20 anos da Constituição brasileira: balanço e perspectivas

Enviado por Daniel Christianini Nery
31-Out-2008

Mês passado nossa Constituição Federal completou 20 anos. Dia 05 de outubro de 1988, às 16 horas, foi promulgada a atual Carta brasileira. Neste texto, faremos uma breve análise dos pontos positivos e de alguns equívocos que permearam nossa “Constituição Cidadã”.

Primeiramente, cabe lembrar o contexto histórico em que nossa Lei Maior começou a ser elaborada. O país vinha de 25 anos de regime ditatorial, censura e perseguições da máquina estatal, que proibiam muitas manifestações de pensamento. Duas décadas sem eleições diretas. No plano internacional, o regime comunista dava sinais de falência (um ano depois, o muro de Berlin cairia) e a globalização ainda era um sonho incipiente. O Brasil vinha de uma insegurança jurídica quanto aos direitos assegurados ao cidadão. Por vários momentos na história, as leis foram sumariamente revogadas e os direitos afastados. A sociedade estava cansada de sustos institucionais. Esse receio de criar e extinguir direitos ao bel prazer do Estado impunha uma constitucionalização de muitos direitos que, a bem dizer, em uma sociedade sem grandes sobressaltos políticos e jurídicos, não teriam necessidade de constar no texto da Lei Maior. Foram constitucionalizadas questões como a taxa de juros anual, o desejo de erradicação da pobreza, o princípio da moralidade na Administração Pública, o colégio D. Pedro II no Rio de Janeiro, o sistema tributário nacional, o idoso, o casamento, o índio, os esportes, o sistema previdenciário e outros tantos temas que efetivamente estão longe do conceito de “constituição material” ensinado nos livros de doutrina, segundo o qual a Constituição deve tratar basicamente dos seguintes assuntos: i) separação de poderes; ii) organização e funcionamento do Estado; iii) garantias e direitos individuais do cidadão. De fato, até por uma questão lógica, a moralidade nem precisava estar escrita na Lei Maior para ser item obrigatório na atuação da Administração. Da mesma forma, instituir juros fixos anuais por meio da Constituição demonstra a falta de conhecimentos básicos de Economia. Em que pese toda a consideração que nosso país deve ter com os idosos, não há dúvidas de que o assunto poderia ser tratado de forma mais acertada em leis ordinárias (como de fato foi), ao invés de inflar o texto constitucional com dispositivos programáticos sobre o tema. O mesmo raciocínio pode ser utilizado com relação à exceção aberta ao colégio D. Pedro II, que definitivamente não diz respeito às normas que definem a estrutura das relações de poder em um país e o sistema de garantias de seus cidadãos.

Alguns dizem que este excesso de normas, detalhamentos e explicações poderia ser justificado por nossa História. O Brasil, colônia de uma nação pródiga em burocracia, papeladas e documentos, lastreado no estrito cumprimento das regras escritas, possuiria em sua raiz uma cultura do papel, da lei em minúcias, do “onde está escrito que eu não posso fazer isso?”. Daí o argumento, propalado por muitos juristas, de que uma Carta principiológica não teria, no Brasil, a mesma eficácia que tem em outros países. Além dessa suposta raiz histórica, a visão da época também colaborou para algumas agruras constitucionais: Por retratar o final de um período militar, o texto original trouxe uma preocupação de manutenção de atividades econômicas, ditas essenciais, na mão do Estado. O Brasil preocupou em manter a estatização de setores econômicos, enquanto o regime socialista ruía e as idéias liberais proliferavam. Também impôs, em muitos casos, restrições intransponíveis para o aumento da produção nacional. Em termos práticos, a Constituição tratou de garantir benefícios a todos, sem dar condições aos agentes econômicos de prover os recursos e o ambiente para criação de riquezas, de forma a sustentar tais benefícios. Como resultado desse cenário, dessa desconfiança legislativa, das inúmeras gamas e opiniões da Assembléia Constituinte e das louváveis intenções de alguns políticos em resolver todos os problemas da humanidade com uma simples canetada, a Carta Magna reviu direitos políticos e sociais brasileiros, no intuito de fortalecer as instituições e a democracia. O projeto original, com mais de 550 artigos, foi se transformando até a estrutura aprovada: 318 artigos, 946 incisos e mais de 500 parágrafos, contando com o texto das Disposições Transitórias. Desses, cerca de 200 dispositivos dependiam de leis futuras, e muitos continuam na eterna espera. Aliás, este é outro aspecto criticável em nossa Constituição: embora ela trate de muitos assuntos, vários deles dependem de norma regulamentadora, e, por este motivo, muitos temas importantes para o cidadão ainda não foram regulamentados. A reforma tributária e a reforma política, entre outros exemplos, ainda aguardam ansiosamente na fila de projetos de lei.

E, por fim, em um país que acabava de sair de um regime ditatorial, houve a instituição da medida provisória. Criada para situações de relevância e urgência, este instituto acabou se tornando o muro de arrimo de muitos Governos e a válvula de escape para lampejos de irresponsabilidade. A utilização desenfreada deste artifício e suas repetidas reedições criou o mundo da “ditadura democrática” e das “normas provisórias de caráter permanente”, onde o precário se torna definitivo e a urgência nem sempre se demonstra urgente. Este panorama histórico, cultural e político de nosso país é imprescindível para conseguirmos entender as modificações já existentes em nossa Constituição e concluirmos acerca da utilidade e relevância de nossa Lei Maior. Isto porque, após 20 anos, nossa CF passou por 66 emendas, contando as modificações de revisão (art. 3º ADCT), ou seja, cerca de 3 remendos por ano. Por isso, transformou-se em uma das constituições mais emendadas do mundo. Parte disso, em verdade, devido ao excesso de normas alheias ao conceito material de Constituição (de fato, de todas essas emendas, poucas dizem respeito à forma de relação do Governo com o Poder ou os direitos e garantias do cidadão). Assim, chega-se à conclusão lógica de que nossa Carta Magna só precisou de inúmeras reformas porque efetivamente houve uma constitucionalização exagerada, que englobou assuntos diversos. Mas, se existem críticas à nossa extensa Constituição Federal, também não podemos esquecer dos muitos elogios àquela obra. De fato, entre as várias normas e princípios trazidos na Carta Magna, um merece inegável destaque: o princípio da ISONOMIA, tão importante que é mencionado 3 vezes no caput do mesmo artigo e muitas outras vezes no corpo da Lei: “Art. 5º Todos são IGUAIS perante a lei, SEM DISTINÇÃO de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, À IGUALDADE, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)” (grifo nosso) Este artigo remonta o artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que deu início ao Estado Social, situação em que o

Governo não só reconhece as relações entre os cidadãos e o Estado, como começa a atuar nessas relações, estabelecendo garantias a seu povo. E foi a partir desta idéia de igualdade (e os desdobramentos decorrentes dessa premissa) que se originaram entendimentos jurídicos de extrema importância, como as políticas de inclusão, as ações afirmativas e o início das políticas não-discriminatórias. Com efeito, a Carta de 88 foi virtuosa no estabelecimento de direitos e garantias individuais e coletivas e trouxe organização básica ao serviço público brasileiro. Também trouxe à baila as primeiras idéias sobre os direitos difusos e coletivos e estabeleceu uma separação estruturada dos Poderes. Outro importante dispositivo constante em nossa Carta foi relativo às situações de prisão e liberdade, bem como a expressa obrigação de motivar as decisões judiciais. Estes avanços permitiram a construção de uma nova visão política, jurídica e social sobre os temas. E este ambiente trazido pela Constituição de 1988 talvez nos traga uma das maiores incongruências de nossa geração. Àqueles que vivem dizendo que o jovem brasileiro é politicamente alienado, as pesquisas demonstram o contrário: nunca houve tantos jovens (menores de 30 anos) em atividades políticas no país, seja atuando nos três Poderes, seja por meio de ONGs ou entidades de apoio à sociedade. Porém, ao mesmo tempo, a população até hoje não se integrou totalmente ao ambiente político trazido pela CF... com raras exceções, não exerce uma fiscalização sob seus representantes e, até hoje, não conseguiu fazer uma proposta de lei. Por fim, recentemente vem surgindo a idéia de convocar uma nova Assembléia Constituinte, visando elaborar uma nova Constituição Federal. Em que pesem os comentários a favor da iniciativa, acredito que a idéia seja descabida, por três motivos. Primeiramente, pois a Constituição de 1988, como planejada, nunca foi cumprida em sua integralidade. Ao contrário, uma série de normas nunca foi cumprida, sejam elas programáticas ou definidoras de direitos. Em segundo lugar, nossa sociedade possui hoje o mesmo pensamento equivocado do final dos anos 80, entendendo que a mera transcrição de ideais e desejos em um texto constitucional seja suficiente para acabar com toda a miséria brasileira. De nada adiantaria uma Constituição com normas novas, inoportunas e inviáveis (do ponto de vista jurídico, social e/ou econômico), com o objetivo populista (e eleitoreiro) de trazer a felicidade nacional. Qualquer lei que traga normas inócuas, que não se materializem no dia-a-dia, não será levada a sério. Este é o principal defeito da Constituição atual e, nos dias de hoje, é o maior risco para a criação de uma nova Carta. Como terceiro motivo, entendo que este grave problema da Constituição (excesso de assuntos) só pode ser sanado com uma grande modificação do nosso arcabouço legal. Explica-se: já é de amplo conhecimento que o Poder Legislativo não consegue criar as normas complementares à Constituição, necessárias para regulamentar uma série de assuntos de extremo interesse para a sociedade. Por isso, excluir todos os assuntos “extras” da Constituição traria o vácuo jurídico para uma série de situações, antes tratadas no texto maior, e a partir de então, retiradas. Daí conclui-se que um enxugamento do texto constitucional só seria possível após a edição de uma série de leis ordinárias sobre os assuntos que, somente depois, poderiam ser retirados do texto constitucional. Em resumo, o contexto histórico brasileiro mudou bastante nos últimos anos. A democracia vem se fortalecendo e o receio de novas ditaduras e golpes já não é tão forte nos brasileiros. É sabido que a Constituição Federal de 1988 trouxe normas inaplicáveis e até mesmo indesejadas, mas também nos brindou com vários avanços em termos de direitos individuais e coletivos. Atualmente, a estrutura jurídica atual nos permite uma série de modificações saudáveis para o texto constitucional, mantendo os principais avanços trazidos pelo texto de 1988. Justamente por este motivo, talvez o melhor caminho seja prestigiar o texto já existente e buscar a reestruturação jurídica, por meio de leis ordinárias, visando uma diminuição do texto, para manter nossa Constituição Federal mais forte, mais aplicável ao dia-a-dia e mais “cidadã”.