

# **FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA**

**REVISÃO CONSTITUCIONAL  
PERSPECTIVAS PARA A REFORMA URBANA**

GT REVISÃO CONSTITUCIONAL FNRU

Nelson Saule Junior - PÓLIS  
Vitor Carvalho Pinto - INESC  
Paula Ravanelli Lousada - ANSUR  
Sergio Gardenghi Sviama - ANSUR  
Marco Tura - PÓLIS



## REVISÃO CONSTITUCIONAL - LIMITES POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS

### ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À REVISÃO CONSTITUCIONAL

- a) A revisão se limita ao resultado do plebiscito. Como não houve mudanças, não há por que se alterar a carta. O artigo 3º das Disposições Transitórias que prevê a revisão é complemento do artigo 2º das mesmas disposições transitórias que definiu a realização do plebiscito;
- b) Os atuais membros do Congresso Nacional não têm legitimidade para promover a revisão constitucional por estarem em fim de mandato legislativo. Os atuais membros do Congresso Nacional são mais conservadores do que aqueles que elaboraram a Constituição, gerando a possibilidade das conquistas sociais serem alteradas ou suprimidas;
- c) A proximidade das eleições (outubro de 1994) "sensibilizará" os membros do Congresso, tornando-os suscetíveis a pressões corporativas e setoriais em detrimento de um texto voltado para atender os interesses da sociedade;
- d) A Constituição ainda não foi aplicada pela ausência das leis que regulamentam as matérias constitucionais;

### ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À REVISÃO CONSTITUCIONAL A PARTIR DE OUTUBRO DE 1993.

- a) A revisão constitucional não está vinculada ao resultado do plebiscito de 21 de abril. As matérias da revisão constitucional não se restringem ao regime e sistema de governo definidos no plebiscito. Os direitos individuais e sociais não podem ser alterados ou suprimidos pois são matérias que não podem ser modificadas pelo processo de revisão constitucional ou de emendas à Constituição. A Constituição não pode abolir as matérias constitucionais consideradas como cláusulas pétreas: a Federação; o voto direto, secreto e universal; a separação dos Poderes e os direitos individuais;
- b) Os atuais membros do Congresso Nacional têm legitimidade para realizar a revisão constitucional em razão do poder constituinte originário - Assembleia Nacional Constituinte atribuído aos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral, a partir de outubro de 1993, o poder constituinte derivado para revisar a Constituição Brasileira;
- c) Os parlamentares em razão das próximas eleições para a Câmara dos Deputados e Senado, não terão condições de contrariar a vontade de seus eleitores e a opinião da sociedade referente à manutenção das conquistas sociais na Constituição;
- d) A Constituição precisa ser alterada nos aspectos que impedem a democratização do Estado e a sua capacitação para a efetivação dos direitos fundamentais. A Constituição precisa sofrer modificações nas matérias referentes ao pacto federativo, redefinir as competências políticas e econômicas da União, Estados e Municípios, Poder Judiciário, Segurança Pública, Política Urbana, Política Agrária e Comunicação Social, de modo a viabilizar governos democráticos e capacitados para promover a cidadania



## QUADRO DO PROCESSO DA REVISÃO CONSTITUCIONAL

### PARTIDOS POLÍTICOS

#### **P M D B**

Defende uma reforma restrita. A revisão seria restrita às matérias relacionadas com a reforma fiscal, tributária e previdenciária.

Prazo da revisão até março de 1994.

#### **P F L**

Defende uma reforma ampla: o projeto do PFL defende o fim do monopólio do petróleo, da estabilidade para o servidor público e da aposentadoria por tempo de serviço. Admite negociar uma agenda mínima reduzindo os temas da revisão.

Prazo da revisão até março de 1994.

Defende que o relator da revisão seja o Deputado Luiz Eduardo Magalhães - BA

#### **P P R**

Defende uma reforma ampla. Admite negociar uma agenda mínima. Prazo de revisão até março de 1994.

#### **P T**

Contrário à revisão constitucional. No caso da revisão ocorrer exige uma agenda restrita. É contrário à revisão ser presidida pelo Senador Humberto Lucena - PMDB/PB

#### **P C do B**

Contrário à revisão constitucional.

#### **P S B**

Contrário à revisão constitucional.

#### **P D T**

Contrário à revisão constitucional. Concorde em participar de uma revisão restrita com emendas à Constituição que seriam aprovadas gradativamente. Os temas seriam: sistema tributário e pacto federativo, sistemas eleitoral e partidário, controle externo do Judiciário, estabilidade e aposentadoria. É contrário à revisão ser presidida pelo Senador Humberto Lucena - PMDB/PB.

#### **P S D B**

Defende uma mini-reforma constitucional. A agenda deve ser restrita, em especial sobre a reforma fiscal e tributária. Defende eleição pelo plenário do presidente e relator da revisão.  
Prazo da revisão até 31 de dezembro de 1993.

### ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE

Contrários à Revisão em 1993: CNBB, OAB, ABI, Plenário Pro-Participação Popular, CUT, CGT, UNE.

Favoreáveis à revisão em 1993: Força Sindical, FIESP, PNBE



# ANTE-PROJETO DE REGIMENTO INTERNO PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL APRESENTADO PELO DEP. NELSON JOBIM (PMDB-RS): PONTOS CRÍTICOS

## APRESENTAÇÃO

Sabe-se que o PMDB, PFL e o PSDB, partidos majoritários no Congresso Nacional, fecharam acordo no sentido da realização da revisão constitucional nesse ano. Um dos efeitos desse acordo foi a elaboração de um projeto de decreto legislativo que estabelece o dia 6 de outubro como o termo inicial dos trabalhos revisionais; tudo indica que esse projeto será aprovado.

Diante desse fato, que deverão fazer os movimentos populares senão se prepararem para o enfrentamento, procurando, ao menos, manter as conquistas da Carta atual?! Por paradoxal que possa parecer, ser contra a revisão da Constituição de 1988 e preparar-se para esse processo, são, hoje, atitudes não-excludentes que a dinâmica política nos impõe, sob pena de derrotas gigantescas.

Os movimentos, no entanto, precisam de mínimos espaços para atuarem. As regras para a revisão podem favorecer a construção desses espaços ou, simplesmente, eliminá-los. Por isso, a análise desse ante-projeto (até o momento o único existente) é imprescindível.

Esse texto, contudo, não pretende ser um "manual". Seu objetivo é, apenas, abordar os pontos mais críticos, os maiores entraves, presentes no ante-projeto, para uma efetiva participação da sociedade, impedindo que o processo de revisão constitucional seja monopolizado pelos setores conservadores.

## I - TERMO FINAL PARA A REVISÃO

O ante-projeto deixa em aberto o assunto; entretanto, a somatória dos prazos estabelecidos para o processo (propriamente dito) da revisão, leva-nos ao termo final fixado com a fluência de dois meses a contar da instalação da Assembléia Revisora (órgão separado do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal). Há notícias, também, de negociações entre os parlamentares para que a revisão seja feita em seis meses, o que seria mais conveniente para a discussão, entre os diversos segmentos da sociedade, das propostas de emendas revisionais, etc. O alargamento desses prazos no regimento é fundamental.

## II - OS PODERES DO PRESIDENTE

O ante-projeto cria a figura de um presidente com poderes quase que imperiais. Ele pode criar, extinguir, dividir ou fundir comissões e designar seus membros; designar o relator-geral e os adjuntos; interpretar o regimento e resolver suas omissões; resolver sobre a votação por partes; etc (vide arts. 5º e 6º).

A excessiva concentração de poderes nas mãos do presidente, acompanhada da conformação regimental da Assembléia Revisora (que passa a idéia nítida de um órgão afastado do controle judicial da constitucionalidade de seus atos), é outro ponto fundamental a considerar.

## III - LIMITES DA REVISÃO

O ante-projeto impede que a Assembléia Revisora venha a discutir as chamadas cláusulas pétreas estabelecidas na Constituição Federal de 1988, art. 60, par. 4º. Tais limites, todavia, não se mostram tão firmes e definidos. Ocorre que, em primeiro lugar, o referido artigo da Constituição, não é de hoje,

dá margem a uma infinidade de interpretações que, ao final, reduzem muitas conquistas sociais a direitos de segunda ordem. Em segundo lugar, o próprio ante-projeto, não satisfeito com essas dificuldades que relatamos, trouxe outras, dando margem à mudanças que, inclusive, atinjam as cláusulas pétreas frontalmente. Há necessidade de que sejam impostos limites claros ao poder de reforma da Constituição, isto é, que não sejam utilizadas palavras e frases de conteúdo impreciso que, em realidade, criam limites "elásticos". Por esse dispositivo, como está, muitos direitos e garantias constitucionais poderão permanecer formalmente mas, em função de alterações profundas em outras partes da Constituição (que servem de instrumental prático para aqueles direitos e garantias, como a Ordem Social e a Ordem Econômica), permanecerão esses direitos e garantias como "letra morta".

## IV - ENTRADA EM VIGOR DAS EMENDAS

Pelo ante-projeto cada emenda aprovada será promulgada pelo presidente e publicada, passando, assim, a integrar o texto da Constituição. Isso, fatalmente, trará a confusão do texto, quebrando-lhe a sistemática e dando ensejo, novamente, aos já conhecidos conflitos entre normas constitucionais que, no final das contas, dificultarão a aplicação dos princípios mais importantes, esvaziando seus conteúdos.

## V - EMENDAS POPULARES

Instalada a Assembléia Revisora, os movimentos populares terão o prazo de 10 dias para a apresentação de propostas de emendas à Constituição. Essas propostas, não obstante, deverão ser subscritas por, no mínimo, 15.000 eleitores em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas, legalmente constituídas. As propostas populares de emenda à Constituição terão igual tratamento das demais, integrando sua numeração geral. Em outras palavras, as propostas populares de emenda constitucional dependerão, para serem apresentadas, de um enorme esforço de várias entidades atuando conjuntamente, correndo contra o tempo e, não bastasse isso, sujeitando-as à possibilidade de serem completamente desfiguradas por emendas aglutinativas dos parlamentares ou subemendas do Relator-Geral.

## VI - COMISSÕES

Outra questão importante é a omissão do ante-projeto relativamente às comissões, deixando ao presidente poderes totais para decidir acerca da criação, extinção, fusão e disciplina das mesmas.

É urgente a disciplina, em capítulo próprio, das comissões e a redução dos poderes do presidente e da mesa nesse aspecto. Como está, tudo acabaria sendo definido em plenário, o que dificulta a negociação, a maior proximidade com os parlamentares e o aprofundamento e transparência dos debates revisionais.

Esse texto é fruto dos debates entre as entidades componentes do Fórum de Reflexão sobre a Revisão Constitucional (Pólis, Ansur, MNDH, Procon-SP, Plenário Pró-Participação Popular, Fase, Comissão Pró-Índio de São Paulo, dentre outras entidades). A redação final coube a Marco Tura, pesquisador do Pólis.



## TEMAS DA REVISÃO CONSTITUCIONAL

### REFORMA PARTIDÁRIA E ELEITORAL

Essa matéria pode ser objeto da revisão constitucional nos seguintes aspectos: definição do percentual mínimo de votos (1%, 3%, 5%) em nível nacional para um partido ter plena vigência de seus direitos.

Sistema Eleitoral: adoção ou não do voto distrital, voto obrigatório ou facultativo, financiamento dos Partidos, fundo partidário, doações de pessoas físicas e jurídicas, proporcionalidade dos Estados na Câmara dos Deputados.

### ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

- Redefinição do papel do Senado Federal; reeleição e duração do mandato do Poder Executivo; redemocratização do Poder Judiciário; controle externo mediante criação de um conselho com a função de exercer a fiscalização sobre as atividades funcionais e administrativas referentes às funções essenciais à Justiça (Poder Judiciário Juizes, Ministério Público Promotores, OAB Advogados, Defensoria Pública Defensores Públicos;

- Redefinição das competências dos Tribunais Federais;

- Redefinição do papel da Justiça Militar; criação de juizados especiais e informais para solução de conflitos urbanos de grande complexidade.

### ORGANIZAÇÃO DO ESTADO - REDEFINIÇÃO DO PACTO FEDERATIVO

Redefinição da repartição das competências legislativas administrativas e econômicas entre União, Estados e Municípios.

Reforma Fiscal e Tributária. Sobre essas matérias existem dois cenários:

**Cenário 1:** Uma nova centralização de competências para a União, competências legislativa, administrativa-financeira, esvaziando a capacidade política e econômica dos Estados, em especial dos Municípios.

**Cenário 2:** Estabelecer uma maior capacidade política e econômica para os Estados e Municípios, definindo as responsabilidades de cada um dos entes federados. Essa capacidade política significa ter mais competência para legislar e promover políticas públicas, assim como ter maior capacidade econômica, maior poder de tributar e obter recursos.

### SEGURANÇA PÚBLICA

Papel da Polícia Militar e Polícia Civil - unificação das polícias. O papel do Município na promoção da segurança pública - atribuições da guarda municipal. Responsabilidade do Estado nos crimes praticados pelos agentes de segurança pública - papel da Justiça Comum e Militar. Responsabilidade da União e Estados Federados na Promoção da Defesa dos Direitos Humanos, com base nos tratados e convenções internacionais.



## TEMAS DA REVISÃO CONSTITUCIONAL

### DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

- Manutenção da estabilidade no emprego para os servidores públicos ou não;
- Manutenção da aposentadoria por tempo de serviço ou não;
- Redefinição do sistema de seguridade social - previdência social;
- Aposentadorias especiais, regime especial do funcionalismo público, criação de sistema híbrido - previdência pública e privada;
- Definição de um percentual mínimo dos orçamentos da União, Estados e Municípios para a Saúde.

### DA ORDEM ECONÔMICA

- A participação do capital estrangeiro nas atividades econômicas;
- Redefinição das proteções e benefícios à empresa brasileira de capital nacional para desenvolver atividades consideradas estratégicas para o desenvolvimento do país (tecnologia);
- Redefinição do tratamento especial para empresas nacionais na aquisição de bens e serviços;
- Redefinição do monopólio da União sobre petróleo, minérios e minerais nucleares;
- Redefinição dos bens da União - recursos naturais da plataforma continental, os terrenos de marinha, potenciais de energia elétrica, recursos minerais inclusive os do subsolo, as terras ocupadas tradicionalmente

### MEIO AMBIENTE E DIREITOS INDÍGENAS

- Manutenção da exigência de estudo prévio de impacto ambiental (RIMA) para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente;
- Redução das exigências para aproveitamento dos recursos hídricos (potenciais energéticos, pesquisa e lavra das riquezas minerais em terras indígenas (autorização do Congresso Nacional, consulta às comunidades indígenas afetadas);
- Redefinição da abrangência dos territórios indígenas. Esse tema apresenta dois cenários:

Cenário 1: Manutenção dos direitos indígenas na Constituição nos termos do capítulo VIII (dos Índios) da Ordem Social. Defendido pelo Fórum em Defesa dos Direitos Indígenas, CIMI, NDI, UNES, ABA, CEDI, CAPOIOB, COIAB;

Cenário 2: Restrição dos direitos territoriais indígenas, ampliação das condições de exploração dos recursos nativos existentes nas terras indígenas, discriminação dos direitos indígenas, dos direitos fundamentais assegurados na Constituição. Defendido por empresários do garimpo, empresas madeireiras, setores do empresariado de mineração, militares.

### POLÍTICA URBANA

- Redefinição das competências legislativas e administrativas entre União, Estados, Municípios: regime da propriedade urbana, trânsito, transporte, habitação, saneamento, direito urbanístico, regiões metropolitanas;
- Redefinição dos objetivos da lei federal de desenvolvimento urbano e plano diretor para a promoção da política urbana;
- Instituição e regulamentação dos instrumentos de Reforma Urbana: desapropriação para fins de reforma urbana, solo criado, imposto predial e territorial urbano progressivo;



## CENÁRIOS DA REVISÃO CONSTITUCIONAL

### REVISÃO CONSTITUCIONAL A PARTIR DE OUTUBRO '93

#### CENÁRIO A

Defender que o capítulo da política urbana não seja tema da revisão constitucional. Essa defesa mantém a necessidade de instituição da lei federal de desenvolvimento urbano e dos Planos Diretores para fins das normas constitucionais sobre essa matéria serem passíveis de aplicação em especial pelos Municípios.

#### CENÁRIO B

Defender que a política e reforma urbana sejam temas da revisão constitucional visando, alterar as regras da Constituição sobre essa matéria, de modo a conferir eficácia, tornando as normas constitucionais para a realização da reforma urbana auto aplicáveis.

### REVISÃO CONSTITUCIONAL ADIADA PARA 1995

Para execução da política urbana pelo Município, mantém-se a necessidade de instituição de lei federal de desenvolvimento urbano e a edição do Plano Diretor.

Necessário definir as estratégias para a instituição de uma lei federal de desenvolvimento urbano que contenha os instrumentos de reforma urbana: solo criado, IPTU progressivo no tempo, edificação, parcelamento compulsório, usucapião urbano, concessão de direito real de uso, desapropriação para fins de reforma urbana.



## REFORMA URBANA - UMA PROPOSTA QUE PODE AVANÇAR NA CONSTITUIÇÃO

A Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988 incorporou algumas propostas da emenda popular sobre Reforma Urbana, ainda que façamos uma avaliação positiva do processo constituinte, muito é possível avançar na ordem jurídica nacional para assegurar à maior parte da população brasileira condições de vida dignas na cidade.

### O Direito de Propriedade

No que concerne ao conceito jurídico de propriedade, houve significativo avanço em relação à Constituição revogada, pois incorporou-se a idéia de função social da propriedade (art. 5º XXIII). No entanto, neste mesmo artigo está consagrado o direito de propriedade (inciso XXII). Seria conveniente afirmar dentre os Direitos e Garantias Fundamentais o direito à moradia como forma de limitar o direito de propriedade embora ele possa ser deduzido da adesão do Brasil a Declaração dos Direitos Humanos.

### Das Competências Entre as Unidades da Federação

Sob o título da Organização do Estado estão previstas na CF/88 as competências da União, Estados e Municípios. De forma geral a nova redistribuição de competências legislativas e executivas atendeu ao princípio defendido pelo Movimento da Reforma Urbana de descentralização política e maior distribuição de recursos financeiros aos Estados e Municípios. Porém se faz necessário aumentar a arrecadação, em especial dos municípios, atribuindo-lhe outros impostos para reduzir o seu grau de dependência da repartição das receitas tributárias pertencentes à União e aos Estados que geram tanto clientelismo.

Igualmente necessário é a definição das competências em relação à Política Urbana e Habitação que hoje é comum a todos os níveis da Administração:

art.21 - Compete à União;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

art.30 - Compete ao Município:

VIII - promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

art.23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Essas competências concorrentes provocam a diluição de responsabilidades dificultando a participação e fiscalização da população sobre as

políticas urbanas. Nesse aspecto seria preferível responsabilizar exclusivamente o Município pela execução dessas atividades, que podem e devem ser feitas em parceria com Estados e União, mas sobre a direção do executivo municipal.

Ainda neste título, deve ser ampliada a competência do Município para legislar sobre **Desapropriações e Trânsito e Transportes**, excluindo os incisos X e XI do art.22, incorporando-os ao art.23. Assim, estaremos transformando essas matérias em importantes instrumentos de planejamento do uso e da ocupação do solo urbano, bem como a regulamentação de instrumentos de participação popular como o Plebiscito, referendo e iniciativa popular.

### Da Participação Popular

O art. 29 prevê em seu inciso XI a iniciativa popular de projetos de Lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado. Este número poderia ser reduzido para **um** por cento do eleitorado, como disposto na iniciativa popular em nível federal, ampliando as possibilidades de participação popular na elaboração das leis municipais.

A mesma proposta de iniciativa popular deve ser incorporada ao art.60 que dispõe sobre a emenda à Constituição, pois o texto constitucional prevê a emenda apenas mediante proposta de 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República ou de mais da metade das Assembléias legislativas das Unidades da Federação.

### Das Regiões Metropolitanas

A CF/88 menciona as regiões metropolitanas apenas no parágrafo 3º, onde estabelece que os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Primeiramente, seria importante ampliar o conceito de **Região Metropolitana** para além dos limites do Estado, permitindo agrupamento de municípios de Estados diferentes, atendendo as especificidades sócio-econômicas da região. Podemos ainda inovar o texto legal prevendo a possibilidade dos executivos municipais, autorizados por suas respectivas Câmaras, proporem a constituição de regiões metropolitanas, aglomerações ou microrregiões à Assembléia Legislativa ou ao Senado (quando couber a este) independente da iniciativa do Estado.

### Das Taxas

O art.145 estabelece os princípios gerais do sistema tributário nacional. A redação do inciso II impede a criação de taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social. Por isso devemos



incorporar ao texto esta função, fazendo destas taxas instrumentos de desenvolvimento urbano.

### **Do Imposto Progressivo**

O IPTU progressivo é entendido como aquele que possui alíquotas diferenciadas por uso ou zona. No entanto, ele é muitas vezes confundido com o IPTU progressivo no tempo, previsto como pena aplicada ao solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado (art.182). O art. 156, parágrafo 1º ao vincular a progressividade do IPTU ao cumprimento da função social da propriedade limita a sua utilização, devido a uma interpretação restrita ao termo "função social da propriedade". Portanto, seria conveniente excluir a oração final do parágrafo e incluir explicitamente a possibilidade do imposto ter alíquotas diferenciadas por usos e zonas em conformidade (ou não) com o Plano Diretor.

### **Da Política Urbana**

O art.182 define o objetivo da política de desenvolvimento urbano executada pelo município, vinculando-a a diretrizes gerais fixadas em lei, referindo-se a LDU (Lei de Diretrizes Urbanas). A LDU ainda não foi aprovada, fazendo com que os dispositivos aqui previstos não possam ser imediatamente aplicados. É o caso do parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação mediante títulos da dívida pública. Por isso seria interessante suprimir as referências à lei federal tornando o disposto auto-aplicável.

Também devem ser suprimidos os termos "sob pena, sucessivamente" pois inviabilizam a plena utilização desses instrumentos.

O parcelamento ou edificação compulsórios merecem especial atenção porque estão sendo interpretados como mera notificação, inviabilizando, inclusive, as demais disposições que o sucedem.

### **Do Plano Diretor**

A questão mais polêmica do nosso debate gira em torno da obrigatoriedade ou não do Plano Diretor, estabelecida no parágrafo 1º do artigo, para as cidades com mais de 20 mil habitantes.

Fundamentando-se na tese de que a obrigatoriedade do Plano Diretor representa uma *inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado em geral e dos municípios em particular como condutores da política urbana*. Devemos esvaziá-lo, dispondo dele apenas como mais um instrumento da Política Urbana.

Por outro lado, identificando no plano a adoção de *um método racional de trabalho que visa evitar que as decisões políticas sejam baseadas em interesses escusos*, devemos manter sua vinculação à aplicação dos instrumentos de política urbana, ampliando-o para o IPTU progressivo previsto no art.156.

Qualquer que seja a avaliação sobre o Plano Diretor é importante expor claramente que ele não se limita ao planejamento do perímetro urbano do Município, mas à

toda sua extensão geográfica, incluindo-se o territorial rural. Para tanto, devemos modificar a expressão urbana contida no parágrafo 1º do art. 182.

### **Usucapião Especial Urbano**

A usucapião foi uma das mais importantes e conquistas da Constituição Federal de 1988. Ela prevê que aquele que possuir como sua área urbana de até 250m<sup>2</sup>, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Os imóveis públicos, entretanto, não podem ser adquiridos por usucapião. A emenda popular de 1988 previa a possibilidade de **adquirir terras públicas também por usucapião especial urbano**. Assim, podemos defender o texto nela contido ou a incorporação da **concessão de direito real de uso obrigatório em áreas públicas** para as famílias nas mesmas condições estabelecidas para a usucapião.

É necessário ainda a inclusão de um parágrafo explicitando a possibilidade de mover ação de usucapião coletivamente através de Associações Comunitárias, bem como nas disposições transitórias fixar a data de início do prazo de cinco anos estabelecido.

### **Diretrizes e Instrumentos da Política Urbana**

Por fim, é recomendável que sejam incluídos no capítulo da política urbana as diretrizes da Política Urbana previstas no projeto LDU e os instrumentos jurídicos, tais como:

- a desapropriação; a servidão administrativa; tombamento de bens; transferência do direito de construir; o solo criado; o direito de superfície; o direito de preempção; parcelamento e edificação ou utilização compulsórios; requisição urbanística; reurbanização consorciada; discriminação de terras públicas.

### **Solo Criado**

A respeito do solo criado, é fundamental incorporarmos ao texto constitucional a diferença entre o direito de propriedade e o direito de construir. Este não é pressuposto do primeiro e deverá ser autorizado pelo poder público municipal.

Podemos também incorporar a proposta de emenda à Constituição do Ulysses Guimarães que acrescenta ao título VIII da CF/88 o capítulo IX - Da Habitação de Interesse Social - instituindo um Sistema Nacional de Habitação com o objetivo de apoiar as unidades da federação no campo habitacional; promover o acesso à habitação para a população de baixa renda através da concessão de financiamentos e de uma política de subsídios e fixa anualmente 2% da receita resultante dos impostos para este sistema que hoje é impossível devido ao art. 167 que veda a vinculação de impostos a órgãos, fundo ou despesas.



## CENÁRIO POSSÍVEL DA REVISÃO

A despeito das posições de vários partidos políticos e entidades da sociedade civil contra a revisão constitucional antes de 1995, a tendência cada vez mais evidente é a de que seja de caráter amplo. Os setores conservadores são os mais mobilizados e organizados, e elencaram os pontos principais a serem alterados, esquemas de *lobby*, assessoria, etc. A avaliação até o momento é de que, no geral, a correlação de forças será bastante desfavorável para os setores populares.

Nos temas agrários e agrícolas, podem-se identificar dois campos de ação: o da articulação política e o do conteúdo a ser tratado. Em termos de articulação política já se constata, a partir das recentes votações sobre os temas agrários, que existem três campos de articulação. Os defensores do latifúndio, *stritu sensu*, agregam em torno de quarenta deputados e alguns senadores que buscam alianças nos setores cooperativistas, da agroindústria e conservadores em geral. Evidentemente lutarão contra qualquer proposta que melhore as possibilidades da reforma agrária, contra a ingerência do Estado, a favor do aumento das garantias da propriedade privada, etc. Nos corredores do Congresso Nacional, essa articulação é chamada de "a turma do Caiado".

Outro campo de articulação política situa-se em torno da denominada "bancada ruralista", que tenta agregar todos os parlamentares que defendem, em especial, os empresários rurais. Este setor se ocupa basicamente com os temas referentes à tributação na agropecuária, comércio internacional, transporte, armazenagem, financiamentos, subsídios, etc. Nessa articulação situam-se a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB). Nem sempre defendem os mesmos interesses, mas aglutinam em torno de cem parlamentares, que, somados aos quarenta militantes em defesa do latifúndio, alcançam uma bancada de aproximadamente cento e quarenta parlamentares. Recentemente foi fundada a Associação Brasileira do Agrobusiness (Abag), que congrega essas entidades representativas do empresariado rural, além de bancos, universidades, pesquisadores, empresas (Agroceres, Sadia, etc). No discurso de lançamento ficou clara a intenção de intervir articuladamente na revisão constitucional.

Por fim, identificamos a articulação dos representantes dos trabalhadores rurais, que defendem a reforma agrária, a reformulação e democratização da política agrícola e do Imposto Territorial Rural, da assistência técnica, da pesquisa e do abastecimento alimentar. Este setor é composto por parlamentares de diversos partidos políticos progressistas e de esquerda (somam cerca de setenta e cinco parlamentares), articulados pelas entidades representativas e de apoio dos trabalhadores rurais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (Contag), o Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem terra (MST), a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (Inesc), o Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens (MAB), entre outros.

Fonte: Arquivo dos autores.



# Um retrato do País

## A base moral do brasileiro

	Concorda	Discorda	Não sei
Quando uma pessoa desobedece à lei, mas não prejudica ninguém, não deve ser punida	51%	43%	6%
No Brasil, quando uma pessoa tem a oportunidade de conseguir uma vantagem fazendo algo errado, e sabe ter poucas chances de ser descoberta, ela age ilegalmente.	64%	27%	9%
A maioria dos brasileiros sempre tenta dar uma "caixinha" para se livrar de multa.	93%	4%	3%
Se os supermercados não vigiassem as prateleiras, sofreriam muito mais roubos do que hoje	81%	15%	4%
Uma pessoa que passa fome tem o direito de roubar.	36%	59%	4%
O brasileiro é um povo desonesto.	65%	27%	7%

## Como o brasileiro vê a lei

	Concorda	Discorda	Não sei
A finalidade das leis é garantir o bem-estar das pessoas.	79%	16%	5%
As leis são essenciais para controlar o que as pessoas fazem.	77%	18%	6%
A maioria das leis não é obedecida.	82%	14%	4%
Cumprir as leis no Brasil não traz nenhuma vantagem para as pessoas.	51%	42%	6%
As leis devem ser cumpridas, independentemente de se concordar com elas.	82%	12%	5%
No Brasil, existem mais leis do que o necessário.	68%	26%	6%
Uma sociedade justa é uma sociedade melhor.	92%	4%	4%
O Brasil está caminhando para uma sociedade mais justa.	67%	24%	8%

## Como o brasileiro vê a Justiça, a polícia e a fiscalização

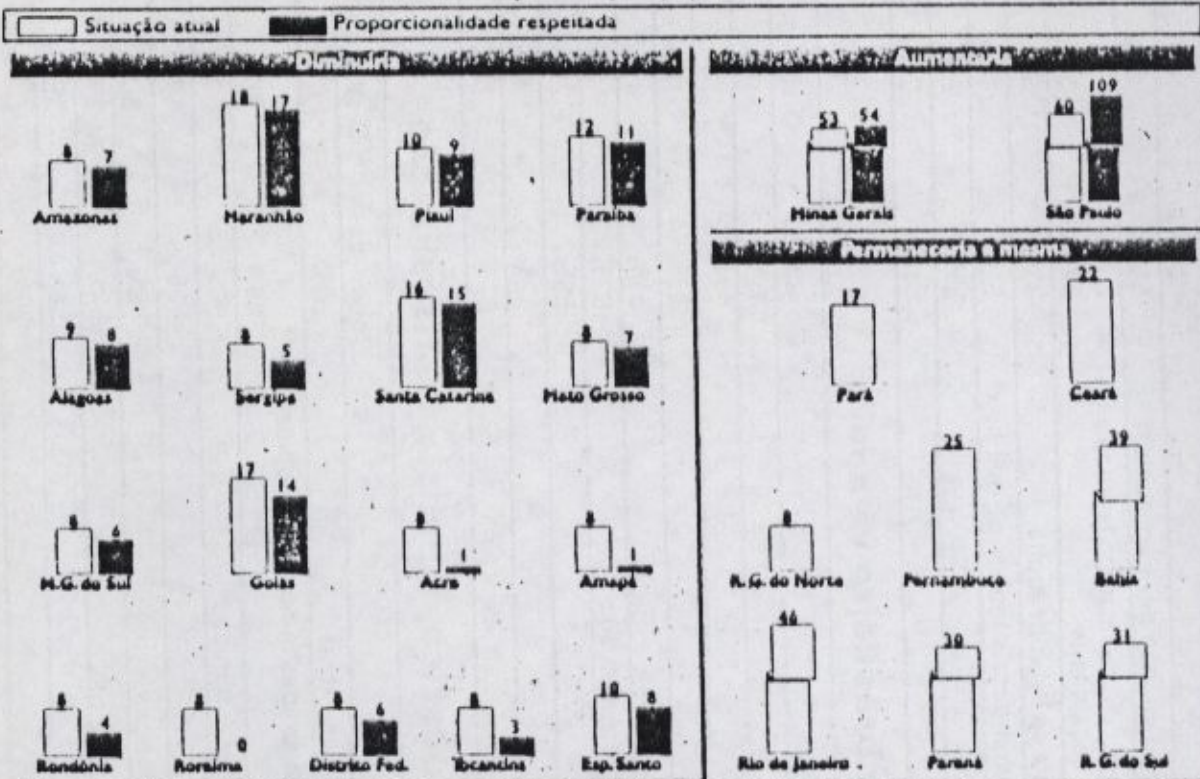
	Concorda	Discorda	Não sei
O problema do Brasil não está nas leis, mas na Justiça, que é muito lenta.	87%	8%	5%
No Brasil, existem certas pessoas que mesmo que façam coisas erradas nunca serão punidas pela Justiça	86%	10%	4%
No Brasil, a grande maioria das pessoas que desobedecem às leis é punida.	37%	57%	6%
No Brasil, as leis só existem para os pobres.	80%	17%	3%
A Justiça brasileira trata os pobres e os ricos da mesma maneira.	16%	80%	4%
De maneira geral, as sentenças dos juizes são justas.	53%	37%	10%
De maneira geral, os advogados são pessoas honestas.	34%	59%	8%
De maneira geral, os policiais são pessoas honestas.	29%	64%	7%
A maioria dos guardas rodoviários deixa de multar quando recebe uma boa "caixinha".	63%	27%	7%
A maioria dos fiscais deixa de multar uma empresa quando recebe uma boa "caixinha".	64%	27%	8%

\* Os números foram aproximados, com a eliminação das casas decimais, o que explica o fato de a soma de alguns itens não dar 100%



# COMO FICARIAM AS BANCADAS NA CÂMARA

Divisão dos 503 deputados pela população dos estados



Fonte: TSE, o cálculo da população foi o adotado nas eleições de 90

## OS BRASILEIROS E A CONSTITUIÇÃO

Dispositivos em vigor estão longe da unanimidade.

### Partidos

Querem manter as regras que facilitam a criação de partidos  20%

Favoráveis a obstáculos para que novos partidos sejam criados  72%

### Bancadas na Câmara

Defendem o fim das distorções bancada/população  43%

Querem que essa distorção diminua  23%

Favoráveis à manutenção dos atuais critérios  23%

### Voto obrigatório

Deve ser mantido  50%

Deve ser revogado  47%



**O QUE MUDARIA**

- O Controle Externo não entraria no mérito das decisões de um juiz. Ele receberia denúncias contra magistrados, ficando responsável pela investigação e punição. Também cuidaria da parte administrativa, promoção e transferências de juizes

**A COMPOSIÇÃO**

Não há consenso sobre como seria a composição dos membros. Existem as seguintes propostas:

**AMPLA**

Fariam parte do controle membros dos três Poderes: Judiciário, Legislativo e Executivo. Também participariam o Ministério Público, a OAB e juristas escolhidos pelas faculdades de direito. Além da OAB, outras entidades civis, como sindicatos, designariam pessoas

**MODERADA**

Os membros sairiam dos quadros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da OAB. Também fariam parte juristas escolhidos pelas faculdades de direito e pessoas designadas por entidades civis. O Executivo e o Legislativo não participariam para não haver interferência de poderes

**RESTRIITA**

Só participariam membros do Poder Judiciário, da OAB e do Ministério Público

**COMO É HOJE**

- A punição de um juiz é decidida por membros do próprio Judiciário

**Esfera Estadual**

Existem conselhos de magistraturas, formado por desembargadores, responsáveis por punições, promoções, transferências e aposentadorias de magistrados

**Esfera Federal**

O controle é feito pelo Conselho Superior de Magistratura, composto pelo presidente do Superior Tribunal de Justiça, pelo vice-presidente deste Tribunal e pelo corregedor-geral de Justiça, cargo ocupado por um juiz

**ARGUMENTO**

**Contra**

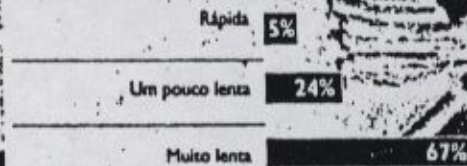
A criação de um controle externo violaria o princípio da separação dos Poderes e tornaria o Judiciário vulnerável a pressões políticas

**A favor**

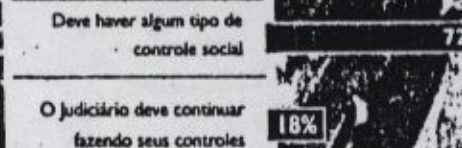
Um órgão público não pode ser responsável pela sua própria fiscalização, pelo risco de se tornar corporativo. As promoções são decididas hoje por um pequeno número de juizes, muitas vezes mais por critérios subjetivos do que por mérito

**POPULAÇÃO ACHA QUE JUDICIÁRIO É LENTO**

**AVALIAÇÃO DA AGILIDADE DA JUSTIÇA**



**AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DOS TRIBUNAIS**



**AVALIAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO**

Ótimo/bom	26
Regular	39
Ruim/Péssimo	29
Não sabe	6

**OS TRIBUNAIS DE 1.ª INSTÂNCIA DE SP TINHAM**

**4.496.230**

processos em maio de 93

**DE ABRIL/92 A ABRIL/93**

**20,4%** foi o crescimento de processos no Judiciário paulista

**O MARANHÃO AFASTOU**

**18** juizes em junho, acusados de escândalo e corrupção

**MINAS REDUZIU EM**

**67%** em dois anos seu estoque, hoje, de 445 mil processos

**MPs DE COLLOR CAUSARAM**

**636%** de acréscimo de ações na Justiça federal em SP

**EM 14 VARAS CRIMINAIS**

**3** meses são suficientes, em SP, para sentenças de réus já presos



## As propostas em discussão

### Como é hoje

- Imposto de Renda
- Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
- Imposto sobre Produtos Industrializados
- Imposto de Importação
- Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
- Imposto sobre Operações Financeiras
- Cofins
- PIS
- Pasep
- Contribuição social sobre o lucro
- Contribuições sobre a folha de salários (Salário família, salário maternidade, salário educação, Sesc/Senac - Sesi/Senai, Incri, FGTS)
- INSS
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- Imposto sobre transmissão de causa mortis e doação de bens e direitos
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
- Adicional do Imposto de Renda/estadual
- Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
- Imposto sobre Transmissão Intervivos
- Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis
- Imposto sobre Serviços de qualquer natureza

### Proposta do Dep. Luís Roberto Ponte

- Imposto sobre Transações Financeiras
- Imposto sobre lucro das empresas
- Imposto sobre bens e serviços específicos (bebidas, veículos, energia, fumo, petróleo e derivados, telecomunicações e, quando definidos como ativo financeiro ou instrumento cambial, ouro e pedras preciosas)
- Imposto sobre o comércio exterior
- Imposto sobre a propriedade imobiliária
- Contribuição sobre a folha de pagamento de salários

### Proposta Marcos Cintra

- Imposto Único (incidindo sobre as transações financeiras)
- Imposto sobre o comércio exterior

### Proposta Trevisan

- Imposto sobre o comércio exterior
- Imposto sobre Valor Agregado
- Imposto de Renda da pessoa física
- Imposto sobre o lucros das empresas
- Contribuição Previdenciária

### Proposta Ives Gandra Martins

- Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza
- Imposto sobre a importação e exportação de produtos
- Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e à prestação de serviços
- Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana e rural
- Contribuição social (incidente sobre operações financeiras)

### Proposta Carlos Longo

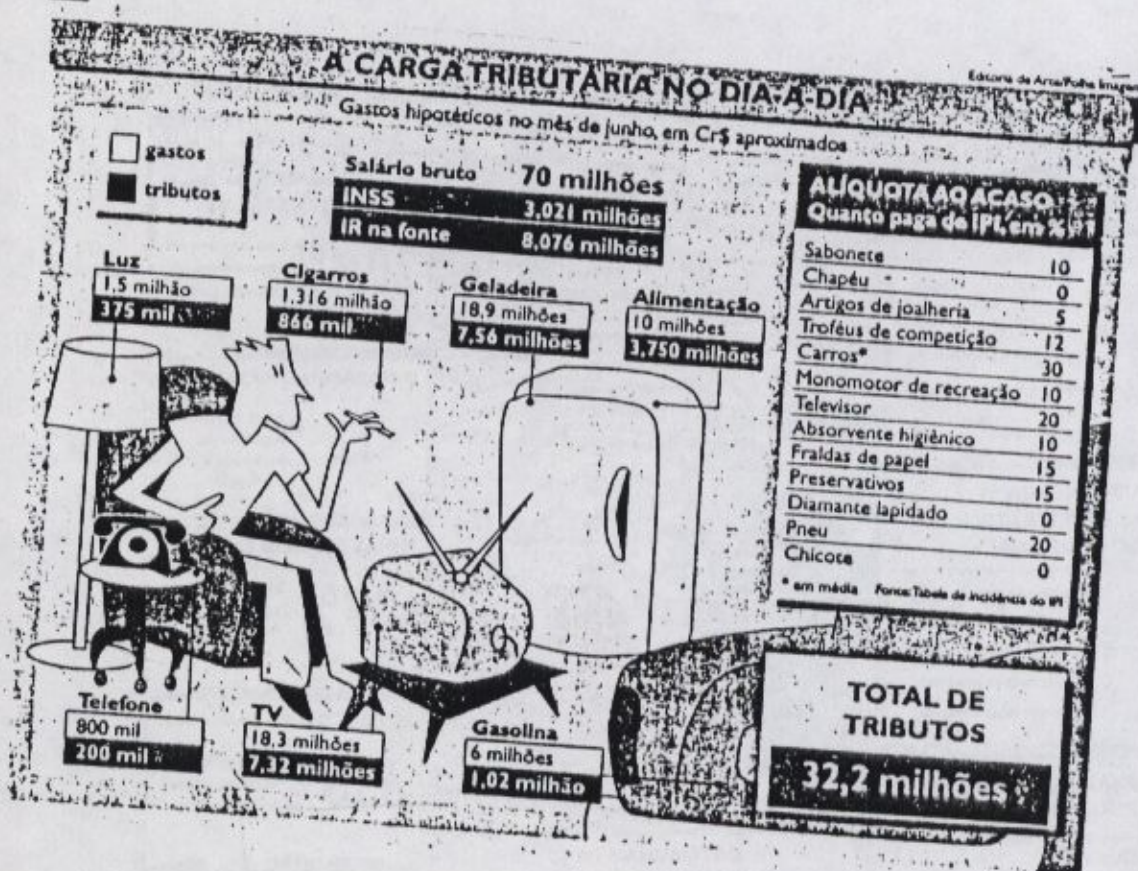
- Imposto de Renda
- Imposto seletivo sobre cigarros e bebidas
- Imposto sobre Exportação
- Imposto sobre Importação
- INSS
- ICMS
- Imposto sobre a propriedade imobiliária

### COMO É A REPARTIÇÃO DAS RECEITAS

Participação em %

Esfera de Poder	1988	1993
União	47	37
Estados	37	41
Municípios	16	22

\*Não estão incluídas as taxas excepcionais (cobradas contra a prestação de um serviço, pedágio, por exemplo)





## DE ONDE VEM OS US\$ 8,2 BILHOES DO SISTEMA

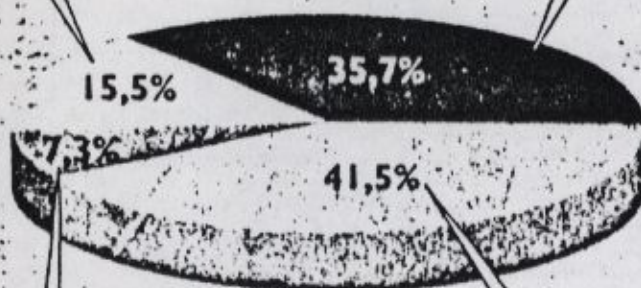
De acordo com lei orçamentária de 1993, em porcentagem

### Outras fontes

(loterias, contribuições sobre lucros das empresas, operações de crédito, seguro obrigatório de veículos etc)

### Seguridade Social

(o total representa 15,5% de toda a arrecadação previdenciária cobrada em folha de pagamento de patrões e empregados)



### Tesouro Nacional

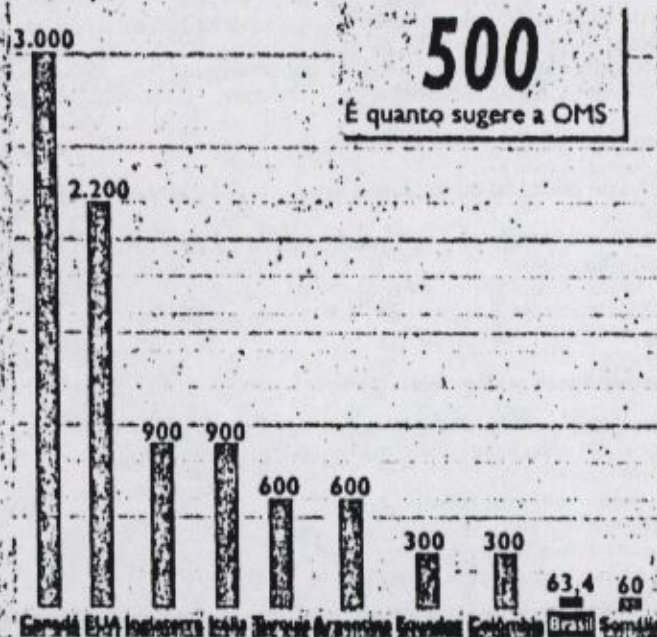
(o total corresponde a 18,10% do que a União investe em Seguridade Social)

### Cofins/Finsocial

(o valor equivale a 49,9% deste fundo cobrado sobre tudo o que é produzido no país)

## BRASIL É O 58º NO RANKING MUNDIAL

Investimentos públicos de alguns países em Saúde, em dólares/ano per capita, 1990



# 500

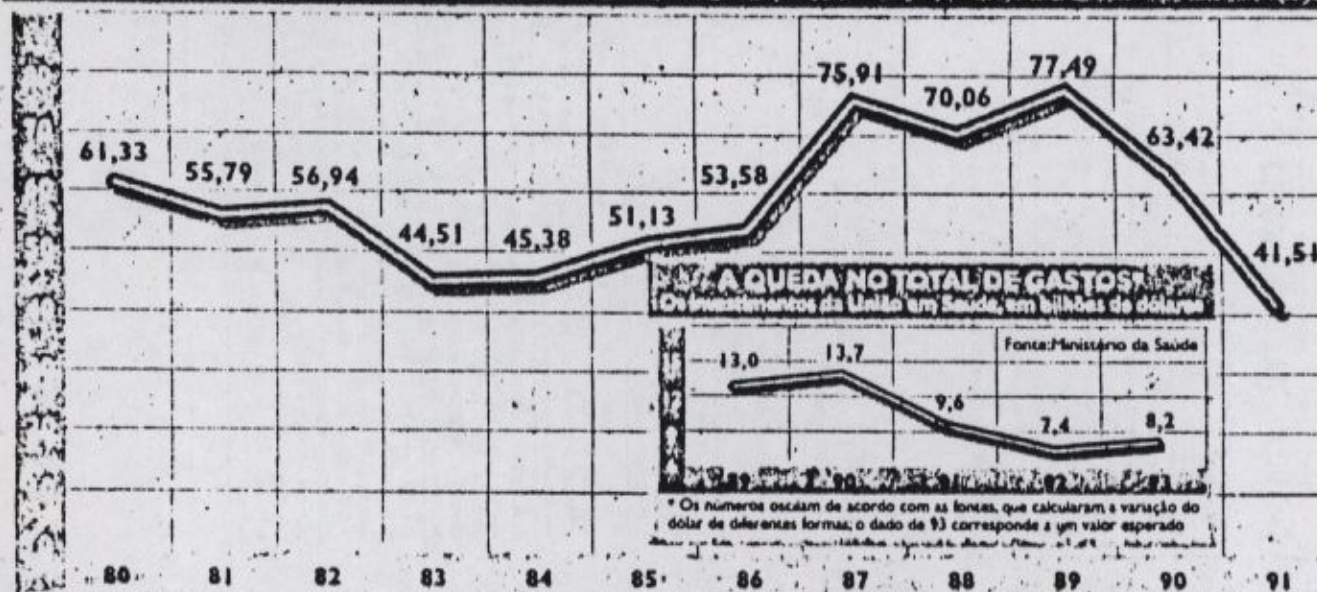
É quanto sugere a OMS

Fonte: Ministério da Saúde

Fonte: Organização Mundial de Saúde e Ministério da Saúde

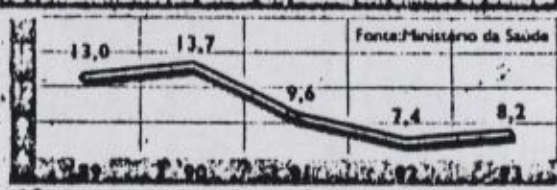
## A QUEDA NOS INVESTIMENTOS POR PESSOA

Gastos da União em Saúde per capita, em dólares



### A QUEDA NO TOTAL DE GASTOS

Os investimentos da União em Saúde, em bilhões de dólares



\* Os números oscilam de acordo com as fontes, que calcularam a variação do dólar de diferentes formas, o dado de 93 corresponde a um valor esperado

\* Os investimentos per capita em 93 devem cair para menos de US\$ 40; segundo a Associação Médica Brasileira, ficarão em US\$ 27

Fonte: Ipea, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas; Ministério do Planejamento



# O que as empresas de capital estrangeiro querem

## Papel do Estado

- Definição de perfil menos normativo e regulamentador, e mais facilitador
- Eliminação do papel de incentivo e de planejamento
- Ênfase na promoção da economia de mercado

## Capital estrangeiro

- Redefinição do conceito de empresa brasileira de capital estrangeiro
- Preferência de compra do setor público para as empresas de capital nacional
- Revisão do tratamento tributário
- Exigência de controle nacional em atividades de caráter tecnológico

## Fim do monopólio e da reserva de mercado

- Para petróleo e gás natural (pesquisa, lavra, refino, importação e exportação, transporte marítimo e por oleoduto)
- Mineração
- Minerios e minerais nucleares
- Energia elétrica
- Telecomunicações
- Navegação por cabotagem e interior

## Sistema tributário

- Melhor distribuição de carga tributária
- Observância dos princípios da capacidade contributiva e da progressividade dos impostos
- Adequação à realidade dos impostos
- Legislação estável
- Compatibilidade com o sistema exportador de capital

## Direitos sociais e dispositivos corporativistas

- Retirada da Constituição de itens que devem ser regulados pela legislação trabalhista
- Fim da jornada de 6 horas para turnos ininterruptos
- Fim da aposentadoria por tempo de serviço
- Fim do monopólio da representação sindical
- Revisão do direito de greve
- Restrição a emissão de títulos públicos e endividamento dos Estados e municípios
- Revisão da isonomia e da estabilidade do funcionalismo público
- Redução dos gastos dos poderes Legislativo e Judiciário
- Revisão do ensino público gratuito nas universidades
- Redução do comprometimento da receita com o pagamento do pessoal

## A PARTICIPAÇÃO DO CAPITAL ESTRANGEIRO

	Como ficou na Constituição de 1988	O que os estrangeiros querem mudar
Definição	Os artigos 170 e 171 estabelecem uma discriminação entre empresas de capital nacional e de capital estrangeiro objetivando conceder prorrogação e benefícios especiais às de capital nacional	Eliminação da discriminação entre empresas de capital nacional e estrangeiro
Nacionalização do subsolo	O artigo 176 estabelece a reserva de exploração dos recursos minerais a brasileiros ou a empresas de capital nacional	Eliminação da discriminação, condicionada à autorização ou concessão para exploração dos recursos minerais ao interesse nacional, na forma da lei
Os monopólios da União	O artigo 177 considera monopólios da União as pesquisas e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural; a refinação do petróleo; a importação e exploração de gás natural, petróleo e derivados; o transporte marítimo de petróleo bruto, seus derivados e gás natural; e a pesquisa, lavra, enriquecimento, processamento, industrialização e comércio de minérios nucleares	Eliminação dos monopólios, facilitando a participação do capital privado
Assistência à saúde	O artigo 196, parágrafo 3º, veda a participação direta ou indireta de empresas de capital estrangeiro na assistência à saúde no País	Eliminação da restrição da participação direta ou indireta de empresas de capital estrangeiro
Princípio da reserva de mercado	O artigo 219 estabelece que o mercado interno integra o patrimônio nacional de modo a viabilizar o desenvolvimento, bem-estar e autonomia tecnológica do País	Eliminação do artigo 219
Funcionamento dos bancos estrangeiros	O artigo 52 das Disposições Transitórias vincula à regulamentação do artigo 192 (sistema financeiro) participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras vinculadas ao interesse nacional e acordos internacionais) a instalação de novas agências de instituições financeiras de capital	Eliminar restrições, permitindo a instalação de instituições financeiras no País, desde que o interesse nacional e os acordos internacionais sejam respeitados

Fonte: FSP, 5/7/93.



# OS ÍNDIOS E A CONSTITUIÇÃO

## OS ARGUMENTOS

### Pela limitação dos direitos dos índios



Cada índio recenseado ocupa hoje 630 hectares



As reservas indígenas imobilizam reservas minerais que poderiam pagar toda a dívida externa



As reservas são um privilégio para povos que tendem a se aculturar



A União tende a exercer sobre as reservas uma simples "soberania relativa"



É um absurdo reservar 10% do território para os índios



Roraima se inviabiliza como Estado com metade de seu território reservado aos índios

### Pela manutenção do que a Constituição prevê



Com a população indígena em expansão, calcular a superfície das reservas pelo número de habitantes é construir um argumento efêmero



As reservas podem ser exploradas sob certas condições e ocupam menos de um quinto da Amazônia



A tendência à aculturação é contida quando a superfície disponível permite a manutenção das raízes culturais



Os índios não são proprietários das terras; eles tem sobre elas apenas um usufruto especial



Absurdo é ter 48,5% do país ocupado por latifúndios



Pequenos estados da Amazônia são desde o início economicamente inviáveis e os índios não têm culpa disso

### ESTATUTO DAS RESERVAS

Regularizadas em cartório	89
Homologadas pelo presidente da República	164
Demarcadas	33
Delimitadas (com portaria para demarcação)	68
Identificadas (com processo na Funai)	43
Identificadas (com processo encaminhado ao Min. da Justiça)	18
Sem providências	106

### TERRAS INDÍGENAS

Elas correspondem a:

Roraima	47%
Pará	20%
Amazonas	17%
Amapá	7%

### POPULAÇÃO VOLTOU A CRESCER



### AS ÁREAS INDÍGENAS SÃO

**519**

mas só a metade está regularizada

### OS ÍNDIOS OCUPAM

**10,53%**

do território nacional

### DE JANEIRO A MAIO

**34**

ianomamis morreram de doenças de branco

## A SITUAÇÃO DA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

O artigo 67 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 determina a demarcação de todas as terras indígenas no Brasil até 5/10/93. O governo federal nesse período oscilou entre a imobilização, a euforia pictórica em torno da ECO-92 e a quase paralisia pós-impeachment do Collor. O governo Itamar tem ainda tempo e decisões a tomar. Não faltam apenas recursos, em muitos casos basta vontade política.

Situação	Nº de terras
Sem providência (aguardando o GT da Funai)	106
Identificadas	39
Identificadas (encaminhadas ao Ministro da Justiça)	8
Delimitadas (não demarcadas fisicamente)	83
Delimitadas (demarcadas fisicamente e não homologadas)	27
Subtotal	263
Homologadas	169
Regularizadas	87
Subtotal	256
Total	519

Fonte: Banco de Dados PIB/CEDI.