

# Direitos assegurados na nova ordem

Ricardo Bandeira – jornalista da ALMG

Muito além da frieza da palavra inscrita no papel ou na tela do computador, a Constituição mineira de 1989 continua a produzir efeitos no ordenamento jurídico do Estado, na atuação dos Poderes e na vida cotidiana. O viés democrático que orientou o trabalho dos parlamentares influencia as iniciativas do poder público e assegura uma série de direitos inéditos em relação às constituições anteriores. Áreas como educação, saúde, cultura e ciência e tecnologia ganharam nova dimensão. O Executivo passou a adotar o planejamento de longo prazo, a Justiça saiu fortalecida e a Assembleia Legislativa de Minas abriu-se como nunca às demandas populares, após duas décadas sob o jugo da ditadura.

“Considero que o ponto alto da Constituição é seu caráter democrático. Ela foi

feita em função dos anseios do povo”, avalia Natália de Miranda Freire, professora de Direito Constitucional e assessora pedagógica da Consultoria Jurídica da PUC Minas. Redatora aposentada da ALMG, Natália integrou a equipe da Secretaria-Geral da Mesa durante o processo constituinte. De acordo com ela, a Assembleia optou por fazer uma constituição mais próxima das demandas populares do que de uma suposta perfeição técnica.

A opção da ALMG resultou no primeiro Texto Constitucional mineiro elaborado sob a influência de diferentes segmentos e atores sociais. “As Cartas Federal e Estadual são constituições de motivação popular. Esse é o grande mérito. O Estado Democrático de Direito que sai, pelo menos juridicamente, dessa cena assinala perspectivas

interessantes de articulação com a sociedade civil”, afirma o professor da Escola do Legislativo Leonardo Noronha, também integrante da equipe da Secretaria-Geral da Mesa na Constituinte.

Diversos órgãos e mecanismos de participação hoje adotados no âmbito do Executivo e do Legislativo tiveram origem na Constituição de 1989 ou repetiram a Carta Federal, como os conselhos setoriais com assento na sociedade, as ouvidorias, o controle das ações de governo por meio de petição e as audiências públicas, que ampliaram a presença da sociedade nos debates da ALMG (*leia matéria na página 6*).

O caráter democrático mencionado por Natália e Noronha esteve presente em todo o processo constituinte, desde as audiências públicas regionais e temáticas, no início de 1989, até a apresentação de emendas populares ao projeto da Constituição (*leia matéria na página 73*), passando pela participação de entidades na Comissão Constitucional. As sugestões e reivindicações que nasceram da interlocução com a sociedade foram encampadas pelos parlamentares e, aliadas às contribuições dos técnicos, resultaram num texto com diversos avanços, até mesmo em relação à Constituição Federal de 1988.

### **Solução mineira na saúde**

Um caso exemplar foi o da vinculação de recursos orçamentários à saúde, que era vedada pela Constituição Federal. Sendo assim, a Carta Estadual não podia inovar nesse aspecto. Mas os deputados encontraram um caminho alternativo para destinar mais recursos ao sistema de saúde pública de Minas, que enfrentava um momento de crise.

“Estudamos o Orçamento do Estado nos anos anteriores e vimos que havia uma preferência dos últimos três governado-

res pela construção de estradas, que consumia entre 9% e 12% dos recursos. Então, garantimos na Constituição, de forma inédita, que os recursos para o serviço público de saúde do Estado não fossem inferiores àqueles aplicados na área de transporte rodoviário. Foi o jeito mineiro encontrado para haver a vinculação”, relembra o médico e deputado Sebastião Helvécio (PDT, na época no PMDB).

A vinculação era uma reivindicação de movimentos de defesa da saúde pública, que tentaram incluí-la na Constituição Federal, sem sucesso. Segundo Sebastião Helvécio, a Carta Estadual foi a única a prever o mecanismo na época, ainda que de forma indireta. A determinação está expressa no parágrafo 1º do artigo 158 e só se tornou obsoleta em 2000, com a promulgação da Emenda 29 à Constituição Federal, que instituiu a vinculação nos três níveis da Federação (União, Estados e Municípios).

### **Cientistas e deputados**

Situação semelhante ocorreu na área de ciência e tecnologia. Nesse caso, a

Ricardo Barbosa



Deputado Sebastião Helvécio

vinculação era permitida pela Constituição da República, graças a uma emenda do deputado federal constituinte e sociólogo Florestan Fernandes (PT/SP). Foi a senha para que a comunidade científica mineira se mobilizasse e passasse a defender a destinação de parte da receita corrente do Estado para o setor. Aqui, a deputada que abraçou a ideia foi a petista Sandra Starling.

Por causa da imagem de radicalismo então associada ao PT, Sandra preferiu atuar nos bastidores, a fim de não comprometer a causa. “Para que isso passasse, meu lema era este: não quero saber quem é o pai da criança; a criança tem de nascer. Então, não assinei nada, mas tudo era feito lá no meu gabinete”, afirma. A deputada negociou até com empresários, que não eram interlocutores comuns dos petistas naquela época. “Foram envolvidos os setores empresarial, científico, universitário, dos trabalhadores. Isso se concretizou por meio das audiências públicas regionais, quando a questão da ciência e tecnologia foi levada às bases, buscando legitimação das propostas”, conta

Ricardo Barbosa



Paulo Gazzinelli

o desembargador do Tribunal de Justiça Edgard Amorim, então assessor de Sandra.

Mesmo assim, não foi fácil estabelecer um diálogo entre o espírito pragmático dos deputados e a visão de longo prazo dos cientistas. “No início, era uma conversa meio de surdo e mudo, porque a gente falava uma coisa e eles respondiam outra. As pessoas se esquecem de que nenhuma área consegue prosperar e se desenvolver sem o suporte da ciência e tecnologia”, afirma o professor Paulo Gazzinelli, então diretor científico da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

Mas a mobilização deu certo, e a Constituição foi promulgada com o artigo 212, que previa a alocação de 3% da receita corrente para a ciência e tecnologia. O mais importante, segundo Gazzinelli, é que a Carta destina esses recursos à Fapemig, uma forma de evitar que o dinheiro seja desviado para outro fim. Em 1995, a Emenda à Constituição 17 reduziu o índice de 3% para 1%, após negociação entre governo e comunidade científica. O próprio Gazzinelli afirma que os 3% não se mostraram efetivos, uma vez que dois terços dos recursos deveriam ser transferidos a projetos de pesquisa de órgãos estaduais, menos numerosos que os das universidades federais. Com a redução para 1%, a divisão acabou.

### Avanço ambiental

O meio ambiente foi mais uma área que conheceu avanços a partir de 1989. Além de reproduzir novidades da Carta Federal, os deputados atenderam a reivindicações dos ambientalistas, que estavam entre os mais organizados militantes a atuar na Constituinte. “A Constituição mineira ficou muito avançada na questão ambiental por causa da Carta de 1988 e da participação de setores organizados da

O presidente do Comitê Popular na Constituinte, Eni Carajá (ao microfone), entrega emendas populares para a análise dos deputados da Comissão Constitucional, em junho de 1989

sociedade civil”, recorda-se o secretário de Meio Ambiente da Prefeitura de Belo Horizonte, Ronaldo Vasconcellos, que foi deputado constituinte pelo PMDB.

Na avaliação do secretário, graças às conquistas daquela época, Minas foi pioneira, nos anos seguintes, na implementação das políticas estaduais de recursos hídricos e de resíduos sólidos, além de dotar o Ministério Público de mecanismos para fiscalizar os crimes ambientais. Mas a ideia mais original ainda carece de regulamentação. O parágrafo 2º do artigo 250 diz que a lei estabelecerá as hipóteses em que o lançamento de efluentes industriais deverá ser feito a montante do ponto de captação. Em outras palavras, se uma lei nesse sentido for editada, uma empresa que polui um rio poderá ser obrigada a captar água abaixo do ponto onde despeja os resíduos, o que a forçaria a mantê-lo limpo.

O Texto Constitucional mineiro sintetizou outras conquistas sociais e econômicas de destaque: a gestão democrática da educação, que inspirou, anos depois, as eleições diretas para diretores de escolas estaduais (art. 196, VII); a criação da Universidade do Estado de Minas Gerais (Uemg) e a estadualização da Unimontes, hoje Universidade Estadual de Montes Claros (respectivamente, art. 129 e § 3º do art. 82, ambos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias); a abordagem da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, com atenção prioritária do Estado (art. 222); o reconhecimento de manifestações culturais populares e regionais (arts. 207 e 208); e a inclusão de seções exclusivas para o turismo (arts. 242 e 243) e a política rural (arts. 247 e 248), sem paralelo na Constituição Federal.

Alair Vieira



## Planejamento de longo prazo

A Constituição mineira de 1989 alterou de forma positiva a atuação do poder público. Uma de suas inovações diz respeito ao planejamento de longo prazo. A Carta Estadual introduziu o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que projeta as ações de governo em longo prazo (art. 231). O PMDI é proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que tem participação da sociedade, e orienta a elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), com prazo de quatro anos; da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento do Estado, esses dois anuais.

“O PMDI reflete a parceria direta entre sociedade e governo e só existe em nosso Estado. Tanto a Constituição Federal quanto os outros Estados se prendem aos outros três itens, que são o PPAG, a LDO e a Lei Orçamentária. Então, Minas tem quatro peças de planejamento. Você tem uma política de Estado, independentemente de quem vai ser o próximo governador”, afirma Sebastião Helvécio. Para o relator da Assembleia Constituinte Mineira e atual subsecretário de Obras do Estado, Bonifácio Mourão, a instituição do PMDI foi um golpe no coronelismo em Minas. “Antes, o prefeito que tinha um padrinho conseguia as coisas com um pedido. Agora, só com projeto debaixo do braço”, compara Mourão.

A ideia de planejar a ação governamental também norteou a inclusão no Texto Constitucional de diretrizes para a política de regionalização do Estado. O tema foi fortemente influenciado pelo professor de Direito Paulo Neves de Carvalho, um dos consultores externos da ALMG durante o processo constituinte. Era, inclusive, uma reação ao movimento pela separação do Triângulo Mineiro, que tinha muitos adeptos na época. Os deputados concluíram que, para manter Minas unida, era necessário reconhecer sua di-

versidade regional e descentralizar o desenvolvimento.

“A existência dessa força centrífuga predominante nas diversas regiões limítrofes do Estado tornou imperativo o reconhecimento, em todos os níveis, das especificidades que caracterizam as regiões do Estado. O anteprojeto, por essa razão, define instrumentos das mais diversas naturezas, para garantir a unidade das regiões em uma Minas que conviva e se enriqueça com a diversidade das regiões que a constituem”, escreveu Bonifácio Mourão no relatório preliminar sobre o anteprojeto da Constituição. A ideia prevaleceu no texto final, nos artigos 41 a 51, que estabelecem critérios para a criação e gestão de regiões de desenvolvimento, microrregiões, regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.

A política de regionalização prevista na Constituição Estadual teve como resultados posteriores, entre outros, o Projeto Jaíba, no Norte de Minas, e a criação do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Idene).

A Constituição mineira inova, ainda, nos parâmetros que regem a administração pública. O texto lista 11 objetivos prioritários do Estado (art. 2º), contra apenas quatro na Constituição Federal; proíbe que pessoas em litígio com órgãos e entidades estaduais sejam discriminadas ou prejudicadas (art. 4º, § 3º); introduz o princípio da razoabilidade, inexistente no âmbito federal, que inibe excessos e impõe coerência aos atos da administração pública (art. 13); e estabelece o dever do agente público de motivar decisões, ou seja, apresentar fundamentos (art. 13, § 2º).

No âmbito da Justiça, a Carta mineira reproduz algumas das principais conquistas do texto federal. Os constituintes mineiros incluíram os juizados especiais na estrutura do Judiciário (art. 96), o que con-

tribuiu para agilizar os procedimentos judiciais, e fortaleceram o Ministério Público (arts. 119 a 123) e a Defensoria Pública (arts. 129 a 131), órgãos que atuam em defesa do interesse social e do cidadão.

### **Excessos justificados**

As muitas demandas apresentadas aos deputados e a necessidade de seguir a espinha dorsal da Constituição da República resultaram num texto extenso e com muitas medidas pendentes de regulamentação e até mesmo difíceis de cumprir. Residem aí as principais críticas à Constituição Estadual de 1989. “Ela trouxe, por exemplo, a questão dos direitos e garantias fundamentais (Título II), que não precisaria ser reproduzida, pois faz parte da Constituição Federal e vale para todos os Estados”, afirma Natália.

A professora também considera excessivo o espaço dedicado aos Atos das Disposições Transitórias, que disciplinam a transição entre a ordem constitucional anterior e a atual, estendendo para o fu-

turo uma série de situações a serem apreciadas pelo Legislativo. Na avaliação de Natália, o fato de que tantos assuntos dependam de regulamentação posterior cria insegurança jurídica, o oposto do que se espera de uma constituição.

Leonardo Noronha vê outro problema: a falta de mecanismos que garantam o cumprimento de algumas conquistas. “Há uma série de direitos contemplados sem a correspondente definição de obrigações. Tem-se, às vezes, a titularidade dessas obrigações, mas não a vinculação que garanta efetividade ao direito. Isso é fruto de ingenuidade, da ausência de uma visão financeira e orçamentária das coisas, que está surgindo somente agora”, afirma.

Tanto Natália quanto Noronha ressaltam, no entanto, que esses não são pontos necessariamente negativos, mas características de uma constituição elaborada num momento em que vieram à tona demandas reprimidas pela ditadura.

Embora concorde que o texto é extenso, o gerente de Redação da Gerência-Geral de Consultoria Temática da ALMG, Marcílio França Castro, que assessorou a Secretaria-Geral da Mesa na Constituinte, é mais enfático ao destacar as circunstâncias da época. “Aquele texto é o resultado de um jogo político e de um jogo social necessário. Vejo-o como uma etapa importante, não negativamente”, afirma. ◆

Ricardo Barbosa



Natália de Miranda Freire

---

As falas de Paulo Gazzinelli, Ronaldo Vasconcellos e Sandra Starling utilizadas nesta reportagem foram retiradas de depoimentos concedidos à coleção de documentários Memória & Poder, da TV Assembleia

---