

A difícil reforma política.

Eduardo Muylaert
Advogado.

Existe um grande clamor por reforma política. Diante das dificuldades que o país enfrenta, “a reforma” é vista por muitos como a solução possível para todos os males republicanos. Sua necessidade talvez seja, entretanto, o único ponto de consenso. Essa expectativa parece responder ao enorme desencanto com a coisa pública, os homens públicos, e ao desânimo generalizado diante das sucessivas crises que enfrentamos.

A unanimidade é apenas passageira: logo desaparece quando se entra na discussão de qualquer proposta concreta. A reforma é mesmo necessária? Pode dar resposta às questões que afligem a população? Poderia ser feita por uma classe política que parece sempre agir em causa própria? Que amplitude deve ter? Quais os temas urgentes? Deve ser feita por etapas ou de uma só vez? Mexe com o sistema eleitoral? E com o sistema de governo? E com os privilégios? Quem vai levar vantagem? Cada uma dessas questões suscita inúmeras respostas e uma infinidade de polêmicas.

O panorama brasileiro, neste ano de 2017, é de grande incerteza. A desilusão continua se agravando, num quadro em que o malfadado presidencialismo de coalizão respira corrupção e acarreta desmoralização. Como pano de fundo, a crise econômica, o desemprego e também a ineficiência e má gestão da coisa pública. É escandalosa a falta de recursos mesmo para atender às necessidades mais básicas, como saúde e educação. Especialmente diante das escandalosas cifras dos desvios relatados todos os dias.

Não podemos prever quem estará ocupando a Presidência da República quando esta revista sair da gráfica, em poucos dias. Também não sabemos que políticos estarão presos, quais terão sido afastados de seus cargos e quais terão se tornado inelegíveis.

A discussão da reforma política, a meu ver, pode ser muito enriquecida se levarmos em conta os dois momentos cruciais do século XX em que nossas instituições foram moldadas num clima de esperança. Em 1946 e em 1988 havia um evidente denominador comum: queríamos superar a ditadura e construir uma democracia duradoura.

Todo o constitucionalismo moderno surge das revoluções antiabsolutistas do século XIX, que pretendiam impor limites ao poder por meio de instituições democráticas, com regras claras e permanentes. Muitas vezes esse projeto se constrói francamente como contraponto ao sofrimento e aos danos provocados pelo autoritarismo derrotado.

Com a queda de Vargas em 1945, e o colapso do Estado Novo por ele implantado em 1937, foi possível construir o novo modelo constitucional de 1946, cujas linhas mestras, embora modificadas, sobrevivem nas nossas instituições: república, democracia representativa, direitos individuais e direitos sociais.

Foi justamente nesse tempo de pós-guerra que o Ocidente construiu uma vigorosa reafirmação dos direitos políticos para se distanciar das distorções do fascismo e do nazismo que tantos males causaram. Foi aí também que se consolidou o compromisso entre os direitos individuais clássicos e os novos direitos econômicos e sociais, inscritos na nossa carta e também nas constituições europeias.¹

Foi também nesse período, precisamente em 1943, que foi fundada a Associação dos Advogados de São Paulo. Embora voltada à defesa da profissão, alguns de seus pioneiros tiveram destaque na resistência contra a ditadura de Vargas. A São Paulo de então e especialmente os alunos de sua

Faculdade de Direito foram bastiões importantes na luta por uma Constituição democrática.

O sistema político da Carta de 1946, entretanto, não conseguiu garantir a continuidade do processo democrático: de 1964 a 1985 vivemos o dramático eclipse de democracia que corresponde ao período militar. A Constituição de 1988, conquistada após anos de luta, na qual novamente se destacaram as instituições representativas dos advogados, parecia abrir mais uma era de esperança.

Cinco anos antes, um grande esboço do desejado “rearranjo institucional do Estado brasileiro” apareceu na revista da AASP nº 15, no último trimestre de 1983. Antônio Cláudio Mariz de Oliveira era nosso presidente e a publicação foi coordenada por Antônio Carlos Mendes e Edgard Silveira Bueno Filho, enfocando “assuntos constitucionais num momento em que o Brasil espera sair de sua maior crise por meio de uma reforma e elaboração de uma nova Constituição”.

No mesmo ano de 1983, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) organizou um Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte, que culminou com a Declaração de São Paulo, assinada pelo presidente nacional, Mário Sérgio Duarte Garcia:

“A crise torna inequívoca para todos os brasileiros de boa-fé, inclusive para os que participam do sistema de forças dominante, a falência definitiva e irreversível da proposta de governo do regime autoritário. E desfez com isso todos os mitos com que se buscou justificá-lo, na falta de legitimação popular” (CONGRESSO..., 1983, p. 5-6).

Ainda estávamos no governo do general Figueiredo e a movimentação dos advogados não era vista com bons olhos. A sede da OAB no Rio de Janeiro chegou a ser atacada com uma bomba em agosto de 1980, episódio em que morreu D. Lyda Monteiro da Silva, secretária do presidente do Conselho Federal, Eduardo Seabra Fagundes.

1. Vide Muylaert Antunes (1983, p. 90 e ss.).

Só recentemente esse episódio foi bem esclarecido, como resultado dos trabalhos da Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro.

Fator importante que pesou na derrocada do governo militar foi a péssima situação da economia no fim do regime autoritário.

A mudança política começou a se acelerar quando, em 1982, na primeira eleição direta para governadores, a oposição elegeu Franco Montoro em São Paulo, Tancredo Neves em Minas Gerais e Leonel Brizola no Rio de Janeiro. Foram eles que, depois, capitanearam a campanha pelas eleições diretas para presidente. Mas foi só em 1985, já no governo Sarney (vice que assumiu com a morte de Tancredo), que ocorreu a volta das eleições diretas e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte.

Fator importante que pesou na derrocada do governo militar foi a péssima situação da economia no fim do regime autoritário, como registra Thomas Skidmore (2004, p. 487-488): “A cruel recessão de 1981-83 fora a pior do Brasil desde a grande depressão. [...] A recessão precipitara também uma queda vertiginosa na popularidade do governo Figueiredo”. O índice de desaprovação era de 67%.

O economista Joelmir Beting, falando no Congresso da OAB de 1983, atribuiu à política o quadro dramático de recessão e desemprego:

“É na falência do sistema político que deve ser enquadrado o desastre do sistema econômico. O primeiro desvio político está na destruição do orçamento nacional” (CONGRESSO..., 1983, p. 360).

Hoje nos vemos novamente diante de séria crise econômica, com grave quadro de recessão

e desemprego. A popularidade do governo atingiu 69% de desaprovação.² Uma eventual reforma política não envolve diretamente a questão econômica, uma das mais difíceis da administração pública, mas a crise não é só econômica.

Há um enorme descrédito da população para com a política em geral e os personagens que nela orbitam. Os episódios gravíssimos de corrupção e ineficiência que vêm sendo desvendados envolvem praticamente todos os partidos, o que acabou gerando um estado de permanente revolta numa opinião pública dividida e irritada.

O que a reforma política pode fazer para enfrentar essa situação? Bolívar Lamounier levantou a questão de maneira dramática:

“O debate sobre a reforma política arrasta-se desde a Constituinte (1987-88) e o plebiscito de 1993 sobre o sistema de governo, com resultados práticos assaz limitados. Todo ano, aí por volta de abril, o Congresso Nacional ressuscita a questão, para gáudio do jornalismo político e dos cultores acadêmicos da matéria. Esquemáticamente, creio poder afirmar que esse ciclo anual se repete com uma notável falta de clareza quanto ao que precisa ser reformado e aos objetivos mais amplos, direi mesmo estratégicos, de uma eventual reforma. Neste ano da graça de 2017, a discussão retorna envolta em espessas nuvens escuras. Seu objeto já não é uma conjuntura de instabilidade institucional considerada em abstrato, mas uma instabilidade real batendo às nossas portas” (LAMOUNIER, 2017).

Joaquim Falcão conserva certo otimismo:

“A reforma política é, ao mesmo tempo, polêmica e necessária. A ausência de consenso entre os congressistas dificulta cada vez mais sua implementação. No entanto, tudo indica que estamos vivendo o momento oportuno para configuração de acordos políticos estratégicos, capazes de conquistar a legitimidade, até então ausente, para sua concretização. Não parece óbvio, mas é” (FALCÃO, 2015).

2. Datafolha de 24 de junho de 2017.

Diferentemente do que ocorria em 1946 e em 1988, entretanto, hoje a própria democracia vem sendo questionada, e não só no Brasil. Lançado na França recentemente, o livro *Les maladies chroniques de la démocratie*, de Frédéric Worms,³ procura enfrentar o problema sem rodeios e já vem provocando grande discussão. Uma de suas observações mais importantes é que o discurso antidemocrático, antes submerso, parece ter se liberado, se livrando de seus complexos:

“Parece que passamos em quase trinta anos de um extremo a outro, no que diz respeito à democracia. Em 1989, ao menos na França, a considerávamos conquistada nos fatos e nas ideias. O tema do estado de direito tinha acompanhado os movimentos dissidentes do leste europeu, e a queda do muro de Berlim tinha coincidido com o bicentenário de uma Revolução centrada nos ‘direitos do homem’. E eis que trinta anos de história parecem ter invertido tudo. O que parecia simples regressão aqui e lá se tornou uma vaga mundial nas ideias e também nos fatos, e mesmo na França alguns questionam o princípio do estado de direito. Espantosa passagem de uma época a outra?”⁴

Também entre nós aparecem críticos ferozes da democracia, seja à extrema direita, que cultiva uma suposta nostalgia do regime militar, seja à esquerda, que não vê como derrotar o poder hegemônico apenas seguindo as regras do jogo.

A maioria dos jovens, assim entendidos os que ainda não estavam na escola em 1985, ou seja, que agora estão chegando aos 40 anos, em geral não têm a mais pálida ideia dos males do autoritarismo e dos horrores por que passou o Brasil, com a restrição de todas as liberdades, inclusive de expressão e dos meios de comunicação, a censura, o exílio, as prisões, a tortura e o clima de medo que assombrava os cidadãos. Esses jovens podem se tornar, assim, presa fácil de um discurso de “ordem” que prometa uma ilusória sensação de segurança e progresso.⁵

Uma conclusão, aparentemente óbvia, de Frédéric Worms é que não se pode remediar os males da democracia pelo recurso a seu contrário, a tirania. Ao reiterar sua confiança no Estado de Direito, o filósofo lembra a obra que Alexandre Koyré escreveu no exílio, em 1945:

“Prestem atenção: não deixem o desprezo da lei se estabelecer e se propagar no seio [do Estado]. O desprezo da lei é o veneno que dissolve a cidade; o desprezo da lei conduz à anarquia e esta conduz em linha reta à tirania”.⁶

Não é outro o registro dos iluministas, na *Encyclopédie* coordenada por d’Alembert e Diderot, entre 1751 e 1780:

“Tirania é todo governo injustamente exercido sem o freio das leis”.

“O princípio da democracia se corrompe quando o amor pelas leis e pela Pátria começa a degenerar, quando a educação particular e a geral são negligenciadas, quando o trabalho e os deveres passam a ser considerados incômodos. Então, a ambição entra no coração dos que podem recebê-la, e a avareza entra em todos. Essas verdades são confirmadas pela história”.

“Despotismo é o governo tirânico, arbitrário e absoluto de um só homem”.

“A democracia é uma das formas simples de governo, na qual o povo, em corpo, detém a soberania. Toda República na qual a soberania reside nas mãos do povo é uma democracia” (DIDEROT; D’ALEMBERT, 2015).

No momento em que se quer pensar uma reforma política, é preciso manter alguma distância das circunstâncias e, especialmente, deixar de lado os cálculos eleitorais e oportunismos de toda ordem. Não é por outra razão que uma visita aos

3. Éditions Desclée de Brouwer, 2017, e-book.

4. Tradução livre.

5. Vide Muylaert Antunes (2017, p. 130-182).

6. *Introduction à la lecture de Platon*, escrita no exílio por Koyré em 1945, depois de ter escrito, em 1943, *Réflexions sur le Mensonge*, obras recentemente reeditadas na França.

princípios, e às lembranças da história, pode ser ótima conselheira.

É preciso insistir, por incrível que pareça, em que uma das principais características da democracia é a possibilidade de alternância no poder. A condição desse regime é que cada contendor saiba que é possível que seu adversário vença e que, nesse caso, será necessário aceitar a eventual derrota. Faz parte das regras do jogo, também, que algum tempo depois ocorra nova disputa. E aí, novamente, o perdedor, qualquer que seja, terá que se curvar.

Política é uma eterna caixinha de surpresas, a pregar peças mesmo nos analistas mais afiados. A revista *New Criterion* publicou uma série de dez artigos sobre o populismo. Na edição de fevereiro de 2017, Andrew C. McCarthy inclui nesse fenômeno a “tão impensável como improvável” eleição de Donald Trump, e também o voto que decidiu pela saída da Inglaterra da União Europeia.

Ao analisar a eleição francesa, o cientista político apontou dois candidatos que considerava viáveis à sucessão do impopular François Hollande. De um lado, Marine Le Pen, candidata de extrema direita com seu anti-islamismo virulento. De outro, o conservador ex-primeiro-ministro François Fillon (MCCARTHY, 2017). Pois bem, poucos meses depois ocorreu a vitória impressionante do jovem Emmanuel Macron, que, em seguida, conquistou folgada maioria no Parlamento.

Roger Scruton destaca os “legítimos e quotidianos interesses políticos que levam o público a confiar no processo democrático e a votar com plena aceitação de que o resultado pode não lhe ser favorável”. A estes, contrapõe “as emoções

sombrias que o processo político visa neutralizar, mas que políticos cínicos manipulam, colocando-nos em perigo”.⁷

Nunca é demais lembrar a advertência do conservador Edmund Burke de que a forma livre de um governo não é de todo incompatível com seus fins autoritários:

“Sob a capa de instituições democráticas, suas atividades essencialmente antidemocráticas perseguem uma agenda expansionista que ameaça a liberdade da maneira mais abrangente, contornando a lei”.⁸

Política é uma eterna caixinha de surpresas.

Parece um contrassenso que, ao discutir a possível reforma política da segunda década do século XXI, seja preciso reafirmar que seu alvo principal, do qual não devemos nos afastar, é o fortalecimento da democracia e da representação.

“Nos países de governo constitucional representativo”, escreveu Rui Barbosa, “é a eleição o ato mais importante, porque, bem que sejam todos os poderes delegações da nação, nunca se afirma tão diretamente a vontade do povo, na direção regular a dar ao Estado, como durante a consulta das urnas” (BARBOSA, 1947).

A questão eleitoral, de modo a expressar da melhor maneira possível a representação dos cidadãos, parece um ponto-chave da reforma política.

É preciso levar em conta as transformações que os instrumentos de luta política foram assumindo. Nos anos 1950, a televisão tornou-se a principal fonte de informação e substituiu o papel dos jornais e do rádio. O debate na televisão tornou-se a forma mais espetacular de diálogo entre adversários políticos, podendo, em questão de minutos, decidir a sorte de uma eleição, como demonstrou Roger Gerard Schwarzenberg no seu *O Estado Espetáculo*.

7. Scruton (2017): “On the one hand there are the legitimate and day-to-day political interests that lead people to trust in the democratic process and to cast their vote in full acceptance that the result may not go in their favor. On the other hand, there are the dark emotions that the political process is designed to neutralize, but which cynical politicians manipulate at our peril”.

8. “Under the cloak of democratic institutions, its essentially undemocratic activities pursue an expansionist agenda that threatens liberty in the most comprehensive way, by circumventing the law” (Edmund Burke, *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, 1770).

Por outro lado, as pesquisas de opinião, ao mesmo tempo em que captam os movimentos de opinião pública, são também importantes instrumentos de formação dessa mesma opinião pública.⁹

A era subsequente, ainda não totalmente compreendida, é a das redes sociais. O fenômeno, já chamado de “webiscito”, tornou-se nova forma de atuação, que pode, mais ainda do que as pesquisas, criar ou destruir reputações, além de se tornar termômetro de credibilidade dos governos. Embora possa se prestar a todo tipo de manipulações, seria ilusório imaginar, a curto prazo, um controle eficaz da internet ou até mesmo a possibilidade de responsabilização dos perigosos piratas da rede.

A interferência de *hackers* russos nas eleições dos Estados Unidos ou da França seria inimaginável até recentemente, mesmo como tema de ficção. E cada vez surgem mais evidências de que piratas cibernéticos de Moscou prejudicaram a campanha de Hilary Clinton e favoreceram a eleição do republicano e conservador Donald Trump.

Como assinala Frédéric Worms, se a rede abre acesso à ampla informação e à resistência

à tirania, permite também a difusão de mentiras e principalmente de suspeitas e de um cinismo generalizado.¹⁰

A possível reforma política, assim, é mais uma oportunidade que temos de tentar realizar as promessas de 1946 e de 1988, consolidando um Estado Democrático de Direito que respeite e promova efetivamente a cidadania, a pessoa humana e o pluralismo político. Fugir da violência, aperfeiçoar os mecanismos de representação e tentar afastar ao máximo a influência do poder econômico é o caminho seguro para esse aperfeiçoamento. Não podemos perder mais essa oportunidade. Num quadro de desordem e desmandos, a tentação autoritária cresce de maneira assustadora. É preciso que a reforma política, qualquer que seja, reforce a confiança na democracia, único regime no qual o Estado de Direito pode prevalecer. ■

9. A questão da pesquisa eleitoral foi analisada por Muyaert (2015).

10. WORMS, 2016, idem, *Le cynisme, sa crise actuelle et comment l'affronter*, e-book.

Bibliografia

BARBOSA, Rui. In: _____. *Obras completas de Rui Barbosa*. v. 2. t. 2., Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

CONGRESSO NACIONAL DE ADVOGADOS PRÓ-CONSTITUINTE, OAB, 1983.

DIDEROT, Denis; D'ALEMBERT, Jean Le Rond. *Enciclopédia*. v. 4. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

FALCÃO, Joaquim (Org.). *Conexão eleitoral: 15 propostas para reforma*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2015.

LAMOUNIER, Bolívar. Reformar o quê, como, para quê? *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 21 jun. 2017.

MCCARTHY, Andrew C. Populism: VI - Populism versus populism. *New Criterion*, v. 35, n. 6, mar. 2017.

MUYLAERT ANTUNES, Eduardo Augusto. Investigação sobre o atentado do Riocentro. In: MOREAU, Pierre (Org.). *Grandes Crimes*. São Paulo: Três Estrelas, 2017. p. 130-182.

_____. In: FALCÃO, Joaquim (Org.). *Conexão eleitoral: 15 propostas para reforma*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2015.

_____. Tendências das Modernas Constituições. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADVOGADOS PRÓ-CONSTITUINTE, OAB, 1983.

SCRUTON, Roger. Populism: VII - Representation & the people. *New Criterion*, v. 35, n. 7, mar. 2017.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.