
Abranches, Sérgio.

Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro / Sérgio Abranches — 1ª ed. — São Paulo : Companhia das Letras, 2018.

19. Dilemas do presidencialismo de coalizão

Esse exame narrativo de nossa política republicana revela padrões recorrentes de comportamento político e outros de descontinuidade. Creio que as regularidades são tão importantes quanto as descontinuidades para que se possa compreender a dinâmica da política brasileira. A resiliência do poder oligárquico e o domínio da conveniência política sobre a observância das regras constitucionais me parecem decisivos para o entendimento dos dilemas e problemas de nossa vida política. O presidencialismo de coalizão não é inexoravelmente instável, nem promove a ingovernabilidade crônica ou cíclica. Mas, por suas singularidades, principalmente a dependência da Presidência da República para com uma grande coalizão, com graus irredutíveis de heterogeneidade, ele requer mecanismos muito ágeis de mediação institucional e resolução de conflitos entre os poderes políticos da República. Mecanismos que não estão presentes no nosso processo legislativo, nem nas regras eleitorais. Esse tipo de mediação está também fora do escopo do poder moderador razoável do Judiciário. Já ficou claro, com três décadas de funcionamento ininterrupto e várias crises, que o presidencialismo de coalizão no Brasil é governável, tem capacidades institucionais bastante robustas, porém tem déficits que estão se aprofundando. Institucionais, na resolução de crises de impasse polarizado entre Executivo e Legislativo. De qualidade, coerência e persistência das políticas públicas que

produz. De representatividade do sistema partidário e de qualidade da democracia. A crise da democracia representativa é global, como tentei demonstrar em ensaio sobre os imprevistos da grande transição do século XXI. Mas a nossa tem acentos particulares.

A reeleição introduziu novos problemas no nosso modelo político. Mudou a lógica das decisões do primeiro mandato. O "ciclo político-econômico", que leva presidentes a manejar a política macroeconômica para influenciar as eleições, agrava-se muito quando há reeleição, sobretudo quando dominam as coalizões clientelistas. Nunca fui simpatizante da reeleição. Ao longo do tempo, reforcei meu convencimento de que não se trata de um bom mecanismo institucional. O exame das experiências americana e francesa mostra que raramente desempenho que o primeiro, porque colheu os frutos das políticas econômicas do FHC II e do Lula I. Mas foi a exceção para demonstrar a regra. No final do seu período, para eleger uma candidata difícilíssima, Lula promoveu um desajuste fiscal, que Dilma aprofundou, criando um gigantesco problema para os anos que se seguiram ao seu breve segundo mandato. O ciclo político-econômico também ocorre quando não há reeleição. Todavia, ele tende a ser mais longo, mais intenso, e seu impacto fiscal negativo muito maior, quando há. Principalmente quando um mesmo partido elege e reelege presidentes em sucessão. Claro que os efeitos da reeleição podem ser mitigados, como nos Estados Unidos, com a proibição de exercer mais de dois mandatos presidenciais, consecutivos ou não. O fato é que, na política sul-americana, a tendência caudilhistas de retorno de ex-presidentes ao cargo e de reeleição recorrente tem se revelado bastante negativa, em todas as dimensões da vida. A reeleição reforça exponencialmente as tendências oligárquicas de nossa cultura política. Produz evidente esgotamento das energias criativas do governo. A rotatividade no cargo e a renovação da liderança presidencial oxigenam a democracia e criam a oportunidade para mudanças de estilo e orientação das políticas públicas. A reeleição inibe o surgimento espontâneo de novas lideranças e permite ao presidente produzir um sucessor. A alternância tende a encorajar o respeito por experiências bem-sucedidas dos antecessores.

O aumento sistemático no custo do segundo mandato reforça minha convicção de que a reeleição foi a pior iniciativa de Fernando Henrique Cardoso.¹ Seu segundo mandato foi politicamente mais instável, e a gestão de sua

coalizão custou mais em termos fiscais e concessões clientelistas do que no primeiro. Esse custo se elevou a partir da introdução da reeleição na agenda presidencial. No segundo mandato de Lula da Silva, a manutenção da coalizão também custou mais caro. Sem considerar os custos da rede de corrupção político-empresarial e seus efeitos nos preços das obras públicas. Teve, contudo, maior sucesso nos resultados e junto à população. O segundo mandato de Dilma Rousseff começou em crise e terminou em impeachment, com custos fiscais com a coalizão explosivos, particularmente no último semestre de 2015 e no primeiro de 2016. A reeleição só gerou custos e crises para o país. Há o desgaste natural, pelo tempo, do vigor político do presidente no segundo mandato. Uma espécie de fadiga da coalizão, que reduz a popularidade e a força de atração presidencial.

O presidente consegue aprovar as medidas que considera essenciais para realizar seu projeto de governo, principalmente no primeiro ano do primeiro mandato. Independentemente da discussão sobre o conteúdo das medidas, se neoliberais, reformistas, redistributivistas ou modernizantes. Esse é outro debate, substantivo, que tem a ver com a força relativa dos interesses na sociedade brasileira. Os que defendem o presidencialismo de coalizão têm razão em afirmar que sim, ele permite ao presidente aprovar as medidas que considera essenciais. Collor, mesmo sem uma coalizão funcional, aprovou seu brutal programa de estabilização, promoveu a abertura da economia brasileira, aprovou o programa de privatização, fechou uma série de autarquias que não passavam de enclaves de oligarquias empresariais e políticas no aparelho de Estado. Propôs e aprovou a Lei Rouanet de incentivo à cultura. Itamar Franco aprovou todas as proposições relativas ao Plano Real, a emenda constitucional que criou o antecessor da DRU, o Fundo Social de Emergência, uma medida de ajuste fiscal. Fernando Henrique alterou radicalmente o capítulo econômico da Constituição, abrindo caminho para o aprofundamento da privatização. Privatizou a mineração, a siderurgia, parte da energia e as telecomunicações. Eliminou monopólios e entraves à navegação de cabotagem. Criou agências regulatórias. Aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal. Lula aprovou a reforma da Previdência do setor público. Conseguiu prorrogar a CPMF e a DRU. Aprovou mudanças na legislação trabalhista, flexibilizando a CLT para criar o programa Primeiro Emprego e permitindo a contratação de pessoas jurídicas. Aprovou a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa e a Lei de Falências. Fez o extraordinário programa Bolsa

Família. Dilma Rousseff, apesar da fraqueza política de seu governo, aprovou mudanças no pagamento de pensões às viúvas jovens e regulamentou a reforma da Previdência pública aprovada por Lula e a regra 85/95. Por ela, a soma da idade do trabalhador e do tempo de contribuição, para a aposentadoria integral, teria que ser 85, para as mulheres, e 95, para os homens. Fez o importante programa Brasil sem Miséria, com transferência de renda direta, o Água para Todos, programa de cisternas, o Pronatec, para educação profissional e tecnológica, todos focalizados na linha de miséria.

O outro ponto crítico do presidencialismo de coalizão tem a ver com a governabilidade, a estabilidade do mandato presidencial e o funcionamento pleno das instituições, quando há conflito entre Executivo e Legislativo. Com dois impeachments em trinta anos, entre quatro presidentes eleitos, tenho sérias dúvidas se é mesmo possível falar num regime institucional totalmente funcional. Impeachments são processos traumáticos, rupturas políticas graves, nada triviais. Espera-se que rupturas políticas dessa magnitude sejam raras. Evitaram mal maior, alguns diriam. Talvez, se avaliarmos a olhar pelo retrovisor. Da perspectiva do colapso da Segunda República no autoritarismo militar. Não me parece um argumento bom, no balanço da Terceira República e olhando para a frente.

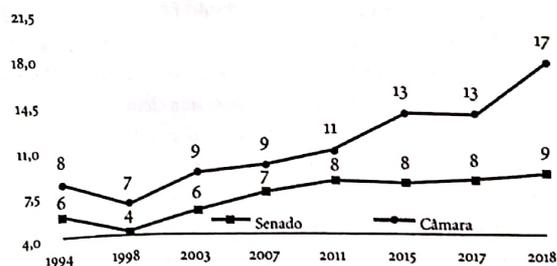
Como ocorreu com o PSD na Segunda República, o PMDB foi o partido-pivô de todas as coalizões de governo. Mas, ao contrário do PSD, jamais conquistou o governo em eleições. Só chegou a ele com o impeachment de Dilma. Isso, a despeito de ser a maior máquina partidária do país até o momento. Em 2016, o PMDB estava aboletado em 19% das prefeituras. Essa malha municipal de prefeitos e vereadores lhe deu a certeza de sempre estar entre as três maiores bancadas na Câmara e no Senado e de ser, portanto, parceiro indispensável na formação de coalizões majoritárias. Com a polarização PT versus PSDB e a consequente impossibilidade de uma coalizão de centro-esquerda, ele se tornou o parceiro inevitável das coalizões de governos dos dois e introduziu nelas o vírus das trocas clientelistas, esvaziando-as do conteúdo programático com que os presidentes assumiram. É por essa proximidade quase inevitável com o PMDB e pela flexibilidade do padrão moral da política do PSDB e do PT que se pode dizer que os dois se "peemedebizaram". Ao optarem pela rivalidade entre si, sem possibilidade de acerto, entregaram-se, ambos, como reféns voluntários, ao PMDB. Formou-se, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, um condomínio para controle do poder no PMDB, que se fortaleceu nos governos de Lula da Silva

e Dilma Rousseff, para chegar, pela primeira vez, com seu síndico principal, à Presidência da República.

Nossa história recente mostra que, não obstante a maior estabilidade da Terceira República e a eficácia dos mecanismos de estabilização institucional, há problemas e falhas graves no perfil do presidencialismo de coalizão reformado de 1988. O mais visível deles é a hiperfragmentação partidária, pois afeta diretamente a formação de coalizões, o seu tamanho e a probabilidade de serem estáveis, além de propiciar terreno fértil para o clientelismo e a corrupção. A fragmentação reflete o aumento excessivo do número de partidos com poder de veto e impõe coalizões mais extensas e heterogêneas, mesmo que o presidente se contentasse com uma coalizão natural, de maioria simples. Este é um problema maior, porém, por causa da necessidade de emendas recorrentes à Constituição, que torna praticamente obrigatório ter coalizões que excedem em demasia a maioria simples. A coalizão excedente da maioria simples será sempre excessivamente heterogênea para ser manejada com baixos custos políticos e fiscais. Esse quadro abre brechas à corrupção como forma de satisfazer parceiros clientelistas em número elevado.

Na legislatura atual, o índice de fragmentação na Câmara, medido pelo número de partidos efetivos, chegou a dezessete com o troca-troca de partidos, e no Senado a nove, como se vê no gráfico 1 abaixo. Uma diferença nada desprezível.² Com tal grau de fragmentação na Câmara, o manejo razoável e eficiente de uma coalizão é praticamente impossível. A única esperança é que as eleições parlamentares reduzam essa fragmentação, na contracorrente do que aconteceu nas eleições anteriores.

GRÁFICO 1 – FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA CÂMARA E SENADO (NEP)



Equilibrar, com alguma proporcionalidade, essas forças díspares, distribuindo poder e participação no gabinete, de modo a satisfazer, ao mesmo tempo, os "partidos da Câmara" e os "partidos do Senado", envolve análises combinatórias mais complexas. Tem sido usual ler na imprensa que determinada concessão presidencial, nas negociações para acomodar os interesses da coalizão, concede "base" na Câmara mas não atende à "base" no Senado, e vice-versa.

Com a ampliação do número de pedintes, é impossível conceder a todos, em tudo, apenas com cargos e recursos fiscais legais. A cooptação como método de formação de coalizões leva à preferência por benefícios materiais e, como o mensalão e a Lava Jato indicaram, pode incentivar o uso de propinas para partidos e pessoas, como bônus de participação na coalizão, em detrimento de aspirações programáticas. Partidos e lideranças oportunistas, sem barreiras político-institucional permissivo demais, são os que mais facilmente se adaptam a esse ecossistema político-institucional e nele prosperam. A Lava Jato criou a possibilidade de que aumentem os desincentivos e as contramedidas capazes de conter a corrupção. Mas esses instrumentos se acham sob ataque do Legislativo e do Executivo, com alianças estratégicas no Judiciário, visando a neutralizá-los. Tais esforços de neutralização das investigações está politizando aceleradamente o Judiciário, sobretudo o Supremo Tribunal Federal.

As campanhas caríssimas, exclusivamente de marketing, sem conteúdo programático algum e sem regulação, são outra evidente disfuncionalidade de nosso sistema. Iludem o eleitor e o impedem de fazer escolhas concretas entre prioridades para o país, além de liberarem os partidos da necessidade de definir afinidades programáticas. Substituem o contato direto com o eleitor e a exposição dos candidatos à sociedade, sem o artifício do teleprompter, pela declamação dos textos lidos, sob a maquiagem enganosa dos marqueteiros. Pior ainda, atores profissionais dominam a cena, aparecendo mais que o próprio candidato, substituindo-o no esforço central de persuasão dos eleitores. Essa deformação está associada a uma distribuição generosa e excessiva do tempo de televisão subsidiado, em horário nobre, a serviço da perpetuação das oligarquias e em detrimento da renovação. O desenvolvimento de mecanismos de recrutamento direto, a mobilização e o envolvimento dos partidos na comunidade se tornam desnecessários ao sucesso político-eleitoral. A mercantilização, transformação

de partidos e candidatos em mercadorias, promovida por esse padrão de campanha na tv e no rádio, distorce a relação entre eles e os eleitores, transformando os últimos em meros consumidores de promessas produzidas pelo marketing. Os eleitores nos redutos dos candidatos e seus financiadores tornam-se clientes, daí a preferência por coalizões clientelistas sobre coalizões programáticas. O acesso à mídia subsidiada e ao fundo partidário, mais recentemente, ao fundo eleitoral, com a proibição do financiamento empresarial de campanhas, tem como resultado a reprodução do statu quo e a oligarquização dos partidos e da política. Criou-se, no Brasil, um estigma do "novo", colado na imagem estilizada de Collor, como o aventureiro, enganador, causador de crises políticas, que só beneficia as oligarquias políticas à direita e à esquerda. O tempo de tv subsidiado, nas campanhas e fora delas, é excessivo. Gera um "mercado de segundos" altamente pernicioso e com elevado potencial de corrupção. Incentiva a mercantilização da política, a hegemonia do marketing e a reprodução do statu quo. Em outras palavras, torna-se obstáculo poderoso à renovação política. O critério de distribuição desse tempo é prejudicial ao surgimento de novas lideranças, mais conectadas com a sociedade e com mais visão sobre as necessidades do país e dos eleitores.

Qual o problema com o novo? Nenhum, me dizem, desde que ele esteja integrado aos partidos com capacidade de governar. Ou seja, nenhum desde que ele passe pela seleção das oligarquias. O "novo", que corra por fora das estruturas oligárquicas, é a única possibilidade de romper o controle férreo das oligarquias e promover um efetivo realinhamento partidário.

Hoje, com o crowdfunding e outros mecanismos ágeis de financiamento e de fiscalização do financiamento, pode-se pensar em modelos muito mais eficazes e seguros para a democracia. Mas os critérios de distribuição não podem ser feitos com base no desempenho passado. Isso é o que querem os que já têm poder, para bloquear o acesso dos que não têm poder. A burocratização, o formalismo e a lentidão da Justiça Eleitoral convalidam esse sistema deformado e ajudam a mantê-lo. Custo a ver necessidade para os tribunais eleitorais.

Mesmo com essas falhas, as sucessões na Terceira República têm se dado sem crises institucionais, em eleições bastante regulares e tranquilas, a despeito das distorções promovidas por nosso estilo de campanha. Recentemente, surgiram evidências robustas de corrupção eleitoral crescente com poder de afetar os resultados. Isso, só se poderá enfrentar se a aliança para bloquear as investi-

gações da rede de corrupção político-empresarial for contida. Essa normalidade das transições e a regularidade das eleições mostram que não existe risco em haver maior rotatividade na Presidência. Em outras palavras, mostram que não precisamos de reeleição e que nos bastariam mandatos de cinco anos. Vendo a influência longa e nada positiva do ex-presidente Sarney, eu me convenci de que cargos políticos públicos, eletivos ou não, devem ser vedados a ex-presidentes.

Temos tido, até agora, mecanismos institucionais suficientes para evitar crises políticas disruptivas nas sucessões. Há quem argumente que a insatisfação com o resultado de 2014 provocou o pedido de impeachment da presidente Dilma Rousseff. Pode ser e pode não ser. Todavia, a probabilidade de impeachment no ciclo de fuga do presidencialismo de coalizão, quando a coalizão se dispersa, é muito alta, sempre. Na nossa exígua experiência, os dois casos de impeachment que chegaram ao afastamento definitivo dos presidentes ocorreram no auge de ciclos de fuga, com presidentes com avaliação de mais de 65 pontos negativos. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva, também houve pedidos de impeachment, mas não prosperaram, porque não havia o grau necessário de rejeição popular dos governantes.

20. Impeachment não é voto de desconfiança

Dois impeachments em sete mandatos presidenciais não podem ser vistos como um fato trivial. Merecem detida reflexão. O presidente eleito pelo voto direto e geral dos cidadãos é vulnerável aos humores do eleitorado, que determinam sua popularidade com base em seu desempenho. A observação sistemática dos acontecimentos políticos na história republicana pós-1945 indica que a popularidade está associada ao desempenho macroeconômico, principalmente à renda real, logo inflação e desemprego, e à percepção do comportamento moral do presidente. Essa associação histórico-concreta entre tragédia econômica e crise política é observável. Fernando Collor se elegeu na onda anti-Sarney e anti-PMDB provocada pela frustração do Plano Cruzado. Teve o mandato interrompido na onda anti-Collor provocada pelo malogro de seu plano de estabilização, que levou à recessão e à hiperinflação. Dilma Rousseff teve seu mandato interrompido após a frustração de sua política de contenção artificial de preços de energia, com a decorrente ressurgência inflacionária e a longa recessão. A tradução em impopularidade do desconforto econômico inesperado de campanhas insinceras como a de FHC, em 1998, que omitiu a crise e a necessidade de desvalorizar, e a de Dilma, em 2014, que omitiu a necessidade do tarifaço, mostrou-se, num caso, prejudicial e, no outro, fatal. Fernando Henrique soube reagir mais rapidamente, mudar a política econômica e es-

tabilizar a economia. Lula e o PT tentaram se aproveitar da decepção popular e iniciaram a campanha "Fora FHC". Posteriormente, investiram numa narrativa que, por vitoriosa, congelou a impopularidade de Fernando Henrique até o final de seu segundo mandato e elegeu Lula presidente. Dilma não teve o desejo, a presteza e nem a oportunidade para mudar sua política econômica a tempo de reverter a frustração com a campanha enganosa. Perdeu o mandato, vítima de aguda impopularidade, com o impeachment arquitetado no interior de sua própria coalizão. Do mesmo modo, o sucesso econômico vitamina a governabilidade. Fernando Henrique se elegeu e reelegeu com a popularidade que trouxe o sucesso do Plano Real. Perdeu popularidade e confiança na desastrosa desvalorização do real, no começo de 1999, logo após sua reeleição.

Como o Legislativo tem o ouvido colado no eleitorado e o ouve cada vez mais à medida que se aproximam as eleições, a popularidade se torna cada vez crucial para a coesão da coalizão presidencial. Popularidade atrai, impopularidade repele. Mas não é fator capaz de romper isoladamente as condições de governabilidade. Impopularidade, isto é, rejeição acima de 50%, tem levado a crises na coalizão e abalos na Presidência.¹ Ela põe em risco a coalizão governante, iniciando um ciclo de fuga do centro ocupado pelo presidente, de afastamento, que tende a levar à paralisia decisória e provoca tentativas de restauração da coalizão por meio de reformas de ministério, sempre problemáticas. Como se viu na narrativa acima, em todos os momentos de queda forte de popularidade surgiram iniciativas que ameaçavam o mandato presidencial, entre elas pedidos de impeachment. Quando altos índices de impopularidade se deram num ambiente de grande desconforto econômico, com recessão e inflação e expectativas pessimistas, o risco para a governabilidade foi sempre muito elevado. Em ambientes como esse ocorreram os dois impeachments da Terceira República. O impeachment é um processo traumático. É uma decisão especialíssima, que se funda na conveniência das forças políticas. A implicação lógica da tese de Sampaio Dória, utilizada por Nelson Jobim no seu parecer para o caso Collor, é que a conveniência pode determinar tanto a interrupção do mandato de um presidente cuja culpa não tenha ficado evidente quanto a manutenção do mandato de um presidente cuja culpa tenha ficado comprovada. A tese tem esses dois termos: deposição sem culpa e permanência com culpa. O impeachment é um processo político. Gera uma ruptura política e uma descontinuidade institucional. Ruptura política porque muda o balanço do poder, muda a natu-

reza da coalizão dominante, na articulação para depor o presidente. Uma descontinuidade, um lapso, institucional, porque invalida a expectativa institucional de estabilidade do mandato presidencial. Não é a dimensão judicial que explica a decisão de remover o presidente. É a política.

O impeachment surge como reação à perda da maioria social que elegeu a pessoa na Presidência e da dissolução de sua coalizão parlamentar. Mas é um instrumento inadequado para essa finalidade. Suas características complexas, traumáticas, e as agressões que permite a princípios de justiça, sobretudo de tratamento desigual para iguais em casos semelhantes, o desqualificam como saída apropriada para as crises na relação entre Executivo e Legislativo e de perda de popularidade e legitimidade presidencial. Não se pode, também, ter apenas a renúncia, ato unilateral, como forma de resolver esse tipo de impasse.

Não há, no Brasil, regras estáveis e claras para o processo de impeachment. Os dois afastamentos se deram com base numa lei obsoleta e parcialmente inconstitucional, analogias com o Código de Processo Penal, acórdãos do Supremo Tribunal e aplicações ad hoc dos regimentos internos da Câmara e do Senado. Na ausência de regras definidas e específicas para o procedimento de deposição, o processo foi fortemente desigual entre os dois casos. O tratamento ocasional, caso a caso, de procedimento tão central e violento no funcionamento da democracia presidencialista não é compatível com os fundamentos político-constitucionais de uma ordem republicana madura. Na ausência de lei regulamentar que tipifique clara e exaustivamente os crimes de responsabilidade, e defina com precisão os ritos e os procedimentos processuais específicos, ele sempre será discricionário. A dissociação entre a destituição do cargo e a suspensão dos direitos políticos agride a lógica.

Os impeachments de Collor e Dilma tiveram três traços relevantes em comum. O primeiro foi a alta e indiscutível impopularidade presidencial, ausência aguda de apoio social, rejeição majoritária. A decorrência inevitável da impopularidade sustentada por meses é a perda de credibilidade e legitimidade do presidente. Essa impopularidade derivou dos erros e fracassos das políticas econômicas implementadas pelos dois governos, com alta inflacionária e recessão com grave desemprego, e das frustrações das expectativas criadas pelas promessas dos candidatos. Condições agravadas pela presença concomitante de grandes escândalos de corrupção. A ideia de depor os dois presidentes só se firmou quando a desaprovação deles já estava acima de 60% e a aprovação no limiar de um dígito.

O segundo traço foi a falta de apoio parlamentar. Os dois lidaram mal com o jogo parlamentar. Collor tinha alguma experiência política, adquirida numa carreira principalmente majoritária. A experiência política de Dilma era incipiente, e ela revelava transparente inapetência para o jogo político-parlamentar. Ambos perderam a chance de ficar no cargo quando o partido-pivô de suas coalizões mudou de lado. Collor nunca teve apoio partidário sólido e majoritário. Seu partido não era sério, efetivo e fiel. Tinha uma legenda vazia, criada por ele, que encheu de áulicos em busca da proximidade do poder. Dilma teve apoio dos partidos, mas reticente, e foi abandonada pelo centro e centro-direita de sua coalizão, que lhe davam a maioria parlamentar. Ficou restrita à sua base fiel, ancorada no PT. Mas não tinha liderança no partido. Só cresceu ao ser ameaçada. Teve, contudo, o apoio da estrutura partidária e da militância, que evitou que ela caísse em isolamento como Collor. Essa diferença entre os dois explica a ausência de uma contranarrativa a favor de Collor e a força da contranarrativa a favor de Dilma e contra seu impeachment.

Ficou claro, em terceiro lugar, que a expectativa de compartilhamento do poder por parte das forças parlamentares que articularam a deposição aumentou a propensão ao impeachment. A deposição só se consuma se houver essa articulação política para interromper o mandato presidencial. É uma questão de conveniência política da maioria. Tentou-se usar o impeachment como arma política em todos os governos da Terceira República, embora apenas os pedidos contra Collor e Dilma tenham prosperado. Foram 29 pedidos contra Collor; quatro contra Itamar Franco; dezessete contra Fernando Henrique Cardoso; 34 contra Lula da Silva; 48 contra Dilma Rousseff; e treze contra Michel Temer.²

Nos casos de Collor e Dilma, a deposição prosperou porque a articulação política prévia no Congresso foi conduzida por lideranças capazes de realizar a expectativa de compartilhamento no novo esquema de poder. E o impeachment só se viabilizou após a adesão dos vice-presidentes, que abriram a discussão sobre a possível composição do futuro ministério. Não por acaso, Itamar e Temer qualificaram seus governos de “parlamentaristas”. O mandato deles nasceu do voto pela deposição do titular. Itamar defendeu a antecipação do plebiscito e declarou que aceitaria ter um primeiro-ministro. Temer classificou seu governo de “semipresidencialista” e defendeu a adoção do modelo em definitivo.

Um ponto de diferenciação entre os dois processos de impeachment tem

muita importância para o republicanismo democrático. A maioria do STF, no caso Dilma, votou pelo rebaixamento da Câmara dos Deputados. Os ministros não cuidaram de examinar as consequências político-institucionais dessa interpretação da letra constitucional que reduziu a autorização a uma mera delegação de poderes ao Senado. A decisão deu ao Senado mais poder e limitou severamente o papel da Câmara no processo político mais relevante na ordem constitucional do presidencialismo, que é o impeachment. Do ponto de vista democrático, o mais apropriado é a divisão equânime de poderes, na qual a Câmara é o tribunal de pronúncia, como ocorreu no caso Collor, determinando, a partir da decisão por dois terços dos deputados, o afastamento temporário do presidente da República. O Senado julga o presidente, a quem a Câmara pronunciou como réu por crime de responsabilidade. É mais apropriado porque as duas Casas do Legislativo têm funções de representação e formas de composição de bancadas muito diferentes. A Câmara eleita pelo voto proporcional é a representação da sociedade, em tese. O Senado, majoritário, com o mesmo número de senadores para todos os estados, é a “Casa da Federação”, o garantidor da União, de representação igual entre os estados. A hipótese de que a autorização da Câmara vincula o Senado é a única que respeita os princípios da teoria republicana da divisão harmônica dos poderes na democracia constitucional. A separação hierárquica entre uma Câmara Baixa e uma Câmara Alta é inteiramente estrangeira à teoria republicana da democracia presidencialista. Pode aqui e ali ter sido usada como força de expressão retórica. Mas não pode ser tomada como princípio doutrinário. Coube a Alexander Hamilton, ainda nos debates para a instalação da Constituinte americana, mostrar o valor do equilíbrio entre as duas Casas do Legislativo, na mais delicada de todas as questões, que é a do impeachment. A solução, segundo ele, seria a “combinação parcial” entre os dois Poderes. As duas câmaras, autônomas entre si, dividem o poder de impeachment com equanimidade: uma institui o processo, a outra julga.³

O processo contra Collor seguiu rito sumário. Durou 122 dias. Ele foi afastado temporariamente, 28 dias após o despacho do presidente da Câmara admitindo o pedido de impeachment e submetendo-o à deliberação do plenário. Perdeu o mandato definitivamente noventa dias após sua saída temporária. O processo de Dilma seguiu rito longo e durou 273 dias. Ela foi afastada 162 dias após o despacho do presidente da Câmara e perdeu o mandato 111 dias após o afastamento temporário.

Não se pode dar como boa uma institucionalidade que permite tratamento desigual a presidentes, sob a mesma ordem constitucional, numa decisão tão grave como a interrupção do mandato. Nada impede que um próximo impeachment, regulado por outra composição do STF, siga um terceiro caminho processual. Não importam as razões do impeachment, a personalidade dos presidentes, nem a concordância ou não com a decisão política final. Importa a questão moral, da justiça dos procedimentos. O tratamento tem que ser igual para todos. Não se trata apenas de seguir as regras, ou os preceitos da Constituição. Mesmo rigorosamente constitucional e legal, o processo de impeachment se dá num quadro de anomalia político-institucional.

A interrupção deliberada do mandato presidencial é um processo objetivo e subjetivamente distinto da interrupção do mandato do primeiro-ministro. A saída do primeiro-ministro decorre da perda de maioria e constitui uma simples descontinuidade política, porque seu mandato pertence originalmente ao parlamento, não à sociedade. Não há frustração ou falha institucional, porque a expectativa constitucional é de que o mandato do primeiro-ministro dure enquanto durar a confiança da maioria do parlamento. O mandato presidencial é constituído pelo voto majoritário direto e nominal dos cidadãos. O mandato do primeiro-ministro é constituído pelo voto majoritário da bancada parlamentar. Se um partido alcança a maioria parlamentar na eleição, seu líder se torna o primeiro-ministro. Se não houver maioria e o partido fizer apenas a maior bancada, seu líder tem a prerrogativa de negociar com outros partidos uma coalizão e, se tiver sucesso, passar a exercer o mandato de primeiro-ministro, enquanto perdurar a coalizão. O caso de governos de minoria, como se sabe, é um exemplo extremo e precário, que nasce da indefinição eleitoral. A rigor, não existem presidentes minoritários. Principalmente quando há dois turnos. Seu mandato é, por definição, majoritário. Para chegarem à Presidência, eles necessariamente tiveram o voto da maioria. Há presidentes em minoria parlamentar porque seu partido não conseguiu fazer a maioria no Congresso. Essa é uma especificidade do presidencialismo. Nos Estados Unidos, situação similar define um "governo dividido" (*divided government*). No nosso caso, de presidente forte e Congresso com poder de veto, a ausência de maioria parlamentar tem consequências significativas e, não raro, estressantes no relacionamento entre Executivo e Legislativo, e ameaça a continuidade do mandato presidencial.

A apartação entre um presidente de base urbana difusa e um Legislativo de

base local concentrada tem produzido, historicamente, grande distanciamento entre a agenda presidencial e a agenda legislativa. Este tem resultado em conflitos, paralisia e crises institucionais. Se o presidente precisa de maioria para ter condições de governabilidade, como ocorre no presidencialismo de coalizão brasileiro, ele terá que buscar uma coalizão majoritária. Se conseguir, a coalizão definirá a maioria parlamentar do presidente, não a natureza majoritária do mandato presidencial. Esta só lhe pode ser dada pelo eleitorado. Um primeiro-ministro se torna majoritário porque o partido que lidera alcançou a maioria, ou porque logrou formar a maioria parlamentar, com base num programa negociado de governo. A negociação de uma nova agenda governamental busca precisamente ajustar a agenda do primeiro-ministro à dos partidos em sua coalizão. A natureza majoritária do mandato do primeiro-ministro é sempre indireta, outorgada pela maioria parlamentar e não pelos eleitores. O mandato decorre, portanto, da confiança da maioria parlamentar e não da vontade direta do eleitor. A precariedade é inerente ao mandato do primeiro-ministro. Sua duração, mesmo quando tenha um prazo máximo constitucionalmente definido, é dada pela confiança parlamentar. Basta um voto de desconfiança, para que ele seja interrompido. O mandato presidencial, não. Sua duração é constitucional e só pode ser interrompida em condições extremas, excepcionais, e mediante um processo específico e exclusivo de impeachment. A estabilidade é, portanto, inerente ao mandato presidencial. Quando ocorre a interrupção, dá-se uma descontinuidade institucional, embora não uma ruptura. Promove-se uma excepcionalidade prevista na lei, que gera um lapso na vigência da regra da estabilidade, o qual contraria o prazo constitucional de esgotamento do mandato. A expectativa constitucional de duração do mandato pelo prazo determinado na Constituição é frustrada por uma decisão política majoritária especialíssima do Congresso. Por isso, ela só pode se dar em casos de crime de responsabilidade, jamais por simples perda da confiança da maioria parlamentar. É por causa dessas condições especiais do impeachment que ele é, e sempre será, controverso e traumático. Sempre recoberto por tensão e crise. Sempre envolto em dúvidas e alegações de que não teve base legal. Sempre marcado pela suspeita de que a oposição que se tornou majoritária usou de pretexto infundado e conspirou para interrompê-lo. O impeachment não é, e jamais será, um substituto funcional ou mecanismo equivalente ao voto de desconfiança no parlamentarismo. São procedimentos de natureza institucional e política muito diferentes.

O equivalente, no presidencialismo, ao voto de desconfiança parlamentar seria o referendo popular, o recall, que dá ao eleitor a possibilidade de demitir o presidente com o qual esteja insatisfeito. E o adequado seria que ele se desse por autorização da maioria qualificada das duas Casas do Congresso, determinando o afastamento temporário do presidente e do vice-presidente, sem campanha de marketing, ficando a Presidência da República a cargo do presidente do Supremo Tribunal Federal, para minimizar o uso das máquinas do Executivo ou do Legislativo na obtenção de votos no referendo.

21. A economia política do presidencialismo de coalizão

A centralização federativa complicou ainda mais esse jogo, porque tornou governadores e prefeitos também agentes demandantes diante da União. O principal recurso que eles têm para obter concessões presidenciais são seus deputados e senadores. Além disso, há os interesses empresariais e corporativos incrustados no orçamento e no Estado, que também veem nos parlamentares recursos políticos para pressionar o governo. São muitos os agentes e os interesses envolvidos. As demandas se cruzam e se contradizem, dividindo a coalizão governista. Os pontos de veto se multiplicam e, se há demandas cruzadas, em contrariedade, haverá pontos de veto que se opõem. Um processo sempre sujeito a paralisias decisórias, que consome tempo, energia, recursos e produz resultados subótimos. A multiplicação de pontos de veto tem a virtude de assegurar a permanência e estabilidade das políticas.¹ É um bom resultado em tempos normais, mas péssimo quando a continuidade está visceralmente atrelada ao atraso e ao domínio oligárquico e se precisa mudar. Daí o fracasso de todas as reformas.

A fragmentação partidária e a exacerbação de outros elementos do presidencialismo de coalizão reforçam e agravam esse jogo. O ponto nevrálgico não está no sistema partidário, nem no processo eleitoral, está no excesso de concentração de poderes e recursos na União e na Presidência da República. Não é só um problema institucional. Há, também, um problema estrutural. Como

tudo na política brasileira é enrijecido, para ser flexibilizado, por negociação entre Executivo e Legislativo, o orçamento autoriza, mas não impõe, os gastos e investimentos aprovados. O presidente não é obrigado a executar o orçamento. Não pode gastar fora das rubricas nele definidas sem autorização do Congresso. Pode não gastar. Ele é administrado "na boca do caixa", a conta-gotas. Gotas gigantes às vezes. A maior parte das barganhas se dá para liberação dos gastos contidos no conta-gotas presidencial. O empenho e o gasto da verba prometida aos parlamentares se tornam moeda de troca pelo voto em matérias de interesse do presidente. A maioria dos senadores e deputados federais passou a se dedicar prioritariamente à função de intermediação entre a União e as unidades federativas para obtenção de recursos. As demais funções dos membros do Legislativo são calibradas por essa predominância da intermediação (*brokerage*). A hipercentralização da capacidade fiscal, tributária e regulatória no governo federal é um dos elementos essenciais da disfuncionalidade da democracia e do presidencialismo de coalizão. Como a política do governo é um compromisso entre o presidente e sua coalizão e, dadas a inércia e a estrutura de poder, o manejo do gasto público sempre favorece os setores politicamente mais fortes, com as clientelas mais poderosas e extensas. Eu chamaria essa política de "cumulativa" e não de "distributiva", porque ela acumula as demandas e as atende desigualmente.² Por isso, também, todo ajuste fiscal acaba sendo difícil, doloroso, baseado em cortes lineares e, portanto, distributivamente injusto.

Como o orçamento é o centro da disputa, esse engessamento o retira da competição democrática aberta. É a discussão prévia sobre critérios de alocação que define democraticamente as identidades programáticas e ideológicas. Força os partidos a levarem a sério suas prioridades e suas bases eleitorais. E, para isso, o orçamento teria que ser impositivo. O presidente teria que executá-lo como ele foi definido politicamente. Nesse Brasil ideal, seria mais ou menos assim, de forma muito simplificada: conservadores querem alocar mais recursos para os ricos, progressistas preferem gastar mais com os mais pobres, verdes concordam mais com os progressistas mas querem uma fatia para conservação da natureza e projetos de sustentabilidade. Os partidos montam seus planos eleitorais com suas respectivas propostas de alocação de recursos, e os eleitores prestarão mais atenção neles, sabendo que é para valer, porque eles escreverão um novo orçamento ajustado às preferências da maioria eleita. Os eleitores votarão na proposta de alocação dos impostos que julgarem mais conveniente

para seus interesses. Não é o que acontece no Brasil real, como sabemos. O que se vê na propaganda eleitoral é que todos são a favor de educação, saúde, segurança pública e honestidade. Todo mundo sabe que não é verdade, porque nunca apresentam um programa claro de políticas a serem implementadas para avançar nesses campos. Os gastos serão definidos na barganha de bastidores, no cabo de guerra entre coalizão e governo, na boca do caixa. Sem transparência e sem critério algum de justiça distributiva.

Mas a descaracterização do processo orçamentário não para no carimbo de verbas. Ele vai adiante, inercialmente boa parte do que não está carimbado. Subsídios variados, quase todos ao capital, se repetem automaticamente, quase sempre em valores corrigidos a maior, sem muita discussão. É uma troca interna de favores. As bancadas ligadas aos setores subsidiados apoiam a permanência das cotas de subsídio umas das outras. Embute-se uma inércia no gasto com subsídios, jamais debatido na sua necessidade, justiça e eficácia. Não se faz avaliação de desempenho de gasto, porque afloraria imenso conflito de interesses implícito no orçamento. Pior ainda, como não há interesse em olhar para esses subsídios, o melhor é criar uma rubrica opaca para eles, tornando-os invisíveis aos olhos da população e dos não iniciados na barganha orçamentária.

Esse quadro sustenta um sistema partidário ideológica e programaticamente amorfo. Quando o PT chegou ao poder com preferências ideológicas e programáticas diferentes das preferências dominantes, terminou por aderir à pauta inercial e focalizou suas prioridades na capacidade residual de manejo livre do orçamento. Foram governos que mantiveram praticamente intocada a estrutura de privilégios. Governos mais do patriciado industrial e bancário do que dos pobres. Distribuíram e ampliaram os incentivos e subsídios aos mesmos setores do capital que vêm sendo beneficiados pelo Estado desde a ditadura militar, e usaram a folga residual de recursos para programas de qualidade de transferência de renda para os mais pobres, como o Bolsa Família. Mas a diferença diz tudo, mais recursos públicos em programas de má qualidade para os ricos do que em programas de qualidade para os pobres. Uns, sem retorno social compatível. Outros, de alto retorno social. Uma lógica de cabeça para baixo.

A inércia político-burocrática desencoraja a definição de visões concorrentes para o país e sua oferta ao eleitorado por partidos de correntes opostas de pensamento. Daí a histórica ausência de um partido autenticamente liberal e a consistente preservação dos privilégios e subsídios do patriciado empresarial

pelos partidos autodenominados social-democratas, trabalhistas ou de esquerda. A esquerda parece incapaz de se mover do centro conservador, e a direita impotente para defender, de fato e com legitimidade, a pauta do Estado mínimo. Mesmo os mais bem-intencionados e com orientação ideológica mais bem definida se tornam reféns desse centro conservador e oligárquico, que mantém um orçamento engessado e frustra qualquer tentativa de mudar de forma mais profunda e extensa as orientações do gasto público. Esse centro foi ocupado, após o impeachment de Dilma, pelo condomínio de poder interno no PMDB, que hoje governa o país.

Nesse contexto sociológico, é muito difícil acomodar demandas e resolver conflitos. Tradicionalmente, o atendimento de demandas e a resolução de conflitos tiveram uma única saída política que foi a inflação. Durante décadas a solução inflacionária dos conflitos teve ampla aceitação coletiva. Ela casava bem com o clientelismo que exigia largueza fiscal. Um orçamento elástico o suficiente para acomodar, ainda que de forma desigual, todas as demandas dos grupos associados aos partidos com acesso à partilha fiscal.

Havia nos fundamentos da economia política brasileira fatores que exerciam forte pressão inflacionária e fiscal e um elemento estruturalmente regressivo, que sempre distribuiu mais recursos públicos para o topo do que para a base da sociedade. Como havia demandas em excesso e muitas contraditórias entre si, para manter a legitimidade e a capacidade de governo, o presidente precisava maximizar o atendimento a essas demandas, ainda que pelo mínimo e com perdas de qualidade e eficiência. A inflação permitia acomodar mais demandas do que a capacidade real do sistema asseguraria. O custo era a depreciação da moeda e a consequente perda de renda real. Além disso, a inflação torna o orçamento opaco em termos reais, disfarçando e compensando o déficit público.

Mas como manter esse sistema, diante da inflação cada vez mais acelerada, rumando rápido para a hiperinflação? Adotando o mais amplo e generalizado sistema de indexação monetária possível.³ A indexação era necessária para a adaptação dos agentes sociais ao ambiente hostil da inflação e, ao mesmo tempo, era uma ferramenta que habilitava os mais fortes a se protegerem dela e os predadores a ganharem com ela. A correção monetária possibilitava aos mais capacitados financeira e gerencialmente proteger suas rendas da corrosão inflacionária. A velocidade da desvalorização criava espaços para movimentos de

especulação que permitiam ganhos ultrarrápidos, e com eles prosperaram as espécies mais especulativas do sistema financeiro. Os mais robustos, adaptados e oportunistas conseguiram sobreviver à estabilização, que secou quase instantaneamente essas fontes de extralucro puramente financeiro, obtido com a manipulação de ferramentas de especulação com a indexação em prazos curtíssimos. Os outros desapareceram. O governo estava, em parte, entre os mais capacitados, porque tinha o poder de indexar suas receitas, protegendo-as mas deixando relativamente desprotegidos os pagamentos dos setores que não tinham como se defender: assalariados, pensionistas, pequenos capitalistas, às vezes até grandes fornecedores, acumulando passivos gigantescos.

O resultado foi uma brutal concentração de renda. O sacrifício continuado da maioria terminou por gerar generalizada rejeição à inflação. Consolidaram-se as bases sociais para a estabilização monetária. Somente depois que se formou essa forte coalizão social pela estabilidade é que se venceu a inflação na política. Collor caiu porque a hiperinflação e a frustração de expectativas e demandas levaram à sua rejeição social e política. Só aí foi deposto politicamente. No caso de Dilma, a volta da inflação de dois dígitos, a recessão, a frustração de expectativas e demandas a tornaram tão impopular, que se pôde aprovar politicamente seu impeachment.

A saída pela inflação tem, portanto, limites técnicos e sociopolíticos. É certo que os empurramos o mais para a frente possível. Mas, com as perdas cada vez mais pesadas, principalmente para os assalariados, e a perda de tempo e esforço apenas na atividade febril de se defender da inflação, criou-se avassaladora demanda coletiva pela estabilização. O início das mudanças que levariam à grande transição global também limitou a viabilidade desse sistema e a capacidade fiscal dos Estados nacionais.

Com a estabilidade, a pressão voltou-se inteira para o orçamento público e a política de gasto. A estabilização provocou a primeira crise fiscal, com a revelação de déficits "invisíveis", na época chamados "esqueletos", trazidos à luz do orçamento formal. A mais profunda crise fiscal foi causada pela largueza orçamentária dos governos federais do PT e pela imprevidência de governos estaduais. Terminou por produzir mais inflação que o tolerável, a maior recessão da história republicana recente e uma grave instabilidade político-institucional. No plano federativo, viu-se o colapso fiscal de estados como Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. No Rio de Janeiro, deu-se o clássico "paradoxo da abundância"

cia", típico dos produtores de petróleo. Ele se caracteriza pelo desperdício suatário das receitas do petróleo e pelo descaso com as necessidades sociais e com a cobertura dos períodos de escassez. O caso do Rio foi ainda mais grave, porque gastou para além do disponível os recursos derivados dos royalties do petróleo, e o fez valendo-se de quimérica receita futura dos megacampo do pré-sal, bem como se desperdiçaram recursos públicos com o superfaturamento da corrupção.

A dinâmica do sistema político não é a única fonte de pressões fiscais e inflacionárias. A heterogeneidade e o desenvolvimento desigual geram demandas na sociedade além da capacidade corrente do Estado e do mercado para satisfazê-las. A ação organizada das elites no mercado é uma causa central desse jogo de pressões. Elas atuam na estrutura de preços, no mercado, e na estrutura de incentivos, no Estado, para manter seus privilégios. Esse é um ponto importante, porque se presume, na discussão político-econômica brasileira, que uma reforma das regras políticas, principalmente eleitorais e partidárias, resolveria nosso paradoxo fiscal. Mas uma reforma assim apenas levaria à adaptação dos agentes políticos e econômicos às novas regras, para preservar interesses e privilégios cujas raízes são sociais. Além disso, a histórica aliança nacional-desenvolvimentista, que contrapôs o capital estrangeiro, agente do imperialismo, ao capital nacional, supostamente aliado nessa luta, criou um patriciado oportunista, dependente do Estado, o qual defende, com todos os meios, os subsídios e incentivos que o protegem e lhe permitem sobreviver com baixíssima produtividade e escassa capacidade competitiva. O bloqueio histórico e sistemático da reforma agrária levou à dominância política do setor agropecuário pelo ruralismo atrasado de alto custo fiscal, social e ambiental, embora o país tenha uma agricultura de precisão, que demonstra a viabilidade econômica de um padrão avançado de produção. Esse componente da sociologia política brasileira tem estado ausente das análises recentes do presidencialismo de coalizão.

22. A rotinização do constitucionalismo e a judicialização da política

A versão do presidencialismo de coalizão da Terceira República padece de grande instabilidade constitucional, que já levou a número desconfortável de emendas modificativas. Como a realidade cotidiana é dinâmica, a Constituição, muito extensa, e a correlação social e política de forças varia bastante, surge a necessidade de emendar seguidamente a Constituição. Nos trinta anos de existência da Carta de 1988, foram aprovadas 105 emendas à Constituição. Quase quatro emendas por ano de vida da Constituição.¹ Essa emendação sem fim apequena a Constituição, colocando-a no patamar da legislação ordinária, apenas com quórum mais qualificado para aprovação. Resulta em maior dificuldade e instabilidade do presidencialismo de coalizão. O presidente precisa de votos suficientes não só para aprovar as emendas necessárias ao sucesso de seu governo, mas também para bloquear iniciativas de reformas que julgue prejudiciais. Daí a elevação da maioria necessária à governança efetiva pelo presidente para três quintos de cada Casa do Congresso. As coalizões suficientes, ou mínimas, de 51% se tornam insuficientes. A coalizão suficiente para normalidade política tem que alcançar o número de votos necessários à aprovação de emendas constitucionais.² Com a hiperfragmentação, esse imperativo resulta em coalizões enormes, difíceis de manejar, como lamentou a ex-presidente Dilma Rousseff em sua defesa junto ao Senado.

É clara a inconformidade social com o modelo político brasileiro, o que compromete seriamente sua legitimidade. O politólogo Jairo Nicolau registra que foram aprovadas pelo Legislativo catorze mudanças no sistema eleitoral e partidário, além de haver um debate permanente sobre reforma política no Congresso e na opinião pública.³ O trauma histórico do regime militar consolidou entre nós a ideia de que o principal fator de resiliência institucional e indicador determinante do “bom” funcionamento das instituições é que crises políticas graves e eventos traumáticos como os impeachments não terminam em golpe militar. Mas esse é, digamos, o risco extremo. Entre a normalidade institucional e o golpe militar, há vários pontos de descontinuidade ou insuficiência institucional muito relevantes, que podem não afetar a ordem constitucional e a vigência do Estado democrático de direito, porém determinam o funcionamento subótimo, a baixa qualidade do sistema político e da democracia.

Nos momentos de plena compatibilidade entre a agenda majoritária de demandas da sociedade e a agenda de políticas do governo, como vimos no caso dos planos de combate à inflação, o sistema é capaz de funcionar bem e gerar boas políticas. São os momentos de dominância programática. Mas esse é um caso excepcional. Nos períodos “normais”, as políticas são alteradas, mitigadas ou deformadas pelo clientelismo, contribuindo para aumentar as desigualdades por meio da alocação enviesada de recursos públicos e implementação diferenciada das políticas públicas. O quadro institucional brasileiro não gera, como regra, políticas públicas de qualidade, não garante a alocação equânime de recursos e serviços públicos, nem oferece ao cidadão continuidade das políticas públicas, ou estabilidade de regras e procedimentos. Os efeitos são visíveis no quadro educacional de baixíssima qualidade, no sistema de saúde pública disfuncional e nas falhas evidentes do sistema de segurança pública. Para não falar dos escândalos recorrentes de corrupção em escala crescente de disseminação e grandeza dos valores desviados dos cofres públicos. Esse resultado geral compromete gravemente a qualidade de nossa democracia e bloqueia o desenvolvimento sustentado e sustentável do país. Não é possível desprezar o fato de que, sem exceção, todos os presidentes da Terceira República se empenharam para fazer “reformas”. A próxima pessoa a se eleger presidente prometerá fazer e se empenhará em fazer “reformas”. “Reforma” se transformou numa entidade permanente e quase mítica da política brasileira. É parte obrigatória das promessas de campanha e da agenda dos governos. Se ainda são necessárias tantas

e tão profundas reformas, significa que o sistema institucional e político não funciona nada bem.

A intervenção do Judiciário em questões políticas virou rotina no Brasil. No nosso modelo político, o conflito entre Executivo e Legislativo é comum e decorre da instabilidade das coalizões, principalmente se o sistema partidário é muito fragmentado. O presidencialismo de coalizão é bastante afetado pela mudança nos humores dos partidos na coalizão. Isso pode acontecer em todo regime no qual o governo depende de uma aliança multipartidária majoritária. Mas o dano é muito maior onde a coalizão é um imperativo da governabilidade. A probabilidade de choques paralisantes entre Executivo e Legislativo aumenta quando é necessário um grande número de partidos para formar a maioria suficiente para garantir a governabilidade. Nesses casos, aumenta também a probabilidade de contrariedades entre governo e oposição no Congresso. O centro se esvazia e deixa de ser amortecedor de crise, permitindo ao presidente trocar alianças. Há, ainda, divergências entre as unidades federativas e a União, agravadas pela extrema concentração fiscal e regulatória na União. Ao contrário dos regimes parlamentaristas, nosso modelo não dispõe de mecanismos políticos ágeis para enfrentar impasses previsíveis entre o Executivo e o Legislativo, entre partidos governistas e opositores ou entre a União e as unidades da federação. Essa falta de mecanismos propriamente políticos para resolução de conflitos leva a impasses, crises políticas e paralisia decisória. O único recurso é a judicialização.

Há uma conexão entre o alargamento dos poderes do Legislativo e do Executivo e a ampliação do papel do Judiciário na intermediação de conflitos e no controle constitucional. O poder do Congresso se avulta por nossa tradição legiferante. Na nossa cultura político-institucional, tudo tem que estar na lei. Como a aplicação das leis sempre foi perturbada pelo patrimonialismo, pelo nepotismo, por privilégios e prerrogativas excludentes, como o privilégio de foro, a confiança nelas é baixa. A própria legitimidade das leis é baixa, fato expresso nos argumentos recorrentes de conveniência particular, tipo “é legal, mas não é legítimo”, para justificar a desobediência a leis e regulamentos. Essa desconfiança nas leis ordinárias, associada a uma cultura de transgressão, criou a demanda de garantia adicional de direitos, privilégios, prerrogativas e interesses pela Constituição. A própria Constituição é fonte de incerteza e dúvidas, porque muitos de seus artigos permanecem sem regulamentação apropriada.

Além disso, e talvez até mais importante, a Carta é extensa demais e regula aspectos que estariam mais bem localizados na legislação ordinária. A extensão da Constituição dá muito espaço para controle de constitucionalidade de grande quantidade de decisões próprias da legislação ordinária, ampliando demasiadamente o papel do Judiciário.⁴ Dessa forma, a Constituição, que deveria ser a carta de fundamentos, foi rotinizada, banalizada.

Embora no Brasil o presidente da República seja mais forte do que é nos Estados Unidos, nosso Congresso também tem muitos poderes. O modelo de presidencialismo adotado pela Constituição de 1988, da maneira como operacionalizou a separação e interdependência entre os Poderes, prevê a cooperação, mas também estimula o conflito entre eles. A Constituição fortaleceu o Legislativo, ampliando sua capacidade de fiscalizar e controlar o Executivo, no entanto, provisórias. Após sucessivas modificações, as medidas provisórias que não forem votadas em 120 dias perdem a eficácia. Ainda assim, é clara a ampliação de poderes presidenciais na segunda experiência com o presidencialismo de coalizão, e ela aumentou a responsabilidade do Judiciário na mediação política entre os dois, e aumentou o escopo do controle constitucional dos atos legislativos e de governo. O modelo adotado imprimiu “uma face fortemente política ao Judiciário”.⁵ Essa persona política da instituição é reforçada pela estrutura monocrática da Suprema Corte, que confere ampla autoridade pessoal aos ministros, com ampla autonomia para tomar decisões liminares. A concessão de liminares na função de controle de constitucionalidade de decisões do Legislativo e do Executivo é muito vulnerável a controvérsias de natureza política, preferências subjetivas do magistrado, e podem se transformar ainda em fonte de conflito interinstitucional. A disputa política passou a ter como palco não apenas os plenários do Congresso, como também varas e tribunais de Justiça.⁶ A Lava Jato foi uma clara demonstração dessa politização, e colocou no centro de ataques políticos juízes de primeira instância, como Sergio Moro, o Ministério Público, em particular o procurador-geral da República, e a Suprema Corte. Contudo, não creio que se possa, com realismo, eliminar a judicialização da política para evitar que ela leve à politização do Judiciário.⁷

O fracionamento do poder no interior do Legislativo leva a compromissos, na feitura das leis, que geram mais controvérsias e conflitos do que soluções. Não há mecanismos funcionais, no processo legislativo, que removam os im-

passes que afastam as decisões do ponto ótimo. Por isso, eles se deslocam para o ponto mediano, que pode ser subótimo. Resta, como recurso, a revisão judicial. A própria possibilidade da revisão judicial tende a dar certa disciplina ao processo legislativo evitando que este se afaste, pelo menos de forma óbvia, da legalidade constitucional. A lógica da ação política em parte se judicializa pela expectativa de que possa haver revisão judicial.⁸

O fato de que a judicialização é, em parte, a busca do Judiciário como árbitro final de conflitos institucionais, políticos ou sociais, indica que o sistema institucional não cumpre bem essa função, sobretudo na instância mais apropriada, que é a parlamentar.⁹ Aqui aparecem em relevo os fundamentos do lado positivo da judicialização, que teria a propriedade de aumentar a credibilidade do aparato constitucional do Estado democrático de direito, como argumentam os politólogos Marcus André Melo e Carlos Pereira sobre a consolidação de mecanismos contramajoritários, com ampla autonomia relativa na imposição de freios e contrapesos à ação do Executivo e do Legislativo.¹⁰

O controle constitucional é, na prática, um processo de interpretação, realizado por uma comunidade de magistrados que compartilham poder político e buscam conjuntamente definir o que a Constituição permite ou requer em circunstâncias determinadas.¹¹ Portanto, não deixa, também, de ser uma atividade política, ou jurídico-política. Daí porque é preciso levar em consideração como foi feita a Constituição, como suas normas ganharam aceitação, e como reteve legitimidade em meio aos embates políticos que a ela se seguiram. É preciso examinar a constitucionalidade considerando suas consequências para o sistema político e a vida pública. Interpreto esse exame das consequências como comportando uma avaliação política e moral do impacto das interpretações normativas sobre a qualidade da democracia. Se elas reforçam os valores democráticos de justiça e igualdade ou se acomodam à cultura de privilégios e prerrogativas patrimonialistas remanescentes na nossa cultura política. Como tentei mostrar, a nossa Constituição nasceu de um compromisso do qual nenhuma das partes estava inteiramente convencida.

O papel acrescido da Suprema Corte nessa função intermediadora escapa do âmbito dos mecanismos de vigilância e fiscalização, os freios do sistema (*checks*). Enquadra-se no plano dos mecanismos de contrapeso democrático (*balance*), os fatores de equilíbrio entre os Poderes.¹² Essa dimensão política da ação do Judiciário tem legitimidade restrita, alto potencial para controvérsias, e

se dá nos limites da democracia. Os ministros não são eleitos, podem agir monocraticamente, isto é, tomar decisões solitárias, com alto grau de subjetividade. Mas, embora eles tenham margem relativamente ampla de interpretação do texto legal, principalmente ao decidirem questões políticas, o fazem sob o mesmo rito de procedimentos e com a mesma lógica decisória que utilizam na função judicial, de controle da constitucionalidade. Numa situação de contencioso, decidem no mérito quem ganha e quem perde. É o que chamamos de solução de soma zero. Uma das partes ganha e a outra perde a disputa. Na política, o que se busca o mais das vezes é uma solução ganha-ganha, na qual cada uma das partes cede para se chegar a uma decisão em que todas têm seu interesse satisfeito em alguma medida. A busca da solução mediana não se enquadra nos procedimentos judiciais. Ao decidir quem ganha e quem perde em questões estritamente políticas, o STF interfere no curso, na substância e, eventualmente, no resultado do conflito político.

O trânsito do procedimental para o substantivo é regulado pelos limites constitucionais da ação do Judiciário. Mas esses limites não são inequívocos, nem absolutos. Deixam margem de discricção interpretativa ao Supremo Tribunal Federal, que termina por criar normas, em lugar de somente julgar a validade das normas. Essa preocupação tem sido manifestada por politólogos, juristas e políticos, e tem também frequentado as sessões do STF. Vários ministros vêm mostrando, em votos e debates, que têm consciência do dilema posto à sua ação nesse espaço que se poderia chamar, apenas por analogia, de "uso do poder moderador".

23. Não é só a política

Estou convencido de que mudanças num conjunto apenas de regras políticas não trarão nenhum dos resultados esperados. Aspectos fundamentais de nosso processo político estão enraizados em nossa sociologia política. Nas relações de poder na sociedade, na cultura patrimonialista que legitima a apropriação do Estado ou na visão de que os direitos existem sem contrapartida em deveres, e não em relações contratuais recíprocas entre iguais. As desigualdades brasileiras, associadas à diversidade de situações, fragmentam a sociedade e alimentam diferenciações políticas regionais que levam ao multipartidarismo fragmentado. A comparação entre as eleições presidenciais e as proporcionais ilustra bem essa propensão. Nas disputas presidenciais, temos tido entre três e quatro partidos realmente competitivos. Nas proporcionais, em torno de dez, na média agregada, que vem crescendo. Em geral, as soluções isoladas para o problema da fragmentação aumentam a oligarquização da política e reduzem a representatividade do sistema partidário. Pior a emenda.

Atribuir todas as nossas aflições a falhas ou impropriedades de nosso sistema político não ajuda na busca de soluções estruturais para velhos problemas. A política não é sobredeterminada pela economia e pela sociedade, tem um amplo espaço de autonomia e autodeterminação. Mas achar que mudanças do presidencialismo para o parlamentarismo, ou alterações nas regras eleitorais,

de financiamento de campanhas e de criação de partidos, sejam suficientes para dar resposta às nossas aflições com o rumo geral do país corresponderia a apos- edifício, resolveria todas as falhas e eliminaria o risco de desabamento. A expe- riência republicana brasileira não mostra nem sequer uma mudança nas regras constitucionais da política que tenha resolvido a crise que imaginavam que re- solveria. Mudança legal não resolve problema estrutural.

Há uma interação histórica entre política, economia e sociedade que pre- cisa ser considerada. Ela gera uma estrutura de incentivos que está na base do predomínio de práticas clientelistas e de patronagem na política brasileira. É parte da explicação das coalizões fisiológicas, em lugar das almejadas coalizões programáticas ou ideológicas. A propensão ao clientelismo e à patronagem, por sua vez, explica por que temos problemas que nos parecem insolúveis e que fo- ram resolvidos por outros países em estágios muito anteriores de seu desenvol- vimento. As regras móveis definidas pelos próprios políticos deram-lhes um grau de controle oligárquico da política difícil de enfrentar por reformas tópi- cas. Por causa disso, o Brasil carrega consigo um enorme legado de atrasos so- ciais e econômicos que convivem com avanços extraordinários. Essa simbiose entre arcaísmos e vanguardismos gera contradições e contrariedades que agu- çam os conflitos sociais e políticos. É intolerável a parcela de pessoas que ainda vivem sem esgoto e água tratada no Brasil urbano. É impressionante que conti- nue a haver conflitos sangrentos pela posse de terra no Centro-Oeste, no Norte, em regiões de Minas Gerais e nos estados do Nordeste. Temos uma imensa questão fundiária, rural e urbana, irresolvida, alimentando jagunçagem, vio- lência e destituição na segunda década do século XXI. A discriminação ainda existente entre pobres — quase todos negros — e classes média e rica nos siste- mas de educação e saúde no Brasil é, além de odiosa, incompatível com os progressos em nossa pesquisa médica e em nossa produção acadêmica de exce- lência. Poderia escrever um livro com o inventário de nossas agruras e outro com o repertório de nossos avanços. Não é o caso. Ambos têm contribuição importante da política, que não funcionou num caso e funcionou no outro. Mas suas raízes estão em outras dimensões de nossa vida coletiva, que também explicam em boa medida esse desempenho trôpego de nosso sistema político.

O Brasil não pode ficar prisioneiro por mais tempo nessa armadilha da baixa qualidade geral, idas e vindas nas políticas públicas, uma elite econômica

parasitária, décadas a fio recebendo transfusão de recursos públicos, enquanto aumenta a desigualdade e persiste a pobreza. Nosso sistema político-econômi- co encontrou no presidencialismo de coalizão os instrumentos para reprodu- ção do domínio oligárquico. Por meios mais ou menos legítimos, mais ou me- nos lícitos, as oligarquias partidárias se perpetuam no poder e mantêm o fluxo de subsídios que alimenta a oligarquia empresarial. Seja nos governos do PSDB, seja nos governos do PT, a maior fatia da renda pública foi transferida para os mais ricos, os capitalistas, via BNDES, BB, Caixa, Receita e outros dutos subsidiá- rios. Além disso, são beneficiados por tarifas protecionistas, que distorcem a matriz de preços dos produtos no mercado interno e contribuem para a sua baixa qualidade. Os bancos jamais foram chamados a explicar os spreads de mais de duzentos pontos cobrados aos que buscam crédito. A agropecuária politicamente é dominada pela bancada ruralista, sempre atrasada e com o olhar de curto prazo, que desmata, polui e desperdiça. O predomínio das cultu- ras solteiras, nas quais o tempo de utilização da terra é muito pequeno e o ba- lanço de energia negativo. Algumas culturas e a pecuária estão devastando o cerrado, segundo maior manancial das águas brasileiras. O uso abusivo de agrotóxicos contamina o solo, envenena as águas e os alimentos. Essa máquina de reprodução ampliada do statu quo, que preserva o poder dos poderosos e a riqueza dos ricos, cobra da sociedade um preço muito alto, na carga tributária elevada que não gera benefício coletivo proporcional, na baixa produtividade e competitividade da economia, na baixíssima qualidade dos serviços públicos e de numerosos produtos e serviços privados, no colapso da regulação, nos défi- cits de saúde, saneamento e educação, em desigualdade e pobreza, em violência, desmando e corrupção.

Temos conflitos em torno de questões historicamente datadas mas que entre nós não foram superadas. Os conservadores têm conseguido manter, na economia, na sociedade e na política, elementos absolutamente obsoletos con- tra os quais os progressistas gastam mais tempo e recursos do que seria justifi- cável. A esquerda trabalha para preservar benefícios a uma estrutura de classes que está em desaparecimento e, no governo, transferiu mais renda pública para os capitalistas e setores já protegidos das classes médias e trabalhadoras do que para os pobres. Na ordem de dez vezes mais renda para os ricos do que para os pobres. Esse permanente ajuste de contas com e no passado impede que nossos agentes políticos, sociais e econômicos olhem para a frente, para o futuro.

Boa parte do embate entre conservadores e progressistas na Constituinte de 1988 se deu por causa de temas do passado e não de desafios do futuro. Nosso presente tem muito mais passado que futuro. Esse volume desproporcional de passado em nosso presente ocupa o espaço que deveria estar sendo preenchido por doses de futuro. O futuro-presente é essencial para guiar a marcha da sociedade rumo ao futuro-futuro. Mas estamos, no Brasil, atolados no passado-presente.¹

Mudar só a política, ou melhor, somente as regras da política, jamais nos permitirá eliminar de nosso presente esse passado invasor e dar espaço para nossos projetos plurais de futuro. Parte significativa dos incentivos que impedem a superação dos conflitos enraizados no passado e a renovação de nossas agendas sociais e políticas, sejam conservadoras, sejam progressistas, está em outros pontos de nosso macrossistema sociopolítico. A excessiva concentração de poderes discricionários na Presidência da República — legislativos e fiscais — é um elemento essencial de estímulo ao clientelismo e à patronagem, ao toma-lá-dá-cá. Especialmente porque está combinado a uma brutal centralização política e financeira de nossa federação, com legados autoritários, concebidos na prancheta dos gurus econômicos do regime militar, todos convenientemente convertidos à democracia representativa, metamorfoseiam o Congresso em poder pedinte e o Executivo em poder concedente. Ora, se um pede e o outro concede, cria-se um ambiente propício à barganha e à chantagem recíproca, que tende a eliminar ou elidir relações de confiança, afinidade programática ou convencimento ideológico. Para pedir, não resta aos componentes da coalizão governamental outro recurso senão condicionar seu apoio a proposições legislativas de interesse do Executivo, à transferência de recursos e ao acesso a cargos que têm poder de gestão sobre o orçamento. Se o Executivo é o poder concedente, o mais eficiente recurso a seu dispor para obter o apoio de sua coalizão é condicionar a concessão de verbas e poder ao apoio a suas proposições. Ambos exercem, em última instância, poder de veto. Todo o esforço de ambos dedica-se, portanto, a negociar a remoção do veto do outro. É racional que façam assim, argumentam vários politólogos. Infelizmente, o que é racional — ou seja, atende ao interesse dos agentes em particular — não é necessariamente bom do ponto de vista coletivo. Nem é sempre a forma mais eficiente de decidir. Certamente não é a forma mais igualitária de distribuir renda pública.

Essa hipertrofia de poderes não se confunde com instrumentos de indução da responsabilidade fiscal. Imaginar que somente o governo federal é capaz de administrar com responsabilidade é um útil preconceito tecnocrático. Tampouco ela se representa uma ferramenta insubstituível para a gestão presidencial de coalizões, cuja eliminação poderia comprometer a governabilidade. O sistema de incentivos embutidos nessa relação tremendamente assimétrica no sistema tributário e fiscal do país merece ser objeto de profundo debate crítico.

A interdependência gera várias dificuldades que ao mesmo tempo prolongam e reduzem a eficácia do processo decisório. Perde-se a visão de conjunto, a perspectiva programática de longo prazo. Tudo é negociado caso a caso. Dá-se uma queda de braço entre os vários partidos da coalizão e entre a coalizão e o presidente por cotas das concessões presidenciais. Cada lado busca conceder o mínimo possível, para ter o que oferecer a cada rodada subsequente de negociações. Mas isso não é bom para a sociedade.

Não é possível considerar inteiramente bom um sistema socioeconômico e político que gerou os resultados sociais, políticos e econômicos acumulados até agora pela Terceira República. É indiscutível que permitiu muito avanço. É inegável que contribuiu para consolidar enorme atraso. Não é possível considerar de qualidade uma democracia com esse padrão de desempenho. Não é possível dizer que a versão de 1988 do presidencialismo de coalizão vai bem só porque tem conseguido evitar o destino trágico do presidencialismo de coalizão de 1945, ou porque tem produzido mais decisões relevantes.

Estou convencido de que o Brasil precisa ir muito além das reformas políticas. Não vejo outro caminho senão uma Assembleia Reconstituente. Precisamos romper o cerco oligárquico por meio de amplo realinhamento das forças políticas e do sistema partidário. Não existe lei ou regra eleitoral que promova isso. Reforma político-institucional que se preze é construção coletiva e não se resume a mudar leis e regras, ou mesmo emendar a Constituição. O que realinha a sociedade são as escolhas coletivas, da própria sociedade mobilizada para esse fim. Um processo mais amplo de debate com o objetivo de rever nossa constitucionalidade.

Não parece demais prever a necessidade de uma assembleia revisora exclusiva, separada do Congresso ordinário e com mandato definido temporal e tematicamente. Uma Assembleia Reconstituente. Nossa democracia e nosso modelo político precisam ser reconsiderados e reconstituídos em conjunto, como

um todo íntegro. Não dá para fazer isso na base de uma sequência descontínua e desintegrada de emendas constitucionais, não raro incoerentes entre si. Essa verdadeira "reconstitucionalização" só será legítima se for realizada por uma assembleia revisora. Uma Reconstituente, cuja única finalidade seja a revisão de nosso ordenamento político-constitucional. Uma Reconstituente não precisa, talvez não deva, espelhar o Congresso ordinário. Deveria, certamente, ser isolada dele. Poderia ser menor, unicameral e mais proporcional, com regras internas que prevenissem a oligarquização. É possível imaginar salvaguardas para a sociedade, como uma quarentena não inferior a oito anos, ou dois ciclos eleitorais, para que os reconstituintes possam disputar cargos eletivos. O Brasil precisa livrar-se da obsessão por reformas e pela emendação, para começar a resolver estruturalmente os problemas que nos impedem de avançar no século XXI, com mais qualidade e maior capacidade de enfrentar os imprevistos desafios da grande transição que atravessamos.²

Permiti-me cair nessa breve tentação normativa para resgatar o debate que se perdeu sobre uma revisão constitucional ampla, geral e irrestrita. Escrever sobre política sempre envolve uma dimensão normativa. E isso não significa afirmar certezas absolutas. Que minha última palavra seja de dúvida. Não tenho certeza de que uma Reconstituente vá resolver nossos problemas institucionais. Sobretudo neste momento de extrema polarização política, de carência de lideranças e um debate que ainda teima em olhar pelo retrovisor, sem olhar para o horizonte mais longo à frente. Não sei se ela não ficará imobilizada por impasses superpostos, como ficou paralisada a revisão constitucional. Não sei se terminará num compromisso meio mambembe, como a Constituinte de 1988.

Não estou entre aqueles que esperam que um modelo que deu certo em outras culturas políticas chegue ao mesmo resultado na nossa. O que tenho é o forte sentimento de que precisamos buscar soluções mais ousadas, mais inovadoras, mais disruptivas para nossos impasses e dilemas, porque temos que começar a desenhar nosso futuro, em lugar de ficar dando voltas entre nosso passado e nosso presente.