

Constituição não dá o céu

João Vitor Strauss

Jornal do Brasil — O que pode dizer uma Constituição a respeito de um país?

Jorge Miranda — Eu diria que um país é tanto mais avançado quanto mais consciência tiver da importância de sua Constituição, quanto mais amor tiver à sua Constituição.

JB — Qualquer que seja ela?

Miranda — Não. Deve constar, naturalmente, que a Constituição mereça esse amor.

JB — Onde isso se verifica?

Miranda — A experiência mostra que os países que são economicamente, culturalmente, politicamente mais estáveis e avançados, são também aqueles em que a Constituição desempenha um papel mais forte e em que ela é entendida e compreendida por seus cidadãos.

JB — A propósito, essas Constituições bem-amadas tratam dos chamados direitos sociais, como se está fazendo detalhadamente na futura Carta brasileira?

Miranda — Observa-se um fenômeno curioso. Esses direitos não aparecem nas constituições dos países mais desenvolvidos, em que os direitos sociais estão garantidos na prática. A Constituição holandesa é recente, de 1983, mas não tem direitos sociais. A sueca é um pouco anterior e não tem direitos sociais. A canadense, de 1982, é uma carta de direitos e liberdades, mas não de direitos sociais. Nunca se fez emenda, igualmente, na Constituição americana para acrescentar direitos sociais.

JB — E nos países subdesenvolvidos?

Miranda — Em todos os países subdesenvolvidos — ou onde há grande divisão ou contraste social e econômico — aparecem sempre direitos sociais. A Constituição mexicana, em vigor desde 1917, é um exemplo. É o caso da francesa de 1946, cujo preâmbulo continua em vigor na Constituição de 1958. É o caso da italiana de 1947. O da portuguesa de 1976. O da espanhola de 1978. O da peruana. O da equatoriana. Sem falar dos países africanos, que pertencem a uma civilização diferente da nossa.

JB — O que explicaria esses dois estilos?

Miranda — Nas constituições dos países desenvolvidos não tem muito sentido prometer essas coisas, porque elas já estão na consciência jurídica da comunidade. Ao contrário, em países socialmente menos avançados é importante prometer. É uma forma de se encontrar certo equilíbrio social, evitar as rupturas e tensões.

JB — Não seria temerário estabelecer direitos como, por exemplo, habitação, saúde ou instrução, que o Estado não tem condições materiais de honrar?

Miranda — Quem promete uma sociedade ideal para amanhã é um demagogo. Mas em termos prudentes a consagração dos direitos sociais na Constituição pode ter um efeito propulsor de modificações. Em Portugal, muitos dos direitos sociais que estão na Constituição estão longe de serem conquistados, mas outros estão muito mais perto, como o direito ao ensino.

JB — Como avalia a tese segundo a qual as Constituições deveriam restringir-se a definir um sistema de governo, deixando tudo o mais, como os direitos sociais e a ordem econômica, por conta da legislação ordinária?

Miranda — Parece-me que isso não pode ser assim nem mesmo nas Constituições liberais do Século XIX: todas elas tinham normas sobre o direito de greve. Para os liberais desse século, uma constituição não deveria ocupar-se da economia. Deveria ser economicamente neutra. A experiência mostra que por trás dessa tese não deixa de estar presente uma maneira determinada e nada neutra de encarar a vida econômica. Por isso é que a partir das constituições mexicana de 1917 e alemã de 1919 todas as cartas têm normas sobre matérias econômicas.

JB — Uma Constituição deveria ser, então, um programa econômico?

Miranda — Não. Outra coisa é dizer isso. Há uma grande diferença entre as constituições do Estado Social de Direito e as constituições dos Estados marxistas-leninistas. Nestes já fica definido o rumo do socialismo, do comunismo: é o planejamento autoritário, burocrático, centralizado e imperativo da economia. Ao contrário, a Constituição de um estado social democrático não é um programa econômico. Contém, sim, normas sobre direitos e deveres econômicos dos cidadãos, dos grupos, formas de intervenção do Estado para a conversão de desigualdades, para a proteção dos mais fracos, para a proteção do consumidor, para a proteção da ecologia.

JB — Até por consagrar direitos sociais e regular a ordem econômica, a nova Constituição que se elabora em Brasília é criticada como prolixa. Uma Constituição deve ser breve?

Miranda — Napoleão Bonaparte, o imperador francês, dizia que uma Constituição deveria ser breve e... obscura. Eu digo que uma Constituição pode ser longa, mas deve ser clara.

JB — Por quê?

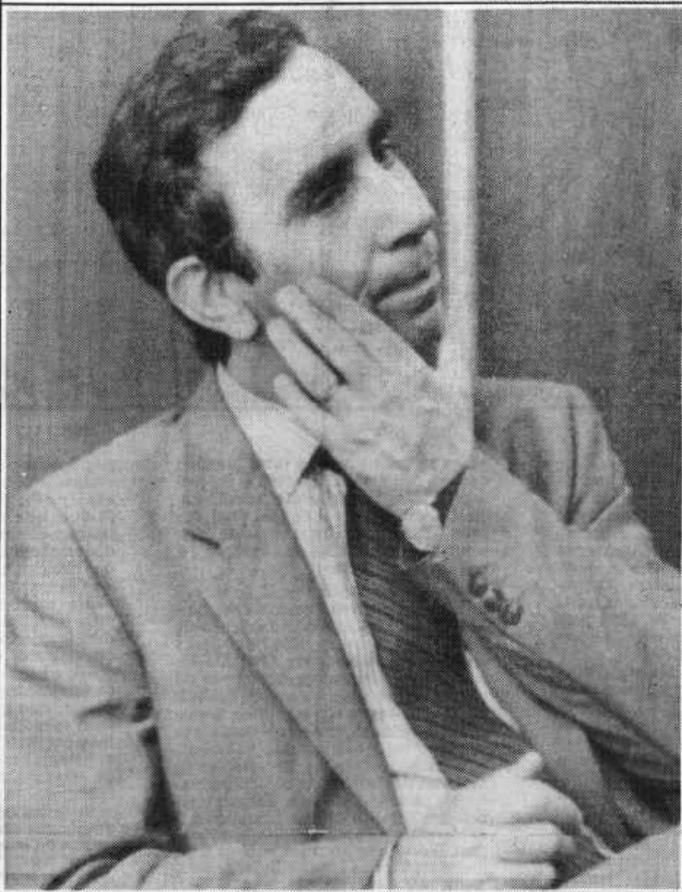
■ SÃO PAULO — Casado com uma colega de profissão e já notificado pelo mais velho de seus quatro filhos, de apenas 15 anos, da intenção de seguir a mesma trilha dos pais, o constitucionalista português Jorge Miranda, nestes dias em visita ao Brasil, inclui-se no restrito círculo de estudiosos que tiveram a rara oportunidade de colocar em prática algumas de suas próprias teorias.

Acumulando hoje, aos 47 anos, os títulos de professor catedrático de direito constitucional em duas respeitadas universidades portuguesas — a de Lisboa e a Católica —, aos 35 Miranda participou como deputado constituinte da elaboração da Carta que atualmente vigora em Portugal, democraticamente votada em 1976 após as

quatro décadas da ditadura Salazarista.

Convidado pelo Instituto Pimenta Bueno de Estudos e Pesquisas de Direito Constitucional, criado por especialistas da USP, Miranda participou em São Paulo de uma congestionada maratona de palestras e debates. Esta entrevista a João Vitor Strauss, chefe de redação da sucursal paulista do JORNAL DO BRASIL, começou numa pequena sala da Fundação Getúlio Vargas, (onde acabara de fazer uma conferência, prosseguiu no interior de um automóvel pelo caótico trânsito da cidade e terminou no saguão do Shopping Center Eldorado, onde o aguardava para jantar o jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, presidente do Instituto Pimenta Bueno.

São Paulo — José Carlos Brasil



Miranda — É indispensável que a linguagem constitucional seja clara, para que o cidadão comum não se perca. Ela não deve ser objeto de estudo de advogados e juristas, como um Código Civil com 2 mil ou 3 mil artigos. Deve ser um guia cívico do povo, que lhe permita conhecer seus direitos e deveres.

JB — A Constituição brasileira em elaboração parece-lhe clara?

Miranda — Sem qualquer crítica ou intromissão nos assuntos do Brasil, eu diria que causa uma certa impressão notar que o texto é muito pesado, muito longo. Não é enxuto. É muito carregado. Aparecem artigos com não sei quantos itens...

JB — E quanto à Constituição portuguesa?

Miranda — É um texto muito longo. Compreende um preâmbulo e 300 artigos. É uma das Constituições mais longas do mundo. Maior do que a portuguesa, talvez só a indiana e a peruana. Entretanto, seus artigos em geral são bastante sintéticos, com regras bastante genéricas, tentando tanto quanto possível serem claros e enxutos.

JB — Entre Portugal e o Brasil há influências constitucionais?

Miranda — As duas primeiras Constituições portuguesas têm uma relação umbilical com o Brasil. A primeira, votada em 22 de setembro de 1822, incluía o Brasil como reino unido, sem que se soubesse, pela dificuldade das comunicações, que a independência do Brasil já fora declarada. A segunda Constituição portuguesa foi feita no Brasil, no Rio de Janeiro, em apenas sete dias, por Dom Pedro I, que foi o Dom Pedro IV de Portugal. Ele simplesmente copiou, adaptando, a constituição brasileira de 1824. Foi outorgada por ele em 1826, deixou de vigorar algumas vezes, mas voltou a vigorar ininterruptamente de 1842 a até 1910. Para um país latino, pode-se considerar um período extremamente longo.

JB — E quanto às Constituições posteriores?

Miranda — Tivemos a terceira Constituição em 1838. Foi efêmera. A quarta foi a Constituição republicana de 1911. Sua fonte principal foi a Constituição republicana brasileira de 1891. A quinta foi a Constituição do regime de José de Oliveira Salazar, de 1933, uma das fontes de inspiração da Constituição outorgada no Brasil por Getúlio Vargas em 1937: a Constituição do Estado Novo Português tem muita parentesco com a do Estado Novo brasileiro. A Constituição agora em vigor é a de 1976.

JB — Algum paralelo a registrar com o Brasil neste caso?

Miranda — A Constituição portuguesa de 1976 é pós-revolucionária,

pois surgiu na seqüência dos dois anos da Revolução dos Cravos. O Brasil não teve uma revolução. Mas a transição democrática aqui iniciada em 1985 não deixa de ter alguma aproximação com a experiência constitucional portuguesa. A Constituinte portuguesa teve menos liberdade do que a brasileira, justamente porque algumas decisões fundamentais já estavam tomadas pela Revolução. Isso explica também que a Constituição portuguesa tenha sido feita num período relativamente curto — dez meses, incluídos dois meses ocupados com a definição das regras do regimento parlamentar. Mas não há dúvida de que tar vêm no Brasil, como em Portugal, se deu um salto de uma ordem constitucional para outra.

JB — Em que medida tal mudança correspondeu às expectativas em Portugal?

Miranda — A nova Constituição representou um pouco, por vir em seqüência a uma revolução, a idéia de um novo começo. É um pouco a idéia de que uma nova era vai se abrir. Isso se liga ao fenômeno também presente agora no Brasil, de uma certa mitologia em volta da Constituição. Em Portugal criou-se nos primeiros anos de vigência da Constituição aquilo que eu chamo de ilusão constitucional.

JB — Em que se iludiram os portugueses?

Miranda — Ilusão constitucional é a expectativa de que alguns problemas do país pode em ser facilmente resolvidos através das normas constitucionais. Ou, no sentido inverso, descarregar sobre a Constituição todas as frustrações, todos os males do país. Devido a essa mitologia constitucional não poucas forças políticas, sindicatos, confederações profissionais têm vindo dizer que os males do país resultam da Constituição.

JB — Como prevenir-se contra a ilusão?

Miranda — No que diz respeito a mim tentei, desde o princípio, invocando a minha capacidade de deputado constituinte, chamar a atenção para a necessidade de se desmistificar a Constituição. Não se deve esperar dela nem o paraíso nem o inferno. Seria maravilhoso que a Constituição resolvesse os problemas do país. Infelizmente, apesar de algumas normas constitucionais — precisas umas, vagas outras —, mas apontando para metas generosas, o país continua a ter muitos de seus problemas. A verdade é que se tem verificado que a situação do país é consequência não da Constituição, mas da conjuntura econômica.

JB — Que resultados se obtiveram, por exemplo, no tocante à ad-

ministração pública, detalhadamente tratada na Constituição portuguesa, a ponto de se estabelecer que deixasse de ser burocrática?

Miranda — A situação é ambivalente. Há de tudo. Há funcionários públicos que servem efetivamente ao Estado e também há o servidor que entrou por nepotismo ou por compadrio partidário. Mas o apoio familiar diminuiu. Hoje é mais importante o nepotismo a nível partidário e não a nível de relações de parentesco. Há também um desfasamento entre o setor público (administração direta) e o setor empresarial do Estado, fortíssimo em Portugal. Por exemplo, o gestor de bancos do Estado ganhava há pouco tempo mais do que o primeiro-ministro. No setor público empresarial há também o nepotismo partidário: em vez de os órgãos de gestão serem preenchidos por gente competente, muitas vezes são preenchidos por ex-dirigentes partidários que vão tirar dali suas aposentadorias.

JB — Poderia citar exemplos de excessos de regulamentação contidos na Constituição portuguesa?

Miranda — Os principais fundamentos econômicos da Constituição portuguesa são abertos, mas há algumas normas bastante fechadas. Uma delas é a que diz que as nacionalizações de empresas feitas entre 1974 e 1976, durante a revolução, são irreversíveis, não podem ser revogadas. Essa norma não faz sentido. É algo contrário às leis econômicas. E só agora ela vai ser modificada com a revisão constitucional que teremos pela frente.

JB — Encontra exageros no que se votou até agora da futura Constituição brasileira?

Miranda — Não posso dizer que saiba de tudo, mas parece-me que em alguns casos estará havendo exagero em matéria de direito.

JB — Como avalia, por exemplo, a inclusão da licença-paternidade no texto constitucional?

Miranda — Isso é exagero. Na Constituição portuguesa temos uma norma obrigando o Estado e a sociedade à proteção da maternidade. Em princípio, concordo. Não concordo com a estipulação do prazo. Isso não é matéria para a Constituição. Colocar esse prazo no mesmo nível do mandato do presidente da República é desconhecer o que é uma Constituição.

JB — E quando ao habeas-data, que possibilitará ao cidadão tomar conhecimento das informações sobre sua pessoa arquivadas pelo Estado?

Miranda — Parece-me redundante em face de outras normas que já estão na Constituição, que decorrem até do sistema constitucional de princípios: o mandato de segurança, por exemplo.

JB — Como avalia o mandato de injunção, que permitirá exigir a regulamentação, por lei ordinária, de normas constitucionais em aberto?

Miranda — Eu não conheço bem a figura. Não a conheço no direito constitucional internacional. É novo. É uma originalidade e eventualmente uma redundância, porque a mesma Constituição já possibilita a satisfação do interesse em jogo pelo direito de ação em caso de inconstitucionalidade por omissão.

JB — E quanto a esta nova figura?

Miranda — Nós em Portugal temos a figura da inconstitucionalidade por omissão. É interessante. Falta saber como é que a lei vai regulamentá-la. A grande dificuldade está em que um Tribunal não pode fisicamente obrigar o legislativo a fazer isso, ou seja, aprovar uma lei.

JB — O que recomendaria da Constituição portuguesa aos constituintes brasileiros?

Miranda — Recomendaria vivamente que, em matéria de direitos e liberdades fundamentais, consignassem as regras que constam do artigo 18 da Constituição portuguesa e que tentam garantir mais apertadamente as liberdades dos cidadãos. Parece que a Constituição portuguesa nisso vai muito mais longe do que o projeto constitucional brasileiro.

JB — E que diz o artigo 18?

Miranda — Diz que os direitos, liberdades e garantias vinculam as entidades públicas e privadas. Diz que as restrições aos direitos, liberdades e garantias são excepcionais. Só podem ser feitas na base da lei. Não podem ser retroativas.

JB — E quanto à norma constitucional já aprovada no Brasil, segundo a qual as Forças Armadas são responsáveis não só pela segurança externa, como também pela interna?

Miranda — Eu entendo que as Forças Armadas só são garantidoras da segurança externa. Nós também em Portugal tivemos esse debate, e ficou claro que a função das Forças Armadas é a garantia da independência nacional. Podem ser chamadas excepcionalmente a colaborar em caso de Estado de Sítio; podem ser chamadas a colaborar em funções de caráter econômico. Mas subordinadas ao poder civil. Não podem ser um poder autônomo.

JB — Com dispositivos constitucionais dessa natureza algum país poderia ser recebido como parceiro de nações civilizadas, a exemplo dos países da Comunidade Econômica Europeia, da qual faz parte Portugal?

Miranda — Bom... eh... Não sei.

Direitos
Nas constituições dos países subdesenvolvidos, ou onde haja grande divisão ou contraste social, aparecem sempre direitos sociais.

Neutralidade
As constituições liberais do século XIX queriam ser neutras em economia, mas não deixaram tudo para a legislação ordinária.

Clareza
Ao contrário de Napoleão, que queria uma constituição breve e obscura, digo que ela pode ser longa, mas deve ser clara.

Frustração
É necessário desmitificar a Constituição, para que não se espere demais ou não se descarregue sobre ela todas as frustrações.

Omissão
O mandato de injunção é uma originalidade. Em Portugal temos a figura da inconstitucionalidade por omissão. É interessante, mas complicado.

Autonomia
Em Portugal estabeleceu-se que as Forças Armadas podem colaborar excepcionalmente no estado de sítio. Não podem ser um poder autônomo.