



Arte sobre foto de Marri Nogueira/Agência Senado/ Domínio público/ Wikimedia Commons

As vias tortuosas da democracia e a crise da representação no Brasil

Sérgio Abranches



*Juro Manter a Religião Catholica,
Apostolica, Romana; a Integridade
e Indivisibilidade do Imperio; Observar
e Fazer observar, como Constituição Po-
litica da Nação Brasileira, o presente
Projecto de Constituição, que Offerci e
a mesma Nação accitou e he de que se*

resumo

A crise da democracia se expressa, em todo o mundo, como desconfiança na política e pela contestação dos partidos e políticos tradicionais. No Brasil, as aflições da transição global se somaram aos efeitos negativos de falhas sucessivas de governança, que levaram a um ciclo reiterado de expansões curtas seguidas de estagnação e recessão, além dos históricos déficits sociais refletidos na miséria, na pobreza e na desigualdade estruturais.

Palavras-chave: crise da democracia; desconfiança política; governança.

abstract

The crisis of democracy is expressed throughout the world as distrust in politics and contestation of traditional parties and politicians. In Brazil, the woes of the global transition added to the negative effects of successive failures of governance, leading to a repeated cycle of short expansions followed by stagnation and recession, and to historic social deficits reflected in misery, poverty and structural inequality.

Keywords: crisis of democracy; political distrust; governance.

O DESAFIO DA TRANSIÇÃO GLOBAL PARA A DEMOCRACIA

O mundo está em processo de metamorfose (Beck, 2016), uma grande transição que marcará o século XXI e mudará radicalmente nossas vidas (Abranches, 2018; 2020). A velocidade da mudança é exponencial, sua abrangência é global e sua natureza, estrutural. Nesse intervalo entre duas eras, uma que se esgota e outra que emerge, o modo como enfrentamos os problemas emergentes vão perdendo eficácia. As mudanças se dão em três macrodimensões, a socioestrutural, que atinge a economia e a sociedade; a científica e tecnológica, muito disruptiva em todos os setores; e a digital, com emergência da sociedade em rede e suas implicações abrangentes (Abranches, 2017). É um processo complexo e descontínuo, no qual a falência precede

a emergência. De todos os sistemas, o que reage com menor velocidade e flexibilidade é o político. O tempo de reação do sistema político cria uma situação potencial de crise do capitalismo avançado (Habermas, 1973) que Przeworski (2019) caracteriza como crise da democracia. A progressiva falência dos componentes do macrosistema social impõe severo teste de stress às democracias. O sistema econômico não gera renda e emprego suficientes; os governos não são capazes de tomar decisões que mitiguem os efeitos da transição; o sistema educacional não transmite os conhecimentos necessários ao exercício das ocupações emergentes; o sistema institucional não gera a confiança e adesão que mantenham a legitimidade da democracia. A qualidade da governança democrática

Agradeço a leitura crítica e atenta de Heloisa Starling.

SÉRGIO ABRANCHES é cientista político e autor de, entre outros, *Copenhague: antes e depois* (Civilização Brasileira).

cai em todo o mundo e amplia-se a distância entre os sistemas de representação e o povo, cresce a insatisfação com o funcionamento das democracias¹. O descrédito na democracia torna amplos setores sociais vulneráveis à tentação autoritária demagógica.

É da natureza da democracia deixar que seus inimigos votem e sejam votados. Ela dá aos adversários das liberdades democráticas o direito de atuarem contra seus princípios fundamentais nos seus generosos limites institucionais. No século XXI, o maior risco vem de lideranças demagógicas que usam as eleições para assumir o poder e atacar a democracia por dentro. Eles manipulam a insegurança, a frustração e o medo causados pela transição para chegar ao poder e derrubar as salvaguardas da democracia.

A imprevisibilidade do resultado das eleições é um mecanismo de defesa da democracia contra as autocracias. Quando o governante altera as regras eleitorais ou elimina adversários que ameacem sua reeleição, degrada a democracia. São casos exemplares Hugo Chávez e Nicolás Maduro, na Venezuela; Vladimir Putin, na Rússia; Victor Orbán, na Hungria; Recep Tayyip Erdogan, na Turquia; Daniel Ortega, na Nicarágua.

DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E LEGITIMIDADE

As democracias evoluem à medida que ampliam o enquadramento institucional

1 Até por razão de tempo e de espaço, faço referência, à guisa de exemplo, ao *survey* de Wike, Silver e Castillo (2019), Wike e Schumacher (2020) e Idea (2021).

do que é povo e incorporam, em lugar de reprimir, os excluídos cuja voz ressoa no plano social. O ponto-chave para entender tanto a crise da representação, quanto a crise geral de legitimidade, é a lentidão com que a democracia incorpora inovações já em uso na sociedade e no mercado para incluir institucionalmente os excluídos da representação. A defasagem decorrente reduz a representatividade das decisões. Amplia a brecha entre representantes e representados. Cresce o descolamento entre o povo como entidade social e o povo como ente institucional, formalmente admitido como parte ativa das relações políticas. A divergência entre um e outro define o grau de representatividade da democracia².

A qualidade das respostas governamentais às necessidades da população é uma dimensão clássica das análises sobre a legitimidade democrática e sobre o grau de consenso social em favor da democracia. Tanto o liberal Seymour Martin Lipset (1963) quanto o socialista Antonio Gramsci (1968; 1992) já alertavam que, para ganharem legitimidade, os governos devem atender às necessidades da população. A legitimidade está associada à capacidade do sistema político de dar soluções estruturais, eficazes e duráveis, para os problemas do povo. Ao longo das décadas, a sociologia política cuidou de demons-

2 O povo em presença na sociedade se define pelo conjunto de pessoas, independentemente de qualquer categoria que as qualifique, presentes na sociedade. O povo institucional é aquele reconhecido pelas regras constitutivas do regime político de cada época. Uso essa distinção entre povo e povo institucional inspirado na interessante análise de Jason Frank.

trar que, além das falhas institucionais que corroem a confiança na democracia, fatores sociais como pobreza, desproteção, discriminação, desigualdade em várias dimensões, quando não são enfrentados com eficácia pelo sistema representativo e de governança, minam a legitimidade democrática, podendo levar à instabilidade política, crises de governabilidade e de legitimidade.

A democracia pressupõe um processo de pressões e contrapressões, incentivos e desincentivos, que tende a resultados negociados, nos quais a maioria que se forma, para ser viável, deve considerar os interesses das minorias. É um sistema que busca o equilíbrio possível, dinâmico, sempre precário entre as diversas forças sociais. O melhor resultado possível é o que acolhe o maior número de preferências, evitando gerar danos incapacitantes a qualquer parte. O máximo de bem, com o mínimo inevitável de mal. A insegurança dos cidadãos quanto às suas chances de vida com tanta mudança inquieta e amedronta. Desperta o sentimento do medo que os torna presas fáceis da pregação de demagogos com promessas vãs e objetivos autocráticos. Este sentimento nascido da insegurança é que alimenta a crise das democracias representativas em todo o mundo e estimula a polarização afetivamente radicalizada (Abranches, 2019). É o tipo de polarização que ultrapassa as diferenças políticas e de interesses específicos e leva à intolerância e ao ódio em relação ao divergente. A polarização que fortalece a democracia é aquela que opõe soluções distintas para os problemas do povo, dentro do seu enquadramento institucional, de suas regras.

A crise da democracia se expressa, em todo o mundo, como desconfiança na política e pela contestação dos partidos e políticos tradicionais (Bertsou, 2019). No Brasil, as aflições da transição global se somaram aos efeitos negativos de falhas sucessivas de governança, que levaram a um ciclo reiterado de expansões curtas seguidas de estagnação e recessão, além dos históricos déficits sociais refletidos na miséria, na pobreza e na desigualdade estruturais. A oligarquização dos partidos, a ausência de mecanismos de formação de novas lideranças políticas e a natureza exclusivamente eleitoral da maioria dos partidos reduzem não apenas sua confiabilidade e representatividade, como sua capacidade de organizar politicamente a sociedade. Os partidos vêm definhando no país, sem que se vislumbre até o momento um realinhamento partidário real. Ao contrário, o que se observou foi o desalinhamento partidário causado pela hiperfragmentação partidária e consequente miniaturização das bancadas (Abranches, 2021). Esse decaimento do tamanho das bancadas começou com a aceleração do aumento da fragmentação partidária, a partir das eleições de 2010, e se aprofundou com a ruptura eleitoral de 2018.

A CRISE DE REPRESENTAÇÃO NO BRASIL, ONTEM E HOJE

Cada novo regime instituído ao longo da história política do país se abre com um momento constituinte, para usar a expressão de Frank (2010). Frank tomou emprestado de Rancière (2009) a ideia de momentos políticos para chegar à noção de momentos

constituintes, nos quais se inventa um novo espaço político que transcende o regime anterior e redefine o povo. Como sabemos, a história comporta retrocessos e os tivemos vários. Vivemos um momento político de retrocesso com o governo Bolsonaro. Da colônia à monarquia constitucional e desta às repúblicas, cada regime transcendeu o outro, em um ecossistema de instabilidades crônicas, idas e vindas, golpes, ditaduras e autocratas incidentais³.

Desde o início, durante a exploração colonial portuguesa, a diversidade bio-geográfica se expressou em heterogeneidade estrutural expressa territorialmente. O espaço nacional acumulou defasagens e superposições de divisões do trabalho, sociais e territoriais, produzindo descon- tinuidades que explicam as diversidades regionais (Santos & Silveira, 2021), ou a visível heterogeneidade estrutural e ter- ritorial que, embora dinâmica, marca o macrossistema social brasileiro e leva a configurações diversas dos sistemas polí- ticos estaduais, das relações de poder e da correlação de forças partidárias⁴.

Falar em crise de representação no Brasil, em perspectiva histórica, remete às desigualdades estruturais que definem a evolução de nossa sociedade. Falar em desigualdades estruturais demanda referên- cia às fundações da sociedade brasileira, a escravidão e o patriarcalismo. Sobre

esses dois pilares assentaram-se, inicial- mente, a colônia e a monarquia parlamen- tar, esta tutelada pelo poder moderador imperial. Tanto o sistema escravocrata quanto o patriarcal geraram categorias sociais justapostas à estratificação social. A escravidão categorizou o negro como subalterno, estabelecendo as bases estru- turais e culturais da discriminação e da desigualdade racial. O patriarcalismo categorizou a mulher como submissa, estruturando a desigualdade de gênero e a primazia masculina nas relações sociais e familiares. As desigualdades baseadas em categorias como branco/preto, homem/ mulher que intersectam e se relacionam com as relações sociais de base mate- rial são desigualdades duráveis reforçadas por barreiras institucionais de acesso ao emprego assalariado, ao voto e à cidadania (Tilly, 1998). A desigualdade durável resiste, inclusive, à incorporação dessas categorias ao povo institucional, porque continuam a ser discriminadas no plano da sociedade, bloqueando sua circulação pelos canais institucionais da cidadania e do poder. No Brasil, as barreiras aos negros foram removidas, no plano legal- formal, pela abolição, mas persistiram no racismo, nas desigualdades de renda, representação, poder e *status* social. Com a vedação do voto aos analfabetos, a maioria dos negros continuou legalmente fora do povo institucional. As mulheres foram admitidas ao povo institucional com o sufrágio feminino, legalizado em 1932 e institucionalizado pela Constitui- ção de 1934. Mas manteve fora do povo institucional “os que não saibam ler e escrever” e os mendigos, na sua maioria absolutíssima, negros.

3 Uso aqui governante incidental no sentido que apliquei em Abranches (2020).

4 Milton Santos revirou a geografia ao propor uma nova visão de território que engloba as técnicas, as relações sociais e sua configuração estrutural como alternativa à concepção tradicional da região como espaço coeso e homogêneo.

As duas fundações sobre as quais se construiu a nação brasileira constituíram um sistema de hegemonia senhorial e patrimonial cujos resquícios ainda são visíveis em pleno século XXI. Esse sistema hegemônico estava presente nos dois momentos constituintes fundadores de nossa história como nação: a Independência e a Proclamação da República. A formação do Brasil na fase colonial já se assentava sobre estas duas fundações-mestras. O patriarcalismo chegou ao Brasil na origem, como parte da organização monárquica de Portugal. O modelo era a administração da Casa da Rainha, que dava os limites de seu domínio pela premissa do merecimento por fazerem a boa administração da Casa, serem boas e fiéis esposas, darem herdeiros para a linhagem, terem piedade religiosa e exercerem a contento o papel de intercessoras junto ao rei (Coser, 2020). A escravidão chegou pouco tempo depois dos colonizadores. O primeiro leilão de escravizados africanos em Portugal data de 1444 e, a partir daí, esse comércio hediondo se torna fonte de financiamento das viagens de colonização de Portugal. Dessas viagens, nasceria a mais lucrativa colônia do Império português e a mais dependente de mão de obra escravizada (Gomes, 2019, pp 51-61). A chegada de escravizados ao Brasil provavelmente ocorreu entre 1531 e 1542 (Gomes, 2019), coincidindo com o início do rico ciclo nordestino do açúcar. Na ordem senhorial do açúcar, os senhores de engenho eram o centro do poder econômico, social e político, condicionando, até mesmo, a ação dos agentes coloniais de Portugal. Eram os senhores dos escravizados e o agente dominante

nas relações entre homem e mulher⁵. O patriarcalismo, neste período histórico, se acopla e interage dinamicamente com a escravidão, ambas partes das relações sociais de produção colonial e da consequente divisão do trabalho, simultaneamente social, racial e de gênero. Esses dois eixos⁶ tiveram um papel decisivo na definição dinâmica do povo institucional em contraposição ao povo em presença na sociedade, ao longo da história política do Brasil.

José Murilo de Carvalho afirma, com razão (Carvalho, 2003), que o fator mais negativo para a cidadania era a escravidão, um dos eixos organizadores da ordem social após a Independência. Os irremediavelmente desrepresentados na sociedade imperial eram os escravizados, sequer reconhecidos como pessoas. Nesta ordem senhorial, faltava o princípio constitutivo da cidadania, da igualdade de todos perante a lei. Na colônia, em não poucos momentos, setores sociais excluídos do enquadramento institucional do povo se insurgiram defendendo a libertação nacional (Starling, 2018). Na

5 Há controvérsia, e que faz muito sentido, entre autoras feministas sobre o uso do conceito de patriarcalismo. Do ponto de vista do feminismo, a maior precisão dos conceitos é fundamental. No meu caso, estou usando o termo patriarcalismo como um dos eixos históricos da sociedade brasileira com o fim muito preciso de analisar seu impacto e o da escravidão sobre os limites institucionais do povo. O patriarcalismo, neste sentido mais estrito, refere-se à hierarquia entre homens e mulheres com dominância masculina historicamente articulada ao sistema de relações sociais. Para a controvérsia, cf. Saffioti (2011).

6 Eixos que não esgotam a explicação da dinâmica histórica da formação social brasileira, mas estão nas origens das desigualdades duráveis racial e de gênero.

Independência, o *establishment* vitorioso do grito do Ipiranga sufocou o grito estridente dos vários movimentos de libertação país afora, muitos deles republicanos e democráticos. Em todos os momentos, o povo ativo na sociedade foi passivado na política institucionalizada.

No período constituinte do Primeiro Reinado, com d. Pedro I, parcela majoritária do povo não tinha lugar no espaço institucional. Os escravizados eram perto de 1 milhão. A constituinte de 1823 nasceu no embate entre duas facções de elite, sem participação do povo: a coalizão de liberais monarquistas e republicanos, no Partido Brasileiro; e os absolutistas, defensores de poder ilimitado para Pedro I, oriundos da administração portuguesa, que se filiavam ao Partido Português. Os debates foram ricos, principalmente em torno da proposta da comissão liderada por António Carlos Ribeiro de Andrada, de inspiração liberal e temperada por um forte sentimento de nacionalidade. As facções republicanas mais avançadas eram democráticas e defendiam a ampliação do povo institucional. O viés liberal desgostou o imperador, ao tratar o poder monárquico, no capítulo sobre o poder moderador. O monarca dissolveu a constituinte e promulgou a Constituição de seu agrado, a qual aproveitou vários dos artigos liberais propostos pela constituinte. Mas era uma Constituição sem povo. No seu artigo 90, ela cristalizava a diferença entre o povo e o povo institucional definindo os eleitores como “cidadãos activos”. O artigo 92 definia as condições de acesso ao povo institucional, os que não poderiam ser “cidadãos activos”: os menores, os clérigos, os criados e os que não

tinham a renda mínima de 100 mil-réis, indústria, comércio ou lavoura. Ficavam de fora as mulheres, os brancos pobres, os mendigos, quase todos negros, os negros libertos e, claro, os escravizados. Estas condições davam direito ao voto a entre 5% e 10% da população (Nicolau, 2002). O eleitorado brasileiro estava no padrão dos regimes constitucionais da época, nos quais os eleitores eram entre 2% e 18% da população, dependendo do país. Houve eleições até a proclamação da República, mas era um voto vazio de tão controlado, dado por cidadãos sem soberania e com baixo comparecimento. Eram dois os espaços de desrepresentação, o que restringia a cidadania política aos “cidadãos activos” e a impermeabilidade do regime aos dissidentes, que eram reprimidos com o uso da força. O voto tinha pouco efeito sobre o processo político. Diante da solidez das barreiras à ação política efetiva, a dissidência não encontrava outro caminho se não a rebelião.

O Império brasileiro tornou-se uma monarquia constitucional moderadamente liberal no Segundo Reinado, com d. Pedro II. Não destoava das monarquias constitucionais europeias da época. Havia algumas mais autoritárias. A Inglaterra vitoriana foi controlada por quase todo o período pelos conservadores. A Alemanha (Prússia) bismarckiana era mais modernizante e bem mais iliberal que o Império brasileiro. A França tem uma história de muita instabilidade e idas e vindas autoritárias. A Revolução Francesa foi uma dessas situações de vitória na derrota. Experiência breve, conturbada e desorganizadora, com um legado perene. As democracias do século XX, todavia, incorporaram seus

valores. Da queda de Robespierre, que levou ao poder o Diretório, marcado pela corrupção e pela dura repressão aos jacobinos, ao golpe de 18 de brumário⁷ de Napoleão e Lucien Bonaparte, a França viveu em crônica instabilidade política. A primeira restauração, em 1814, impôs o absolutismo napoleônico, modernizante e bem mais autoritário do que nosso império. Após a segunda restauração, com Louis XVIII, o país viveu sob uma monarquia constitucional moderada, similar à nossa. Entre 1816 e 1820, ela se tornou mais autoritária, até a revolução de julho de 1830⁸, que reconstitucionalizou a monarquia parlamentar francesa e a democratizou. Mas não resistiu às tensões sociais e divisões políticas e, em 1848, é proclamada a Segunda República, com um projeto democrático, mas política e socialmente frágil. O golpe monarquista de 1851 deu início ao Segundo Império, um regime autoritário repressivo. Com a derrota de Napoleão III para a Prússia, instaurou-se a III^a República, em 1870, e um longo período de democracia republicana, que vai até 1940.

Com a República, que nasceu sem povo no Brasil, como mostrou Carvalho (1991), o regime presidencialista definido pela Constituição de 1891 equilibrou-se, com a liderança nacional da poderosa coalizão encabeçada pelas oligarquias de São Paulo e Minas Gerais, em aliança com as do Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco. Neste período, só houve eleições competi-

tivas nos anos em que o arco oligárquico de poder se rompeu: em 1910, com a campanha civilista de Rui Barbosa; em 1922, na crise que opôs a aliança café com leite dominante de SP e MG, que apoiava Artur Bernardes, ao bloco formado pelas oligarquias do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia, que apoiava Nilo Peçanha. Em 1930, a eleição presidencial marcou a ruptura definitiva da aliança oligárquica dominante. A oligarquia de Minas Gerais apoiou o candidato de oposição, Getúlio Vargas, aliado ao Rio Grande do Sul e à Paraíba, enquanto as oligarquias de São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia apoiaram o situacionista Júlio Prestes. Nas eleições de 1898, 1902, 1906, 1914, 1918 e 1926, a média de votos obtidos pelo vitorioso foi de 95%. Já nas eleições de 1910, 1922 e 1930, foi de 57%.

A Primeira República foi uma limitadíssima democracia, ou uma oligarquia. O equilíbrio federalista na Primeira República assentava-se na negociação periódica, a cada sucessão presidencial, entre Minas e São Paulo, aos quais interessava o controle da máquina federal, e as demais oligarquias com algum peso político e econômico. Havia na República, como na Independência e no Império, forças que postulavam um republicanismo democrático com representação em maior sintonia com o povo presente. Os setores sociais mais vocais em busca dessa república com povo foram sistematicamente reprimidos e passivados, em lugar de incorporados ativamente ao povo institucional. Foi o regime republicano de federalismo mais descentralizado, embora às oligarquias hegemônicas interessasse o predomínio da União, sobre a qual tinham controle.

7 18 de brumário do ano IV da república ou 9/11/1799.

8 Pinkney (1961) mostra como as condições econômicas e sociais eram propícias à sublevação popular.

Com a queda da Primeira República, na ruptura de 1930, tem início o período ditatorial de Vargas. Este teve dois momentos, o primeiro, mais aberto, porém com nítida vocação autocrática, vai de 1930 a 1936. Foi o momento do Governo Provisório, que convocou a constituinte. A Constituição de 1934 por ela aprovada era bem avançada para a época e foi uma tentativa de institucionalizar a democracia presidencial. O Governo Provisório assentou-se numa aliança de Vargas com os tenentes e as oligarquias regionais periféricas contra o arranjo político que dava primazia às elites de Minas e São Paulo nos arranjos políticos por elas negociados. Em 1932, respondendo à voz cada vez mais potente das sufragistas, Vargas estendeu o direito ao voto às mulheres, com o Código Eleitoral de 1932, mas ele era facultativo. As mulheres só se igualaram aos homens no direito de votar na Constituição de 1946, que tornou o alistamento feminino obrigatório. Apesar dos seus esforços para afastar do poder as oligarquias do eixo regional encabeçado por Minas e São Paulo, elas ainda ganharam as eleições de 1933 e só não controlaram a constituinte porque esta contava, também, com significativa representação corporativista. A constituinte marcou o primeiro embate entre federalistas e centralizadores que está no centro das fragilidades da democracia brasileira. A nova Carta, que deveria substituir a primeira Constituição Republicana, de 1891, continha algumas inovações importantes: voto direto, sufrágio universal e uma rede de proteção social garantida pelo Estado. Foi a primeira a buscar uma incômoda convivência entre princípios políticos liberais, proteção social corporativista e um

Estado forte nos campos social e econômico. Embora ela satisfizesse a Vargas nos fundamentos do Estado forte e da rede de proteção corporativista, o desagradava nos fundamentos liberais. A Carta de 34 não durou muito. Em 1936, o Governo Provisório deu lugar à ditadura, no Estado Novo.

A Segunda República⁹, da Constituição de 1946, preservou as conquistas da Carta de 1934, como o sufrágio e a rede de proteção social, e foi além, por exemplo, no voto feminino e deu enquadramento institucional ao estado desenvolvimentista. Até o golpe de 1964 e a instauração do regime ditatorial-militar, o presidencialismo de 1946 evoluiu na direção de determinados elementos que ficarão mais salientes a partir de 1988, na Terceira República. Esses elementos encontram sua síntese no presidencialismo de coalizão. A combinação entre o presidencialismo, a federação grande e heterogênea e o multipartidarismo é o fundamento político-estrutural da república liberal de 1946 à república democrática de 1988. Na Segunda República, a fragmentação partidária aumentou sustentadamente. O número de partidos com cadeiras na Câmara de Deputados subiu de 9 para 13, e a fragmentação partidária passou de 2,7 para 4,6¹⁰, entre a primeira eleição, em 1946, e a última, em 1962.

Na Terceira República, de 1988, o presidente adquiriu maior poder de agenda, sobrepondo-se ao Legislativo mais fraco. A

9 Uso, como critério, a denominação de República para os regimes republicanos constitucionais. As ditaduras, considero como tais. Cf. Abranches (2018).

10 Índice de Laakso e Taagepera (1979).

fragmentação partidária sempre foi muito maior do que na Segunda República e chegou rápido à hiperfragmentação. O sistema partidário é hiperfragmentado e o federalismo é muito centralizado (Abranches, 2018). Esse poder concentrado de agenda foi posto em xeque, a partir de 2014, com a miniaturização das bancadas partidárias. Incapazes de manter coalizões majoritárias, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro perderam o controle da agenda legislativa para o Legislativo. No governo Bolsonaro, o ajuntamento de partidos conhecido como centrão assumiu o controle da agenda. O índice de partidos efetivos foi de 8,0 em 1990 e chegou a 17,4 em 2018. No Senado, chegou a 13,9. A hiperfragmentação e a concentração federativa estão na raiz da queda de qualidade e eficácia das respostas às necessidades estruturais da população, que leva aos problemas recorrentes de governabilidade e baixa qualidade da democracia.

O governo de Fernando Collor desmoronou numa crise combinada de governança e governabilidade que culminou no *impeachment*. A má qualidade da governança levou a uma desastrosa política de estabilização monetária que provocou brutal recessão, seguida por devastadora hiperinflação. No governo Itamar Franco, o vice que assumiu após o *impeachment*, a equipe econômica liderada por Fernando Henrique Cardoso conseguiu implementar bem-sucedida política de estabilização. Com o fim da hiperinflação, uma resposta eficaz às necessidades do povo, Fernando Henrique se elegeu no primeiro turno de 1994, tendo no centro de sua agenda a continuidade da estabilização, com uma ampla pauta de reformas. O capítulo econô-

mico da Constituição de 1988 foi reescrito em tempo recorde (cf. Abranches, 2018). Concorde-se ou não com o teor da reforma econômica da Constituição, sua aprovação foi indicador da eficácia da governança e do controle da agenda legislativa pelo presidente apoiado em uma coalizão enxuta e coesa. Logo após a sua reeleição, em 1998, Fernando Henrique enfrentou a primeira crise séria de governança, com uma desastrosa desvalorização da nova moeda, o real, e a retomada da inflação. Esta minou a legitimidade do governo e devorou a popularidade do presidente. O governo enfrentou maiores dificuldades de manter a coesão da coalizão que o apoiava, ao mesmo tempo que enfrentava as crises de instabilidade financeira global.

O desgaste do governo e as contradições internas do PSDB levaram a um fraco resultado na sucessão de FHC e à eleição de Lula. Lula preservou a estabilidade e avançou em outra direção essencial às necessidades do povo com bem-sucedida política de transferência de rendas, que, associada à estabilidade monetária, levou ao primeiro ciclo consistente de redução da desigualdade de renda e da pobreza no país. O Plano Real foi o principal indicador da qualidade e eficácia da governança no governo Fernando Henrique Cardoso e o Bolsa Família foi a medida da qualidade e eficácia da governança no governo Lula. Eleita para suceder a Lula, em 2010, Dilma Rousseff aprofundou a política social, com o programa Brasil sem Miséria. Menos eficaz no campo econômico, o governo terminou em crise de governança e governabilidade, que culminou em perda devastadora de popularidade e no *impeachment* da presidente. As falhas

de governança e a crise de legitimidade decorrente permitiram a aliança entre as forças conservadoras e as reacionárias, para votar o *impeachment*. A crise persistiu no governo do vice, Michel Temer. A soma da crise gêmea de governança e governabilidade, associada aos escândalos da Lava Jato, criou o caldo ácido na sociedade que alimentou a polarização radicalizada e afetiva (Abranches, 2019) levando à ruptura de 2018, que agravou a crise gêmea e pôs a democracia em risco.

No momento em que o país mais precisava de governança eficaz e de qualidade para enfrentar a inesperada e fatal pandemia de covid-19, Bolsonaro conduziu verdadeiro desgoverno, negando a ciência e provocando o agravamento da crise econômica e social. O presidencialismo de coalizão, tal como ele funcionou entre 1994 e 2014, chegou a seus limites. A partir da ruptura eleitoral de 2018, o modelo político da Constituição de 1988 perdeu condições mínimas de governabilidade. Este quadro, que combina inédita hiperfragmentação partidária, a miniaturização das bancadas e um Executivo sem poder de agenda, aponta para uma crise de legitimidade, representação, governabilidade e governança do presidencialismo de coalizão na sua versão atual, e constitui uma verdadeira crise da democracia.

O que une as três Repúblicas brasileiras é a instabilidade e o sistemático aparecimento de forças com o objetivo de limitar a ampliação do projeto democrático. Na colônia, no império e na Primeira República, repressão e, nos anos 1930, golpe e ditadura. Na Segunda República, golpe e ditadura. Na Terceira República, eleição de Bolsonaro e sua investida

interna contra a democracia. Nas duas primeiras, o descompasso entre o povo institucional e o povo nas ruas provocou ondas de manifestações de indignação e de repressão. Na Terceira República, a que mais aproximou o povo institucional do povo real, embora a instabilidade no plano social tenha diminuído¹¹, viu-se a persistência da instabilidade política. É preciso levar em conta três momentos marcantes: os *impeachments* de Collor e Dilma, separados por 24 anos de governos regulares, e a ruptura eleitoral de 2018. Apesar de constitucionais, não há como considerar “normais” as duas deposições. Nos dois casos houve arbitrariedades e a mesma Lei do Impeachment de 1950¹², foi diversamente interpretada pelo Supremo Tribunal Federal, à luz da Constituição de 1988. Duas regras diferentes para depor dois presidentes eleitos sob a mesma Constituição. Uma anomalia institucional que revela falhas no desenho da democracia presidencialista brasileira. Ela nasce, em parte, da grave omissão do Congresso que jamais considerou necessário regular o *impeachment* no quadro da nova Constituição. Em parte, mostra também a impropriedade do *impeachment* como mecanismo de solução de crises de governabilidade. Recentemente criou-se comissão para escrever projeto de uma nova Lei do Impeachment.

11 Mas não acabado, como se viu nas demonstrações de junho de 2013 e nas ruas lotadas e divididas contra e a favor do *impeachment* de Dilma Rousseff em 2015.

12 Lei n. 1.079, de 10/4/1950. Análise os dois processos e as anomalias democráticas do estatuto do *impeachment* em Abranches (2018).

A eleição de 2018 rompeu o eixo político-partidário que organizou governo e oposição desde 1994 e por seis eleições gerais. Desde 1994, a polarização, que denomino de positiva (Abranches, 2019), organizou o processo político-partidário a partir do controle bipartidário da disputa pela presidência da República entre um partido social-liberal, o PSDB, e um partido social-democrático, o PT. Entre 1994 e 2014, PT e PSDB concentraram entre 81% e 75% dos votos no primeiro turno das eleições presidenciais. Em 2018, os dois tiveram apenas 34%. O PT chegou ao segundo turno com menos de 30% dos votos. O PSDB teve votação pífia, inferior a 5%. O controle bipartidário do eixo presidencial determinava o cálculo dos outros partidos que buscavam maximizar suas bancadas para obter acesso proporcional aos benefícios e vantagens da participação na coalizão de governo. Nesse período, entre quatro e cinco partidos com bancadas entre 60 e 100 deputados controlavam a formação de coalizões majoritárias no Congresso. Em 2018, o PT ainda conquistou a maior bancada na Câmara, mas perdeu 14 cadeiras em relação à legislatura anterior, um declínio que começou em 2006. O PSDB perdeu 25 cadeiras e deixou de fazer parte das cinco maiores bancadas, pela primeira vez desde 1994. O MDB perdeu 32 representantes¹³.

O candidato eleito para a Presidência, Jair Bolsonaro, um deputado de carreira medíocre, concorreu pelo PSL, que elegera ape-

nas um deputado em 2014. Arrastado pela campanha presidencial, elegeu 52 deputados, formando a segunda bancada da Câmara, e quatro senadores, mesmo número que o PT e o PSDB. Bolsonaro é o primeiro eleito no Brasil com valores similares ao integralismo e ao fascismo. Embora fossem candidatos contra a esquerda, nem Jânio Quadros, em 1960, nem Fernando Collor, em 1989, tinham um ideário de ultradireita como Bolsonaro.

A ruptura de 2018 criou risco severo de crise da democracia brasileira e revelou a exaustão do padrão político-partidário que viabilizou o presidencialismo de coalizão na Terceira República. Os problemas que levam a deficiências na governança, instabilidade da governabilidade e comprometem a qualidade de nossa democracia ficaram evidentes. A meu juízo, não bastam apenas correções no processo eleitoral ou no modelo de governança, embora seja indispensável cuidar que a cláusula de desempenho e a proibição de coligações proporcionais tenham o rigor necessário para reduzir significativamente a hiperfragmentação partidária.

A superconcentração federativa tem papel significativo na relação entre Executivo e Legislativo, fazendo com que os parlamentares se tornem intermediários do processo de distribuição dos recursos federais para seus estados e municípios e não apenas os voluntários. O fluxo real de gastos do orçamento impositivo também é controlado por contingenciamentos e atrasos na liberação. Os parlamentares são demandantes e o governo federal, o doador de recursos, diluindo-se qualquer orientação programática e impedindo programações de longo prazo. Como os ventos do poder podem mudar de direção no futuro, todos se empe-

13 Carlos Ranulfo analisa neste dossiê a hiperfragmentação, a desorganização partidária e um possível realinhamento.

nham em obter o máximo enquanto têm poderes para extrair recursos por meio da negociação da agenda legislativa.

Parte da desigualdade econômica é política e resulta da má alocação de recursos por meio do jogo de troca entre Legislativo e Executivo. Outra parte vem dos subsídios ao capital, obtidos por *lobbies* empresariais, aos quais as bancadas são muito sensíveis. A brecha entre representantes e representados, a distância entre o povo e o povo institucional não se resolve sem enfrentamento do racismo estrutural e das barreiras ainda enfrentadas pelas mulheres. Além disso, alimentam a brecha os partidos que não existem no dia a dia dos eleitores. O voto compulsório que não os força a buscar o eleitor para convencê-lo do valor do voto e das vantagens de seu programa. Para a maioria dos eleitores, os candidatos ao Legislativo não passam de um número na urna e são rapidamente esquecidos. Não há incentivo para o relacionamento entre representante e representado fora dos períodos eleitorais. Neste quadro, a oligarquização dos partidos é causa e consequência.

A reforma política para melhorar a qualidade da democracia passaria, portanto, por dimensões que vão além da simples mudança no sistema de votação, ou no regime de governo. É preciso reconstituir os canais de renovação (circulação) da elite política, democratizar a vida dos partidos e aproximá-los do cotidiano dos cidadãos. A descentralização federativa é necessária para ativar a vida política local, permitindo maior pressão e controle dos cidadãos sobre as decisões políticas. A revisão dos processos políticos terá que levar em conta a digitalização da sociedade, que abre novos canais de vocalização e participação política da sociedade, e tem estimulado polarizações negativas para a democracia. As redes digitais permitem fluxo mais intenso de informações e práticas de governança e representação mais interativas que podem aprofundar a democracia e contribuir para melhorar sua qualidade. Para fechar a brecha entre povo e povo institucional e dar representatividade à democracia é preciso eliminar as duas barreiras estruturais à equalização da cidadania – o racismo e o domínio masculino.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. *A era do imprevisto: a grande transição do século XXI*. São Paulo, Companhia das Letras, 2017.
- ABRANCHES, S. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo, Companhia das Letras, 2018.
- ABRANCHES, S. "Polarização radicalizada e ruptura eleitoral", in S. Abranches et al. *Democracia em risco: 22 ensaios sobre o Brasil de hoje*. São Paulo, Companhia das Letras, 2019.
- ABRANCHES, S. *O tempo dos governantes incidentais*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2020.
- ABRANCHES, S. "A miniaturização dos partidos e o colapso das coalizões de governo", 15 de outubro de 2021.
- BERTSOU, E. "Political distrust and its discontents: exploring the meaning, expression and significance of political distrust". *Societies*, 9:4, 2019.
- CARVALHO, J. M. de. *Os bestializados, o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo, Companhia das Letras, 1991.
- CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- COSER, M. "Jurisdições das rainhas medievais portuguesas: uma análise de *queenship*". *Tempo*, vol. 26, n. 1. Niterói, jan.-abr./2020, pp. 230-47.
- FRANK, J. *Constituent moments — enacting the people in post-revolutionary America*. Durham, Duke University Press, 2010.
- GOMES, L. *Escravidão — do primeiro leilão até a morte de Zumbi dos Palmares*. Volume I. São Paulo, GloboLivros, 2019.
- GRAMSCI, A. *The modern prince and other writings*. New York, International Publishers, 1968.
- GRAMSCI, A. *Prison notebooks*. Vols. 1 e 2. New York, Columbia University Press, 1992.
- HABERMAS, J. *Legitimation crisis*. Boston, Beacon Press, 1975.
- IDEA. *The global state of democracy 2021: building resilience in a pandemic era*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021.
- LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "'Effective' number of parties: a measure with application to West Europe". *Political Studies*, abril, 1979; 12, 1, pp. 3-27.
- LIPSET, S. M. *Political man*. New York, Doubleday, 1963.
- NICOLAU, J. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2002.
- PINKNEY, D. H. "A new look at the French Revolution of 1830". *The Review of Politics*, 23(4), 1961, pp. 490-506.
- PRZEWORSKI, A. *Crises of democracy*. New York, Cambridge University Press, 2019.
- RANCIÈRE, J. *Moments politiques – interventions 1977-2009*. Paris, Fabrique, 2009.
- SAFFIOTI, H. I. B. *Gênero, patriarcado, violência*. 2ª ed. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2011.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro, Record, 2021.
- STARLING, H. *Ser republicano na colônia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2018.

TILLY, C. *Durable inequality*. Berkeley, University of California Press, 1998.

WIKE, R.; SCHUMACHER, S. "Democratic rights popular globally but commitment to them not always strong". Pew Research Center, Feb. 2020.

WIKE, R.; SILVER, L.; CASTILLO, A. "Many across the globe are dissatisfied with how democracy is working". Pew Research Center, April 2019.