

A CRISE POLÍTICA BRASILEIRA DE 2015-2016

DIAGNÓSTICO, SEQUELAS E PROFILAXIA

Octavio Amorim Neto*

No dia 12 de maio de 2016, a então Presidente Dilma Rousseff, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), foi afastada da chefia do Estado brasileiro pelo Senado Federal para ser julgada, por esta mesma casa legislativa, por um crime de responsabilidade, a fraude fiscal. No dia 31 de agosto, Dilma viria a ser definitivamente destituída da Presidência, passando Michel Temer a ser o chefe de governo efetivo do país.

Dilma havia sido reeleita para a Presidência em outubro de 2014, em disputa na segunda volta contra Aécio Neves, o candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), por uma estreita diferença de 3,6 por cento dos votos. Entretanto, a ampla coligação eleitoral que a havia apoiado obtivera 59 por cento e 65,9 por cento dos assentos da Câmara dos Deputados e do Senado, respectivamente. Tratava-se, portanto, de um governo com uma clara maioria no Congresso. Porém, no dia 2 de dezembro de 2015, o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha – filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), principal aliado do PT –, valendo-se dos seus poderes constitucionais, aceitou um pedido de destituição da então Presidente. Na primeira votação em plenário relativa ao pedido, realizada naquela casa legislativa no dia 17 de abril de 2016, 71,5 por cento dos deputados optaram pelo envio do processo por crime de responsabilidade ao Senado, 26,7 por cento opuseram-se a tal decisão. Na votação derradeira no Senado ao final de agosto, 75,3 por cento dos seus membros sufragaram

RESUMO

Neste artigo, analisam-se as condições necessárias e suficientes da profunda crise política e econômica pela qual passou o Brasil em 2015-2016. Discutem-se também as possíveis consequências da crise para a democracia, o sistema de governo e o sistema partidário brasileiros, além de se proporem reformas que possam minimizar os principais problemas decorrentes do ordenamento institucional do país.

Palavras-chave: Dilma Rousseff, destituição presidencial, análise histórico-comparativa, presidencialismo.

ABSTRACT

THE 2015-2016 BRAZILIAN POLITICAL CRISIS: DIAGNOSTIC, LESIONS AND PROPHYLAXIS

This article analyzes the necessary and sufficient conditions of the profound political and economic crisis that Brazil experienced in 2015-2016. The possible consequences of the crisis for democracy, the system of government and the party system are also discussed. The conclusion proposes reforms that can minimize



the main problems arising from the country's institutional structure.

Keywords: Dilma Rousseff, presidential impeachment, historical-comparative analysis, presidentialism.

a suspensão definitiva de Dilma; 27,7 por cento mantiveram-se ao lado da líder do PT.

Ao longo de todo o segundo mandato de Dilma, iniciado no dia 1 de janeiro de 2015, o Brasil atravessou crises que há muito não experimentara. Nesse ano, a economia

sofreu uma retração de nada menos que 3,8 por cento, uma das mais profundas de sua história. O déficit público nominal passou de 2,97 por cento do PIB em 2013 para 10,38 por cento em 2015, uma enorme deterioração fiscal¹. A taxa de desemprego pulou de 6,2 por cento no último trimestre de 2013 para 11,3 por cento no segundo trimestre de 2016!² Massivos protestos tomaram as ruas do país, sobretudo em março de 2015 e março de 2016. Geralmente considerados politicamente passivos e desinteressados, os brasileiros passaram a viver num ambiente de crescente polarização ideológica que costumavam associar aos vizinhos argentinos e venezuelanos.

Como o Brasil chegou àquela estupefacente crise depois de duas décadas sem precedentes em sua história? Este artigo propõe-se a responder a essa pergunta. Para tanto, na próxima seção, serão apresentadas as principais explicações que têm sido oferecidas e, com base nos preceitos da análise histórico-comparativa propostos por James Mahoney e seus colaboradores, se tentará uma integração de argumentos até o momento considerados díspares. Na terceira e última seção, se discutirão possíveis consequências da crise de 2015-2016 para a democracia, o sistema de governo e o sistema partidário brasileiros, além de se proporem reformas que possam minimizar os principais problemas decorrentes do ordenamento institucional do país.

DIAGNÓSTICO

Para que se tenha uma devida noção do recente declínio do Brasil, convém destacar que, entre 1994 – ano do lançamento do Plano Real, o qual poria fim à hiperinflação que caracterizara a economia do país desde 1980 – e 2013, ano da queda repentina da popularidade da Presidente Dilma e das inusitadas jornadas de junho (uma série de imensos protestos de rua por todo o país), o gigante sul-americano combinou cinco elementos que antes nunca lograra mesclar: um regime político democrático, relativa estabilidade política, crescimento econômico, considerável redução da pobreza e da desigualdade social e grande prestígio internacional³. Hoje, o Brasil continua sendo uma democracia, mas sua estabilidade política tem sido posta em xeque; um crescimento econômico robusto deverá levar alguns anos para ser retomado; os indicadores de desenvolvimento social tendem à estagnação ou à retração; e a influência diplomática regional e global do país tem sido severamente reduzida. Como foi possível tal reversão? Há dois diagnósticos da crise de 2015-2016. O primeiro assevera ter tido esta como principal causa problemas de origem externa: a queda dos preços dos bens primários nos últimos anos e o início do fim, em maio de 2013, dos estímulos monetários oferecidos pelo Banco Central dos Estados Unidos desde o início da crise financeira de 2008,

ambos levando à desvalorização da moeda brasileira, um inegável choque para a economia do país. Essa foi a posição do governo Dilma e da maioria dos economistas heterodoxos. Vários politólogos simpáticos ao PT reconheceram alguns erros de condução política e econômica por parte da ex-presidente, mas atribuem a crispação do ambiente político à parcialidade da Operação Lava Jato⁴ e da imprensa conservadora contra o PT.

A segunda posição – defendida pelos partidos que faziam oposição à Dilma e por economistas ortodoxos e analistas políticos de diversos matizes – afirma ser a crise resultado direto de erros domésticos cometidos sobretudo durante os cinco anos e pouco mais de quatro meses de Dilma

Rousseff no Palácio do Planalto: as excessivas e voluntárias intervenções em vários mercados e setores produtivos, as oscilações bruscas na política econômica, o vai e vêm permanente entre a rigidez ideológica e o pragmatismo de curto prazo. Sim, dizem os proponentes dessa posição, há problemas decorrentes da economia internacional, mas estes têm um peso muito menor do que os referidos erros. Não à toa, outros países exportadores de bens primários têm tido um crescimento superior ao do Brasil, apesar de terem também sido atingidos pelos mesmos ventos de proa que sopram da economia global.

De acordo com a segunda posição, o auge dos equívocos teria acontecido em 2014, quando a então presidente comprometeu seriamente as contas públicas para lograr a reeleição, além de não ter reconhecido, durante o pleito, os enormes problemas que já grassavam na economia. Logo após o sucesso nas urnas, Dilma nomeou Joaquim Levy, um economista ortodoxo, para chefiar o Ministério das Finanças, numa radical reversão programática. Joaquim Levy foi encarregado de implementar um ajuste fiscal, ou seja, a proposta que fora advogada pelo principal candidato da oposição, o senador Aécio Neves, do PSDB. De maneira complementar, a polarização ideológica seria consequência direta da reversão programática, da recessão econômica e das revelações da Lava Jato.

Outra explicação – praticamente unânime, conquanto não explicitada publicamente pelos simpatizantes do PT – reside na personalidade da ex-presidente: ela é uma líder de esquerda com fortes crenças ideológicas, pouco afeita ao toma-lá-dá-cá da política e que gostava de usar seus amplos poderes constitucionais para dirigir a economia. Esses atributos, por sua vez, interagiram com uma característica-chave das coligações partidárias que sustentaram as administrações do PT desde 2003: a alta fragmentação e a ampla heterogeneidade ideológica, o que significava a presença de grupos políticos com visões e interesses radicalmente distintos dos de Dilma e do PT. De uma combinação tão complicada, era de se esperar que a incoerência decisória e sucessivos equívocos emergissem como traços tragicamente marcantes do último quinquênio.

HÁ DOIS DIAGNÓSTICOS DA CRISE DE 2015-2016: PROBLEMAS DE ORIGEM EXTERNA OU ERROS DOMÉSTICOS COMETIDOS SOBRETUDO DURANTE OS ANOS DE ROUSSEFF NO PALÁCIO DO PLANALTO. É POSSÍVEL CONJUGAR AS DUAS POSIÇÕES NUMA ANÁLISE DAS CAUSAS, CASO SE SAIBA IDENTIFICAR A NATUREZA DOS FATORES EXPLICATIVOS.

As duas posições parecem ser irreconciliáveis. Todavia, é possível conjugá-las numa mesma análise das causas da aguda crise política e econômica de 2015-2016, caso se saiba identificar a natureza dos fatores explicativos trazidos à baila. Além disso, é preciso incluir alguns novos fatores. Para tanto, aqui se adotará os preceitos do novo método histórico-comparativo, mormente os propostos por James Mahoney em suas várias publicações⁵.

Em primeiro lugar, há que se dar o devido destaque aos problemas decorrentes da economia internacional. O governo Dilma não estava errado ao destacar esse fator. Todavia, trata-se de uma condição necessária, mas não suficiente, da crise. Condições necessárias se fazem sentir mais por sua ausência do que pela presença. Se os preços

dos bens primários não tivessem caído e os estímulos outrora dados pelo Banco Central dos Estados Unidos não tivessem sido reduzidos, dificilmente o Brasil estaria na atual situação de penúria. Mesmo com todos os crassos erros de Dilma, a economia não teria experimentado o colapso que teve em 2015. Nesse caso, a popularidade da ex-

É PRECISO INCLUIR ALGUNS NOVOS FATORES:

HÁ QUE SE DAR O DEVIDO LUGAR AOS PROBLEMAS DECORRENTES DA ECONOMIA INTERNACIONAL, A ALTA FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA E A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA – CONDIÇÕES NECESSÁRIAS MAS NÃO SUFICIENTES.

-presidente não teria desabado tanto, minimizando a crise política. Como mostram Daniela Campello e Cesar Zucco Jr.⁶, o principal determinante da popularidade presidencial na América Latina são as condições da economia internacional.

Há mais dois fatores explicativos da crise de 2015-2016 suscitados por analistas dos mais diversos matizes e que também podem ser arrolados como condições necessárias: a alta fragmentação partidária e a rigidez orçamentária. Desde 1994, o Brasil vem elegendo as legislaturas mais fragmentadas da história da democracia desde o fim da Segunda Guerra Mundial, como mostram os dados de Michael Gallagher⁷. Hoje, há 29 partidos com representantes na Câmara dos Deputados. O maior deles, o PMDB, tem apenas 13 por cento dos assentos. A alta fragmentação legislativa é condição necessária para a formação de coligações governativas fragmentadas e heterogêneas, como as de Dilma. Além disso, alta fragmentação implica também que o tamanho legislativo do partido do presidente tenderá a ser pequeno, o que, segundo a literatura acadêmica, aumenta a instabilidade política em geral e, o que é mais importante, torna o encerramento prematuro de mandatos presidenciais na América Latina consideravelmente mais provável⁸.

No tocante à rigidez orçamentária, o Brasil também se destaca nesse quesito. Por conta de uma série de despesas obrigatórias, a fatia do Orçamento Federal efetivamente controlada pelo governo é relativamente pequena, o que priva o executivo de margem de manobra quando a economia sofre um choque. Dados oficiais mostram que, entre 2000 e 2015, a média das despesas obrigatórias como percentagem do Orçamento Federal foi de nada menos do que 77 por cento⁹. Para se ter referências comparativas, esse

mesmo valor para os Estados Unidos, em 2014, foi de 60 por cento¹⁰; na Argentina e no México, em 2002, foi de 50 por cento e 57 por cento, respectivamente¹¹. Ou seja, no contexto de um abrupto aumento do déficit fiscal e da dívida pública, tal qual verificado no Brasil em 2015 e 2016, a rigidez orçamentária tornou-se um ingrediente necessário da crise.

Qual é o peso relativo de cada condição necessária? James Mahoney sugere que se verifique a raridade de cada uma. Quanto mais rara, mais possante. Das três condições necessárias referidas acima, a mais potente são as condições da economia internacional, por ser a mais rara. A fragmentação partidária e a rigidez orçamentária já se encontram em ação desde o começo da década de 1990.

Os outros fatores supramencionados constituem condições híbridas, pois não são necessárias nem suficientes. Trata-se de condições que atendem pela estranha sigla INUS. As condições INUS são «componentes insuficientes, mas não redundantes, de uma combinação de condições que é desnecessária, mas suficiente [...] Em outras palavras, as condições INUS são componentes individuais essenciais de um pacote de fatores que é suficiente (mas não necessário)»¹². Uma condição do tipo INUS jamais consegue, sozinha, explicar um determinado resultado. Ela precisa sempre da presença de, pelo menos, dois outros fatores INUS para que aquele se produza.

A fragmentação e a heterogeneidade da coligação governativa de Dilma, a personalidade da ex-presidente, a Operação Lava Jato e o presidencialismo são condições do tipo INUS da crise política e econômica que corroeram o Brasil em 2015 e 2016. É o que se tenta mostrar a seguir.

Para se entender o impacto da fragmentação e da heterogeneidade da coligação governativa de Dilma sobre a crise, há que se levar em conta a política partidária do ajuste fiscal. Segundo um trabalho de Nouriel Roubini e Jeffrey Sachs, os partidos que integram um governo de coligação preferem alguma redução no orçamento a continuar com grandes défices, mas cada um procura defender a parte do gasto público que interessa à sua clientela eleitoral¹³. Trata-se de um jogo de passar a batata quente de um partido para o outro. Quanto mais fragmentada e heterogênea a coligação, mais duro e instável o jogo. Entre fevereiro de 2015 e a queda de Dilma em maio de 2016, assistiu-se a essa angustiante disputa entre os vários e díspares partidos que integravam a base do governo, mas sobretudo entre o PT e o PMDB, os principais esteios políticos do executivo. Essa é a primeira condição INUS.

Porém, a fragmentação e a heterogeneidade da coligação governativa não explicam tudo. Um líder hábil que soubesse convencer seus aliados da necessidade imperativa da cooperação para enfrentar a crise econômica poderia implementar um ajuste fiscal. Mas aqui entra em cena a personalidade da ex-presidente Dilma. Uma de suas marcas foi jamais se comprometer, de maneira digna de crédito, com os arranjos políticos que se via premida a aceitar e lhe subtraíam autonomia. Exemplo: em janeiro de 2015, Dilma nomeou um gabinete multipartidário, mas seu conselho político (o que, em inglês, se

chama de *inner cabinet*) só tinha políticos do PT até à primeira quinzena de março. Ou seja, na forma, o governo era de coligação, mas, na prática, a presidente o conduzia como se fosse monopartidário. Além disso, houve a tentativa de enfraquecer o PMDB ao dar-lhe ministérios de escasso valor político e estimular a criação de um partido aliado maior do que aquela sigla. Nesse sentido, a atuação de Eduardo Cunha à frente da presidência da Câmara dos Deputados não pode ser considerada um fator explicativo da crise. Esse deputado foi apenas mais uma expressão do conflito entre Dilma e o PMDB.

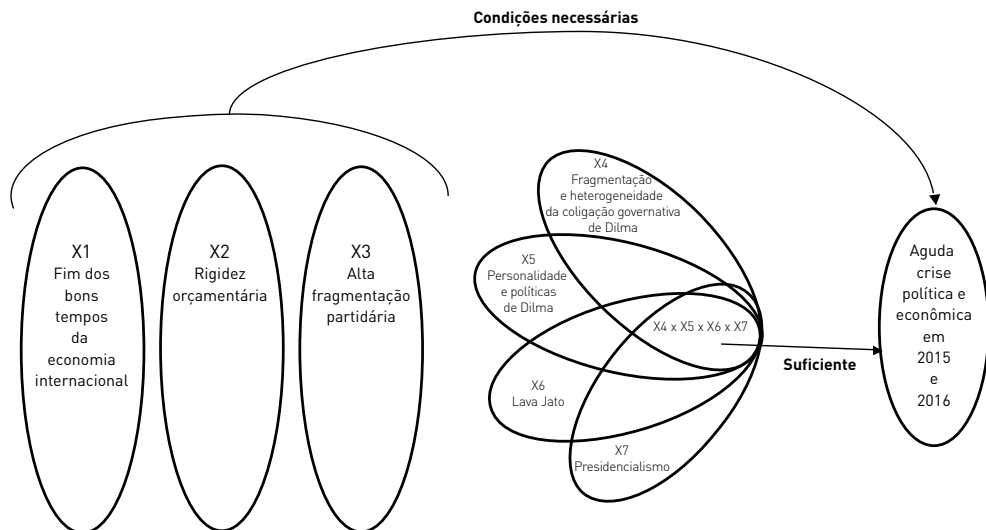
O melhor exemplo de como o estilo da então presidente foi desastroso para o funcionamento de uma coligação encontra-se na decisão de transformar o então vice-presidente Michel Temer no principal coordenador político do governo em abril de 2015. À época, falou-se muito que Dilma abdicara do poder, que Temer se tornara um primeiro-ministro. Pois bem, o que Dilma deu com uma mão tirou com a outra, uma vez que, rapidamente, enveredou a minar as ações do seu novo coordenador. No final de agosto, Temer renunciou ao posto sob a justificativa de que seu esforço fora solapado pelo Palácio do Planalto. A partir de então, a situação política de Dilma tornou-se permanentemente periclitante. Com a renúncia de Temer do posto de coordenador político, a probabilidade de destituição da chefe do executivo aumentou consideravelmente, uma vez que o divórcio entre ela e o PMDB se tornara patente. O «escudo legislativo» de Dilma – tal escudo é o ativo fundamental com que contam os presidentes latino-americanos para enfrentar processos de destituição, como mostra Aníbal Pérez-Liñán – quebrou-se de vez naquele momento¹⁴.

A Operação Lava Jato foi obviamente um fator na crise. Porém, trata-se de mais uma condição do tipo INUS, uma vez que, sozinha, não dá conta do fenômeno que se deseja explicar. A Lava Jato, ao ameaçar uma grande fatia da classe política, levou deputados e senadores a adotar uma postura extremamente defensiva em relação a qualquer medida mais ousada para debelar a crise econômica, intensificando mais ainda o jogo de passar a batata quente descrito acima. É apenas no contexto de um governo com uma base política em frangalhos que se pode entender o efeito da Lava Jato na crise política e econômica que se abateu sobre o Brasil.

A última condição INUS é um velho conhecido dos politólogos latino-americanos: o sistema de governo presidencial. Como mostrou sobejamente Juan Linz, uma característica essencial do presidencialismo é a ausência de um eficaz mecanismo institucional para a solução de conflitos entre o executivo e o legislativo, mormente quando o chefe de governo se encontra em uma posição minoritária diante de uma assembleia recalcitrante¹⁵. A rigidez do presidencialismo acaba resultando em prolongadas pugnas entre os poderes. Não é este o filme em *slow motion* que o Brasil viu entre janeiro de 2015 e maio de 2016? Já sabemos que o presidencialismo – sozinho – não explica a crise brasileira, mas trata-se de um elemento não redundante do pacote de fatores que é suficiente para explicá-la.

O diagrama a seguir representa a análise feita acima.

Figura 1 > Condições causais da crise política brasileira de 2015-2016



Qual é o valor relativo de cada condição do tipo INUS? Convém notar que a natureza da coligação governativa de Dilma e o presidencialismo são fatores comuns à política brasileira há décadas. Já uma personalidade presidencial marcada pela falta de destreza política não é algo infrequente. Basta lembrar os nomes de Jânio Quadros (1961), João Goulart (1961-1964), João Figueiredo (1979-1985) e Fernando Collor (1990-1992). Todavia, a Lava Jato é um evento único na história brasileira, pois nunca uma operação judicial investigou tantos membros da elite política e da classe empresarial e levou tantos deles à cadeia. Por esse critério, a Lava Jato é o mais possante componente do pacote de fatores suficiente para produzir a crise de 2015-2016.

SEQUELAS

Para se identificarem as sequelas da crise de 2015-2016, uma comparação entre a queda de Dilma Rousseff em 2016 e a de Fernando Collor em 1992 é digna de registro. O processo de destituição do presidente eleito em 1989 durou aproximadamente sete meses; o de Dilma, quase nove meses. Na votação realizada na Câmara dos Deputados no dia 29 de setembro de 1992, 87,7 por cento dos legisladores ficaram contra Collor e 6,6 por cento a favor; na votação final no Senado, a 30 de dezembro daquele ano, 93,8 por cento dos representantes posicionaram-se pela condenação do presidente; 3,7 por cento contra. As maiorias parlamentares que destituíram Collor foram consideravelmente maiores do que as que fizeram Dilma naufragar.

Ou seja, derrubar Dilma foi bem mais difícil do que apagar Collor do Palácio do Planalto. No Brasil, cassar uma presidente de esquerda jamais seria tão fácil quanto cassar um de direita. A razão estrutural é muito simples: os partidos de esquerda, o principal esteio de Dilma na fatídica reta final, são as mais fortes organizações políticas do país. Porém, a queda de Dilma significa uma profunda derrota para a esquerda, sobretudo para o PT. Essa derrota foi sacramentada no dia 2 de outubro de 2016, quando se realizou a primeira volta das eleições municipais no Brasil. O PT foi o grande perdedor, tendo sofrido a maior derrocada eleitoral de sua história¹⁶.

Se o PT continuar a sangrar e, porventura, o governo Temer fracassar em termos econômicos ou vier a cair em virtude de escândalos de corrupção, levando junto consigo os dois outros grandes partidos que o apoiam, o PSDB e o PMDB, então o Brasil corre

SE O PT CONTINUAR A SANGRAR E O GOVERNO TEMER FRACASSAR EM TERMOS ECONÔMICOS OU VIER A CAIR EM VIRTUDE DE ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO, LEVANDO CONSIGO O PSDB E O PMDB, O BRASIL CORRE UM RISCO CONSIDERÁVEL DE OBSERVAR A DESAGREGAÇÃO DO SISTEMA PARTIDÁRIO QUE LHE DEU VINTE ANOS DE ESTABILIDADE POLÍTICA E ECONÔMICA.

um risco considerável de, em pouco tempo, observar a desagregação do sistema partidário que lhe deu vinte anos – de 1994 a 2013 – de estabilidade política e econômica ímpar sob regime democrático, como destacado na introdução do artigo.

Desde o começo da década de 1990, o Brasil tem tido o sistema partidário mais fragmentado do mundo e a maioria das siglas que o compõem são débeis como organizações coletivas e instrumentos de repre-

sentação da sociedade. Ainda assim, com todas essas mazelas, formou-se um núcleo relativamente sólido em torno do PT e do PSDB, as agremiações que lograram cartelizar as disputas pelo Palácio do Planalto, e também do PMDB, o partido decisivo para que os presidentes tenham maiorias legislativas. Esses três agrupamentos políticos conseguiram agregar preferências e formar coligações que sustentaram governos razoavelmente efetivos. Essa construção está sob risco de desabar com o declínio do PT e um eventual mau desempenho do presidente Temer.

Pode-se redarguir que, se o PT, o PSDB e o PMDB soçobram, outros partidos, quiçá melhores, os substituirão. Sim, mas aqui chega-se ao ponto fundamental: um sistema partidário não se recompõe em uma eleição. Isso se dará em dois ou três pleitos, ou seja, uma década. Mesmo que, em 2018, quando haverá eleições gerais, se alce à presidência um bom líder que não pertença àquelas três siglas, se cumprirá apenas uma condição necessária, conquanto jamais suficiente, para que o país possa encaminhar soluções para a grave crise econômica que ainda o aflige. Sem um sistema partidário minimamente estável, a tarefa de tal líder será mais hercúlea ainda. E cumpre lembrar que o colapso de sistemas partidários costuma vir acompanhado de um convidado indesejado: a ascensão de forasteiros ou salvadores da pátria que, ao fim e ao cabo, não salvam nada, como mostram eloquentemente os exemplos de Fernando Collor no Brasil, Silvio Berlusconi na Itália e Hugo Chávez na Venezuela.

Enquanto não houvesse a reconfiguração de um novo conjunto de partidos com relações estáveis entre si e com o eleitorado, o Brasil teria tudo para atravessar um período parecido, em aspectos cruciais, ao das presidências de José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994): uma profunda crise econômica mesclada à ausência de um sistema partidário funcional.

Além disso, convém notar que, ainda que a destituição definitiva de Dilma fosse por todos esperada, o dia 31 de agosto de 2016 registou uma surpresa: a decisão do Senado de não punir a mandatária com a suspensão dos seus direitos políticos por oito anos, ao contrário do que acontecera com a destituição de Fernando Collor em 1992. 51,9 por cento dos senadores manifestaram-se pela perda dos direitos políticos da ex-presidente; 44,4 por cento deliberaram pela manutenção destes (eram necessários dois terços dos votos para que os direitos fossem revogados). Essa votação é prenhe de importantes lições. Por quê?

A queda de Dilma sem perda de direitos políticos denota o enfraquecimento da instituição presidencial no Brasil. O presidencialismo supõe a existência de uma couraça constitucional que proteja o mandato do chefe de governo diretamente eleito ou o puna duramente caso viole a lei. Essa couraça é um dos elementos distintivos do presidencialismo vis-à-vis o parlamentarismo. Por isso, a destituição legal de um presidente implica: (1) a abertura de um processo por crime de responsabilidade – e não uma simples moção de desconfiança política, como acontece sob o parlamentarismo; (2) a exigência de maioria qualificada para a aprovação da admissibilidade do processo pela Câmara dos Deputados e da condenação do presidente pelo Senado – e não uma maioria absoluta, tal qual demandam os regimes parlamentaristas para que o primeiro-ministro seja removido antes do fim da legislatura; e (3) em caso de condenação e suspensão definitiva do presidente, alguma punição legal – e não a simples perda do cargo, como se dá sob o parlamentarismo quando o premier é derrubado pela maioria parlamentar. Ou seja, a segunda votação do dia 31 de agosto de 2016 quebrou o terceiro pilar da couraça constitucional do sistema de governo vigente no Brasil. Os historiadores do futuro talvez venham a dizer que o referido dia foi o início do fim do presidencialismo tal qual tem sido praticado desde a promulgação da Carta de 1988. Mas ainda é cedo para afirmá-lo. Se o presidente a ser eleito em 2018 lograr ser bem-sucedido desde o começo do seu quadriênio, o presidencialismo viverá um novo ciclo de reafirmação, como se viu a partir de 1994 com a eleição de Fernando Henrique Cardoso. De qualquer modo, a maneira pela qual Dilma caiu significa que, hoje, o Brasil tem um novo presidente, Michel Temer, que exerce o poder executivo de um regime presidencial enfraquecido.

Por último, quais são as consequências da destituição de Dilma para o regime democrático brasileiro? Não se tratou de um golpe porque o processo foi todo supervisionado pelo Supremo Tribunal Federal, a autoridade constitucional máxima do país. A maioria dos onze juízes que hoje o compõem foram nomeados por Lula e Dilma. Ainda que a

motivação principal dos parlamentares para remover a então presidente tenha sido política, isso não implica violação da Carta de 1988. Afinal, como se diz no jargão jurídico dos países hispânicos, o impedimento de um chefe de governo é um juízo político. Dito isso, o regime democrático não passou ileso pela queda de Dilma. Como bem afirma Celso Rocha de Barros:

«Desde 2014, houve um estelionato eleitoral e uma troca de presidente por manobra parlamentar, com a ascensão ao poder do grupo derrotado na eleição anterior. Isso não foi ilegal, mas está longe de ser o “business as usual” da democracia. Constitui, aliás, a diferença mais gritante do impeachment de 2016 com o de 1992: Itamar não aplicou uma versão radical do programa com que Lula perdeu em 1989. [...] Você tem todo direito de achar o processo em curso bom ou, ao menos, necessário, mas, mesmo se for o caso, é preciso reconhecer que um preço está sendo pago em democracia. Não conseguimos negociar um ajuste fiscal eleitoralmente aceitável: isto foi, indiscutivelmente, um fracasso.»¹⁷

Ou seja, pelo caráter indireto da ascensão de Temer à presidência e por estar ele agora a implementar um programa que não foi ratificado pelo eleitorado, o atual governo padece de um déficit de legitimidade. Isso, por sua vez, significa que a legitimidade do regime democrático brasileiro entre hoje e 2018 (ano de uma nova eleição presidencial) vai depender muito do desempenho econômico de Temer. Se ele fracassar nesse quesito, somando-se a isto a radical desmoralização da classe política por conta dos ciclóticos escândalos de corrupção, as próximas eleições poderão pavimentar o caminho para líderes populistas ou radicais que invistam contra as instituições democráticas. Esse é o grave risco que o Brasil pode vir a enfrentar. Nesse sentido, o país, à sua maneira, está a juntar-se à grande crise dos regimes de representativos que se observa em vários rincões da América Latina, da Europa e nos Estados Unidos.

PROFILAXIA

O que fazer para evitar a reiteração das condições políticas e institucionais que explicam a crise de 2015-2016? Isso é obra para reformas políticas.

No que diz respeito à Operação Lava Jato, cumpre apenas esperar que seja levada a cabo da melhor maneira possível. É o que manda a lei e o que deseja a população brasileira. Espera-se também que a Lava Jato tenha um efeito de longo prazo no sentido de reduzir a impunidade e a corrupção.

No tocante à rigidez orçamentária, cabe reduzir as despesas obrigatórias sem que isso afete os gastos em educação e saúde, fundamentais para um país com imensos problemas sociais como é o Brasil.

Quanto à personalidade presidencial, o presidencialismo e a fragmentação partidária, merecem um tratamento conjunto. A crise de 2015-2016 e a queda de Dilma sem perda

de direitos políticos colocam em causa o modelo de presidencialismo brasileiro, caracterizado pela relação simbiótica entre as extensas prerrogativas legislativas e administrativas da presidência¹⁸ e o sistema partidário mais fragmentado do mundo. Conquanto esse modelo tenha funcionado sob alguns presidentes (Fernando Henrique Cardoso e Lula), fracassou rotundamente sob Fernando Collor e Dilma Rousseff. Ou seja, o modelo funciona se liderado por presidentes mais moderados e hábeis e que contam com uma base partidária relativamente sólida e minimamente numerosa. Presidentes que não cumprem tais requisitos têm incentivos para abusar dos seus poderes constitucionais e, conseqüentemente, fracassar. A alta fragmentação partidária, ao reduzir o tamanho de todos os partidos, gera enormes problemas de ação coletiva dentro do Congresso, levando o chefe do executivo a abusar de suas prerrogativas em nome da governabilidade. É fundamental que o Brasil escape desse modelo instável por meio tanto da redução dos poderes presidenciais quanto da fragmentação partidária. Há várias soluções possíveis, desde as mais drásticas, como a adoção de um sistema de governo semipresidencial e a mudança do sistema eleitoral, até as mais suaves, como a limitação dos poderes de decreto do chefe do executivo e a imposição de critérios de desempenho eleitoral mínimo para que um partido possa ter representação parlamentar. A única coisa inaceitável é a manutenção do atual *statu quo* institucional. **RI**

Data de recepção: 14 de outubro de 2016 | Data de aprovação: 11 de novembro de 2016

NOTAS

* O autor agradece os comentários de Mariana Borges, Andrés Malamud e Júlio César Cossio Rodriguez a versões prévias deste texto e a assistência de investigação de André Luiz Anselmo.

1 Dados fornecidos por Fabio Giambiagi, especialista em finanças públicas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

2 Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

3 Alfred Montero sustenta ter sido esse virtuoso período consequência da melhoria dos padrões de governabilidade, da adoção de boas políticas macroeconômicas e sociais e da redução da polarização ideológica. Para mais detalhes, ver MONTERO, Alfred – *Brazil: Reversal of Fortune*. 1.ª edição. Malden, MA: Polity Press, 2014.

4 Trata-se de uma ampla operação de investigação que tem sido empreendida

pela Polícia Federal desde março de 2014, cujo alvo é um gigante esquema de lavagem de dinheiro e subornos cujo epicentro são contratos da Petrobras – a maior empresa brasileira, de capital aberto, cujo maior acionista é o governo do Brasil – negociados por políticos, técnicos da empresa e empresas privadas de construção civil. Para muitos, é a maior investigação de corrupção da história brasileira.

5 Por exemplo: MAHONEY, James, e THELEN, Kathleen – *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015; MAHONEY, James, e VANDERPOEL, Rachel Sweet – «Set diagrams and qualitative research». In *Comparative Political Studies*. Vol. 48, N.º 1, 2015, pp. 65-100; MAHONEY, James, KIMBALL, Erin, e KOIVU, Kendra L. – «The logic of historical explanation in the social sciences». In *Comparative Political Studies*. Vol. 42, N.º 1, 2009, pp. 114-146.

6 CAMPELLO, Daniela, e ZUCCO JR., Cesar – «Presidential success and the world economy». In *Journal of Politics*. Vol. 78, N.º 2, 2016, pp. 589-602.

7 GALLAGHER, Michael, e MITCHELL, Paul – «Election indices». [Consultado em: 10 de novembro de 2016]. Disponível em: https://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ELSystems/Docts/ElectionIndices.pdf.

8 Entre outros: PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal – *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal – «A two-level theory of presidential instability». In *Latin American Politics and Society*. Vol. 56, N.º 1, 2014, pp. 34-54; HOCHSTETLER, Kathryn – «Rethinking presidentialism: challenges and presidential falls in South America». In *Comparative Politics*. Vol. 38, N.º 4, 2006, pp. 401-418; HOCHSTETLER, Kathryn – «The fates of presidents in post-transition Latin America: from Democratic breakdown to impeachment to presidential breakdown». In *Journal of Politics in Latin America*. Vol. 3, N.º 1, 2011, pp. 125-141; HOCHSTETLER, Kathryn, e EDWARDS, Margaret E. – «Failed presidencies: identifying and explaining a South American anomaly». In *Journal of Politics in Latin America*.

Vol. 1, N.º 2, 2009, pp. 31-57; LLANOS, Mariana, e MARSTEINTREDET, Leiv – *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010; VALENZUELA, Arturo – «Latin American presidencies interrupted». In *Journal of Democracy*. Vol. 15, N.º 4, 2004, pp. 5-19.

9 Dados do Orçamento Federal brasileiro, disponíveis em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/>.

10 LEVIT, Mindy R., STUPAK, Jeffrey M., e AUSTIN, Andrew – *Mandatory Spending Since 1962*. Washington: Congressional Research Service, 2015. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33074.pdf>.

11 Dados do Banco Mundial, disponíveis em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/751261468049745533/pdf/MXPER0Main0Report.pdf>.

12 MAHONEY, James, e VANDERPOEL, Rachel Sweet – «Set diagrams and qualitative research», p. 15.

13 ROUBINI, Nouriel, e SACHS, Jeffrey – «Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies». In *European Economic Review*. Vol. 33, 1989, pp. 903-938.

14 PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal – «A two-level theory of presidential instability», pp. 34-54.

15 LINZ, Juan J. – «Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?». In *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.

16 As eleições municipais de outubro de 2016 foram desastrosas para o PT. Em 2012, a sigla obtivera 17,4 milhões de votos para prefeito; em 2016, apenas 6,8 milhões – menos votos que em 2004. Isso significa uma perda de cerca de 60 por cento do eleitorado. O PMDB também perdeu votos, de 17 milhões em 2012 para 14,8 milhões em 2016. O PSDB, por outro lado, foi o grande vencedor em 2016. Com 13,95 milhões de votos em 2012, o partido obteve, em 2016, 17,6 milhões de sufrágios, um aumento de cerca de 25 por cento.

17 Passagem extraída de BARROS, Celso Rocha de – «Preço do impeachment é pago em democracia». [Consultado em: 10 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/celso-rocha-de-barros/2016/10/1825559-preco-do-impeachment-e-pago-em-democracia.shtml>.

18 O chefe do executivo brasileiro é um dos mais fortes do mundo em termos de prerrogativas legislativas. Cf. SHUGART, Matthew S., e CAREY, John M. – *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. O presidente brasileiro também comanda um amplo aparato administrativo, o qual inclui dezenas de ministérios, mais de 20 mil cargos de confiança, o Banco Central, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (o maior banco de investimento público do mundo), a Petrobras (a maior empresa nacional) e inúmeras outras agências estatais.

BIBLIOGRAFIA

BARROS, Celso Rocha de – «Preço do impeachment é pago em democracia». [Consultado em: 10 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/celso-rocha-de-barros/2016/10/1825559-preco-do-impeachment-e-pago-em-democracia.shtml>.

CAMPELLO, Daniela, e ZUCCO JR., Cesar – «Presidential success and the world economy». In *Journal of Politics*. Vol. 78, N.º 2, 2016, pp. 589-602.

GALLAGHER, Michael, e MITCHELL, Paul – «Election indices». [Consultado em: 10 de novembro de 2016]. Disponível em: https://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf.

HOCHSTETLER, Kathryn – «Rethinking presidentialism: challenges and presidential falls in South America». In *Comparative Politics*. Vol. 38, N.º 4, 2006, pp. 401-418.

HOCHSTETLER, Kathryn – «The fates of presidents in post-transition Latin America: from Democratic breakdown to impeachment to presidential breakdown». In *Journal of Politics in Latin America*. Vol. 3, N.º 1, 2011, pp. 125-141.

HOCHSTETLER, Kathryn, e EDWARDS,

Margaret E. – «Failed presidencies: identifying and explaining a South American anomaly». In *Journal of Politics in Latin America*. Vol. 1, N.º 2, 2009, pp. 31-57.

LEVIT, Mindy R., STUPAK, Jeffrey M., e AUSTIN, Andrew – *Mandatory Spending Since 1962*. Washington: Congressional Research Service, 2015. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33074.pdf>.

LLANOS, Mariana, e MARSTEINTREDET, Leiv – *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.

LINZ, Juan J. – «Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?». In *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.

MAHONEY, James, KIMBALL, Erin, e KOIVU, Kendra L. – «The logic of historical explanation in the social sciences». In *Comparative Political Studies*. Vol. 42, N.º 1, 2009, pp. 114-146.

MAHONEY, James, e THELEN, Kathleen – *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MAHONEY, James, e VANDERPOEL, Rachel Sweet – «Set diagrams and qualitative research». In *Comparative Political Studies*. Vol. 48, N.º 1, 2015, pp. 65-100.

MONTERO, Alfred – *Brazil: Reversal of Fortune*. 1.ª edição. Malden, MA: Polity Press, 2014.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal – *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal – «A two-level theory of presidential instability». In *Latin American Politics and Society*. Vol. 56, N.º 1, 2014, pp. 34-54.

ROUBINI, Nouriel, e SACHS, Jeffrey – «Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies». In *European Economic Review*. Vol. 33, 1989, pp. 903-938.

SHUGART, Matthew S., e CAREY, John M. – *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

VALENZUELA, Arturo – «Latin American presidencies interrupted». In *Journal of Democracy*. Vol. 15, N.º 4, 2004, pp. 5-19.