

Carta é renovadora nos direitos individuais e coletivos

LUIS FRANCISCO CARVALHO Fº
Do equipe de articulistas

Apesar de uma nítida ambigüidade, é indiscutível o perfil renovador do capítulo que cuida dos direitos individuais e coletivos. A nova Carta, além de revitalizar as funções do Legislativo, introduz na vida política do Brasil uma série de mecanismos que, ao menos no plano formal, pode assegurar mais liberdade para a pessoa, mais transparência e menos abuso de poder.

O capítulo dos direitos e garantias fundamentais é uma espécie de retrato do país: progressista e conservador, moderno e arcaico. O detalhismo se sobrepõe à precisão. Declarações de liberdade embaralham-se com restrições ditadas pelo autoritarismo e pelos interesses corporativos. Assegura, por exemplo, o acesso às informações governamentais, mas protege de maneira vaga e temerária os segredos de Estado; permite a greve irrestrita, mas mantém as amarras da estrutura sindical vigente. A maioria das soluções foi obtida pelo entendimento partidário; com uma mão se dá, com a outra se retira. Contudo, o saldo é positivo.

Faltou ousadia política em muitas decisões do capítulo, mas também houve coragem. As normas definidoras dos direitos e garantias individuais têm aplicação imediata. O mandado de injunção oferece ao país uma alternativa para as omissões do Congresso Nacional. Fica estabelecido também o propósito de varrer a censura. A grande questão, agora, é saber como os princípios serão incorporados à vida cotidiana e institucional do país. Sem vigilância, os avanços podem ficar comprometidos: a nova Constituição é apenas um começo e a tradição autoritária é poderosa no Brasil.

A trajetória da nova Constituição iniciou em 1985 com os trabalhos da Comissão Afonso Arinos — idealizada por Tancredo Neves e nomeada pelo presidente José Sarney. O texto que resultou deste organismo não serviu de base para o Congresso constituinte, mas muitas de suas formulações acabou prevalecendo com mudanças de estilo. A figura do habeas-data é o exemplo mais importante desta influência. Execrada pelas esquerdas no momento de sua instalação (pelo elitismo que transmitia) e execrada pela direita quando o anteprojeto foi anunciado (pelas reformas que propunha), a Comissão Arinos acabou cumprindo um papel.

O regimento interno do Congresso constituinte optou por uma fórmula invertida de elaboração da Carta. Os parlamentares foram espalhados em subcomissões temáticas, responsáveis pelas primeiras sugestões. Foi uma verdadeira profusão de propostas e naquele instante valia tudo: loucuras, tolices, exageros e sonhos. O projeto foi sucessivamente penado até alcançar o plenário, mas nem por isso faltam sonhos, exageros, tolices e loucuras no texto que será promulgado.

As primeiras avaliações da nova Carta podem ser divididas em duas vertentes básicas: o ufanismo e o ceticismo. É preciso ficar claro, no entanto, que o texto não tornará o país ingovernável, nem resolverá os seus problemas estruturais. É apenas uma Constituição: não mata a fome, não faz chover, não antecipa o caos.

A seguir, a trajetória de algumas definições do Congresso constituinte para o capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais e sua repercussão pelo texto.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO

O fantasma da censura rondou durante todo o processo constituinte. Ao mesmo tempo em que os textos preparados pelas diversas comissões temáticas asseguravam a plena liberdade de manifestação, abriam possibilidades concretas de cerceamento. A intenção de muitos parlamentares era excluir do princípio os incitamentos à "violência" e as "discriminações de qualquer natureza"; outros, mais radicais no seu obscurantismo, pretendiam proteger a sociedade brasileira dos atentados "à moral e aos bons costumes". Todas as ressalvas, pelo subjetivismo que as caracterizam, abririam campo para o veto governamental. O Congresso constituinte acabou rejeitando estas propostas restritivas e adotou o critério da classificação por horário e faixa etária para o controle de espetáculos e diversões



Vista da sede do Superior Tribunal Federal (STF) em Brasília; em primeiro plano a estátua que simboliza a Justiça

públicas. Sobrou um único espaço para a censura, ainda que remoto: o capítulo que cuida dos meios de comunicação estabelece que os programas de rádio e TV deverão respeitar os valores éticos e sociais do indivíduo e da família. Resta saber como esta norma será regulamentada. Um artigo das Disposições Transitórias garante emprego aos atuais censores.

DIREITO DE PROPRIEDADE

A Carta afirma ser inviolável o direito de propriedade, mas assegura a sua função social. Com algumas exceções (reformas agrária e urbana), a desapropriação será indenizada previamente e em dinheiro. Foi no âmbito da reforma agrária que ocorreram as disputas mais acirradas no Congresso constituinte: de um lado a esquerda, de outro a UDR. Ronaldo Caiado firmou-se como nova liderança (desmoralizada depois pelo apoio à anistia das dívidas do Plano Cruzado) e venceu o confronto final: as fazendas produtivas não poderão ser desapropriadas para aquela finalidade. No capítulo dos Direitos Individuais ficou a garantia de que a pequena propriedade rural não poderá ser penhorada para o pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva. Nas cidades o texto é progressista: para combater a especulação imobiliária, "o solo não edificado, subutilizado ou não utilizado" poderá ser objeto de parcelamento, edificação compulsória, imposto progressivo e desapropriação (paga em títulos da dívida pública num prazo de até dez anos). O texto da propriedade urbana não gerou maiores conflitos políticos.

MANDADO DE INJUNÇÃO

Inspirado no Direito português, o mandado de injunção é uma das principais novidades do texto. Sua função é assegurar as liberdades constitucionais e as prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, quando a inexistência de norma regulamentar torne impossível o seu exercício. Como a

eficácia de muitos direitos depende da legislação ordinária e o Congresso Nacional pode demorar anos para regulá-los, o mandado de injunção é uma garantia de sua aplicação imediata. Depois da promulgação, o Poder Judiciário poderá ser chamado a preencher o vácuo legislativo, mas apenas para os casos concretos que examinar. A idéia não foi contestada durante as várias etapas de elaboração da nova Carta e só a partir do primeiro turno de votação começaram a surgir dúvidas quanto à proposta. O que se teme é a existência de decisões contraditórias por todo o país, o que poderia gerar instabilidade jurídica; mas esta é justamente a receita jurisprudencial. Além da sua utilidade prática, o mandado de injunção poderá conferir uma dimensão mais política para o Poder Judiciário.

HABEAS-DATA

De originalidade indiscutível, o habeas data foi idealizado para ser um instrumento constitucional capaz de assegurar ao indivíduo o acesso às referências e informações sobre a sua pessoa em entidades públicas e privadas, e de também garantir a retificação dos dados incorretos. O Congresso constituinte adotou a proposta desde o início dos trabalhos, mediante várias versões, mas a redação final não tem a qualidade e a precisão do texto sugerido pela Comissão Afonso Arinos. A nova Carta fala em "bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público", o que pode inspirar interpretações restritivas quanto à amplitude do mecanismo na esfera da iniciativa privada. Por outro lado, há um outro dispositivo na Constituição que representa um risco concreto para a eficácia do habeas data: estabelece o direito de receber informações dos órgãos públicos, mas ressalva o "sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".

SEGREDO DE ESTADO

Por incrível que pareça, passado mais de um século, ainda há documentos relativos à Guerra do Paraguai oficialmente ocultos da pesquisa historiográfica. E apenas um

exemplo. Existiram algumas tentativas de estabelecer na nova Carta o franqueamento da documentação governamental decorrido um período de tempo razoável (30 anos). A última proposta foi derrotada em plenário. Trata-se de um sintoma inequívoco de subdesenvolvimento político. Uma distorção obscurantista, inspirada na proteção do Estado, que persiste desde a proclamação da República e que pode continuar vigorando no Brasil: depende só da vontade dos governantes.

IGUALDADE

Todos, independentemente de sexo, cor, religião, posição ideológica etc., são iguais perante a lei. O Congresso constituinte acabou optando por um texto mais econômico, que não relaciona as discriminações proibidas. Eram tantas postulações e tantos segmentos interessados, que um problema relativamente simples de ser resolvido acabou gerando controvérsias. Os militantes do grupo homossexual "Triângulo Rosa", por exemplo, pretendiam incluir uma garantia expressa para que ninguém fosse discriminado em virtude de sua "orientação sexual"; os parlamentares de orientação evangélica reagiram à proposta e venceram. De qualquer maneira o princípio constitucional protege a todos.

CRIMES E PRISÃO

Se fosse mantido o impeto inicial dos parlamentares, o capítulo dos Direitos Individuais da nova Constituição poderia ser confundido com uma espécie de Código para a disciplina dos procedimentos penais. A inadequação era tão grande que a maioria destas propostas foram abandonadas durante os trabalhos. Sobraram muitos itens desnecessários, mas foram estabelecidos princípios constitucionais importantes para a matéria — uma reação política à tradição de violência do poder público no Brasil. A prisão só será possível em flagrante delito ou por ordem judicial e será comunicada ao Poder Judiciário e à família do preso; ficou assegurada a assistência de advogado. O texto dispõe que a pessoa civilmente identificada não

será submetida a indiciamento (que hoje só serve para estimular a corrupção policial), mas ressalva as hipóteses legais (o que pode gerar a ineficácia da norma). Apesar da insistência de setores reacionários, a idéia da pena de morte foi sepultada (pelo menos em tempos de paz); não haverá também penas de prisão perpétua, trabalhos forçados e banimento. Exageradamente e praticando um equívoco técnico, a Constituição define como inafiançáveis e insuscetíveis de anistia a tortura, o tráfico de drogas, o terrorismo e os crimes "hediondos".

EXERCÍCIO DE PROFISSÕES

A exigência do diploma para o jornalismo acabou simbolizando uma disputa polêmica no Congresso constituinte. Havia duas propostas básicas. Prevaleceu a que repete o texto vigente: estabelece a liberdade formal para a escolha das profissões, mas admite que a lei fixe condições especiais para o seu exercício. A alternativa liberal permitia apenas restrições às atividades que, mal desempenhadas, podem colocar em risco a segurança, a saúde e as liberdades públicas; vetava, ainda, qualquer limitação ao exercício das profissões vinculadas à expressão direta do pensamento e das artes. Como os sindicatos representam um poderoso cacife político, venceu o corporativismo.

EMPREGO

Uma das disputas mais dramáticas do Congresso constituinte foi a da estabilidade no emprego. Muito embora o anacronismo da tese da estabilidade fosse reconhecido até mesmo por parlamentares identificados como progressistas e pelos setores sindicais pragmáticos, a votação acabou sendo um divisor de águas. Mas a derrota da estabilidade era inevitável. Além de ser apresentada como um fator de desestímulo para a atividade produtiva, já que privilegia a incompetência profissional, havia um sentimento generalizado de que as empresas iriam encontrar meios de contornar a eficácia da decisão. A mais radical das propostas de estabilidade foi a que proibia demissões "sem justa causa" depois de terminado o período de experiência (90 dias de emprego). Foi aprovado um texto que remete para a legislação ordinária a proteção do trabalhador imotivadamente demitido. Ou seja, tudo continua como está.

GREVE

Uma das decisões mais controversas do Congresso constituinte. Foi aprovado o direito irrestrito de greve e vedada a iniciativa patronal (locaute). O texto dispõe que cabe aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade e o âmbito dos interesses que a greve poderá defender; acaba, assim, a interferência da Justiça do Trabalho. Por outro lado, as entidades sindicais estarão obrigadas a garantir a manutenção dos serviços indispensáveis à comunidade. O Centro foi o grande adversário desta proposta, alardeando o caos. Para os integrantes do grupo, está aberta a possibilidade para movimentos de inspiração política e não trabalhista: o seu projeto estabelecia limitações para os setores essenciais da economia e dos serviços e procurava ressaltar, ainda, a paralisação decretada sem prévia negociação. No que diz respeito ao direito de greve, o Brasil nunca teve um tratamento jurídico tão liberal. Não houve entendimento entre as lideranças partidárias e a posição das esquerdas prevaleceu em plenário.

SINDICATOS

O Congresso constituinte manteve intacta a estrutura sindical vigente, prolongando a era iniciada por Getúlio Vargas. Assegurou autonomia, retirando do governo o poder de intervenção, mas vetou a proposta modernizante do pluralismo. Isto significa que não poderão existir os sindicatos por empresa ou mais de uma entidade para a categoria numa mesma base territorial, como ocorre nos países democraticamente institucionalizados. A sindicalização é livre, mas a contribuição sindical continua compulsória — o valor será definido pela assembleia geral do órgão. Os parlamentares cederam às pressões do "peleguismo" (de patrões e empregados) e do que há de mais anacrônico no movimento sindicalista do Brasil. Como a unicidade e a contribuição obrigatória

garantem a sobrevivência financeira e burocrática das entidades, a sua direção poderá permanecer distante dos reais interesses dos trabalhadores e das empresas que formalmente representam: ao mesmo tempo em que as categorias não têm opção de escolha, as lideranças sindicais estão livres de concorrência. O PT (expressão da CUT no Parlamento) foi o único partido que se empenhou pelo fim da unicidade; aliado a uma minoria de constituintes, foi facilmente derrotado.

INVOLABILIDADES

Ficou garantido o sigilo da correspondência e das comunicações telefônicas e telefônicas. O chamado grampeamento telefônico (bastante praticado, mas não permitido pela Carta atual) poderá ser autorizado pelo Poder Judiciário, para fins de investigação criminal. Esta é a modificação importante na matéria: o domicílio, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas também são invioláveis; no caso de violação, o texto assegura ressarcimento pelos danos morais e materiais sofridos.

MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

É outra inovação do Congresso constituinte. Trata-se de um instrumento constitucional que permite às associações, sindicatos e partidos políticos a tutela dos interesses de seus membros ou associados. Hoje há um princípio jurídico segundo o qual ninguém pode postular direito em nome de outro, salvo os casos previstos em lei; amplia-se a agora a exceção. A utilidade do mandado de segurança coletivo está na despersonalização da disputa judiciária nas hipóteses em que ele é juridicamente possível. O tema não provocou polêmica entre os constituintes e foi aprovado através de acordo firmado entre as lideranças partidárias.

VOTO

A futura Constituição mantém a obrigatoriedade do voto. É uma inversão do princípio da cidadania: a participação política não é uma prerrogativa, mas um gesto compulsório — uma espécie de cabresto eleitoral. Foram poucas e quase imperceptíveis as vozes que se levantaram contra a idéia do voto obrigatório no Congresso constituinte. Como se pune a abstenção, o princípio serve para transmitir uma imagem falsa e formal de participação democrática. Um atraso. Nesta matéria, as divergências ficaram por conta do voto facultativo aos 16 anos. A proposta foi vitoriosa em todas as etapas dos trabalhos constituintes, mas quase foi eliminada do texto final. É um novo e poderoso contingente de eleitores, o que interessa aos partidos políticos. O argumento que pesava contra a aprovação do voto dos menores é o fato de que a pessoa só adquire responsabilidade penal a partir dos 18 anos de idade.

CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE

Ao menos no plano formal haverá maiores condições de controle da constitucionalidade dos atos normativos do poder público (leis e decretos). Pela sistemática vigente, o procurador-geral da República (de livre nomeação do Poder Executivo) pode arguir, em tese, a inconstitucionalidade de uma norma; ou seja não existe controle. O novo texto representa um avanço inegável: estabelece que também os governadores de Estado, os partidos políticos com representação no Congresso, as Mesas do Senado, da Câmara e das Assembleias Legislativas, o Conselho Federal da OAB e as confederações sindicais poderão exercer este papel de vigilância. No Congresso constituinte sempre houve uma certa unanimidade em relação a este aperfeiçoamento institucional. As divergências ficaram por conta da criação de uma Corte Constitucional, inspirada nos modelos das democracias europeias (juizes com mandato e indicados paritariamente pelos três Poderes). O "lobby" da Justiça prevaleceu e, a partir dos trabalhos da Comissão de Sistematização, o tema foi esquecido. Os constituintes optaram por manter o Supremo Tribunal Federal como órgão de cúpula do Judiciário, mas diminuíram quantitativamente as suas atribuições. Assim, estará mais apto para zelar pelo respeito do poder público aos princípios da nova Constituição.