

XII Congresso Latinoamericano de Ciência Política

ALACIP

A América Latina como agente na reconfiguração geopolítica global

ET 02. Democracia, Democratização e Qualidade da Democracia

ISCTE

Lisboa, 17-20 julho 2024

Dinâmica institucional e lastro internacional: em busca de um diagnóstico da crise política brasileira (2013-2022)

Bruno P. W. Reis¹

RESUMO: Tentativa de balanço abrangente da dinâmica política brasileira na última década. Do quadro institucional descrito pela ciência política nos anos anteriores (o chamado “presidencialismo de coalizão”), suas possíveis vulnerabilidades, até algumas perspectivas discerníveis no horizonte futuro, o trabalho procura uma síntese dos ingredientes presentes no caso brasileiro, passando pelos seguintes tópicos:

- 1. Considerações introdutórias sobre dinâmica institucional, estabilidade e funcionalidade das instituições políticas; “estrutura” e “conjuntura” como atributos não do objeto, mas do modelo analítico; traços endógenos e exógenos ao modelo.*
- 2. As disfuncionalidades na regulação do financiamento de campanhas eleitorais e seu choque destrutivo com um sistema de controles precariamente controlado.*
- 3. A deriva rumo a um governo hostil à ordem constitucional, com predação muito agravada e previsível debilitação institucional. Tensões entre o controle da corrupção e a estabilidade democrática.*
- 4. A interação da crise com um quadro internacional de corrosão das bases de legitimação de uma ordem democrática tolerante, pluralista.*
- 5. Perspectivas de superação da deriva destrutiva e sua dependência frente ao cenário externo: da inserção multilateral do Brasil ao aprofundamento dos laços com seu entorno regional.*

PALAVRAS-CHAVE: Brasil; conjuntura política; Constituição de 1988; financiamento de campanhas eleitorais; corrupção; estabilidade institucional; democracia contemporânea.

¹ Professor titular da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, Departamento de Ciência Política (brunoreis@ufmg.br).

1. *Considerações introdutórias sobre dinâmica institucional, estabilidade e funcionalidade das instituições políticas; “estrutura” e “conjuntura” como atributos não do objeto, mas do modelo analítico; traços endógenos e exógenos ao modelo.*

É motivo de autoflagelação ocasional na ciência social nosso presumível fracasso em antever grandes reviravoltas da cena pública a cada vez que elas acontecem. O colapso dos regimes comunistas na Europa Oriental e a queda do Muro de Berlim no outono de 1989; o efeito dominó análogo, observado na malfadada “Primavera Árabe” em 2011; as insuspeitadas “jornadas” de junho de 2013 no Brasil. Todos são eventos de efeitos tectônicos sobre a cena política, que reconfiguram o ambiente de modo irreversível, num claro corte entre antes e depois, independente de sua capacidade de efetivamente emplacarem suas respectivas agendas. Ainda assim, a autoflagelação acadêmica sempre me pareceu exagerada. Ela parte de uma compreensão maximalista, talvez um tanto caricata, daquilo que devemos (ou podemos) fazer com a ciência. Não apenas ciências sociais, mas sim, reconheça-se, com força especial entre elas.

Toda vez que conhecimentos ou expectativas bem ancoradas em ortodoxia científica vigente se deparam com uma refutação bem-sucedida a ponto de fazer emergir nova ortodoxia, certa confusão se instaura. Popperianamente, poderia ser caso de celebração, mas é compreensível que a perplexidade resultante empurre a comunidade, ou pelo menos seus membros com maior inclinação metateórica, a se perguntarem: Como foi possível que estivéssemos errados? O que devemos fazer para evitar esse erro no futuro? Não foi outra a agenda do positivismo lógico do Círculo de Viena nos anos 1920-1930, no rescaldo das geometrias não-euclidianas e, principalmente, da refutação de Newton por Einstein. E, como mostraria Karl Popper, igualmente infrutífera.

Popper (1974) reivindicou a autoria de uma refutação cabal do positivismo lógico: como científica não é a proposição necessariamente verdadeira, mas quase o contrário, a proposição empiricamente refutável, a cientificidade do conhecimento não residiria mais em uma inalcançável imunidade ao erro, mas antes na fixação escrupulosa, pública, do critério de sua reivindicação de validade, talvez como melhor conhecimento provisoriamente disponível. De fato, dificilmente a refutação de uma ortodoxia científica se dará pela demonstração de sua total improcedência. Quase sempre (e isso é muito claro no caso da relatividade einsteiniana) a nova ortodoxia se afirma pela redução da ortodoxia anterior a um “caso especial”. Quase toda refutação, vista de perto, envolve provavelmente a promoção de um parâmetro em variável (ou seja, sua endogenização), mais que a demonstração de manifesta falsidade ou impertinência cabal da abordagem anterior.

Ao incorporar algum novo conjunto de variáveis à teoria (que antes terão sido parâmetros com valores fixos, conscientemente ou não), a nova ortodoxia amplia a capacidade explicativa do conhecimento disponível ao endogenizar velhos parâmetros em novas variáveis, e incorpora a velha teoria como conhecimento válido para os casos em que estas variáveis assumem valores específicos. Assim, Newton é válido para todos os valores de espaço e tempo em escala humanamente discernível por nossos sentidos. Mas quando a dimensão do espaço-tempo explode rumo ao infinitamente grande ou infinitamente pequeno, o arcabouço da relatividade explica observações que seriam “anômalas” sob a ortodoxia newtoniana anterior. Nunca haverá razão para pânico, se preservamos o esforço de lucidez a respeito de nossas variáveis e dos valores assumidos por nossos parâmetros habituais.

No caso das ciências sociais, uma resposta saudavelmente atrevida foi dada por Timur Kuran (1995) no rescaldo das transformações no Leste Europeu. Em artigo desafiadoramente dedicado à “inevitabilidade de surpresas revolucionárias futuras”, Kuran buscava isolar um fator específico, causador das surpresas, que ele identificou na “falsificação de preferências”: a seleção, por uma pessoa, de uma preferência pública que difere da sua preferência privada, donde decorreria a existência de opinião pública e opinião privada. Entre as consequências não intencionais da falsificação de preferências, se incluiria a tendência da opinião pública a equilíbrios que se perpetuam na ausência de choques externos (*ceteris paribus*). O teor desses equilíbrios, no entanto, pode diferir seriamente do perfil de opiniões privadas que as pessoas manteriam individualmente - talvez de modo oculto. O que pode conduzir a fenômenos de “conservadorismo coletivo”, pela busca de aprovação social pelas pessoas, reforçado pela “ignorância generalizada” que todas manteriam quanto às opiniões privadas umas das outras. Mas também a mudanças súbitas, imprevisíveis, pela disseminação de oposição privada sem modificação perceptível na opinião pública. Neste último caso, um “efeito borboleta” qualquer pode sempre desencadear uma explosão. Pois os critérios sobre os quais as pessoas baseiam suas preferências públicas, além de imperfeitamente observáveis, são também mutuamente interdependentes: assim como pode haver conformismo antes, que realimentava o status quo anterior, deverá haver conformismo durante e depois da revolução – um conformismo às avessas, ao se deixar levar efusivamente pela onda de mudança.

O argumento é engenhoso, pode bem ser teórica e empiricamente pertinente. Mas, implicitamente, Kuran parece aceitar a premissa de que, na ausência de algum mecanismo específico como a falsificação de preferências, então a ciência social deveria ser capaz de, sim, prever eventos não rotineiros - como se alguma teoria pudesse endogenizar “todas” as variáveis relevantes, ou sequer ter consciência de “todos” os parâmetros que supõe constantes.

Isso simplesmente não é possível. Toda teoria científica delimita seu campo de análise e supõe constantes “todos os demais fatores”. Essa suposição está presente em todo discurso científico, mas é especialmente heroica em nosso objeto, por causa da ubiquidade dos efeitos de retroalimentação presentes em todo sistema social. Hayek apontou este efeito de modo pertinente em sua crítica cética à planificação econômica, embora tendesse a ignorá-lo mais tarde, em sua defesa dogmática do mercado (Miller 1994): por mais completa que seja a informação levantada sobre um sistema econômico, por mais perfeita a matriz de insumo-produto elaborada, a mera existência dessa informação modificará o sistema, gerando uma auto-referência infinita a se propagar no tempo, mudando o comportamento do sistema no futuro. Preferências ditam escolhas individuais ou institucionais, certamente, mas experiências prévias resultantes de escolhas anteriores também modificam as próprias preferências no futuro – com ou sem a falsificação pública de preferências privadas apontada por Kuran. Isso expõe os sistemas sociais a efeitos de retroalimentação incontornáveis, produzindo efeitos matematicamente não-lineares em sua dinâmica. Embora a não-linearidade produza certa imprevisibilidade intrínseca, pelo menos para alguns níveis de análise, macropadrões permanecem discerníveis – o que está longe de ser irrelevante, e deveria bastar para nos poupar a autoflagelação.

A crise política brasileira da década passada se desencadeia a partir de junho de 2013, aprofunda-se com a Lava-Jato ao longo de 2014-2015, culmina no impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e na prisão de Lula em 2018 – e vai desaguar na eleição de Jair Bolsonaro ao final daquele ano. De um modo geral, ela pegou desprevenida a comunidade da ciência política no Brasil. Mas até que ponto cabe considerá-la imprevisível? Ainda em junho de 2016, no rescaldo da derrubada de Dilma Rousseff, a Unicamp abrigou um simpósio: a crise seria estrutural ou conjuntural? Naquele enquadramento, foi natural o impulso, entre cientistas políticos, de alinhar o estrutural ao marco institucional, e o conjuntural a questões de “agência” (ações individuais) ligadas à conduta dos atores políticos, ecoando a clássica díade sociológica entre agência e estrutura. Implícita ficava a sugestão de que fatores conjunturais seriam relativamente casuais, incontroláveis e mais ou menos inerentemente imprevisíveis. A rigor, no entanto, um evento importante, com impacto transformador sobre o objeto, reclama explicação, seja ou não tido como conjuntural. Um evento conjuntural não é um evento sem causas. Nada é sem causas. É apenas um evento cujas causas são externas a um dado modelo analítico: vai parecer estrutural o que é endógeno ao modelo, e conjuntural o que é exógeno. Se é assim, então a natureza estrutural ou conjuntural não é atributo do objeto, mas sim de seu enquadramento analítico. Se nosso objeto é afetado de modo que nos parece casual, isso significa apenas que ele terá sido ocasionado por fatores externos a nossos modelos habituais. O que nos confrontará com a necessidade de endogenizar em novas variáveis o que até ali eram

parâmetros externos à análise. Como vimos acima, toda teoria delimita seu campo, fixa os parâmetros que tomará como dados, de modo implícito ou explícito. Nenhuma controla “todas” as variáveis.

2. As disfuncionalidades na regulação do financiamento de campanhas eleitorais e seu choque destrutivo com um sistema de controles precariamente controlado.

A literatura brasileira sobre presidencialismo de coalizão, que emergiu nos anos 1990 a partir dos trabalhos pioneiros de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (1999), realizou a façanha de modificar a ortodoxia internacional a partir de trabalhos feitos no Sul Global. Mas ali olhávamos para os plenários já constituídos: dadas as bancadas, discutia-se qual era o conjunto de instrumentos e prerrogativas de que líderes, mesas e a Presidência da República deveriam dispor para constituir e manter as maiorias necessárias à aprovação da agenda governamental. A maior ou menor fragmentação dos plenários era irrelevante para a dinâmica do modelo, desde que a presidência dispusesse (e manejassem de maneira apta) a caixa de ferramentas presidencial ao pautar sua agenda (qualquer que fosse esta). Mais ainda a dinâmica das campanhas para o legislativo e o financiamento de suas campanhas. O sistema eleitoral e as normas sobre o financiamento das campanhas eram exógenos. Um parâmetro, mantido constante. Não eram uma variável do modelo.

Se o sistema eleitoral, a conexão eleitoral, o processo de seleção dos integrantes dos plenários estavam fora do modelo, se eram parâmetros (mantidos fixos), então mexer nisso geraria apenas ruído na análise. A consideração da possibilidade de consequências de maior alcance, tidas como intrinsecamente imprevisíveis (eram uma variável, afinal, externa ao modelo), só aumentavam a cautela quanto a eventuais mudanças num modelo cujo funcionamento tinha sido entendido, estava mapeado e podia operar sob os dispositivos regimentais corretos, de modo independente do sistema eleitoral em vigor e do contexto da disputa pelas cadeiras.

Ali se deu o desastre, e nem foi tão imprevisível assim. Mais de uma década antes, em 2003, PT, PSDB, PFL e PMDB (que não apenas eram os quatro maiores partidos, mas juntos reuniam mais de 60% do plenário da Câmara dos Deputados naquela legislatura) deram apoio ao relatório elaborado por Ronaldo Caiado, então deputado pelo PFL de Goiás, na comissão formada para a consolidação das propostas de reforma política então em tramitação, reunida no primeiro ano do governo Lula. Era uma proposta que tentou dar atenção prioritária à melhoria do controle sobre o financiamento das campanhas eleitorais. Para tanto, formulou a proposta sem precedentes, um tanto canhestra, de financiamento exclusivamente público para as

campanhas, secundada pela instituição de listas pré-ordenadas para as eleições proporcionais, esta sim a forma mais frequente de operação de sistemas proporcionais mundo afora. Mal recebida pela imprensa e largamente ignorada na ciência política, tramitou em surdina até 2007, quando o PSDB recuou de seu apoio. Embora propostas parecidas sempre voltassem à baila nos dez anos seguintes, nunca mais houve consenso de abrangência parecida no Congresso Nacional.

E de fato é verdade que o sistema eleitoral brasileiro interage muito mal com as regras do financiamento de campanhas vigentes desde 1992. Do ponto de vista da demanda por recursos financeiros, nossas listas abertas (não ordenadas) de candidaturas individuais a deputado e vereador em distritos de grande magnitude produzem o efeito singular de abrigar rotineiramente centenas de candidaturas (às vezes mais de mil), disputando dezenas de cadeiras em distritos com milhões de eleitores. Isso já tornaria o sistema precariamente governável, e peculiarmente sensível a dinheiro: dada a dificuldade de se produzir uma disputa politicamente inteligível entre centenas de candidaturas individuais, a saturação publicitária da candidatura torna-se um recurso indispensável para todos aqueles que não fossem celebridades antes da campanha, ou “donos” de algum reduto eleitoral. Do lado da oferta de dinheiro, a legislação brasileira estipula, desde 1992, que pessoas físicas podem doar a campanhas eleitorais até 10% de seu rendimento bruto no ano anterior (até 2014, também pessoas jurídicas podiam fazê-lo, até 2% de seu faturamento bruto). Esse dispositivo tornou o Brasil o único país do mundo a limitar as doações de maneira proporcional à renda bruta do doador. Com isso, um bilionário pode exercer patronato exclusivo sobre várias candidaturas antes de atingir o teto legal; mas uma candidatura que queira arrecadar com outras fontes será obrigada a obter recursos com origem pulverizada. E isso deu clara vantagem tática a candidaturas que simplesmente batam à porta de grandes doadores. Pulverizamos a demanda por recursos, concentramos as fontes da oferta de financiamento.² Em pouco tempo o sistema produziu viés de seleção favorável a candidaturas bem conectadas com doadores poderosos, fortemente interessados em decisões do estado - tipicamente, de setores voltados à captura de rendas do estado, como mostrou Carazza dos Santos (2016), fazendo assim valer o investimento nas campanhas dos legisladores. Com poucos (e grandes) doadores ditando seus termos na relação com centenas de candidaturas, os financiadores têm a mão forte no mercado de financiamento de campanhas e produz-se uma elite parlamentar dócil aos seus interesses - o que se

² Uma exposição sintética de minha avaliação do sistema eleitoral brasileiro pode ser encontrada em Reis (2020). O argumento em favor do interesse e do peso especial de setores econômicos *rent-seekers* no financiamento de campanhas eleitorais no Brasil é formulado com clareza na tese de doutorado de Bruno Carazza dos Santos (2016).

agrava quando a crescente fragmentação partidária do plenário debilita um anteparo crucial a essa influência.

Enquanto isso, a ordem constitucional de 1988 consolidava seu legado institucional-burocrático. Se houve algo em que a nova Constituição terá inovado, talvez tenha sido na organização e competências do Ministério Público, com um mandato amplo de defesa da sociedade e da cidadania perante o estado, que terminou por favorecer, na fórmula sintética de Rogério Arantes, a judicialização de conflitos coletivos e a politização das instituições judiciais. Na falta de controles externos bem posicionados, ausência compreensível numa inovação institucional original, as novas atribuições do Ministério Público engendraram uma cultura interna paternalista frente a uma sociedade tida como hipossuficiente e desrespeitosa ante poderes políticos tidos por degenerados. Em poucas décadas se produziu uma corporação que, com ampla autonomia funcional e precário controle externo, saiu em busca de autoafirmação institucional, talvez de modo um tanto míope (Arantes 1999; Oliveira, Lotta, Vasconcelos 2020). Sua pauta prioritária gravitou naturalmente da defesa de direitos difusos rumo ao combate à corrupção, com efeitos desestabilizadores sobre o sistema político (Kerche & Viegas 2024), e interação disfuncional análoga até com o próprio Supremo Tribunal Federal, que perde previsibilidade e consistência ao sabor da intensificação de conflitos internos.

Em uma metáfora feliz, Sérgio Ferraz (2016) descreveu, à época da operação Lava-Jato, essas duas dimensões estruturais do sistema – as anomalias do financiamento de campanhas eleitorais, de um lado, e a autonomia insulada dos sistemas de controle sediados sobretudo (mas não apenas) no Ministério Público e no Judiciário – como dois transatlânticos navegando, havia muito, em rota de colisão. Como o choque tinha profundas raízes institucionais, ele não teria sido facilmente evitável; tampouco seria facilmente remediável, uma vez iniciado. Nesse enquadramento, a operação Lava-Jato aparece como um lento e catastrófico choque de transatlânticos, que vai espalhando destroços à medida que os navios, com todo seu peso e invencível inércia, seguem avançando um contra o outro mesmo após iniciado o desastre.

O início da década de 2010 trouxe uma conjuntura política propícia à deflagração do choque: economia debilitada por condução temerária, com a adoção de políticas expansionistas simultâneas tanto fiscais (proliferação de isenções tributárias) quanto monetárias (redução de juros); e articulação política frouxa, com a presidência isolada politicamente, ao mesmo tempo, no Congresso, na sociedade civil, em seu próprio partido, junto ao empresariado, aos militares etc. As debilidades do governo Dilma Rousseff tanto na condução da política econômica quanto em sua articulação parlamentar. Com popularidade em baixa desde junho de 2013, o governo

encontrou-se exposto aos ventos e tempestades, sem muitos anteparos: impotente, viu um adversário assumir a presidência da Câmara dos Deputados logo após a reeleição, e as investigações de casos de corrupção ganharem uma escala salvacionista desestabilizadora, com as chamadas sopradas pela imprensa, e os excessos da própria investigação relegados aos pés de página e a bolhas específicas na internet. A superposição entre crise econômica e Lava-Jato compeliu a fração parlamentar do PMDB à destituição da presidente e arrastou consigo, progressivamente, tanto o PSDB quanto um arco cada vez maior de interesses econômicos.

Embora governável, como havia mostrado a literatura, talvez o presidencialismo multipartidário permaneça como uma combinação peculiarmente exigente quanto às habilidades presidenciais. Para enfrentar o choque de transatlânticos que se avizinhava, teria sido necessário um governo muito bem ancorado. E nem sempre as circunstâncias serão favoráveis ou a liderança será suficientemente apta à magnitude da tarefa. Depois de certa autocomplacência decorrente da excepcional rotinização da vida política nacional durante os mandatos de Fernando Henrique e de Lula (1995-2010), foi bastante deprimente a experiência de acompanharmos, perplexos, o país derivar na década seguinte rumo ao desmanche conduzido por um notório predador institucional que se abrigara por quase trinta anos no baixo clero da Câmara dos Deputados – com alguma ressonância, mas tomado a sério por ninguém, até 2018.

3. A deriva rumo a um governo hostil à ordem constitucional, com predação muito agravada e previsível debilitação institucional. Tensões entre o controle da corrupção e a estabilidade democrática.

A interrupção do mandato presidencial com motivação manifestamente casuística e a instalação de um governo liderado por um vice-presidente com baixa afinidade política com a titular produziram um hiato de legitimação democrática e uma desconexão entre prioridades governamentais e inclinações eleitorais que induziram o governo brasileiro, desde a ascensão de Michel Temer, a mover-se de maneira peculiarmente agressiva rumo a uma agenda que talvez tivesse sido inviável sob normalidade eleitoral. Essa desconexão eleitoral somou-se a uma ostensiva fragilização de direitos e garantias constitucionais, ao nível processual, que viera no bojo da Lava-Jato - tendência que alcançou virulência política peculiar quando o STF admitiu doações *legais* como prova de crime em processo contra o senador Valdir Raupp, do PMDB de Rondônia, e chegou ao seu paroxismo no lawfare contra o ex-presidente Lula, principal liderança em atividade no sistema político, que liderou as

pesquisas de intenção de voto para a eleição presidencial de 2018 até ser preso e excluído do processo.

O ímpeto de “renovação” da política, com amplo curso na imprensa, expôs o país ao risco de uma grave desorganização do quadro institucional. As eleições de 2016 pareceram justificar prognósticos pessimistas quanto ao destino do sistema partidário, com candidatos ricos autofinanciados, como João Dória e Alexandre Kalil, conquistando prefeituras importantes, enquanto o PT perdia parte expressiva de suas prefeituras e muitos vaticinavam sua redução ao status de partido médio. Em 2018 o partido se via numa jornada de sobrevivência e, para tanto, dificilmente poderia se dar ao luxo de - tendo vencido as quatro disputas anteriores - deixar de lançar candidatura presidencial naquele ano. Apesar da eleição de Jair Bolsonaro para a presidência (algo difícil de imaginar até o início daquele ano), o PT foi capaz de uma apreciável demonstração de força, consideradas as circunstâncias: embora fosse um prêmio quase simbólico (apenas 11%), o partido saiu das urnas com a maior bancada da Câmara dos Deputados, e a candidatura de um “petista genérico” como Fernando Haddad chegou ao segundo turno com poucas semanas de campanha e ficou a dez pontos percentuais da vitória (cabe lembrar que em 2002 e 2006 Lula havia vencido os tucanos paulistas José Serra e Geraldo Alckmin por vinte pontos no segundo turno).

A partir de 2018, o alinhamento político basal no país passava a ser bolsonarismo de um lado e petismo do outro, com PMDB e (principalmente) PSDB como principais perdedores do vendaval. Ironicamente, a sobrevivência política do PT e de Lula - que não assinaram a Carta - termina sendo o principal lastro eleitoral remanescente da ordem erigida em 1988, e hoje o polo aglutinador da coalizão improvisada em sua defesa. Mas o sistema político que começa a se esboçar a partir de 2019 tem o polo à direita ocupado por uma liderança de pendor autoritário e anti-institucional, alinhada ao antirracionalismo que hoje se dissemina pelo mundo, alimentado pelas redes. Na Presidência, Bolsonaro conspirou claramente contra a Constituição e as instituições democráticas, facilitou como pôde a circulação de armas na população³ e procurou dismantelar ou manietar toda política pública porventura existente. Incluídos os órgãos de controle, naturalmente.

Esse último desdobramento causou consternação em muitos simpatizantes da Lava-Jato em seus dias áureos. Mas espasmos demagógicos são o que são. Podem

³ Durante o governo Bolsonaro, o número de cidadãos brasileiros com autorização para portar armas de fogo saltou de 117.467 para 813.188, segundo dados obtidos pelo G1 em janeiro de 2023 junto ao Exército, por intermédio da Lei de Acesso à Informação (<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/22/numero-de-brasileiros-com-autorizacao-para-ter-arma-aumenta-7-vezes-durante-mandato-de-bolsonaro.ghtml>, acesso em 24/05/2024). O efetivo do próprio Exército, a propósito, é de 212.217 militares da ativa em 2024, segundo informa a Wikipédia (https://pt.wikipedia.org/wiki/Ex%C3%A9rcito_Brasileiro#Efetivo, acesso em 24/05/2024).

produzir fervor ou entusiasmo em alguns incautos, mas não constroem novas rotinas, menos ainda em procedimentos de controle. Ao contrário, podem desfazer rapidamente longos processos de construção institucional, como os que estavam em curso entre nós e que favoreceram a própria operação. Caberá refletir sobre as relações, muitas vezes ambivalentes, entre a luta contra a corrupção e o funcionamento da democracia.⁴

O combate à corrupção é um corolário trivial do estado de direito. Ninguém pode ser razoavelmente contra ele. Mas é imprescindível que esse combate à corrupção seja sustentável, que a institucionalidade democrática sobreviva a ele. A democracia é uma condição necessária para qualquer luta contra a corrupção, sustentável ou não (mesmo que nem sempre seja suficiente, é claro). E nós tendemos a tomar a democracia como certa, uma vez alcançada. Mas esse nem sempre é o caso. Então temos um problema se a luta contra a corrupção é percebida como uma luta contra os políticos ou a política em geral, como as grandes ofensivas contra a corrupção, apoiadas em campanhas com grande estardalhaço midiático, tendem a ser vistas.

Como a corrupção é um crime que envolve necessariamente má conduta (também) de agentes públicos, uma "guerra contra a corrupção" será facilmente percebida como uma luta contra o Estado, o sistema político, ou – ainda mais comumente – contra partidos políticos. E no entanto um aparato estatal forte, com rotinas robustas e controles recíprocos entre agentes e controladores, apoiados por competição partidária organizada, onde partidos rivais com suas respectivas bases sociais mantenham os olhos abertos uns sobre os outros, é exatamente o que precisamos se quisermos manter a corrupção sob controle.

Mas nada disso pode ser tomado como certo. O crucial requisito da existência de um sistema partidário institucionalizado pode levar várias décadas para ser posto em pé. Se é assim, então o combate à corrupção nunca deve se tornar um ataque ao sistema partidário. Mas isso é precisamente o que ele tende a se tornar quando é apresentado como uma grande ofensiva depuradora contra a corrupção, como um expurgo do sistema político. A identificação partidária está se enfraquecendo em todo o mundo, mas partidos fortes são cruciais para uma interação sólida entre políticos e sociedade civil, e por isso – contra as aparências mais superficiais – partidos fortes,

⁴ Sobre esse tema versou minha contribuição ao painel “The fight against corruption as a threat to democracy?”, que Ana Luiza Aranha, da Transparência Internacional Brasil, coordenou na 18th IACC, realizada em Copenhague em outubro de 2018, às vésperas da eleição de Bolsonaro para a presidência do Brasil. Minhas notas em inglês permaneceram inéditas, mas foram depois vertidas para o português por gentileza de Marco Antonio Gavério, então doutorando em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos. Delas me reaproprio livremente aqui, beneficiadas pela tradução já feita.

com enraizamento social, sempre foram indispensáveis para qualquer esperança de uma política menos corrupta. Não melhoramos um sistema político se desestabilizamos seu sistema partidário para combater a corrupção. Nem mesmo se os partidos forem vistos, eles próprios, como corruptos. Eles sempre serão vistos assim – pois devem ser, por definição, os principais corretores públicos entre interesses privados e decisões políticas.

Controlar a corrupção é sempre, necessariamente, um processo lento que anda de mãos dadas com o fortalecimento das instituições e a consequente rotinização de procedimentos. Formas tradicionais de patronagem num contexto pré-democrático sempre parecerão corruptas de um ponto de vista racionalizado, moderno. Na ausência de formalização muito estrita de procedimentos, que se obtém com décadas de rotinização institucional cada vez mais impessoal, é na troca pessoal de favores entre potentados locais que será cosida a teia de compromissos em que se apoiará um sistema político. Assim, por exemplo, queixas sobre corrupção no Afeganistão de Hamid Karzai ou na Autoridade Palestina sob Yasser Arafat sempre me pareceram acusações injustas, irrealistas.

O Brasil não tem direito à mesma desculpa, claro. Mas não aparecemos tão mal em índices comparativos de *experiência* de corrupção. Gutmann, Padovano & Voigt (2020), ao compararem os índices de percepção e de experiência de corrupção, mostram que eles não estão correlacionados, e a discrepância apresenta vieses sistemáticos: renda nacional, crescimento econômico e confiança interpessoal, à medida que aumentam, enviesam a percepção para baixo; e imprensa livre e competição eleitoral enviesam a percepção para cima. Num apêndice do artigo, que expõe o quadro geral, o caso do Brasil é digno de nota: seu índice de percepção da corrupção é pouco mais *alto* que os de países como Afeganistão, Azerbaijão, Camboja, Iraque, Letônia, Papua Nova Guiné, Tailândia, e bem próximo a outros como África do Sul, Bangladesh, Filipinas, Hungria, Maldivas; mas seu índice de *experiência* de corrupção é idêntico aos de Austrália, Espanha, França, Holanda e Israel.

Toda vez que a corrupção parece sistêmica, infestando grande parte do processo eleitoral, por exemplo, como é o caso no Brasil, a conclusão que se impõe é a de que o país padece de graves deficiências *regulatórias*. Por definição. Se lidamos com ações desviantes individuais, ou quadrilhas atuando no “varejo” da corrupção, a solução deve ser judicial; se a investigação, porém, parece apontar que “todo mundo é corrupto”, e propinas parecem ser endereçadas a centenas de destinatários, então trata-se de reenquadramento judicial ex-post de prática corrente no sistema, que explicita clara deficiência em regulação e controle. Em maio de 2017 a JBS, em busca de acordos de delação premiada para seus dirigentes, declarou ter pago quase R\$ 600 milhões em propinas a 1.829 políticos de 28 partidos diferentes ao longo de “dez,

quinze anos” - a vasta maioria, presume-se, candidatos: “Eleitos foram 179 deputados estaduais, de 23 estados; 167 deputados federais, de 19 partidos. Damos propina para 28 senadores da República, sendo que alguns disputaram e perderam eleição para governador e alguns disputaram reeleição ou eleição para o Senado. E damos propina para 16 governadores eleitos, sendo quatro do PMDB, quatro do PSDB, três do PT, dois do PSB, um do PP, um do PSD”, contou o diretor da JBS Ricardo Saud em sua delação premiada.⁵ Segundo fontes da imprensa, a receita bruta da JBS gira hoje em torno de R\$ 370 bilhões por ano. Em 2013, a empresa tinha tido R\$ 90 bilhões de receita líquida.⁶ Nossa legislação extravagante, que até 2015 permitia que pessoas jurídicas fizessem doações eleitorais até o limite de 2% de seu faturamento bruto, autorizava a JBS a fazer doações da ordem de bilhões de reais por ano eleitoral. Isso põe em outra perspectiva os 600 milhões doados ao longo de dez anos, que a delação relatava. É irresistível a conclusão de que a empresa usou e abusou da permissão legal de doação de até 2% de seu faturamento bruto, vigente até a eleição de 2014, para exercer influência sobre uma vasta pletera de candidaturas. Mais que medidas específicas, sempre incertas, essa abordagem “atacadista” no financiamento eleitoral lhe assegurava portas abertas e telefonemas atendidos em todo o sistema político. Pressionada por uma investigação disposta a reenquadrar retroativamente as práticas vigentes, a empresa terá compreensivelmente preferido redefinir ela mesma o que fazia, de maneira consistente com as expectativas dos investigadores.

Afirmar que muitos dos presumíveis crimes são antes problemas regulatórios não é minimizar a importância ou a gravidade da questão. Do ponto de vista da equanimidade democrática da representação política, influência legal assimétrica sobre o sistema político tende a ser pior que corrupção. Um corrupto é alguém que um dia se viu compelido a descumprir a lei. Apanhado, será processado e punido. Mas se alguém exerce legalmente influência desproporcional sobre a redação da lei, por que se veria na contingência de descumpri-la? Conquistada essa influência, tenderá a mantê-la indefinidamente, com a legislação sempre à sua feição. Politicamente, o primeiro problema é muito mais trivial que o segundo.

Como vimos na seção anterior, a interação entre o sistema eleitoral e a regulação do financiamento de campanhas, no Brasil, apresenta falhas severas, com

⁵ “Esquema atinge 1.829 políticos de 28 partidos”, reportagem de Fábio Fabrini, Fábio Serapião e Beatriz Bull, de 20/05/2017 <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535535/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>, acesso em 25/05/2024>.

⁶ “JBS registra receita líquida de R\$ 364 bilhões em 2023”, *Poder 360*, 26/03/2024 <<https://www.poder360.com.br/economia/jbs-registra-receita-liquida-de-r-364-bilhoes-em-2023/>, acesso em 25/05/2024> e “Receita líquida do Grupo JBS cresceu em 2013”, Redação Canal Rural, 25/03/2014 <<https://www.canalrural.com.br/pecuaria/receita-liquida-grupo-jbs-cresceu-2013-23916/>, acesso em 25/05/2024>.

pulverização da demanda e concentração da oferta de financiamento, ambas talvez sem paralelo internacional. É um claro problema regulatório, que clamava por revisão e o Congresso havia tentado pautar ao longo de toda a década anterior, para desinteresse ou hostilidade da sociedade civil e da mídia (Reis 2008). Acabou produzindo problemas judiciais, à mercê de um novo órgão de controle, desprovido ele próprio de controles externos e em busca de autoafirmação. No apogeu da Lava-Jato, a questão foi tratada de maneira exclusivamente judicial, e a mera evocação da possibilidade de um problema regulatório tendeu a ser recebida com ceticismo, sob a suspeita de cumplicidade com a corrupção. A certa altura, mesmo doações eleitorais privadas legais (ainda que extravagantes), começaram a ser rotineiramente retratadas como propina pelos promotores, negociadores, mídia - e até pelos próprios doadores, em busca de acordos de leniência. Em 2016, com o processo de Valdir Raupp, também pelo Supremo Tribunal Federal.

A deriva era insustentável. Lembrava os "choques heterodoxos" que atormentaram as políticas anti-inflacionárias nos anos 1980: congelamento de preços, demagogia política, euforia pública - e severa deterioração do ambiente econômico no rescaldo. Àquela altura já era inevitável esperar o mesmo sobre o combate à corrupção no Brasil nos anos seguintes (Reis 2017). A operação Lava-Jato foi uma imitação consciente da Mani Pulite italiana, do início dos anos 1990. Disso dá testemunho um trabalho de Sergio Moro (2004), onde ele defende vários tipos de abusos inconstitucionais de direitos civis com o propósito de usar a mídia para manter pressão sobre o sistema político. Os maus resultados do caso italiano já eram então manifestos. Vinte anos depois, o Brasil derivou no mesmo caminho, com implicações ainda mais sombrias. No caso brasileiro, direitos humanos e civis passaram a ser eleitoralmente enquadrados como esquerdismo perigoso, e grupos de extermínio receberam por quatro anos uma carta branca política do governo Bolsonaro, com deterioração grave da cultura institucional das corporações policiais, que deverá nos acompanhar por décadas, mesmo no cenário otimista em que se evitem rupturas institucionais mais drásticas. Como os tribunais foram arrastados para o centro das disputas políticas, com o próprio STF modificando jurisprudências em decisões dramáticas com efeitos políticos imediatos, também o Judiciário viu-se sob o risco de carecer da autoridade necessária para arbitrar disputas potencialmente sangrentas.

O combate à corrupção é tarefa incontornável para uma ordem democrática, mas tem de ser ele mesmo estritamente legal, conduzido sob o enquadramento constitucional estabelecido. Seu sucesso requer rotinas explícitas, circunscrição e autocontrole pelos investigadores, checagem consistente, controle externo, uma rede de prestação de contas bem equipada. E a ironia é que o Brasil estava construindo isso tudo, principalmente ao longo das duas décadas anteriores, como muitos estudos

testemunham (Praça & Taylor 2014; Aranha 2015). Mas a rede até ali constituída ainda restava, ela própria, praticamente isenta de controles. Talvez tenha sido esse, afinal, um dos piores legados do PT no poder: por uma mistura de arrogância e ingenuidade, o partido pode muito bem ter enfraquecido ainda mais os controles disponíveis sobre os controladores, também pela rotinização da observância por Lula e Dilma do resultado de uma consulta entre os pares levada a cabo pela Associação Nacional dos Procuradores da República para o preenchimento da Procuradoria-Geral da República. Com isso abdicaram do exercício de uma prerrogativa que a Constituição reservara à Presidência em nome da soberania popular, em favor de uma corporação profissional. Como afirmou José Maria Maravall (2003) sobre o uso político dos tribunais, um agente autônomo não é necessariamente um agente neutro. É preciso, portanto, proceder com extrema cautela no desenho institucional, quando reforçamos a supervisão judicial do processo político e, ao mesmo tempo, reforçamos a autonomia operacional do órgão de controle.

As maiores cadeias de transações fraudulentas são hoje transnacionais e se espalham pelo mundo exatamente para elidir tributação e evitar controles. Como exemplificam Cooley & Sharman (2017), elas podem envolver uma fábrica na China, com contabilidade em Hong Kong, comercialização por atacado no Panamá, empresa de fachada nas Ilhas Virgens Britânicas e conta secreta na Suíça, em benefício de um proprietário residente em Nova York... Ou, como foi o caso do escândalo que veio à tona nos anos 1990 e levou à privatização da francesa Elf Aquitaine, contratos superfaturados de prospecção com o governo do Gabão para abastecer campanhas eleitorais na França (Shaxson 2011). Mais ainda sob a desregulamentação financeira e a proliferação de paraísos fiscais e sigilos, que permitem números impressionantes de evasão fiscal e fluxos financeiros internacionais ilícitos, cuja dimensão é ocasionalmente trazida à baila por ocasião de vazamentos como o das contas secretas do HSBC na Suíça em 2015, ou o dos Panama Papers, no ano seguinte. É ingênuo ou hipócrita esperar por ambiente político menos corrupto, em nível nacional ou transnacional, se adotamos a estratégia de "depurar" sistemas políticos inteiros que novas democracias cheguem a construir, ainda que precariamente.

4. A interação da crise com um quadro internacional de corrosão das bases de legitimação de uma ordem democrática tolerante, pluralista.

A excepcional resiliência da força eleitoral de Lula ofereceu ao Brasil a oportunidade de evitar as consequências de uma provável reeleição de Bolsonaro em 2022. Apesar do negacionismo governamental durante os dois anos de pandemia e de todo o claro ônus político decorrente, ao final da campanha Bolsonaro reduzia

constantemente a margem que Lula manteve nas pesquisas durante todo o ano – e a vitória deu-se por 1 ponto percentual. Não se trata, portanto, de retomada do fio anterior. A política brasileira mudou qualitativamente, sem caminho de volta possível. Ainda estamos por descobrir qual será (se e quando for alcançado) o novo equilíbrio político, tanto nas relações entre governo e Congresso quanto no desenho da clivagem eleitoral básica para os próximos ciclos eleitorais. Certo é que nunca mais o contraponto eleitoral ao petismo, ou ao polo lulista, será uma coalizão encabeçada por certo tucanismo paulistano de perfil à FHC: moderado, cultivado, elitista. Com ou sem Bolsonaro, amplos setores de inclinação conservadora agora sabem que têm um caminho competitivo para a presidência, numa coalizão que é mais autoritária politicamente, menos tolerante e pluralista, com viés desregulamentador e anti-estado e, fundamentalmente, conservadora nos costumes – pois o voto evangélico é o principal caminho para a disputa do eleitorado popular em larga escala por esta coalizão.

Ao longo do mandato de Bolsonaro, o Brasil compreensivelmente se perguntou se as instituições estariam funcionando. Durante a pandemia, o país enfrentou uma catástrofe humanitária cujos números foram sabidamente multiplicados por ações e omissões do governo federal, fartamente documentadas. Se ainda assim o Brasil se mostrou incapaz de sancionar a conduta do governo, e preferimos partir do axioma de que as instituições estão funcionando porque sempre funcionam, então o funcionamento ou não das instituições é irrelevante para um diagnóstico operacional do sistema político. Tomadas assim, “as instituições estão funcionando” é uma proposição axiomática, um truísmo: instituições, se existem, funcionam, no sentido de balizarem condutas e produzirem efeitos. Como qualquer axioma, podemos refletir dedutivamente a partir dele – mas não serve para diagnóstico empírico. A questão analítica relevante passa a ser em que medida elas cumprem os propósitos para os quais foram manifestamente criadas e publicamente justificadas. Em que medida elas concretizam valores e objetivos coletivos em rotinas públicas (Parsons 1961; Lockwood 1956). Mas se o que instituições fazem é acoplar rotinas a valores, então a força das instituições não reside nelas mesmas, mas fora delas, na sua aceitação, sua naturalização junto ao público. Sua autoridade, em suma.

É essa materialização de valores em rotinas (e a recíproca consagração de rotinas em valores) que chamamos meio irrefletidamente de institucionalização. Por isso instituições serão tanto mais fortes quanto mais naturalizadas forem, quanto mais *invisíveis* forem. Se discutimos sempre seu desenho, é porque elas nos parecem substituíveis, portanto artificiais. Se discutimos se são fortes, é porque já estão frágeis em alguma medida. A institucionalização consiste de uma imensa coordenação de expectativas que se materializa e se retroalimenta em ritos, produtores de

conhecimento comum (todos sabem que todos sabem que todos sabem...), pré-requisito formal do equilíbrio em modelos de teoria dos jogos, e onipresentes em toda formação social. É exatamente esse conhecimento comum que está sendo corroído.

Nem é de “fake news” especificamente que se trata. Boataria sempre houve. Mas o jogo bruto tinha de ser feito à larga para tentar ser relevante. Todos os públicos viam, e a campanha emissora tinha de viver com as consequências do ataque. Boas ou más. A eleição presidencial de 1989 vem a propósito. Uma semana antes do segundo turno presidencial, a campanha de Fernando Collor decide trazer à luz um episódio relativo a uma filha de Lula fora do casamento, e acusa o rival de ter tentando persuadir a mãe a fazer o aborto. Jogo sujo, um tremendo terremoto na eleição. E *ambas* as campanhas têm de responder sobre o caso: Lula terá perdido votos, Collor talvez também, mas nenhum dos lados pode evadir-se do assunto, uma vez levantado. Agora se prepara material variado para diferentes públicos, relativamente distintos entre si, e as campanhas eximem-se de responsabilidade pelo que é dito, enquanto as autoridades enxugam gelo, derrubando contas, ex post, nas redes sociais.

O realinhamento observado na política brasileira de fato é consistente com o padrão globalmente corrente. O modelo de negócios e a regulamentação vigentes sobre internet e redes sociais engendrou um ambiente informacional que favorece ligação direta entre eleitorado e candidaturas, desautorizando mediação partidária, e portanto desaconselha moderação e compromisso, resultando em certo esvaziamento do centro político e baixa propensão a acomodação e barganha entre interesses distintos, precisamente o cerne da concepção pluralista da democracia moderna, apoiada num princípio de tolerância mútua. Em mais um exemplo da não-linearidade aludida no início deste texto, a mudança nos meios de comunicação mudou o cardápio de estratégias eficazes, induzindo mudança adaptativa não só nas estratégias, mas também nas preferências dos atores – o que deve ser endogenizado pela análise prospectiva. A possibilidade nova de se fragmentar a campanha com produtos para públicos específicos a serem atingidos pelo celular (e não pelos meios de comunicação em massa que conformaram a experiência do século XX) também fragmenta a experiência das campanhas eleitorais como rituais públicos, erodindo o conhecimento comum antes produzido também em campanhas eleitorais, disseminando a corrente sensação de estranhamento radical quanto às razões de cada eleitor – e realimentando intolerância.

A consideração devida ao princípio de não-linearidade no comportamento do sistema, antes referido, deve desautorizar profecias catastrofistas, mas a busca de um diagnóstico sóbrio deve nos forçar ao reconhecimento de que os ventos hoje sopram contra alguns dos principais mecanismos de operação da fórmula pluralista pela qual a ciência política descreveu o funcionamento da democracia há meio século.

Associativismo em baixa, ligação direta com eleitores com frágil mediação partidária e mobilização radicalizada nas redes. Há 50 anos, o mundo estava apinhado de ditaduras (também porque isto era consistente com o interesse da mais poderosa democracia); mas acreditávamos saber, melhor que hoje, o que fazer para uma democracia funcionar devidamente. Isto vale também para a Europa e sobretudo os Estados Unidos, que desde então se radicalizou numa deriva intolerante e dogmática que foi normalizada por sua excepcional influência. A jurisprudência sobre aborto talvez seja um exemplo bem claro da intolerância crescente no país, mas isto se pode perceber também na disfuncionalidade da relação entre os poderes, na redução da capacidade de compromisso interpartidário no Congresso e na deterioração das condições de vida do americano médio, com impacto até mesmo sobre a expectativa de vida da população.

5. Perspectivas de superação da deriva destrutiva e sua dependência frente ao cenário externo: da inserção multilateral do Brasil ao aprofundamento dos laços com seu entorno regional.

Em 23 de novembro de 2022, o *Washington Post* informava que o deputado Eduardo Bolsonaro, ex-presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados do Brasil, mantinha contato com o ex-presidente dos Estados Unidos Donald Trump em Mar-a-Lago para – não há outro modo de dizê-lo – conspirar contra o funcionamento das instituições brasileiras.⁷ Inusitada que fosse, porém, a notícia não chegou como surpresa: desde os primeiros dias de novembro o comentarista Tucker Carlson já havia dado à Fox News a primazia do alinhamento de um grande veículo de mídia aos manifestantes nas estradas e quarteis brasileiros, endossando a plausibilidade das alegações falsas levantadas por círculos bolsonaristas contra a vitória de Lula semanas antes.

Ver a Fox assumir a linha de frente da contestação à legitimidade do próprio mandato de Lula no plano global é o tipo de evento que, se desinforma *prima facie* pelas mentiras a que dá crédito, é também esclarecedor das várias dimensões que incidem sobre as conjunturas nacionais neste momento. Ali soubemos que a estabilização (ou não) do mandato de Lula e das instituições políticas brasileiras seria decidida também (e talvez principalmente) fora do país. E também que, assim como a

⁷ “Trump aides Bannon, Miller advising the Bolsonaros on next steps”. *The Washington Post*, 23/11/2022 <<https://www.washingtonpost.com/world/2022/11/23/brazil-bolsonaro-bannon/>>, acesso em 28/05/2024>. As páginas seguintes reapropriam, reelaboram e atualizam ideias presentes em artigo que escrevi às vésperas da terceira posse de Lula: Bruno P. W. Reis, “Lula 3 dependerá mais que nunca de inserção internacional e elevação da renda”. *Folha de S. Paulo*, caderno Ilustríssima, 28/12/2022 <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2022/12/lula-3-dependera-mais-que-nunca-de-insercao-internacional-e-elevacao-da-renda.shtml>>, acesso em 29/05/2024>.

população dos Estados Unidos teve de se habituar a ouvir indefinidamente que Barack Obama é muçulmano e não tinha nascido no país, que a eleição de Joe Biden foi roubada etc., iríamos ser expostos a ladainha análoga ao longo de todo o governo de Lula que se iniciava, conforme a conveniência tática de adversários que sequer são brasileiros.

Certamente não é a primeira vez: os destinos de um país em raros casos se definirão inteiramente dentro de suas fronteiras. No caso brasileiro, porém, além da proatividade dos Estados Unidos na indução do golpe militar de 1964, hoje fartamente documentada (Ricupero 2017: 436-73), caberá nos perguntarmos até que ponto toda a deterioração política da última década, desde 2013 até hoje, não encontrará suas raízes mais profundas nesse jogo que a Fox ajuda a vocalizar, dada a homologia formal com várias crises pelo mundo afora no mesmo período: movimentos locais com dinheiro e simpatia externa; violência tópica inusitada em manifestações até ali usualmente pacíficas; uso estratégico das redes com promoção de novos atores online e por aí vai. Acrescente-se à complexidade do cenário o fato de que a interferência externa não necessariamente se dará sob a condução ou mesmo a aprovação de governos estrangeiros. Os revezes para interesses geopolíticos dos Estados Unidos produzido por decisões tomadas pelo governo americano nas últimas décadas, como o reforço da posição do Irã a partir da invasão do Iraque sob alegações falsas, ou a deterioração das relações com a Rússia pari-passu com a expansão da OTAN para o Leste, mesmo sob advertência em contrário por figuras que encarnaram seu establishment diplomático mais realista, como George Frost Kennan ou Henry Kissinger, sugere que razões de estado simplesmente vêm perdendo peso no processo decisório.

Num cenário como esse, Bolsonaro nem será necessariamente o principal inimigo da democracia a ser batido no Brasil, mas talvez apenas o cavalo em que inimigos externos mais relevantes, não necessariamente governamentais, terão resolvido circunstancialmente apostar. Estes adversários externos, não sendo necessariamente governos, tornam mais complexa a resposta a ser produzida. Não há protocolos para o relacionamento diplomático com interesses privados que, ademais, tendem a contrapor-se à institucionalidade multilateral global reunida em torno do sistema ONU, com alianças governamentais mais ou menos flutuantes ao sabor do pêndulo eleitoral de cada país. Lula é um popstar do multilateralismo, talvez sem rival com carisma pessoal comparável hoje, mas fala em nome de um país relativamente periférico, de peso econômico mediano, como o Brasil, e dispõe de recursos políticos e diplomáticos relativamente reduzidos para lidar com essa frente, povoada de bilionários privados que podem movimentar recursos comparáveis ao PIB de muitos

países, mas não se subordinam a mecanismos políticos de controle, transparência e prestação de contas, seja no plano doméstico ou internacional.

Mesmo quando adota postura provocativa consistente com sua origem à esquerda, e desafia o sistema a mudar, Lula o faz de dentro, sempre por intermédio da linguagem e dos meios institucionais vigentes no sistema internacional. Como toda liderança de país emergente na cena internacional, Lula precisa jogar dentro da institucionalidade multilateral, e procura fazê-lo reforçando sua posição com alianças transversais Sul-Sul que evitem deixar o país inteiramente dependente dos humores dos países centrais, eles próprios relativamente instáveis neste momento. De fato, nada que precise ser muito diferente da fórmula Lula-Amorim dos anos 2000 – salvo, talvez, um pouco mais de foco quanto a prioridades. Pela intensidade de sua movimentação internacional, Lula parece ciente de que sua estabilização interna dependerá, mais que nunca, de boa inserção diplomática externa, e hoje a agenda ambiental é moeda de troca incontornável, por mais que o governo brasileiro (e especialmente Lula) precise de crescimento econômico rápido o bastante para poder acomodar elevação da renda de seu bastião no voto popular sem aguçar conflitos insustentáveis com o topo da pirâmide social.

O país precisa intensificar seus compromissos internacionais, até para lastrear em termos econômicos e diplomáticos sua ordem constitucional doméstica. Mas isso não precisa se dar por atrelamento subordinado a uma potência que tem deixado claro, há quase um século, que suas prioridades residem em outras partes do globo. O desafio é diversificar atuação diplomática sem ceder à tentação de proselitismo hostil que possa favorecer antagonismo pelos Estados Unidos. Há muito por fazer na articulação Sul-Sul, mais ainda na integração regional com a vizinhança sul-americana. Enquanto durar o mandato de Joe Biden, Lula deverá encontrar no governo americano uma disposição amigável, pelo menos no que diz respeito ao contraponto com o bolsonarismo, embora talvez não possa contar sequer com isso para além deste ano. Uma reativação da Unasul, reafirmando suas prioridades originais de cooperação nas áreas de defesa e infraestrutura, agora talvez legitimadas mais plenamente por metas ambientais, poderá servir tanto para um impulso econômico regional quanto para aumento da gravitação geopolítica específica do Brasil, como beneficiário estratégico natural dessa cooperação, qualquer que seja a orientação programática do governo de plantão. Maior integração regional é um caminho natural – ainda insuficientemente explorado – para um novo ciclo de expansão da economia brasileira e sul-americana.

Mas defesa não é um assunto a que o Brasil esteja acostumado a dar atenção. Com 150 anos sem guerras na vizinhança, as Forças Armadas entram no noticiário pela ameaça interna que costumam representar para a democracia e pelo ônus fiscal de suas pensões. Mas o caminho de integração continental e inserção diplomática

proativa na ordem multilateral tem custos nada irrelevantes em defesa, e pode adicionar pressão considerável sobre as contas públicas. Este salto requererá melhorias na produtividade da economia. E aqui volta à questão, uma vez mais, o sistema político. Até a crise de 2013, o sistema político brasileiro, bem ou mal, funcionava. Mas talvez a um custo relativamente alto quanto à eficiência geral do sistema, dada tanto a necessidade do governo de cooptar e manter uma coalizão ad hoc de apoio no Congresso quanto a dependência dos políticos eleitos frente a financiamento eleitoral por setores orientados pela captura de rendas do estado, de produtividade caracteristicamente baixa (Carazza dos Santos 2016). Não é matéria trivial equacionar eficiência política e econômica, mas o Brasil será pressionado a melhorar sua eficiência logística, fiscal e decisória para que possa realisticamente esperar aumento de sua influência internacional, equacionando ao mesmo tempo problemas domésticos de desigualdade e pobreza.

No plano doméstico, dado o anti-institucionalismo predatório do governo de Jair Bolsonaro, Lula viu cair-lhe ao colo a liderança de uma coalizão que tem seu traço mais saliente na defesa da ordem constitucional democrática. A clivagem política que daqui se projeta para o Brasil, portanto, opõe uma coalizão de centro-esquerda que é institucionalmente conservadora, hoje liderada por Lula, a uma coalizão de direita institucionalmente iconoclasta, por enquanto ainda liderada pelo extremista Jair Bolsonaro. Essa é uma característica peculiar ao autoritarismo de inclinação fascistoide: ele embrulha sua agenda regressista e intolerante numa retórica revolucionária, de rechaço às instituições vigentes – de onde resulta sua peculiar brutalidade, seu culto à violência e às armas.

A ordem constitucional de 1988 e, com ela, nossa democracia, foram socorridas em outubro de 2022 por vários dos estratos sociais mais vulneráveis, situados próximos à base da pirâmide social: a população de renda mais baixa, os negros, as mulheres, as populações indígenas remanescentes. Mas não nos iludamos. Isto não se deu por apego intrínseco dessas camadas da população ao status quo institucional, e sim pela memória muito concreta de ganhos tangíveis e políticas de proteção obtidos na primeira passagem de Lula pela presidência. Num país como o Brasil, o apego da população à manutenção da ordem institucional será caracteristicamente baixo, e só se manterá enquanto durar uma expectativa plausível de ganhos de bem-estar. O governo Lula está, portanto, obrigado a entregar melhorias de bem-estar para a população, ou dificilmente completará seu mandato, pelo menos em condições de influir na própria sucessão. E a tarefa, se nunca foi fácil, hoje é dificultada pela política de terra arrasada e a predação do estado levada a cabo pelo antecessor.

Os resultados obtidos na primeira passagem de Lula pela presidência sugerem que há espaço para conquistas sociais concomitantes à melhoria da situação fiscal do

estado. Mas o efeito requer habilidade e prudência no manejo da política econômica, já que as conquistas sociais dependerão da sustentabilidade a longo prazo das políticas adotadas. Críticos cétricos sempre pontuam que as conquistas sociais do primeiro governo Lula foram beneficiadas por um ciclo favorável no preço das commodities que exportamos. É justo reconhecer, porém, que nem tudo foi tão tranquilo na conjuntura internacional daquele tempo, e houve também considerável proatividade fiscal, embora principalmente nos primeiros anos, com Antonio Palocci no Ministério da Fazenda. Para ganhar oxigênio nessa frente, acaba sendo importante, para o destino do terceiro mandato, sinalizar a superação de certo voluntarismo negacionista no plano fiscal que passou com o tempo a integrar o discurso governista do PT, sobretudo no durante o governo da presidente Dilma Rousseff, involuntariamente canonizado por seus inimigos com o impeachment arbitrário. Para o sucesso da política econômica, muito mais que superávits permanentes, que nem sempre serão viáveis (e não são mesmo indispensáveis à boa gestão da economia), é muito claro que a equipe econômica do governo, com Fernando Haddad e Simone Tebet à frente, procura sinalizar a sustentabilidade fiscal de médio prazo pela qual governos logram rolar suas dívidas em prazos mais longos e juros declinantes. E não há razão pela qual governos de esquerda tenham de rejeitar agendas proativas no plano fiscal, até porque não foi a esquerda quem construiu o estado brasileiro. Como se sabe, há muitas transferências, subsídios e isenções fiscais que concentram renda e sustentam privilégios no país, e o Ministério da Fazenda sob Haddad fez um claro esforço de arrecadação por reonerações no primeiro ano do governo.

Entre 1993 e 2013 o Brasil viveu os vinte anos mais pacíficos, estáveis e construtivos de sua história política. O período propiciou ganhos importantes em vários planos, até mesmo na projeção diplomática do país. Mas testemunhou também um processo peculiarmente intenso de desindustrialização precoce, que tem pesado sobre os esforços de expansão da renda per capita nas últimas décadas. Quase trinta anos depois do Real, ainda não aprendemos um caminho não inflacionário para uma indústria nacional, mas alguma reindustrialização deverá ser necessária para que possamos respaldar ganhos de bem-estar e requalificação da política de defesa com aumento sustentável na produtividade da economia. Para tanto, maior integração regional em infraestrutura e defesa, com os olhos no meio ambiente, desta vez com o foco antes na Amazônia que no Prata, talvez possa produzir dividendos tangíveis para o país, tanto no lastreamento internacional da institucionalidade democrática quanto na constituição de um lastro geopolítico para um novo ciclo de crescimento.

Elevação da tração internacional do Brasil ancorada em integração regional crescente, com criação de espaço (até fiscal) para crescimento econômico regional, lastreando perspectivas de retomada de uma elevação sustentável da renda per

capita. Coordenar e articular politicamente as várias frentes implicadas sempre será desafiador. Embora pareça possível em tese, tudo isso só será viável se o “Partido da Constituição” que venceu (muito apertado) em 2022 permanecer coeso, num governo de frente ampla, com efetiva concertação e sincera abertura ao compromisso entre os atores que saíram juntos em defesa da democracia que herdamos de 1985. Ou não haverá lastro doméstico para resistir à guerra de fricção conduzida pela Fox News.

Referências Bibliográficas

- ARANHA, Ana Luiza Melo (2015). *A Rede Brasileira de Instituições de Accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local*. Belo Horizonte: UFMG-Fafich, Tese de Doutorado em Ciência Política
<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-A4Rf5P/1/tese_completa_versaofinal.pdf>, acesso em 24/05/2024>.
- ARANTES, Rogério Bastos (1999). “Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (39): 83-102, fevereiro de 1999
<<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/8jDHGNxzhXGZ5RJbmBcW3Jm/>>, acesso em 20/05/2024>.
- ARGUELHES, Diego Werneck; Leandro Molhano RIBEIRO (2015). "[O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos ministros sobre o processo político](#)". *Direito, Estado e Sociedade*, 46: 121-55
<<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/781>>, acesso em 24/05/2024>.
- CARAZZA, Bruno (2018). *Dinheiro, Eleições e Poder: as engrenagens do sistema político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras.
- CARAZZA DOS SANTOS, Bruno (2016). *Interesses Econômicos, Representação Política e Produção Legislativa no Brasil sob a Ótica do Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Tese de Doutorado em Direito. Belo Horizonte, UFMG, Faculdade de Direito.
- COOLEY, Alexander; J. C. SHARMAN (2017). “Transnational Corruption and the Globalized Individual”. *Perspectives on Politics*, 15 (3): 732-53, setembro de 2017.
- FERRAZ, Sérgio Eduardo (2016). “Sistema Político em Maus Lençóis”. *Folha de S. Paulo*, 28 de julho <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2016/07/1796164-sistema-politico-em-maus-lencois.shtml>>, acesso em 11/05/2024>.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; Fernando LIMONGI (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- GUTMANN, Jerg; Fabio PADOVANO; Stefan VOIGT (2020). "Perception vs. Experience: explaining differences in corruption measures using microdata". *European Journal of Political Economy*, 65, December 2020, 101925 <<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2020.101925>>.
- KERCHE, Fábio; Rafael Rodrigues VIEGAS (2024). "O Ministério Público Federal: de defensor de direitos a combatente da corrupção (1988-2018)". *Revista Direito GV*, v. 20, e2408 <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/jXYSrt5hYjNGdn3xhKNhdQ/>, acesso em 20/05/2024>.
- KURAN, Timur (1995). "The Inevitability of Future Revolutionary Surprises". *American Journal of Sociology*, 100 (6): 1528-51, maio de 1995.
- LOCKWOOD, David (1956). "Some Remarks on 'The Social System'". *The British Journal of Sociology*, VII (2): 134-46, junho.
- MARAVALL, José Maria (2003). "The Rule of Law as a Political Weapon", em A. Przeworski & J. M. Maravall (orgs.), *Democracy and the Rule of Law*, 261-301. Cambridge: Cambridge University Press.
- MILLER, David (1994). "F.A. Hayek: Dogmatic Skeptic". *Dissent*, 41: 346-53, verão 1994.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias de; Gabriela LOTTA; Natália Pires de VASCONCELOS (2020). "Ministério Público, Autonomia Funcional e Discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability". *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 7 (1): 181-95, abril <<https://reedrevista.org/reed/article/view/425/251>, acesso em 20/05/2024>.
- PARSONS, Talcott (1961). "An Outline of the Social System", em Talcott Parsons, Edward Shils, Kaspar D. Naegle e Jesse R. Pitts (orgs.), *Theories of Society: Foundations of Modern Sociological Theory*, 30-79. (2.^a ed., em um volume) Nova York: The Free Press, 1965.
- POPPER, Karl R. (1974). *Autobiografia Intelectual*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Motta. (2a. ed.) São Paulo: Cultrix, 1986.
- PRAÇA, Sérgio; Matthew M. TAYLOR (2014). "Inching Toward Accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions, 1985-2010". *Latin American Politics and Society*, 56 (2): 27-48.

- REIS, Bruno P. W. (2008). "Sistema Eleitoral e Financiamento de Campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo", em Ruben George Oliven, Marcelo Ridenti, Gildo Marçal Brandão (orgs.), *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*, 57-90. São Paulo: Ed. Hucitec, 2008.
- REIS, Bruno P. W. (2017). "A Lava-Jato é o Plano Cruzado do combate à corrupção". *Novos Estudos CEBRAP - blog* <<https://novosestudos.com.br/a-lava-jato-e-o-plano-cruzado-do-combate-a-corrupcao/#gsc.tab=0>>, acesso em 24/05/2024>.
- REIS, Bruno P. W. (2018). "Um Réquiem para os Partidos? Sistema partidário no Brasil, daqui para o futuro". *Journal of Democracy em Português*, 7 (1): 49-88.
- REIS, Bruno P. W. (2020). "Financiamento de Campanhas no Debate da Reforma Política: do relatório Caiado ao mercado de financiamento", em Ana Claudia Santano, Rodolfo Viana Pereira, Marilda de Paula Silveira, Tailaine Cristina Costa (orgs.), *Proposições para o Congresso Nacional: Reforma Política*, 31-41. Brasília: Transparência Eleitoral, 2020 <<https://transparenciaeleitoral.com.br/wp-content/uploads/2020/11/E-book-Reforma-Politica-Transparencia-Eleitoral-Brasil.pdf>>, acesso em 20/05/2024>.
- RICUPERO, Rubens (2017). *A Diplomacia na Construção do Brasil (1750-2016)*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.
- SHAXSON, Nicholas (2011). *Treasure Islands: uncovering the damage of offshore banking and tax havens*. Londres: Macmillan, 2011.