

EM BUSCA DO CENTRO PERDIDO

MARIA HERMÍNIA TAVARES DE ALMEIDA

Em um certo sentido, o que comumente chamamos de “política” democrática é apenas a casca. É a manifestação de superfície, que representa conflitos superficiais. Antes da política, abaixo dela, a envolvendo, restringindo e condicionando, está o consenso subjacente nas políticas que usualmente existe na sociedade entre uma parcela predominante dos membros politicamente ativos.¹

[1] Dahl, 1956, p. 132.

Há muitas formas de falar da crise que acabrunha o país, pois várias são suas dimensões.

Ela é sem dúvida econômica e se manifesta em recessão, desemprego e falta de confiança dos agentes econômicos e do simples cidadão nas perspectivas que se desenham no horizonte de curto prazo. É também crise de estancamento da progressiva melhoria das condições de vida dos mais pobres, mais nítida nos anos 2000; é possibilidade, de fato ainda não concretizada, de retrocesso social importante. Desde 2015, a desigualdade aferida pelo índice de Gini parou de cair, depois de anos de recuos importantes, e a posição do país na classificação internacional do índice de desenvolvimento humano, estabelecida pelo Pnud, estagnou em lugar modesto.

A crise política não é menos complexa e vigorosa. Um governo de legitimidade contestada, escasso e míngua apoio na opinião pública preside um sistema político em frangalhos. A Lava Jato, cuja extensão real ainda é desconhecida, vai dia a dia engolfando os operadores políticos do Congresso e figuras de proa dos principais partidos, ameaçando-os, quando não com a cadeia, certamente com o descrédito público e futuro político incerto. Nem o mais temerário dos analistas arriscaria previsões sobre possíveis sobreviventes quando cessar a atividade dos promotores e do juiz de Curitiba.

Entretanto, para além da incerteza presente e do frenesi político mais superficial, a crise penetrou mais fundo, desarranjando o mecanismo político que sustentou por uma década e meia o presidencialismo de coalizão e a possibilidade de políticas públicas de cunho moderadamente progressista. É sobre esse nível da crise que vamos falar aqui em tom especulativo. Para isso, será preciso recuar aos momentos iniciais da Nova República.

Dois foram as características marcantes do processo de transição para a democracia no Brasil: a importância da competição política na arena eleitoral e o compromisso das distintas forças de oposição com o que à época se chamou de resgate da dívida social. Ambas constituíram as balizas do que se poderia denominar cultura política da transição, ou seja, um conjunto de ideias e valores que moveram as diferentes forças políticas, estruturadas em partidos ou arregimentadas por movimentos e organizações da sociedade. Esse ideário pode ser sintetizado no forte compromisso com a noção de cidadania, isto é, de igualdade de direitos. Ele se plasmou na Constituição de 1988 e nas reformas institucionais que se seguiram à sua promulgação, especialmente, mas não só, na reforma do sistema de proteção social.

Não por acaso, o presidente da Constituinte, o deputado Ulysses Guimarães, chamou de “Constituição Cidadã” a carta de 1988. A ideia de direitos universais de amplo espectro é a planta básica e a viga mestra que deram forma e sustentação a regras que garantiam as liberdades públicas, o direito mais amplo à organização política, eleições livres e competitivas, ministério público e magistratura independentes e antimajoritários, direitos sociais universais.

O economista Samuel Pessoa chamou de *contrato social da Constituição de 1988*² o amplo leque de direitos sociais inscritos na Carta. Eu acrescentaria que a ideia de igualdade cidadã constitui o núcleo desse contrato.

Depois que Plano Real devolveu a credibilidade à moeda e mais previsibilidade à economia, à convergência em torno daquele contrato social somou-se consenso forte em torno da estabilidade monetária.

Cristalizou-se assim o que analistas chamam de *policy regime*, ou seja, uma situação de equilíbrio, que sucede à inovação em matéria de ação governamental, e sob a qual políticas públicas semelhantes são postas em prática independentemente de quem esteja no governo.³

Da mesma forma, a convergência em torno da importância das eleições e da necessidade de garantir amplo espaço à competição eleitoral balizou a opção pela continuidade de regras eleitorais e de organização partidária de feição consociativa,⁴ criando as bases institucionais para o presidencialismo de coalizão.

Seguiu-se à promulgação da Constituição cidadã um longo processo de reforma do sistema de proteção social, que caminhou em duas direções convergentes: rumo à universalização da saúde, da educação e da previdência social — mas não saneamento básico — e na busca por eliminar aqueles mecanismos que contribuía para reproduzir as desigualdades nos tipos de benefício assegurado e no acesso a eles. Procurou-se reduzir, quando não eliminar, mecanismos clientelistas

[2] Pessoa, 2011.

[3] Przeworski, 2003, pp. 314-315.

[4] Lijphart, 1999.

e o acesso privilegiado, ou seja *o favor* e a *carteirada*. Transferências monetárias automáticas para os mais pobres foram substituindo mecanismos de intermediação dependentes de relações pessoais e de acesso privilegiado. Na gestão do PT, além da expansão formidável dos programas focalizados nos mais pobres, a agenda social se enriqueceu com as políticas de ação afirmativa. O país passou assim a contar com o que especialistas denominaram um sistema de proteção social de universalismo básico.⁵

[5] Molina, 2006.

Em resumo, a experiência democrática dos últimos trinta anos se materializou em um sistema político pluralista no qual a livre e vigorosa competição por votos esteve lastreada em uma cultura política compartilhada e ancorada no princípio da igualdade cidadã e na convergência em torno da necessidade de garantir o valor da moeda e buscar mais inclusão e equidade social. Em outros termos, conviveram acesa competição eleitoral e significativa convergência com relação a uma agenda de reforma social progressista e de manejo monetário e fiscal prudente.

Se não bastasse a existência de um terreno político comum moldado e demarcado pela cultura política de transição, a presença de forte partido reformador, popular e de bases nacionais — o PT — com chances reais de disputar a presidência sem dúvida reforçou a importância da agenda de reforma social no transcurso da competição eleitoral.

A disputa nacional entre as coalizões lideradas na centro-esquerda pelo PT e na centro-direita pelo PSDB deu forma a esse jogo político centrípeto, que constituiu o segredo a possibilitar o funcionamento do mecanismo delicado do presidencialismo de coalizão.

Naturalmente, nem só de convergência substantiva viveu o sistema de governo no qual o partido do presidente foi sempre minoritário no Congresso e, portanto, dependente de alianças cimentadas por recursos públicos que irrigavam o caixa dos partidos e os bolsos de muitos de seus líderes. Tudo o que hoje vem a tona com a Operação Lava Jato e que revela, como nunca, as entranhas do sistema político em sua intimidade promíscua com grandes interesses privados, sem dúvida azeitou as engrenagens do presidencialismo de coalizão. Afinal, PT e PSDB nunca foram os únicos nem os maiores partidos em termos eleitorais. Nunca puderam governar sem aliar-se ao centro ocupado pelo PMDB, de fundo enraizamento subnacional e que reunia o que havia de mais pragmático e patrimonialista na elite política brasileira.

Porém, seria um erro afirmar que patrimonialismo, *rent-seeking* e corrupção tenham sido a condição suficiente para o funcionamento do presidencialismo de coalizão. Da mesma forma que não explicam que esse sistema pudesse produzir algum crescimento, significativa mobilidade social e palpável progresso na direção do que North, Wallis e Weingast denominaram sociedade de acesso aberto,⁶ ou seja, aquela na qual as instituições limitam a possibilidade da apropriação, pelas elites, de re-

[6] North; Wallis; Weingast, 2009.

curtos de poder e de benefícios obtidos pelo acesso privilegiado às instâncias de decisão política. Se parte desse percurso não tivesse sido cumprida, o processo do Mensalão no passado recente e agora a Operação Lava Jato não existiriam com a mesma força — a promiscuidade entre políticos e agentes públicos e grandes interesses privados continuaria na penumbra e seus principais beneficiários não estariam na cadeia.

Nos últimos anos, o consenso em torno da estabilidade monetária e do contrato social da Constituição de 1988, prevalente entre as lideranças políticas e sociais, bem como na opinião pública informada, foi se esgarçando e abrindo espaço para os ventos da intolerância e da polarização política.

O CÍRCULO PARTIDO

O esgarçamento começou pelo lado da política econômica com o relaxamento da prudência fiscal, o qual caracterizou as respostas do governo Lula à crise internacional de 2008, e manifestou-se em plenitude na mudança de orientação do governo Dilma em seu primeiro mandato, rumo ao que se convencionou chamar “novo desenvolvimentismo”.⁷ Essa opção do governo encabeçado pelo PT não facilitou a percepção dos limites à expansão do gasto público que já se delineavam e necessariamente comprometeriam a continuidade da expansão das políticas sociais, como viria a ocorrer a partir de 2014 e 2015.⁸

Mas a erosão do terreno de convergência reformista da primeira década de democracia também se deu por lenta mutação das lideranças e das bases do PSDB durante a década em que esteve na oposição. Em 2002, candidato à presidência, José Serra acreditava que poderia disputar com Lula a liderança da agenda de reformas sociais progressistas e a representação dos eleitores mais pobres. “O verdadeiro candidato de esquerda sou eu”, disse ele mais de uma vez. O mapa de resultados eleitorais mostra que não se havia ainda sedimentado a clivagem que colocava os eleitores mais pobres majoritariamente no campo petista.⁹ Em 2006, ela estava completamente definida, e, disputando a presidência contra Lula, Geraldo Alckmin não poderia ser senão um candidato de centro-direita mais preocupado com a eficiência — e a ordem — do que com a redistribuição e a equidade, ainda que os dois temas permanecessem vivos na propaganda do candidato.

A lógica da disputa eleitoral, em todos os níveis de governo, para o executivo e para o legislativo foi distribuindo os políticos profissionais na situação e na oposição, e, nesse processo, o PSDB foi aglutinando figuras muito mais direitistas e descomprometidas com a reforma social do que haviam sido os pais fundadores do partido e seus auxiliares próximos. Franco Montoro e Mário Covas saíram de cena, Geraldo Alckmin encarnou a nova cara do PSDB, sem falar em personagens

[7] Para uma excelente descrição dos conflitos internos do PT a propósito das orientações da política econômica ver Safatle, Borges e Oliveira (2016).

[8] López-Calva; Lustig, 2010.

[9] Nicolau, 2014.

de segundo plano, como Carlos Sampaio, Nilson Leitão e o Coronel Telhada. É provável que a entrada na vida pública de novas gerações de políticos, para os quais a oposição ao autoritarismo e a constituinte são coisas de um passado que não viveram, também tenha algo que ver com a mudança de pele do PSDB.

O terreno comum sobre o qual se dava a competição eleitoral centrípeto afundou de vez durante a campanha eleitoral de 2014, destruído pela polarização política que envolvia lideranças políticas e a opinião pública informada em um jogo de soma zero. O resto é história conhecida, ainda que seu significado continue sendo objeto de controvérsia.

O processo acima descrito deixa duas perguntas paradas no ar.

A primeira diz respeito ao funcionamento do presidencialismo de coalizão. Resultado da fragmentação partidária, é um sistema eminentemente centrípeto que propicia a moderação política e as soluções negociadas. Sobre que arranjo centrista poderá encontrar estabilidade, agora que a arena eleitoral parece ter perdido as características que vinha exibindo desde 1994?

A segunda pergunta refere-se às perspectivas de continuidade de progresso social. A agenda política da reforma social e da equidade parece ter perdido seus vínculos com a agenda econômica de moderação e responsabilidade fiscais. Terá perdido, também, a solidez que vinha do fato de ser compartilhada pelos dois principais partidos nacionais? O contrato social da Constituição de 1988 já não é base para a convergência política. Permanecem vivas e presentes, porém, as aspirações sociais de milhões de brasileiros cujas vidas melhoraram, nos últimos quinze anos, mas não a ponto de dispensar um sistema robusto de proteção social e crescimento econômico que os inclua. Quem irá tomar essa bandeira?

MARIA HERMÍNIA TAVARES DE ALMEIDA é pesquisadora sênior do Cebrap e professora titular aposentada do Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP e do Instituto de Relações Internacionais, atuando nos programas de pós-graduação em relações internacionais da USP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Dahl, Robert. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy*. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1999.
- López-Calva, Luis F.; Lustig, Nora (Orgs.). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Washington, D. C.: UNDP; Brookings Institution, 2010.
- Molina, Carlos Gerardo (Org.) *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. México, D. F.: BID; Planeta, 2006.
- Nicolau, Jairo. “Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010: uma análise exploratória”. *Opinião Pública*, v. 20, n. 3, dez. 2014, pp. 311-325.
- North, Douglass; Wallis, John Joseph; Weingast, Barry R. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Pessoa, Samuel de Abreu. “O contrato social da redemocratização”. In: Schwartzman, Simon; Bacha, Edmar Lisboa (Orgs.). *A nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC, 2011.
- Przeworski, Adam. “How Many Can Be Third?”. In: Glyn, Andrew (Org.). *Social Democracy in Neoliberal Times*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 312-333.
- Safatle, Claudia; Borges, João; Oliveira, Ribamar. *Anatomia de um desastre*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2016.