

“Se governo é eficiente, crítica a males da política arrefece”



Foto: Divulgação

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

No livro *Por que a democracia brasileira não morreu?*, de 2024, Carlos Pereira e o cientista político Marcus André Melo atestam que, apesar de um trajeto acidentado, que inclui *impeachment* e a eleição de um candidato de extrema direita, as instituições têm se mostrado resilientes na manutenção do sistema político brasileiro. Nesta conversa, da qual participou o jornalista Fernando Dantas, ele analisa em que medida conflitos recentes entre os Pode-

res no campo doméstico e ondas autocráticas crescendo no mundo não comprometem esse equilíbrio. Para o professor da FGV Ebape, mais do que a preocupação na defesa de partidos programáticos, é a eficiência dos governos que faz com que o sistema não sucumba à desconfiança crônica da sociedade em relação às instituições. “Se há entregas políticas de qualidade, a tendência é de se valorizar menos os lados negativos da política.”

Suas análises costumam defender o bom funcionamento das instituições brasileiras. Em que medida fatos como a dificuldade de Executivo e Legislativo em disciplinar o uso de emendas parlamentares, ou polêmicas envolvendo o Supremo são sinais de perda desse equilíbrio?

Quando afirmo que as instituições estão em equilíbrio, muitas vezes se trata de um equilíbrio subótimo. Ou seja, a noção de equilíbrio a que me refiro é a de que nenhuma alternativa ao *status quo* é mais valiosa do que o próprio *status quo*. Então os atores preferem continuar jogando esse jogo subótimo a que qualquer alternativa que traga mais risco para eles, ou melhor retorno. E isso é bom o suficiente para não gerar a quebra do sistema.

As pessoas normalmente pensam que sistemas políticos devem ser constantes, retilíneos. De forma geral, entretanto, o presidencialismo multipartidário, assim como outros sistemas, não é estanque. A noção cristalizada na Constituição brasileira de separação de Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – de forma harmônica na realidade é muito romântica. Você tem sempre crises, só que crises dentro de determinados parâmetros em que não se tem paralisia decisória, não há impasses constitutivos do próprio sistema político.

Ao longo de todos esses anos de democracia brasileira pós-redemocratização, existiu uma escolha muito clara dos legisladores de transferir poderes para o chefe do Executivo para este ter capacidade de governar, implementando a agenda prometida aos seus eleitores. Para a sustentabilidade desse jogo, é

preciso construir maiorias num ambiente multipartidário, pois é muito difícil que essa maioria aconteça eleitoralmente. Então, o legislador constituinte apontou a necessidade de se ter instrumentos de formação e manutenção de coalizões. Mas a primeira pergunta desse legislador é: se esse presidente se comportar mal, ameaçar o próprio jogo democrático ou se comportar de forma corrupta, quem vai controlá-lo? Então, a escolha foi constituir um Judiciário muito forte, um Ministério Público também muito forte, uma imprensa livre, capaz de impor limites a esse presidente muito poderoso.

Dessa forma, o jogo manteve um determinado equilíbrio até mais ou menos o governo de Dilma Rousseff quando, numa situação de grande vulnerabilidade política, Dilma se deixou levar por uma demanda antiga dos parlamentares, de tornar as emendas impositivas. Com a impositividade das emendas individuais, o Executivo perdeu essa moeda de troca importantíssima, de muita liquidez. Quando se transfere um ministério para um partido da coalizão, por exemplo, é muito difícil trocar esse comando de uma hora para outra, pois isso pode levar à descontinuidade de políticas. As emendas, por sua vez, permitem esse ajuste na margem.

Mas essa perda foi se acentuando...

Sim. No governo de Jair Bolsonaro, o presidente negava a necessidade de formar coalizão, pois associava o presidencialismo multipartidário e a coalizão que os presidentes petistas formaram com corrupção. Vale lembrar que Bolsonaro até saiu do

partido político pelo qual foi eleito e passou a governar em comunicação direta com os eleitores, entregando para o Parlamento também as emendas coletivas, perdendo mais essa moeda de troca. Entretanto, quando veio a pandemia e o presidente se viu em apuros, com inúmeros pedidos de *impeachment* e de investigações, ele identificou a necessidade de montar uma coalizão, só que já havia perdido esses instrumentos do presidencialismo multipartidário. O que ele fez? Montou o orçamento secreto, juntamente com os parlamentares do centrão, com emendas alternativas para dar liga a essa coalizão de sobrevivência.

Assim, o que vemos hoje é fruto de um presidencialismo multipartidário que ficou carente dessas moedas.

Também é nesse processo – em que o Legislativo começou a ficar muito poderoso e o Executivo relativamente menos poderoso do que costumava ser – que o Judiciário em muitos momentos se valeu da condição que o legislador constituinte lhe delegou, de poder controlar não só o Executivo, mas o próprio Legislativo. Vale notar que o incômodo do Legislativo com uma série de iniciativas do Judiciário acontece especialmente entre parlamentares do lado perdedor, que normalmente é o lado que se inquieta. Lembrem-se que, no julgamento do Mensalão, bem como da Lava Jato, era a esquerda quem fazia críticas ao Judiciário. Com as ameaças progressivas do governo Bolsonaro à democracia, o Judiciário meio que muda a agenda de luta contra a corrupção para abraçar a da democracia. É bem verdade que, em muitos momentos, o Judiciário avançou o sinal, entrando

em espaços que normalmente não seriam recomendados.

Considera que a atual dinâmica no Judiciário também faz parte desse equilíbrio?

Sim. Como mencionei, a aprovação ou rejeição do Judiciário, no Brasil e no mundo, é caracterizada pelo lado vencedor interpretando as decisões como legítimas, imparciais, justas, mas o lado perdedor as classificando de parciais, injustas, politicamente motivadas. Isso acontece especialmente em uma sociedade altamente polarizada, como o mundo está vivendo hoje. Recentemente, por exemplo, a Suprema Corte dos EUA voltou a interpretar o aborto como crime. Isso foi interpretado pelo Partido Democrata e toda a oposição como uma decisão completamente parcial, enquanto os republicanos a apoiaram. Então, a leitura que as pessoas fazem não é livre desse viés ideológico, partidário, de preferências de identidades. Ela é filtrada de acordo com minhas preferências.

Em 2026, entretanto, vislumbro que as tensões entre Judiciário e Legislativo tendem a subir de tom, devido à agenda capitaneada pelo ministro Flávio Dino, de interpretar as emendas impositivas como inconstitucionais. Em pesquisa minha recente – que resultou em um *paper* que está sendo submetido a um jornal internacional –, perguntei a uma amostra de legisladores se eles eram favoráveis a um Judiciário mais ativo ou menos ativo. Em vários temas específicos, como aborto, na média a grande maioria dos legisladores no Brasil é favorável a um Judiciário mais ativo. A única área em que o número de legisladores

que defendem um Judiciário menos ativo é estatisticamente superior é justamente quanto às emendas. Ou seja, emendas são um ponto muito melindroso para os parlamentares, especialmente porque são úteis para sua sobrevivência no Congresso. A taxa de reeleição de parlamentares no Brasil, na média das últimas 50 eleições, é relativamente baixa comparada à de outros países: ao menos 40% não se reelegem. Se essas emendas forem consideradas inconstitucionais e eles perderem a discricionariedade

Em 2026, vislumbro que as tensões entre Judiciário e Legislativo tendem a subir de tom, devido à agenda de interpretar emendas impositivas como inconstitucionais

na alocação dos recursos, será muito crítico. Por isso, acho que essa relação Legislativo-Judiciário poderá ser de muita tensão em 2026, caso o ministro Flávio Dino consiga colocar esse julgamento na pauta do Judiciário.

Em um cenário no qual se tornasse o atual montante destinado a emendas novamente discricionário, isso

significaria dotar o Executivo de um volume gigantesco em moeda de troca, não?

Não necessariamente. Antigamente, o próprio Executivo hiperdimensionava a receita orçamentária para convidar os parlamentares a emendarem e revelar quais são suas preferências. Com o direito de executar ou não aquelas emendas, em última instância o presidente sabia o que os parlamentares queriam, sabia como eles votavam, e os premiava de acordo ao seu interesse. Não necessariamente de um valor muito grande, pois o Executivo contingenciava e descontingenciava a seu bel-prazer, conforme a necessidade de apoio nas votações.

Em última instância, hoje o ministro Flávio Dino está sendo muito consistente com as preferências do presidente. Se eventualmente em 2026 Lula perde as eleições para um candidato de direita, não sabemos se Flávio Dino iria se gastar tanto em tornar essas emendas inconstitucionais, porque isso seria retornar o poder para o presidente e mais facilidade para ele governar.

Sua avaliação é de que as emendas parlamentares são uma moeda de troca legítima. Mas desde o governo de Fernando Henrique Cardoso vemos que a avaliação da sociedade sobre elas nunca foi positiva. Os problemas que hoje vemos na relação entre os Poderes não seriam fruto também do fato de instrumentos como as emendas nunca terem sido legitimados pela sociedade?

No livro *Por que a democracia brasileira não morreu*, eu e Marcus André Melo (Companhia das Letras,

2024) chamamos isso de *malaise*, um mal-estar gerado porque as pessoas em geral prefeririam que as trocas no presidencialismo multipartidário ocorressem como na Alemanha, em cima de um programa em que os partidos fossem ideologicamente orientados, que tivessem coalizões reconhecidas em cartório. Mas seria muito mais difícil atrair esses partidos para o governo.

Em *Crises da democracia* (Companhia das Letras, 2020), Adam Przeworski, meu orientador de doutorado, questiona se, para as democracias funcionarem bem, é preciso que a sociedade as legitime, que tenha uma visão positiva das instituições. A cada ano, vemos pesquisas de opinião em que a sociedade avalia mal os partidos políticos, o Congresso, o Judiciário. Ele cinicamente se pergunta: “so what?”.

Se perguntar hoje para um cidadão nos Estados Unidos se considera os políticos honestos, eles dirão que são todos corruptos. Quais são as instituições em que o americano médio mais acredita? As Forças Armadas.

No Brasil, em 2025, o Índice de Confiança Social do Ipsos-Ipec mostra nos primeiros lugares o Corpo de Bombeiros, as igrejas e as escolas públicas...

Em última instância, esse sentimento é de mal-estar generalizado, não um fenômeno apenas brasileiro. É um fenômeno da democracia moderna. É um jogo contraditório, cheio de trocas. E muitas dessas trocas não são percebidas pelo eleitor comum como legítimas, mas como sujas, corruptas e consequentemente eles se distanciam da política. Esse é o lado negativo.

Como conciliar essa dinâmica subótima das instituições com a desconfiança crônica da sociedade sobre elas?

Na minha opinião, é com governos eficientes. Um governo eficiente é aquele que consegue gerir bem sua coalizão e entregar políticas públicas de qualidade, como já vimos várias vezes no Brasil. Quando isso acontece, as críticas não somem, mas elas arrefecem. Por exemplo, quando o Brasil vivia sob hiperinflação, e vem um governo capaz de controlar isso e de domar isso,

As escolhas que marcaram
as gestões de Lula, e de
Dilma, geraram custos de
governabilidade altíssimos.

Nesse campo, acho que
houve um baixíssimo
aprendizado

ninguém reclamava do jogo político explicitamente porque a política pública que estava sendo implementada era uma política pública de qualidade. O mesmo acontece quando o SUS implementa uma política eficiente de distribuição de vacinas para enfrentar a pandemia de covid-19. Nesse momento, as pessoas não vão ficar, digamos, hipervalorizando as trocas que existem no mundo político para sobrevivência

eleitoral dos políticos. Os eleitores vão observar a eficiência do jogo. Se há entregas políticas de qualidade, entendo que a tendência é de se valorizar menos os lados negativos da política.

Seu argumento sobre esse descrédito das instituições é de que não se trata de um fenômeno exclusivo brasileiro. Mas os Estados Unidos, que usou de exemplo, hoje operam um rompimento da ordem mundial estabelecida desde o pós-guerra, o que também envolve uma deterioração da democracia. Isso não é indicativo de uma crise?

Em que pese concordar, por exemplo, que a ação dos Estados Unidos na Venezuela é um evento drástico e tem que ser reprovado, entendo que seja preciso certo distanciamento para avaliar o momento atual.

Veja, os Estados Unidos já viveram situações semelhantes. O macarthismo (1950-1954), por exemplo, envolveu uma deterioração enorme dos direitos individuais, com cidadãos americanos presos sem nenhum direito de defesa, apenas pela suposta denúncia de que tinham algum vínculo com o comunismo. A invasão a outro país de uma forma imperialista como os Estados Unidos estão fazendo, afirmando que quem irá explorar o petróleo venezuelano agora serão as empresas americanas, sem dúvida é preocupante. Mas insisto que é preciso esperar um pouco e observar quanto levará para uma recuperação. Temos vários exemplos de governos eleitos democraticamente que se comportaram de forma autocrática. Como no ano passado, na Argentina, quando Javier Milei nomeou juízes da Suprema Corte por decreto. Ou quando em 2009 Álvaro Uribe tentou forçar

um referendo para concorrer a um terceiro mandato na Colômbia.

Mas os países conseguiram controlar isso, e as democracias se mostram resilientes.

Não resta dúvida que hoje a atitude de Donald Trump, do governo americano, é uma atitude iliberal, que fere qualquer noção de respeito à soberania dos povos e de seus países. Mas eu não me arriscaria a dizer que agora os Estados Unidos estão fadados a entrar numa rota de declínio. Este ano haverá eleições legislativas, e Trump já alertou os republicanos que, se os democratas forem vencedores, ele corre risco de sofrer *impeachment*. Como disse, é preciso ter calma em qualquer avaliação.

Considera que o tema segurança, hoje espelhado no discurso de vários presidentes latino-americanos, bem como no argumento de Trump de combate ao narcotráfico para sua estratégia de política externa, pode ser um ponto sensível para Lula nas eleições?

Essa pode ser uma pauta importante. Nas capitais brasileiras, as pessoas estão se sentindo inseguras. A violência urbana é um eixo fundamental, assim como a corrupção – *vide* casos como o escândalo do INSS. Em que pese a economia ser um fator decisivo, são temas que podem roubar a cena em ano eleitoral. A economia brasileira relativamente está em equilíbrio. A despeito dos erros do governo em relação à gerência fiscal, que leva à manutenção de uma taxa de juros muito alta, o desemprego está baixo e a inflação está relativamente sob controle, se aproximando da meta.

Imagino que o jogo eleitoral será muito disputado, mesmo Lula sendo favorito. Há uma oportunidade muito

grande da centro-direita democrática de construir uma alternativa não bolsonarista. Acho que Flávio Bolsonaro tem um piso alto, mas dificuldades em ampliar esse apoio. Ele é um candidato muito fácil para ser derrotado no segundo turno contra Lula, e as forças de centro-direita já sabem disso e vão tentar construir uma alternativa. Se isso acontecerá ou não, só a história dirá. Mas a oportunidade está dada.

Recentemente, você defendeu em artigo que um sistema político mais responsável e programático não passa por partidos de centro mais fortes e ideológicos. Qual seria a recomendação para o Brasil?

Como mencionei, tenho muito apreço pelos partidos não ideológicos no Brasil. Considero que são eles que tornam a democracia brasileira funcional e a preservam de quebrar, pois evitam saídas polares extremas. Como ninguém governa sem eles, a preferência mediana prevalece. Isso acontece desde José Sarney (1985-1990) a Lula 3. Houve apenas um hiato, no primeiro ano e meio de governo Bolsonaro, em que ele rejeitou esse jogo, mas teve que voltar atrás, pois viu que se daria mal se não o fizesse.

Só partidos que têm esperança real de conquistar a Presidência apostam em candidaturas presidenciais competitivas; os demais não se aventuram, porque é caro e pode ameaçar a bancada legislativa, também nos governos estaduais. Então, quando se prioriza uma trajetória legislativa, o objetivo principal é se tornar o pivô desse jogo, e, para isso, é preciso ser o menos ideológico possível, pois quanto mais ideológico eu for, menor a probabilidade de me tornar pivô. Então, o incentivo

institucional é a formação de partidos de centro pragmáticos e opacos, ainda que na percepção do eleitor o ideal seria um partido ideológico.

De acordo com sua análise sobre a forma mais eficiente de um governo se comportar no presidencialismo multipartidário, como avalia o atual governo Lula, e em que se difere dos dois mandatos anteriores?

Lula sempre construiu coalizões muito grandes, heterogêneas e desproporcionais, alocando muito recurso para o próprio PT, tratando os parceiros de forma muito desigual, e também muito distante do que o Congresso deseja. Essas quatro escolhas marcaram todas as gestões de Lula, e de Dilma, e geraram custos de governabilidade altíssimos e ineficiências de toda sorte. Nesse campo, acho que houve um baixíssimo aprendizado.

Isso fica revelado na dificuldade imensa do governo atual em aprovar a sua agenda, assim como no número de vetos presidenciais derrubados (*levantamento feito pela Folha de S. Paulo no Painel Legislativo Galileu aponta que de 2023 a 2025 a taxa de vetos presidenciais derrubados foi de 49%, contra 44% no governo Bolsonaro*). O número de iniciativas legislativas do presidente derrotadas no Congresso chega a ser maior do que no governo Bolsonaro – lembrando que nos governos do PT o partido nunca teve mais que 20% das cadeiras do Congresso, e neste mandato tem 13%. Acho que essa é uma doença crônica do PT, e não vislumbro nenhuma atualização quanto a isso. O PT vem insistindo nessa trajetória majoritária, monopolista, mas que, do ponto de vista eleitoral, tem dado certo. ■