

# Dinâmica institucional e lastro internacional: para um diagnóstico da crise política brasileira (2013-2022)<sup>1</sup>

BRUNO P. W. REIS<sup>1</sup>

## Estrutura e conjuntura, variáveis e parâmetros

**N**ÃO É RARA a recriminação da ciência social por seu fracasso em antever grandes reviravoltas da cena pública. O colapso do comunismo na Europa Oriental no outono de 1989; a malfadada “Primavera Árabe” em 2011; as “Jornadas de junho” de 2013 no Brasil. São eventos de efeitos tectônicos, que reconfiguram irreversivelmente a cena política – e ninguém anteviu. Ainda assim, a recriminação é exagerada. Ela parte de uma compreensão maximalista, caricata, daquilo que se faz com a ciência. É algo que não se dá apenas na ciência social, mas, sim, nela tem força especial.

Sempre que uma ortodoxia enfrenta uma refutação bem-sucedida, certa confusão se instala. Para Popper, seria caso de celebração, mas é natural que a comunidade, perplexa, se pergunte: Como foi possível que estivéssemos errados? Como evitá-lo no futuro? Não foi outra a agenda do Círculo de Viena nos anos 1920, no rastro da refutação de Newton por Einstein. E, como se viu, igualmente infrutífera.

Popper (1986) reivindicou a autoria de uma refutação cabal do positivismo lógico: como científica não é a proposição necessariamente verdadeira, mas aquela empiricamente refutável, a cientificidade do conhecimento não reside na fantasia da imunidade ao erro, mas sim na fixação pública do critério empírico de sua validação – e toda ciência será provisória. Por outro lado, uma vez refutada a ortodoxia anterior não será reduzida a pura falsidade. Pois a nova teoria se afirma pela redução da velha ortodoxia a um “caso especial”. Quase toda refutação envolve a promoção de um *parâmetro* (categoria exógena, até ali mantida constante) em *variável* do modelo (sua *endogenização*).

Ao endogenizar parâmetros (não raro até ali implícitos) em variáveis, a nova ortodoxia amplia a capacidade analítica disponível, e incorpora a velha teoria como válida para os casos em que essas variáveis exibem valores específicos. Assim, Newton é válido para os valores de espaço e tempo em escala discernível por nossos sentidos. Mas quando o espaço-tempo vai ao infinitamente

grande (ou pequeno), a relatividade explica observações que eram *anômalas* sob Newton. Não haverá razão para pânico se cultivarmos lucidez sobre nossas variáveis e os valores de nossos parâmetros.

Toda teoria delimita seu campo de análise, *ceteris paribus*. Essa suposição é parte de toda ciência, mas é especialmente heroica na ciência social. Não apenas pela maior dificuldade em controlar nossos parâmetros, mas também pela força dos efeitos de retroalimentação presentes em nosso objeto. Hayek apontou esse efeito 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 sobre um sistema econômico, por mais perfeita a matriz de insumo-produto elaborada, a mera existência dessa informação modificará o sistema, gerando uma autorreferência infinita, mudando sua dinâmica futura. Claro que preferências ditam escolhas, mas experiências resultantes de escolhas anteriores também afetam as próprias preferências futuras. Isso expõe os sistemas sociais a efeitos de retroalimentação que produzirão efeitos matematicamente não lineares em sua dinâmica. Embora a não linearidade produza certa imprevisibilidade, pelo menos para alguns níveis de análise padrões permanecem discerníveis – o que está longe de ser irrelevante.

No Brasil a crise política se abre em junho de 2013, aprofunda-se com a Lava-Jato, culmina na queda de Dilma Rousseff e na prisão de Lula – e deságua na eleição de Jair Bolsonaro e na predação institucional ao longo de seu governo. É justo admitir que a ciência política foi pega de surpresa. Mas em que sentido a crise era imprevisível? Ainda em junho de 2016, logo após a ascensão de Temer, a Unicamp abrigou um simpósio: a crise era estrutural ou conjuntural? Dado o enquadramento, foi natural, entre nós, alinhar o estrutural ao marco institucional e o conjuntural às ações dos atores políticos, ecoando a díade sociológica agência/estrutura. Implícita ficava a sugestão de que fatores conjunturais seriam casuais, incontroláveis e imprevisíveis. A rigor, porém, um evento importante, com impacto relevante sobre o objeto, reclama explicação, seja ou não conjuntural. Um evento conjuntural não é um evento sem causas. É um evento cujas causas são *externas* ao modelo analítico: vai parecer estrutural o que é endógeno ao modelo, e conjuntural o que é exógeno. Se é assim, a natureza estrutural ou conjuntural não é atributo do objeto, mas de seu enquadramento analítico. Se o objeto é afetado de modo que parece casual, isso significa apenas que o efeito se deve a fatores externos ao modelo empregado. O que nos confronta com a necessidade de endogenizar em novas variáveis o que até ali eram parâmetros externos à análise. Se temos uma crise e ela nos parece casual, algo importante nos escapa.

### **Financiamento de campanhas e controles descontrolados: problemas regulatórios**

A literatura sobre presidencialismo de coalizão, que emergiu nos anos 1990 com Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999; 2007), afetou a or-

todoxial internacional pela endogenização de normas regimentais do legislativo e do “toolbox” presidencial na relação entre os dois poderes. Mas seu campo eram os plenários já constituídos: *dadas* as bancadas, discutiam-se instrumentos e prerrogativas de que líderes, mesas e a presidência da República dispunham para alcançar as maiorias necessárias. A fragmentação dos plenários era irrelevante para a análise, desde que o executivo usasse as ferramentas aptas a gerir sua coalizão. Mais irrelevantes ainda as campanhas para o legislativo e seu financiamento. O sistema eleitoral e as normas sobre o financiamento das campanhas eram *exógenos*. Não eram variáveis do modelo.

Se o sistema eleitoral era um parâmetro, mantido constante, então mexer nele gerava apenas ruído na análise. Consequências de maior alcance eram possíveis, mas eram tidas como intrinsecamente imprevisíveis (afinal, o sistema eleitoral era exógeno ao modelo), o que aumentava a cautela quanto ao risco implicado em eventuais mudanças. Tínhamos um modelo cujo funcionamento estava mapeado e podia operar sob os dispositivos corretos, de modo independente do sistema eleitoral e do contexto da disputa pelas cadeiras.

Ali se deu o desastre, e nem foi tão imprevisível. Em 2003, uma década antes da Lava-Jato, PT, PSDB, PFL e PMDB (que reuniam mais de 60% do plenário da Câmara) apoiaram relatório do deputado Ronaldo Caiado (PFL-GO) na comissão para reforma política então reunida. O relatório priorizou um esforço de melhoria do controle sobre o financiamento das campanhas, com uma proposta sem precedentes de financiamento exclusivamente público das campanhas, secundada por listas pré-ordenadas para as eleições proporcionais. Mal-recebida na imprensa e largamente ignorada na ciência política, tramitou em surdina até 2007, quando o PSDB, sem alarde, recuou de seu apoio.

O relatório carecia de maturação, mas é verdade que o sistema eleitoral brasileiro interage mal com as regras do financiamento de campanhas vigentes. Do ponto de vista da *demand*a por dinheiro, nossas listas não ordenadas em distritos de grande magnitude produzem o efeito de abrigar centenas de candidaturas (às vezes mais de mil) disputando dezenas de cadeiras em distritos com milhões de eleitores. Isso torna o sistema precariamente governável, e muito sensível a dinheiro: dada a dificuldade de se induzir uma disputa politicamente inteligível entre centenas de candidaturas, a saturação publicitária torna-se um recurso indispensável para quem não controla algum reduto eleitoral ou já é uma celebridade antes da campanha. Do lado da *oferta* de dinheiro, a legislação estipula, desde 1992, que pessoas físicas podem doar para campanhas eleitorais até 10% de sua renda bruta no ano anterior (até 2014, também pessoas jurídicas podiam doar até 2% de seu faturamento bruto). Esse dispositivo tornou o Brasil o único país do mundo a limitar as doações conforme a 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 de outras fontes terá de obter recursos com origem pulverizada, a custo mais

alto. Isso deu clara vantagem a candidaturas que simplesmente batem à porta de grandes doadores. Pulverizamos a demanda, concentramos as fontes da oferta de recursos (Reis, 2020). Em pouco tempo o sistema produziu viés de seleção favorável a candidaturas ligadas a doadores poderosos, fortemente interessados em decisões do estado – sobretudo aqueles voltados à captura de rendas do estado, como mostrou Carazza dos Santos (2016), fazendo assim valer seu investimento nas campanhas. Com poucos grandes doadores ditando seus termos a milhares de candidaturas, produz-se um mercado assimétrico no financiamento de campanhas e produz-se um parlamento dócil ante seus financiadores – o que se agrava quando a fragmentação partidária debilita um anteparo contra essa influência.

Enquanto isso, a Constituição de 1988 consolidava seu legado burocrático. Tendo inovado nas competências do Ministério Público (MP), com um mandato amplo de defesa da sociedade e da cidadania perante o Estado, a Constituição favoreceu, na síntese de Arantes (1999), a judicialização de conflitos coletivos e a politização das instituições judiciais. Na falta de controles externos bem-posicionados, as atribuições do MP geraram uma cultura interna paternalista frente à sociedade, tida como hipossuficiente, e desrespeitosa ante poderes políticos, tidos por degenerados. Produziram uma corporação que, com ampla autonomia e sob precário controle, saiu em busca de uma autoafirmação miope (Oliveira; Lotta; Vasconcelos 2020). Sua pauta gravitou da defesa de direitos difusos para o combate à corrupção, com efeito desestabilizador sobre o sistema político (Kerche; Viegas 2024), e interação disfuncional até com o STF, que perdeu previsibilidade e consistência com a intensificação de conflitos internos.

Ferraz (2016) descreveu, à época da Lava-Jato, essas duas dimensões estruturais do sistema – as anomalias do financiamento de campanhas, de um lado, e a autonomia insulada dos sistemas de controle, de outro – como dois transatlânticos navegando, havia muito, em rota de colisão. Como o choque tinha raízes institucionais, não teria sido facilmente evitado; tampouco seria facilmente remediável, uma vez iniciado. Nesse enquadramento, a crise aparece como um lento e catastrófico choque de transatlânticos, que vai espalhando destroços à medida que os navios avançam, com invencível inércia, mesmo depois de iniciado o desastre.

O início da década de 2010 trouxe uma conjuntura propícia ao choque, dadas as debilidades do governo Dilma Rousseff tanto na política econômica quanto em sua articulação parlamentar. Com popularidade em baixa desde junho de 2013 e deterioração de indicadores econômicos nos dois anos seguintes, o governo viu-se exposto à tempestade, sem muitos anteparos: impotente, viu um adversário assumir a presidência da Câmara dos Deputados logo após a reeleição e as investigações de corrupção ganharem uma escala salvacionista, com as chamadas sopradas pela imprensa e os excessos da investigação relegados aos pés-de-página e a bolhas específicas na internet. A superposição entre crise econômica e Lava-Jato compeliu o Congresso à destituição da presidente e trouxe consigo um grande arco de interesses econômicos.

Embora governável, como mostrara a literatura, talvez o presidencialismo multipartidário ainda seja uma combinação exigente quanto às habilidades presidenciais. Para enfrentar o choque de transatlânticos, o governo teria de estar muito bem ancorado. Depois de certa autocomplacência decorrente da excepcional rotinização da vida política nacional nos mandatos de FHC e de Lula, foi deprimente ver o país derivar em seguida rumo ao desmanche por um notório predador que se abrigara por quase trinta anos no baixo clero da Câmara – com alguma ressonância, mas tomado a sério por ninguém, até 2018.

### **Debilitação institucional e predação: rumo a um governo hostil à Constituição**

A interrupção do mandato presidencial com motivação casuística somou-se a uma clara fragilização de direitos e garantias constitucionais, ao nível processual, que a Lava-Jato culminou – tendência que alcançou virulência peculiar quando o STF admitiu doações *legais* como prova de crime em processo contra o senador Valdir Raupp (PMDB-RO), e chegou ao paroxismo no *lawfare* contra o ex-presidente Lula, favorito à presidência em 2018 até ser preso e excluído do processo, mediante inovação jurisprudencial e desacato a solicitação emanada da ONU.

O ímpeto de “renovação da política”, com amplo curso na imprensa, levou o país a uma grave desorganização institucional. As eleições de 2016 corroboraram prognósticos pessimistas quanto ao sistema partidário, com candidatos ricos autofinanciados, como Dória e Kalil, conquistando prefeituras importantes, enquanto o PT perdia 60% das suas, e muitos previam seu colapso. Em 2018 o partido se viu numa luta de sobrevivência: tendo vencido as quatro disputas anteriores, não poderia deixar de lançar candidatura presidencial naquele ano. Apesar da vitória de Bolsonaro, o PT fez sua exibição de força: embora perdesse cadeiras, saiu das urnas com a maior bancada da Câmara, e a candidatura de um “petista genérico” como Haddad foi ao segundo turno com poucas semanas de campanha e ficou a dez pontos percentuais da vitória.

A partir de 2019, a clivagem política basal no país passava a ser bolsonarismo *versus* petismo, com MDB e (mais ainda) PSDB como principais perdedores do vendaval. Ironicamente, a sobrevivência política do PT e de Lula – que não assinaram a Carta – terminou sendo o principal lastro eleitoral da ordem erigida em 1988, e hoje o polo aglutinador da coalizão improvisada em sua defesa. Mas o sistema político que se esboça 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, facilitou como pôde a circulação de armas na população<sup>2</sup> e procurou dismantlar ou manietar toda política pública existente – incluídos, naturalmente, os órgãos de controle.

Esse último desdobramento causou consternação em muitos simpatizantes da Lava-Jato. Mas espasmos demagógicos são o que são. Produzirão fervor ou entusiasmo em alguns incautos, mas não constroem novas rotinas, menos

ainda em procedimentos de controle. Ao contrário, desfazem rapidamente longos processos de construção institucional, como os que estavam em curso no país e favoreceram a própria operação. Caberá refletir sobre as relações ambivalentes entre a luta contra a corrupção e o funcionamento da democracia.<sup>3</sup>

O combate à corrupção é um corolário trivial do estado de direito. Ninguém pode ser razoavelmente contra ele. Mas esse combate tem de ser sustentável, a institucionalidade democrática deve conviver com ele. A democracia é condição necessária (ainda que não suficiente) para qualquer luta contra a corrupção. E tendemos a tomar a democracia como certa, uma vez alcançada. Mas esse nem sempre é o caso. 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 anticorrupção, apoiadas em 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 e suas bases vigiem-se uns aos outros, é o que mais precisamos para controlar a corrupção.

Mas nada disso pode ser dado como certo. Como um sistema partidário institucionalizado pode levar décadas para decantar, então o combate à corrupção nunca deveria se tornar um ataque ao sistema partidário. Mas isso é exatamente o que ele tende a se tornar quando é apresentado como uma ofensiva depuradora, 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 – partidos fortes, 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 – pois devem ser, por definição, os principais corretores públicos entre interesses privados e decisões políticas.

Controlar a corrupção é, necessariamente, um processo lento que anda *pari passu* com o fortalecimento das instituições e a rotinização de procedimentos. Formas tradicionais de patronagem num contexto pré-democrático sempre parecerão corruptas de um ponto de vista racionalizado, impessoal. Na ausência da formalização estrita de procedimentos que se obtém com décadas de rotinização institucional, é na troca de favores entre potentados locais que se tece a rede de compromissos em que se apoiará o poder político. Assim, por exemplo, queixas sobre corrupção no Afeganistão de Hamid Karzai ou na Autoridade Palestina sob Arafat acabam sendo acusações injustas, irrealistas.

O Brasil não tem direito à mesma desculpa, claro. Mas não parecemos tão mal em índices comparativos de *experiência* de corrupção. Gutmann, Padovano e 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 crescem, enviesam a percepção para baixo; e imprensa livre e competição eleitoral enviesam a percepção para cima. 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, 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.

Sempre que a corrupção parece sistêmica, infestando por exemplo o financiamento eleitoral, como no caso do Brasil, a conclusão que se impõe é de que o país padece de graves deficiências *regulatórias*. Para ações desviantes isoladas, ou quadrilhas atuando no “varejo” da corrupção, a solução será judicial; se a investigação, porém, parece apontar que “todo mundo é corrupto”, com alegadas propinas pagas a centenas de destinatários, provavelmente estaremos diante de um reenquadramento judicial *ex post* de prática corrente no sistema, que traz à luz deficiência em regulação e controle.

Vejam. Em maio de 2017 a JBS, em busca de acordos para seus dirigentes, declarou ter pagado 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. Demos 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 demos 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.<sup>4</sup> 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*.<sup>5</sup> 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 claro que a empresa tirou proveito da permissão legal de doação de até 2% de seu faturamento bruto, vigente até a eleição de 2014, para exercer influência sobre uma vasta pletora de candidaturas. Mais que medidas específicas, sempre incertas, em troca de “propina”, essa abordagem “atacadista” no financiamento eleitoral lhe assegurava portas abertas e telefonemas atendidos em todo o sistema político. Legalmente. Presionada por uma investigação disposta a reenquadrar retroativamente as práticas

vigentes, a empresa terá compreensivelmente aceitado redefinir 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.

Como vimos, a interação entre o sistema eleitoral e a regulação do financiamento de campanhas tem problemas graves no Brasil, com pulverização da demanda e concentração da oferta de financiamento, talvez sem paralelo internacional. É uma clara questão regulatória, que ainda clama por revisão. A Câmara dos Deputados havia tentado pautá-la ao longo de toda a década anterior, para desinteresse da sociedade civil e hostilidade da mídia (Reis, 2008). Acabou produzindo problemas judiciais, à mercê de um novo órgão de controle em busca de autoafirmação e desprovido ele próprio de controles externos. Durante a 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) passaram a ser rotineiramente tratadas como propina por promotores, negociadores, mídia – e até pelos doadores, em busca de acordos de leniência. Em 2016, no processo de Valdir Raupp, também pelo STF.

A marcha era insustentável. Lembrava os choques heterodoxos dos planos anti-inflacionários dos anos 1980: demagogia política, euforia pública – e severa deterioração do ambiente econômico no rescaldo. Àquela altura já era inevitável esperar o mesmo da corrupção no Brasil nos anos seguintes (Reis, 2017). A Lava-Jato foi uma imitação consciente da *Mani Pulite* italiana, dos anos 1990. Disso dá testemunho um trabalho lamentável de Sergio Moro (2004), que defende vários tipos de abusos inconstitucionais com o propósito de usar a mídia para pressionar os suspeitos. Os maus resultados do caso italiano já eram então manifestos. Vinte anos mais tarde, o Brasil trilharia o mesmo caminho, com implicações mais sombrias. No Brasil, direitos humanos e civis passaram a ser demagogicamente descritos como esquerdismo, e grupos de extermínio receberam por quatro anos uma carta branca tácita do governo Bolsonaro, com deterioração da cultura institucional das polícias que deverá nos acompanhar por décadas, mesmo na ausência de rupturas institucionais. Como os tribunais foram arrastados para o centro das disputas políticas, com o próprio STF modificando jurisprudências com efeitos políticos imediatos, também o Judiciário se viu sob

o risco de carecer da autoridade necessária para arbitrar disputas potencialmente sangrentas.

O combate à corrupção é tarefa irrecusável para uma democracia, mas tem de ser ele mesmo estritamente conduzido sob o enquadramento constitucional estabelecido. Seu sucesso requer rotinas explícitas, circunspeção pelos investigadores, checagem consistente, uma teia bem montada de controles mútuos. E a ironia é que o Brasil estava construindo tudo isso, principalmente nas décadas anteriores, como muitos estudos testemunham (Praça; Taylor, 2014; Aranha, 2015). Mas a rede constituída estava 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 ter enfraquecido ainda mais os controles disponíveis sobre os controladores, também pela rotinização da observância por Lula e Dilma do resultado das consultas conduzidas pela Associação Nacional dos Procuradores da República para o preenchimento da Procuradoria-Geral da República. Como afirmou Maravall (2003) sobre o uso político dos tribunais, um agente autônomo não é necessariamente um agente neutro. É preciso proceder com cautela quando reforçamos a supervisão judicial do processo político e, ao mesmo tempo, reforçamos a autonomia do órgão de controle.

As maiores cadeias de transações fraudulentas são transnacionais e se espalham pelo mundo exatamente para elidir tributação e controles (Cooley; Sharmarman 2017). Elas podem, por exemplo, envolver uma fábrica na China, contabilidade em Hong Kong, atacado no Panamá, fachada nas Ilhas Virgens Britânicas e conta secreta na Suíça, em benefício de um proprietário residente em Nova York... Mais ainda sob a desregulamentação financeira e a proliferação de paraísos fiscais e sigilos, que permitem valores crescentes de evasão fiscal e fluxos financeiros internacionais ilícitos, cuja dimensão é ocasionalmente trazida à baila por 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, por uma estratégia de “depurar” sistemas políticos periféricos que novas democracias chegam, bem ou mal, a construir.

### **A corrosão internacional das bases do pluralismo e da tolerância**

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 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. Mas não se trata de retomada do fio anterior. A política brasileira mudou, sem volta. Ainda não sabemos qual será o novo equilíbrio político, tanto nas relações entre governo e Congresso quanto na clivagem eleitoral para os próximos ciclos eleitorais. Certo

é que *nunca mais* o contraponto ao petismo, ou ao polo lulista, será uma coalizão encabeçada por certo tucanismo paulistano 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, com viés econômico desregulamentador e antiestado, e conservadora nos costumes – pois o voto evangélico é o principal caminho para a disputa do eleitorado popular em larga escala por essa coalizão.

Ao longo do mandato de Bolsonaro, compreensivelmente nos perguntamos se as instituições estavam funcionando. Durante a pandemia, o país enfrentou uma catástrofe humanitária cujos números foram multiplicados por ações e omissões do governo federal, fartamente documentadas. Se ainda assim o país se mostrou incapaz de sancionar a conduta do governo, e preferimos partir do axioma de que as instituições seguiam funcionando meio que por definição, 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. Para essa tarefa, a questão relevante é em que medida elas cumprem os propósitos para os quais foram manifestamente criadas e publicamente justificadas. Até que ponto elas concretizam valores e objetivos coletivos em rotinas públicas (Parsons, 1965; Lockwood, 1956). Se o que instituições fazem é acoplar rotinas a valores, então sua força não reside nelas mesmas, mas na sua aceitação pelo público. Sua autoridade, em suma.

É a materialização de valores em rotinas (e a recíproca consagração de rotinas em valores) que chamamos 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 sujo tinha de ser feito à luz do dia para tentar ser relevante. Todos os públicos viam, e a campanha emissora tinha de viver com as consequências do ataque. Boas ou más. Agora vazam-se infinitos discursos, relativamente distintos entre si, para diferentes públicos, 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 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 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 na tolerância. A possibilidade nova de se fragmentar uma campanha em 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 dissolve a experiência das campanhas eleitorais como rituais públicos, erodindo o “conhecimento comum” antes produzido, disseminando a sensação de estranhamento radical quanto às razões dos eleitores – e realimentando intolerância.

A consideração devida à não linearidade esperada dos sistemas sociais deve desautorizar profecias catastrofistas, mas um diagnóstico sóbrio deve forçar o reconhecimento de que os ventos hoje sopram contra alguns dos principais mecanismos da fórmula pluralista com que a ciência política descreveu a democracia há meio século. Associativismo em baixa, ligação direta com eleitores e mobilização favorecida por radicalização nas redes. Há 50 anos, o mundo estava apinhado de ditaduras (também porque isto era consistente com o interesse da mais poderosa democracia); mas sabíamos, melhor que hoje, o que fazer para uma democracia funcionar. Isto vale também para a Europa e sobretudo os Estados Unidos, que há 40 anos radicalizou-se num rumo intolerante e dogmático que foi normalizado por sua excepcional influência. A jurisprudência sobre aborto talvez seja um exemplo bem claro da atmosfera no país, mas isso se pode perceber também na disfuncionalidade governamental, 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.

### **Coda sobre o cenário externo: da inserção multilateral à integração sul-americana**

Ainda no início de novembro de 2022, nos primeiros dias após o segundo turno, o comentarista Tucker Carlson já deu à Fox News a primazia do alinhamento de um grande veículo aos manifestantes nas estradas e quarteis brasileiros, endossando a plausibilidade das alegações falsas levantadas por círculos bolsonaristas contra a vitória de Lula.

Ver a Fox assumir a linha de frente da contestação à legitimidade do 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 afetam a conjuntura nacional 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 que, assim como a população

dos Estados Unidos teve de se habituar a ouvir indefinidamente a eleição de Joe Biden foi roubada, iríamos ser expostos a ladainha análoga, e a outras, ao longo de todo o governo de Lula, conforme a conveniência tática de adversários que sequer são brasileiros.

Cabe perguntar até que ponto a deterioração política da última década, desde 2013, não encontrará suas raízes mais profundas nesse jogo que a Fox ajuda a vocalizar, até pela homologia formal com várias crises 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 etc. Acrescente-se à complexidade do cenário o fato de que a interferência externa não necessariamente se dá sob a condução ou mesmo a aprovação de governos estrangeiros.

Nesse cenário, Bolsonaro nem será 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. Esses adversários externos, não sendo necessariamente governos, tornam mais complexa a resposta. Não há protocolos para o relacionamento diplomático com interesses privados que, ademais, tendem a contrapor-se à institucionalidade multilateral reunida em torno do sistema ONU, com alianças governamentais mais ou menos flutuantes ao sabor do pêndulo eleitoral de cada país. Lula é uma estrela do multilateralismo contemporâneo, talvez sem rival com carisma pessoal comparável, mas fala em nome de um país relativamente periférico, de peso econômico mediano, como o Brasil, e dispõe de escassos recursos políticos e diplomáticos 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. As turbulências recentes entre o Brasil e os negócios de Elon Musk sugerem que esse confronto está apenas começando.

O país deverá intensificar seus compromissos internacionais, até para lastrear em termos econômicos e diplomáticos sua ordem constitucional doméstica. O desafio é diversificar a atuação diplomática sem ceder à tentação de proselitismo que possa favorecer antagonismo norte-americano. Uma reativação da Unasul, reafirmando suas prioridades originais de cooperação nas áreas de defesa e infraestrutura, talvez legitimadas mais plenamente por metas ambientais, poderá servir tanto como impulso econômico regional quanto para aumento da gravitação geopolítica específica do Brasil, como beneficiário estratégico natural dessa cooperação.

No plano doméstico, o anti-institucionalismo predatório de Jair Bolsonaro deu a Lula a liderança de uma coalizão em defesa da ordem constitucional. Com isso, a política brasileira hoje opõe uma coalizão de centro-esquerda que é institucionalmente conservadora, liderada por Lula, a uma coalizão de direi-

ta institucionalmente iconoclasta, por enquanto liderada por Bolsonaro. Esse é um traço característico do autoritarismo de inclinação fascistoide: ele embala 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 foi socorrida em outubro de 2022 por vários dos estratos sociais mais vulneráveis: a população de renda mais baixa, negros, mulheres, indígenas. Isso se deu pela memória de ganhos tangíveis e políticas de proteção obtidos na primeira passagem de Lula pela presidência. O governo está, portanto, obrigado a entregar melhorias de bem-estar para a população, se quiser 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 (Sátyro, 2024).

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.

Entre 1993 e 2013 o Brasil viveu os vinte anos mais estáveis e construtivos de sua história política. Embora o período tenha propiciado ganhos em vários planos, testemunhou também uma intensa desindustrialização precoce, que desde então tem pesado sobre os esforços de expansão da renda *per capita*. 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 sustentar ganhos de bem-estar com aumento continuado na produtividade do trabalho. Para tanto, maior integração regional em infraestrutura e defesa, com os olhos no meio ambiente, talvez possa produzir dividendos para o país e a região, tanto no adensamento geopolítico para novo ciclo de crescimento quanto no reforço internacional da institucionalidade democrática. Mas tudo isso só será viável se o “Partido da Constituição” que venceu apertado em 2022 se mantiver coeso, com efetiva concertação e abertura ao compromisso entre as forças que se uniram em defesa da democracia que herdamos de 1985. Ou não haverá lastro doméstico para resistir à guerra de fricção conduzida de fora do país.

## Notas

1 Versão abreviada de trabalho apresentado no XII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Lisboa, em 19 de julho de 2024.

2 “Número de brasileiros com autorização para ter arma aumenta 7 vezes durante mandato de Bolsonaro”. Segundo reportagem do G1 (acesso em 24.5.2024), o número saltou de 117.467 para 813.188, segundo dados obtidos em janeiro de 2023 junto ao Exército, por intermédio da Lei de Acesso à Informação. O efetivo do próprio Exército, a propósito, é de 212.217 militares na ativa em 2024, segundo informa a Wikipédia (acesso em 24.5.2024).

- 3 Desse tema tratou minha contribuição ao painel “The fight against corruption as a threat to democracy?”, que Ana Luiza Aranha, da Transparência Internacional Brasil, coordenou na 18<sup>th</sup> 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 UFSCar. Delas me reaproprio livremente aqui, beneficiado pela tradução já feita.
- 4 “Esquema atinge 1.829 políticos de 28 partidos”, de Fábio Fabrini, Fábio Serapião e Beatriz Bull, de 20.5.2017 (acesso em 25.5.2024).
- 5 “JBS registra receita líquida de R\$ 364 bilhões em 2023”, *Poder 360*, 26.3.2024 (acesso em 25.5.2024); e “Receita líquida do Grupo JBS cresceu em 2013”, Redação Canal Rural, 25.3.2014 (acesso em 25.5.2024).

## Referências

ARANHA, A. L. M. *A rede brasileira de instituições de Accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local*. Belo Horizonte, 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.

ARANTES, R. B. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.39, p.83-102, fev. 1999.

ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. M. O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos ministros sobre o processo político. *Direito, Estado e Sociedade*, n.46, p.121-55, 2015.

CARAZZA, B. *Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro*. São Paulo: Cia. das Letras, 2018.

CARAZZA DOS SANTOS, B. *Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais*. Belo Horizonte, 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais.

COOLEY, A.; SHARMAN, J. C. Transnational Corruption and the Globalized Individual. *Perspectives on Politics*, Cambridge, v.15, n.3, p.732-53, set. 2017.

FERRAZ, S. E. Sistema político em maus lençóis. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28.7.2016.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. Instituições Políticas e Governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; ALCÁNTARA SÁEZ, M. *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p.147-98.

GUTMANN, J.; PADOVANO, F.; VOIGT S. Perception vs. Experience: explaining differences in corruption measures using microdata. *European Journal of Political Economy*, n.65, 101925, dez. 2020.

- KERCHE, F.; VIEGAS, R. R. O Ministério Público Federal: de defensor de direitos a combatente da corrupção (1988-2018). *Revista Direito GV*, v.20, e2408, 2024.
- LOCKWOOD, D. Some Remarks on ‘The Social System’. *The British Journal of Sociology*, v.VII, n.2, p.134-46, jun. 1956.
- MARAVALL, J. M. The Rule of Law as a Political Weapon. In: PRZEWORSKI, A.; MARAVALL, J. M. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p.261-301.
- MILLER, D. F.A. Hayek: Dogmatic Skeptic. *Dissent*, n.41, p.346-53, verão 1994.
- MORO, S. F. Considerações sobre a operação Mani Pulite. *Revista CEJ*, n.26, p.56-62, jul./set. 2004.
- OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G.; VASCONCELOS, N. P. Ministério Público, Autonomia Funcional e Discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa *accountability*. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v.7, n.1, p.181-95, abr. 2020.
- PARSONS, T. An Outline of the Social System. In: PARSONS, T.; SHILS, T.; NAEGELE, K. D.; PITTS, J. R. *Theories of Society: Foundations of Modern Sociological Theory*. 2.ed. New York: The Free Press, 1965. p.30-79.
- POPPER, K. R. *Autobiografia intelectual*. Trad. Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Motta. 2.ed. São Paulo: Cultrix, 1986.
- PRAÇA, S.; TAYLOR M. M. Inching Toward Accountability: the evolution of Brazil’s anticorruption institutions, 1985-2010. *Latin American Politics and Society*, v.56, n.2, p.27-48, verão 2014.
- REIS, B. P. W. Sistema Eleitoral e Financiamento de Campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008. p.57-90.
- \_\_\_\_\_. A Lava-Jato é o Plano Cruzado do combate à corrupção. *Novos Estudos CE-BRAP - blog*, São Paulo, 2017.
- \_\_\_\_\_. Um réquiem para os Partidos? Sistema partidário no Brasil, daqui para o futuro. *Journal of Democracy em Português*, v.7, n.1, p.49-88, mai. 2018.
- \_\_\_\_\_. Financiamento de campanhas no debate da reforma política: do relatório Caído ao mercado de financiamento. In: SANTANO, A. C.; PEREIRA, R. V.; SILVEIRA, M. P.; COSTA, T. C. *Proposições para o Congresso Nacional: Reforma Política*. Brasília: Transparência Eleitoral, 2020. p.31-41.
- RICUPERO, R. *A Diplomacia na Construção do Brasil (1750-2016)*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.
- SÁTYRO, N. *Social Policies in Times of Austerity and Populism: lessons from Brazil*. London: Routledge, 2024.

*RESUMO* – Balanço da política brasileira na última década, do quadro institucional descrito pela ciência política nos anos anteriores até algumas perspectivas discerníveis no horizonte futuro, o trabalho procura uma síntese dos ingredientes presentes no caso brasileiro, passando por tópicos como dinâmica institucional e suas condições de estabi-

lidade; disfuncionalidades na regulação do financiamento de campanhas eleitorais e seu choque com um sistema de controles, ele próprio, precariamente controlado; a deriva rumo a um governo hostil à ordem constitucional, com quadro de predação muito agravado; interação da crise brasileira com quadro internacional de corrosão democrática; perspectivas de eventual superação da deriva destrutiva e sua dependência frente ao cenário externo.

*PALAVRAS-CHAVE:* Brasil, Financiamento de campanhas eleitorais, Corrupção, Estabilidade institucional, Democracia contemporânea.

*ABSTRACT* – Comprehensive appraisal of Brazilian politics in the last decade, from the institutional framework depicted by political science in previous years to some foreseeable perspectives to the future, this paper aims at a synthesis of the main traits of the Brazilian case, covering topics such as institutional dynamics and their conditions of stability; dysfunctions of the electoral campaign financing regulation and its clash with a system of controls, itself precariously controlled; the drift towards a government hostile to the constitutional order, leading to a worsened predatory environment; interaction of the Brazilian crisis with an international environment of democratic corrosion; prospects for eventually overcoming the destructive drift, its dependence on the external scenario.

*KEYWORDS:* Brazil, Electoral campaign financing, Corruption, Institutional stability, Contemporary democracy.

*Bruno Pinheiro Wanderley Reis* é doutor em Ciência Política. Com apoio da Capes, cumpriu estágio sênior na University of Pennsylvania, Estados Unidos (2014-2015). É professor titular do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Desde outubro de 2024 exerce a presidência da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). @ – brunoreis@ufmg.br / <https://orcid.org/0000-0003-1848-8756>.

Recebido em 18.10.2024 e aceito em 24.1.2025.

<sup>1</sup> Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.