

Pensando a democracia, a república e o Estado de Direito no Brasil

O livro que ora apresentamos ao leitor é parte de um esforço coletivo feito pelos autores com o apoio do Banco do Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) no sentido de entender três elementos da conjuntura brasileira: a crise da democracia, a corrosão dos valores republicanos e a politização das estruturas do estado de direito. É possível afirmar que depois de muitos obstáculos o Brasil passou por um processo de construção democrática exitoso entre 1988 e 2014. Depois de 21 anos de ditadura militar e após 1988, o país se abriu ao século XXI com um sistema político democrático recente, mas fortalecido e razoavelmente consolidado. Entre as eleições de 1994 e 2010 foi superado com relativo sucesso o problema do revezamento entre maioria e minoria, governo e oposição. Nenhum ator político relevante questionou o resultado das eleições de 1989, 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010. Podemos ir além nesta análise. Os vencedores conseguiram a legitimidade para propor políticas públicas de acordo com a sua visão. Assim, Fernando Henrique Cardoso foi capaz de estabilizar a moeda, propor um programa de privatizações e a lei de responsabilidade fiscal. Por sua vez, o ex-presidente Lula foi capaz de implantar políticas de redução da pobreza e ampliar o valor do salário mínimo. O mais relevante em relação a tais políticas é que com o tempo elas foram aceitas pelos dois partidos, PSDB e PT, que governaram o país durante este período. O Partido dos Trabalhadores, vitorioso em 2002, manteve as políticas de estabilização e o PSDB, durante a campanha eleitoral de 2010, comprometeu-se com a continuidade das políticas sociais implantadas a partir de 2002. Assim, não temos motivos para supor que ambos os fatos não tenham produzido resultados amplamente positivos. Pelo contrário, índices de apoio à democracia no Brasil subiram, ao mesmo tempo em que a desigualdade e a pobreza diminuíram significativamente. Todos esses dados apontavam na direção de um forte consenso democrático.

Surpreendeu tanto a cientistas políticos quanto a historiadores e juristas a velocidade com que este consenso se rompeu. O período de degradação democrática se abriu com as manifestações públicas de 2013. Iniciadas no campo político da esquerda, havia ali uma novidade: nas bordas dessas manifestações fervia um imaginário conservador, regressivo ou escancaradamente reacionário. As eleições de 2014 já expressavam um realinhamento mais formal entre elite e classe média, de um lado, e setores populares de outro. Ainda em novembro de 2014, o PSDB pediu a impugnação da chapa vencedora.

Em 2015, surgiram manifestações de rua pelo *impeachment* e contra a corrupção. A mobilização de rua seguiu até o impedimento da presidente Dilma Rousseff em abril de 2016. Foi neste contexto que ocorreu um alinhamento judicial com força suficiente para atingir o governo eleito e o sistema político. Sobra apenas o *outsider* Jair Bolsonaro, cuja vitória nas eleições de 2018 acrescenta um elemento a essa conjuntura: a reabilitação do período de ruptura com a democracia entre 1964 e 1985 que é relegitimado pela própria política eleitoral.

Entre 2017 e 2018, uma parceria entre o BDMG Cultural e a Universidade Federal de Minas Gerais, por meio dos projetos “Democracia Participativa” e “República”, viabilizou a realização de um seminário intitulado “Pensando a democracia, a república e o Estado de Direito no Brasil”. Ao longo de diversas sessões, o seminário reuniu especialistas de todo o Brasil, em diferentes áreas do conhecimento, que buscaram refletir sobre o tema a partir da análise de três questões principais: os problemas da construção democrática brasileira; as deficiências das estratégias de construção republicana e a forte singularidade do tipo de estado de direito construído no Brasil. Esta coletânea reúne parte dos trabalhos apresentados durante o seminário e textos de outros autores convidados posteriormente. Iremos rapidamente tentar circunscrevê-los nesta introdução.

I Problemas para a construção democrática brasileira

A conjuntura entre 1985-2013 foi muito semelhante à de 1946-1964 no que diz respeito ao otimismo com o qual a democracia foi abraçada no momento da sua reinstituição. O fim da ditadura militar foi marcado por um amplo otimismo pela volta do poder para as mãos dos civis, independentemente do fato de o Brasil, ao lado do Chile, ter tido a transição mais conservadora da América do Sul. Não houve eleições associadas ao ato da democratização, uma vez que este é um dos pontos nevrálgicos das elites do país. Assim, diferentemente de Chile, Argentina e Uruguai, houve maior continuidade no Brasil entre autoritarismo e democracia.¹ Também não houve justiça de transição e nem expurgos no poder judiciário, tal como ocorreu imediatamente na Argentina e ao longo

¹ Este argumento pode ser disputado no caso do Chile onde não houve continuidade eleitoral, mas houve continuidade das regras eleitorais que favorecem a representação da direita no sistema político. Sznjajder, 1992.

do tempo no Chile. Pelo contrário, a transição e logo em seguida a Constituição de 1988 corroboraram a anistia de 1979.

Ainda assim, a Constituição de 1988 abriu um enorme horizonte de otimismo. Este horizonte foi se aglutinando em torno de uma nova abordagem para a questão social. A Constituição de 1988 universalizou o acesso à saúde, criou as condições para o primeiro benefício universal para a população mais pobre, o BPC – Benefício de Prestação Continuada –, que foi instituído com a Lei Orgânica para Assistência Social (LOAS) e abriu caminho para um conjunto de políticas sociais e urbanas no território. Ao mesmo tempo, os diferentes governos, em especial o governo Lula, ampliaram fortemente o acesso ao ensino superior da população de baixa renda, além de terem aumentado sistematicamente o salário mínimo. Desse modo, estabeleceu-se, pelo menos até 2013, uma sensação de forte sucesso da experiência democrática posterior à 1988.

Uma das características mais positivas do período entre 1988 e 2014 foi a capacidade dos diferentes governos de enfrentar com os instrumentos da democracia os principais problemas que surgiram nesses anos, tal como a inflação, ou a abordagem de problemas estruturais da sociedade brasileira – a pobreza e a desigualdade. Em ambos os casos, esses problemas não apenas foram solucionados a partir das eleições. No caso do Plano Real, que coincidiu com as eleições de 1994, ele passou a fazer parte da agenda eleitoral positiva e foi aceito por todos os principais partidos depois de 2002. O mesmo ocorreu com as políticas de combate à pobreza introduzidas pelo governo Lula. Elas passaram a ser aceitas pelos partidos de oposição, em especial o PSDB, a partir de 2010. Assim, uma das características importantes do período foi a capacidade de resolver problemas por meio das eleições. Elas se mostraram capazes de criar coalizões amplas para a solução de problemas políticos, algo difícil de acontecer na tradição brasileira de enfrentar questões estruturais pela via da ruptura democrática.

Foi esta capacidade de usar positivamente a democracia que se perdeu paulatinamente a partir da crise iniciada pelas manifestações populares de junho de 2013. Primeiro o resultado eleitoral foi questionado ainda em 2014. Em seguida, tivemos manifestações pelo *impeachment* em 2015 e 2016. O *impeachment* foi aprovado com frágeis bases legais e ao final do processo mudou-se completamente a direção das políticas públicas sem qualquer sanção eleitoral.

II A difícil construção republicana

No entendimento e na maneira de pensar a República, contudo, a Constituição de 1988 tropeçou nas pernas. E a implacável normalidade com que os brasileiros convivem hoje com a natureza redutora e deficitária de sua República confirma o prognóstico: nosso sistema constitucional atende bem aos padrões democráticos, mas é falho em alcançar os valores, princípios e instituições republicanas. Talvez se possa dizer que, na Constituição de 1988, a palavra “República” sofreu uma espécie de deflação e seu significado estreitou-se por dois lados. Em um deles, o sentido de República remete a uma forma de governo que tem por seu contrário não as tiranias, mas a Monarquia – como, aliás, estava previsto na realização do plebiscito de 1993, para determinar a forma e o sistema de governo do país. Pior, sem estabelecer um modo diferente de governar. Os constituintes deixaram de fora os procedimentos de organização de ferramentas adequadas à administração pública, e a consequência é fácil ver: nossa República encontra sérias dificuldades de se firmar como uma forma de governo capaz de executar satisfatoriamente os serviços públicos, se comprometer com a boa gestão da coisa pública e satisfazer as expectativas dos governados.

Em outro lado desse estreitamento de significado, a palavra República esvaziou-se de sentido próprio e tornou-se sinônimo de Democracia. Na prática, República passou a designar uma espécie de revestimento legal – a forma de governo – para a Democracia. Quem, em 1988, apostou em governo de leis, liberdades públicas, direitos ou cidadania, compreendeu depressa que as injustiças sociais e uma funda condição de desigualdade levada longe demais só podem ser tratadas politicamente, sustentou a sinonímia República e Democracia e se preparou para ser realista: se a República não passava de uma forma de governo, a Democracia seria a alma da Constituição – iria lutar por ela.

Mas o maior impacto do vazio republicano aconteceu em outro ponto da Carta Constitucional. Em 1988, seus autores estavam decididos a estabelecer garantias para o reconhecimento e o exercício dos direitos e das liberdades dos brasileiros – não por acaso, a Carta foi batizada de “Constituição Cidadã”. O resultado, no entanto, é estreito. A Constituição deu todo o poder aos cidadãos, sem lhes oferecer a oportunidade de serem republicanos e agirem como cidadãos. Havia aí uma grande oportunidade de pôr o dedo na ferida do problema: inexistente entre os brasileiros o sentido de República. Falta-nos praticar o sentimento de pertencimento a um tipo de comunidade de natureza

política, onde as pessoas se agregam em vista do bem, do direito e do interesse comum. República refere-se a uma comunidade capaz de incluir desde a construção de instituições preparadas para vincular justiça e liberdade política como motor do cotidiano da população, até a prática de valores – tolerância, amizade, solidariedade, compaixão – capazes de regular os modos de convivência entre pessoas que têm igual direito de fazer parte dessa comunidade, apesar das diferenças que houver entre elas – como status, gênero, classe social, etnia, religião e assim por diante.

Instalado o vazio republicano, o que aconteceria então? Dois equívocos foram cometidos. No primeiro, a Constituição concentrou o bom funcionamento do poder público nas agências de governo – Executivo, Legislativo, Judiciário – e deixou desprotegido o mecanismo de regulação de freios e contrapesos entre essas agências encarregadas da distribuição do poder. O segundo equívoco: ficou ausente da Constituinte o debate sobre a organização e construção de mecanismos capazes de proporcionarem aos brasileiros um espaço público mais amplo e permanente do que a urna de votação, oferecendo mais oportunidades para que sua voz fosse ouvida fora dos dias de eleições. A arte de associar-se, como Hannah Arendt dizia, confere à República seu sentido mais próprio. O cidadão percebe rápido que participar dos assuntos públicos vale a pena, o exercício da liberdade se torna rotineiro, a defesa do bem comum transforma-se em responsabilidade de cada um.

Talvez a originalidade da Constituição de 1988 seja essa. Tentar construir uma Democracia sem República e sem se dar conta de que uma depende da outra. Indagamos hoje em dia por que a República parece não dar nunca certo entre nós – mas a palavra soa oca. Quem sabe seja hora de finalmente enfrentarmos nosso vazio republicano?

III Estado de direito

Diversos atores durante o processo constituinte de 1988 propuseram a criação de fortes marcos legais para o fortalecimento da divisão de poderes, da *accountability* e, nesse mesmo sentido, do *judicial review*. Destacam-se (1) a garantia de ampla autonomia do poder judiciário (CRFB/88, arts. 95, 96, 99); (2) o estabelecimento de um complexo e extenso sistema de revisão judicial da constitucionalidade das leis e atos normativos

(CRFB/88, arts. 102 e 103); e (3) o reconhecimento e fortalecimento da ampliação das funções do Ministério Público no sentido de fiscalizar políticos e funcionários da administração pública, aproximando o órgão ministerial da figura das agências do Estado de *accountability* horizontal (CRFB/88, art. 127).

Nesses termos, o marco constitucional, inaugurado em 1988, pode ser apreendido na chave de um reforço da cidadania que passou por meio de um giro na direção da *accountability*, que poderia ou não ser compatível com a ideia de uma soberania forte. Uma vez que não foi capaz de estabelecer um modelo de controle genuinamente popular, apostou no reforço dos mecanismos internos de controle, o que veio a favorecer, conforme vamos argumentar, uma espécie de *pretorianismo judicial*,² isto é, formas de pressão mais significativas sobre a soberania popular por meio do poder judiciário, especialmente a partir de 2010.

Tivemos, assim, dois momentos no que diz respeito às questões do Estado de Direito na Nova República. Um primeiro momento no qual o judiciário se alinhou ao processo de expansão da democracia e o qualificou. Foi neste momento que decisões importantes na área de direitos sociais foram tomadas, bem como algumas medidas importantes relacionadas à falta de legislação por parte do Congresso Nacional, sobretudo com relação ao tema da fidelidade partidária. Assim, podemos afirmar que houve um momento no qual tivemos certo alinhamento entre poder judicial e democracia, alinhamento esse que vem se tornando vulnerável a algumas formas de retrocesso a partir de 2012.

Esse é o ponto de partida para os textos deste livro. Boa leitura.

Agradecimentos

Gostaríamos de agradecer aos participantes do seminário “Pensando a democracia, a república e o Estado de Direito no Brasil”, bem como aos seus autores e autoras. O BDMG Cultural colaborou com recursos que nos permitiram realizar o seminário – e agradecemos especialmente o apoio de seus diretores, João Paulo Cunha (2015-2017) e Rogério Faria Tavares, ao nosso projeto. Agradecemos ainda aos pesquisadores do Projeto República: Wilkie Buzatti, Rafael da Cruz, Danilo Marques e Francisco

² Huntington, 1972

Bignotto, que se encarregaram do registro audiovisual dos eventos, assim como da criação dos cartazes; e aos pesquisadores do Projeto Democracia Participativa: Priscila Zanandrez e Maria Alice Silveira, pelo apoio administrativo e organização da transmissão on-line.

Os organizadores