

**Isto não é uma análise do Mensalão**

***No momento em que toda sociedade brasileira acompanha ativamente o desenrolar dos acontecimentos políticos, fica evidente que não basta apenas estar com a leitura dos jornais em dia para entender o que está ocorrendo. No volume de informações que é veiculado todos os dias é necessário identificar os ingredientes.***

***Herbert de Souza***

**Prólogo**

Alexis de Tocqueville gostava de comparar a política, em sua forma de apresentação pública, com o teatro. Mas não apenas isso. O teatro, para o escritor francês, é onde se revelará os princípios democráticos dos povos, o começo da democracia e a decadência da aristocracia. Os usos e costumes dos povos democráticos são mais afeitos às paixões dos espetáculos. No dizer de Tocqueville, o lugar onde a platéia é capaz de impor suas leis aos camarotes, porque “querem que falem deles mesmos” (2004, p. 94).

Visto da televisão, substituto funcional do teatro, o caso mensalão rivalizou com novelas e partidas de futebol. O próximo Carnaval promete ser repleto de máscaras de Dirceus, Genuínos e Barbosas. Desde a Grécia antiga, as máscaras representam o teatro. São duas, uma sorrindo, outra chorando. Quais são os motivos para sorrirmos no caso mensalão? Por que de tal popularidade? Seria por que, agora, os espectadores se vêem como personagens? Se sim, a dimensão democratizante do escândalo planaltino é, tocquevillianamente, inquestionável. Mas se os espectadores privilegiados, os aristocratas de Tocqueville ou os analistas jornalísticos de hoje, não enxergassem as sutilezas ocorridas no tablado? Já se tornou lugar-comum dizer que o legado do mensalão é a redução da corrupção, porque os corruptos repensariam melhor em seus atos, pois seriam igualmente julgados culpados e condenados. Não obstante as premissas de que os corruptos são seres racionais e competentes avaliadores da conjuntura, o legado do mensalão é maior do que a imputação de medo aos que pretendem driblar as leis. Também diz-se pelos cantos que a origem, a culpa, do escândalo é de um regime presidencialista que necessita de coalizões.

Sigamos Tocqueville na apreciação do espetáculo. A peça em questão é dividida em dois atos: as narrativas e as análises. (O fato, em si, é tema de bastidores.)

Primeiro ato:

Cena um: a CPI

Muitos parecem já ter esquecido que a história toda começa nos Correios. Roberto Jefferson, em memorável entrevista, revelou o que parecia saber, logo após ficar numa posição bastante acuada com as denúncias que envolviam seu partido: um esquema de propinas pagas a parlamentares para que votassem as matérias com o governo. Isso significa que a base aliada apenas é aliada porque recebe dinheiro para tal. Num país com muitos partidos fragmentados e ideologicamente questionáveis, onde o governo não adquire maioria somente com as eleições, a necessidade de composição de base aliada parece inevitável. Esta é a versão oficial de muitos analistas, mas esquecem-se de alguns pressupostos. Alberto Dines disse, no dia 8 de agosto de 2012, em seu programa televisivo *Observatório da Imprensa*, que a mídia não havia ainda procurado entender as causas do mensalão. Afirmativa absolutamente precisa. Colocou ainda que ninguém está empenhado em “prevenir a repetição do vexame”. Mas, como fazê-lo? Temos ferramentas institucionais para isso? Como nos ensinou o irmão do Henfil, na epígrafe acima citada, precisamos identificar os ingredientes. Por enquanto, basta que lembremos o passo seguinte do ocorrido nos Correios, a criação da CPI. Como denunciante, o ainda mais magro e recém atacado por um armário, Roberto Jefferson. Acusados: todos os parlamentares que utilizam caixa dois para campanha.

Não foi tão recente que o Brasil adotou a fórmula de inquéritos parlamentares. A origem política das CPIs reside ainda na Roma antiga com a criação dos tribunos da plebe, casa representativa dos cidadãos de menor prestígio na República, que visava limitar o poder do Senado. Na confluência e discordância de duas vontades, a política andava. Fundamentalmente, a tensão entre as duas casas levava, em alguns momentos, como quando os irmãos Gracos tentaram implementar uma reforma na lei de distribuição de terras, a conflitos armados e soluções sanguinárias. Suspensa a situação comum, optava-se pela escolha de autoridades capazes de ditar as atividades estatais. Os ditadores, como eram chamados, exerciam um papel momentâneo e limitado para, apenas, obter o restabelecimento da normalidade política.

O legado antigo para o mundo de hoje está longe de equivaler ao conceito atual de ditadura, a antiga invenção romana se transformou em CPI. As atividades parlamentares cessam a normalidade quando adentram na sala de reuniões da comissão de inquérito e, com isso, a atividade legislativa propriamente é deixada de lado para tratar de questões mais candentes. Neste ponto, os Estados de direito modernos apresentam a tensão e, simultaneamente, a unidade entre Democracia e República. Se o órgão legislativo, em sua autoridade de conferir regras a serem cumpridas, é a dimensão democrática dos Estados modernos, a suspensão de sua normalidade para a salvação do Estado é a republicana. A dificuldade da observância de tal nó institucional se deve ao fato de que é a mesma instituição que carrega as duas funções. Mas isso não significa que a CPI perdeu sua importância, pelo contrário.

Antes de julgamentos e investigações, a CPI é o instrumento mais poderoso que o Estado de direito dispõe. Ela serve para, suspensa a normalidade, corrigir os equívocos que levaram à própria suspensão da normalidade, equívocos que geraram distorções. Aplicando a teoria ao modelo temos que o caso da CPI do mensalão esteve longe de cumprir com sua função de CPI. Nenhuma instituição foi reformada ou sequer emergiram propostas que visassem obliterar a corrupção. Nesse ponto, a metáfora de Tocqueville do teatro é mais que pertinente, pena que seus atores não cumpram com seus papéis. Como atores de instintos primitivos e veementes negações, com calmantes e excitantes, choram até ficar com dó si mesmos. Veja, Roberto Jefferson, o rei está nu. Às vezes, nas falas mais ingênuas residem as piores armadilhas. Mas onde está o menino que fez a pertinente observação ao traje real? Caminhando na direção de um comportamento policialesco, a CPI encaminhou o resultado para a instância jurídica, nada que não se poderia esperar.

#### Cena dois: o STF

Marco Aurélio Mello nunca deixou de responder às críticas e questionamentos afirmando que o poder judiciário é, como os outros dois, um poder político. Como tal, deliberava sob os auspícios da dinâmica política. Independentemente da pertinência da posição do ministro, o argumento levanta uma reflexão de suma importância. Analistas brasileiros se dividem quanto aos limites e funções do STF. O caso mais mercante nesse julgamento foi o do ministro Ricardo Lewandowski, que, afirmam alguns, amaldiçoando o dia que o conheceram, apenas se deteve no rigor técnico-jurídico do processo e deixou de lado o que esteve à volta dos acontecimentos. Do lado oposto, o ministro Joaquim Barbosa, eleito pela mídia como mais novo guardião da República, investiga em detalhes as paixões e interesses envolvidos. *Triste do povo que ainda precisa de heróis.*

Cálculo jurídico ou análise sociológica? Esta é a questão que, de fato, domina a centralidade das funções judiciárias. Deve o STF julgar de acordo com a letra fria da lei, comparando provas, documentação etc. ou, de outro lado, deve supor interesses e vontades diversas dos envolvidos, mesmo quando as provas não são suficientes? O tema é árduo e de difícil solução, não nos atreveremos à tamanha ousadia. Os comentários divulgados na imprensa, majoritariamente, apontam para uma inflexão no STF que, pela primeira vez, desvestidos dos brilhos, estaria observando o entorno da questão. Não é a difamada judicialização da política o ponto chave dos recentes acontecimentos, mas sim a capacidade regenerativa das instituições públicas que importa.

A querela acerca da função do judiciário é um ponto pacífico de debate quando suspensas as atribuições correntes dos poderes responsáveis. Este é o momento em que o diretor para a cena a fim de corrigir alguma atuação descabida ou mesmo reescrever a peça. Não parece incrível que este

instrumento institucional exista no sistema político brasileiro. Este instrumento é a CPI.

Segundo ato

Cena um: Naturalizando artificialidades

Foi ainda no ano de 1988 que se cunhou a tão difamada expressão “presidencialismo de coalizão”, por Sérgio Abranches. O motivo era a fragmentação política e social de um país em desenvolvimento. O diagnóstico era que os governos precisariam compor maiorias e, para tal, necessitavam negociar com um amplo espectro de partidos para montar a base aliada. Com isso, priorizar-se-ia a estabilidade frente à multiplicidade de interesses e à Democracia. No instante que tal procedimento é adotado, perde-se a oportunidade de observar no conflito político um fundamento democrático. Surge, então, uma hierarquia de prioridades: primeiro a estabilidade pela coalizão como forma de, segundo, garantir os procedimentos democráticos e, sobretudo, a estabilidade do regime mais do que do governo. O pressuposto dessa assertiva é que a dinâmica democrática da política carrega consigo a negativa do conflito. No mesmo registro que a base governista, como mais recentemente se fixou no vocabulário midiático, necessita blindar suas lideranças e o Poder Executivo, a oposição do mesmo modo se organiza. Fechados ao debate, governo e oposição reorganizam a dimensão conflitiva da política: o que era heterogêneo se transforma em uma disputa binária. Conflito por conflito, parece mais coerente que se mantenha um reflexo da dinâmica social.

Se a centralização partidária é capaz de, com eficiência, unir seus parlamentares na base governista, é de se esperar que o mesmo ocorra com a oposição. Esse fator é significativo porque corrobora com a transformação de um alto grau de dispersão dos conflitos (descritos nos períodos pós-transição) para uma polaridade em torno do governo ou da oposição. Assim, partidos que se alinham ao governo, mais do que os parlamentares que compõem o partido propriamente, indicam ou ocupam cargos no executivo. A explicação tanto do apoio partidário quanto da própria capacidade centralizadora do partido é deslocada das emendas parlamentares – o que implicaria em negociações caso a caso – para distribuição de cargos – o que implica em negociações com partidos ou bloco de partidos. Assim, existiriam maiorias distintas para temas distintos ou, inversamente, minorias distintas para temas distintos. Em troca de apoio, o governo distribui seus cargos com o objetivo de sustentar a base aliada. O mensalão teria sido o substitutivo lógico dessa distribuição. A vantagem dessa estratégia é de que não se faz necessária uma negociação constante de todos os pontos com o Congresso, menos ainda com os parlamentares individualmente. A vantagem da invenção mensaleira é que nem sequer é necessário ceder espaço no governo.

Figueiredo e Limongi (2002 e 2005) mostraram que a liderança partidária tem um papel mais importante na condução da posição do partido do que a soma de seus parlamentares. Isso poderia ser estendido ao momento de negociação para a composição do governo. Confirma-se, desse modo, o pressuposto da coalizão frente ao conflito. Este último exigiria maior predisposição a negociações individuais, mesmo frente aos supostos interesses orçamentários dos parlamentares, que seriam os mais presentes em suas atividades. Mesmo não sendo uma condição necessária, a execução orçamentária pelo executivo se torna condição suficiente para a coalizão, visto não ser imprescindível a participação individual parlamentar na tomada de decisão orçamentária. A aprovação do orçamento, então, é um bom exemplo de como o presidencialismo de coalizão é mais uma comodidade do governo em formar maiorias do que um determinante estrutural e necessário do sistema brasileiro, principalmente quando se percebe a capacidade de o executivo pressionar os parlamentares no momento da aprovação do orçamento.

Parece atualmente inerente ao sistema brasileiro que o governo se organize em torno de coalizões. Não é difícil observar, em tempos de campanha presidencial, candidatos de pequenos partidos questionados como governariam sem base aliada. Surpreende que quase sempre a resposta seja pela capacidade do Poder Executivo exercer suas tarefas à revelia das paixões e interesses das casas legislativas. Ironicamente, a invenção da coalizão, justificada em prol da Democracia, pode hoje ser vista como uma ameaça a ela. Difícilmente se coloca em pauta a capacidade política de se governar sem coalizão. A naturalização da coalizão nos anos 1980 legou à posteridade um axioma inexistente na política: “Esse padrão é determinado, como amplamente discutido, pela *natureza* do presidencialismo brasileiro que se assenta em grandes coalizões” (MELO, 2005, p. 863. Grifo nosso.). Assim como os cogumelos crescem nos bosques, para citar um grande professor de ciência política, o nosso presidencialismo precisa de coalizões. Além da naturalização, temos a particularidade, como se somente no Brasil a coalizão ocorresse. A nossa jabuticaba institucional, como ironizou Renato Lessa (2011), é repetida em diversos países orgulhosos de sua estabilidade majoritária.

A comodidade de uma coalizão é reflexo de uma fuga das dificuldades da política. Estratégias de governo que não se adéquam a coalizões, quase sempre desembocam em um esforço contínuo de aprovação pontual das matérias necessárias à condução do governo, descartando evidentemente a tentativa autoritária de governar sem o congresso. O fundamento que percebe o congresso como entrave às realizações governamentais é exatamente o mesmo para os que pretendem naturalizar a coalizão e os que pretendem governar à revelia do legislativo. A alternativa democrática à coalizão não é senão o conflito político.

Não há nenhuma lei natural, ou fundamento institucional, que impeça um

ponto médio entre a coalizão e o conflito (LIMONGI, 2006). Todavia, para isso, é preciso uma agenda e um programa. A sensibilidade política deve ser bastante aguçada para se perceber o ponto certo do quanto de coalizão e o quanto de conflito são necessários e compatíveis com a situação política após as eleições.

#### Cena dois: A culpa não do presidencialismo de coalizão

Optando por uma coalizão que garanta a estabilidade, o governo enfrenta um conjunto de crises de curto prazo, que não são reflexos de um conflito, clientelista ou ideológico, mas sim de uma disputa por espaço. O preço a se pagar por esta opção pela maioria é cada vez mais governar no curto prazo e deixar para um segundo plano seu programa. E o que acontece quando os espaços acabam? Dizem muitos: ocorrem mensalões. Porém, pouco se repara que este argumento precisa pressupor a naturalidade do presidencialismo de coalizão. O discurso não fica de pé se não aceitarmos tal naturalidade.

Um exemplo: grandes pacotes legislativos encaminhados pelo executivo são atributos característicos do presidencialismo de coalizão. A aprovação quase sempre depende da “base aliada”, da ocupação e distribuição de cargos que tem como contrapartida o apoio no congresso. O que foi esboçado nos anos 1980 parece estar em vias de consolidação, ou seja, a primazia pela estabilidade, como sustentáculo da Democracia, hoje ameaça a coerência clientelista ou ideológica atribuídas nas eleições. Antes, o diagnóstico do conflito social como justificativa para a coalizão, agora, a coalizão para escapar do conflito político. Não obstante os discursos em contrário, talvez ainda se tema uma instabilidade tal que ameace as instituições fundamentais do país. Caso contrário, a melhor explicação é a facilidade de governar com a coalizão e não com o conflito, a facilidade de se distanciar da política.

Mas ainda há outra dimensão importante dessa alternativa à coalizão. Antes de desmanchar a estratégia hegemônica dos governos brasileiros, é preciso retomar o fundamento que a gerou. O conflito esteve na origem da justificativa da coalizão. A heterogeneidade de um país em desenvolvimento desordenado cunhou heterogeneidades também nesses conflitos, que dificilmente formariam maiorias isoladas. Uma das teses centrais dos *Artigos Federalistas*, em especial na figura de James Madison, afirma que a pluralidade de interesses pode ser vista como uma aliada à governabilidade se, e somente se, existirem programas claramente estabelecidos. Dada a pluralidade, em contato mútuo, os diversos interesses formariam um conjunto de muitas minorias, de modo que a aprovação de determinada medida exigiria, não um consenso, mas uma ampla aceitação, imputando legitimidade às ações governistas. Retomar o conflito político significa antes retomar as causas que justificaram a coalizão, significa retomar a pluralidade de interesses e paixões. O processo de consolidação da Democracia brasileira, já em curso avançado, pode justificar um retorno do conflito plural

de interesses, o que levaria à premência de debates sucessivos em estratégias não coalizacionistas. O remédio para mensalões não é uma reforma política que garanta maiorias através das eleições, dando cabo às necessidades de coalizões. O remédio para mensalões é repensar o modo de governar coalizacionista.

O fato é que o “presidencialismo de coalizão” não é uma lei natural, não é um condicionante imperativo do nosso sistema e não é o único modo de se governar. O presidencialismo de coalizão é um conforto que se fixou no tempo, se naturalizou pela crença de que ele é natural. Tornou-se, assim, uma profecia autorrealizada. Como os economistas de Chicago gostavam de dizer, para expressar expectativas, se todos acreditarem no mal premente, seja o que for, ele se transformará em verdade econômica. Em estilo mais poético, o violonista Baden Powell dizia que “se todos os tristes quiserem juntos, toda tristeza do mundo vai se acabar”. Não sendo da ordem da natureza, basta deixar de crer na indispensabilidade do presidencialismo de coalizão. A culpa do mensalão não do presidencialismo de coalizão, a culpa é da crença de sua existência na natureza.

Diriam os aristocratas de Tocqueville que nós, brasileiros, aprendemos com o mensalão. Pedagogias à parte, cabe apenas destacar que pouco se atinou para a potência do instrumento CPI em mãos e o lócus legítimo para refletir acerca das instituições públicas. Não foi o suposto fim da impunidade o verdadeiro ganho com o julgamento do mensalão. Também não foi a crítica pseudo-republicana feita ao Tribunal sobre a necessidade de julgar outros mensalões. Mesmo que o STF bise a apresentação, o país está vendo escorrer pelos dedos uma grande oportunidade. Como um bom espetáculo, todos aplaudem de pé quando se chega ao fim. O verdadeiro ganho com o mensalão foi a clarificação de que a CPI é a tensão entre a Democracia e a República e que o papel do STF precisa ser debatido. De lambuja, ele nos faz lembrar que presidencialismo de coalizão não é jabuticaba, nem por existir apenas no Brasil, nem por ser fruto da natureza. A consequência desses aprendizados se mostra na revalidação da estima pública de CPIs. Comemorar as punições é apenas uma pequena parte de um todo mais complexo. Voltam-se os olhos para se certificarem que nunca mais vão voltar. No mundo institucional brasileiro, como nas telas de Magritte, os objetos realistas não formam um conjunto verossímil. Mas, num instante de ilusão, muitos viram um cachimbo com o dizer abaixo: *Ceci n'est pas une pipe*. Como diz Toqueville, “um teatro democrático não prova que a nação está na democracia” (2004, p. 95).

\*\*\*

**Luís Alves Falcão**

Referências bibliográficas:

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional do

caso brasileiro. *DADOS*. Vol. 31, no 1, pp. 5-33, 1988.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *DADOS* vol. 52, no 2, pp. 377-423, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *DADOS* vol. 45, no 2, pp. 303-344, 2002.

\_\_\_\_\_. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. *DADOS* vol. 48, no 4, pp. 737-776, 2005.

LESSA, Renato. *Jabuticaba institucional*. Caderno Aliás, Estadão, 04/06/2011.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos CEBRAP*, no 76, 2006.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *DADOS* vol. 48, no. 4, pp. 845-889, 2005.

PEREIRA, Carlos e MULLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *DADOS*, vol. 45 no 2, pp. 265-302, 2002.

SOUZA, Herbert José de. *Como se faz análise de conjuntura*. Petrópolis: Vozes, 1985.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.