

Entrevista

Entrevista com Rogério Bastos Arantes: Crise, golpismo e reconfiguração no sistema político brasileiro

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2024.2.12>

 **Murilo Calafati Pradella**

Doutorando e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Email: murilopraddella@estudante.ufscar.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8964-8169>

 **André Luis Carneiro Buna**

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Editor-chefe da Agenda Política.

Email: andrebuna@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-8325-8926>

Na esteira de um dos períodos mais turbulentos e desafiadores da política brasileira recente, a Revista Agenda Política publica uma entrevista com o professor Rogério Bastos Arantes, referência nacional no estudo das instituições políticas, do sistema de justiça e da relação entre corrupção e instituições de controle.

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), onde também concluiu sua graduação e mestrado, Arantes é professor do Departamento de Ciência Política da USP e tem contribuído de forma decisiva para o debate sobre o funcionamento e as transformações das instituições no Brasil. Seus trabalhos abordam temas como o constitucionalismo comparado, o papel do sistema de justiça, a corrupção e as instituições de controle.

Esta entrevista alinha-se ao dossiê temático Balanço das Eleições 2022, reforçando o esforço da Agenda Política de reunir interpretações qualificadas sobre os impactos institucionais, partidários e eleitorais do último pleito presidencial.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Na conversa, o professor faz um balanço abrangente das eleições de 2022, situando o processo eleitoral no contexto de uma “década política perdida”, marcada pelas rupturas iniciadas nas jornadas de junho de 2013 e pela ascensão de novas forças políticas após a operação Lava Jato. Arantes analisa ainda a consolidação de uma nova dualidade política no país, o fortalecimento do Legislativo e as possíveis configurações e críticas a um “governo da coalizão congressional”.

A entrevista percorre temas centrais para compreender a conjuntura atual: as mudanças no quadro partidário, o papel do Congresso e do Judiciário, os efeitos de uma possível alienação eleitoral, não evidenciada, e os cenários que se desenham para a disputa de 2026. O resultado é uma reflexão lúcida e provocadora sobre os rumos da democracia brasileira e as reconfigurações do poder em um momento de rearranjo do bolsonarismo.

Murilo Calafati Pradella e André Luis Carneiro Buna: Professor Rogério Arantes, de forma resumida, como o sistema político brasileiro chegou nas eleições de 2022?

Rogério Bastos Arantes: Essa não é uma tarefa simples, mas se olharmos especialmente para a eleição de 2022, não há dúvida de que o Brasil chegou até ela com a democracia sob risco de uma ruptura institucional, causado pela intenção de Bolsonaro de permanecer no poder a qualquer custo. Desde o primeiro ano de governo, Bolsonaro disse a que veio, alimentando a indústria de *fake news*, mantendo seu eleitorado ativado em modo anti-institucional, cenário que evoluiu para os chamados atos antidemocráticos que no começo de 2020 pediram o fechamento do Congresso e do STF, além do oxímoro da “intervenção militar constitucional”. A pandemia interrompeu por um tempo as manifestações de rua, mas o 7 de setembro de 2021 voltou a mobilizar com força o bolsonarismo e o fantasma do golpe. Empolgado, Bolsonaro chegou a proclamar sua independência naquele dia, afirmando frente à multidão que não mais cumpriria decisões do STF [Supremo Tribunal Federal] e atacou pessoalmente um de seus ministros, Alexandre de Moraes. O tribunal, que já vinha conduzindo os inquéritos das *fake news* e dos atos antidemocráticos, não se curvou e Bolsonaro teve que recuar por meio da intermediação do letrista Michel Temer, que ajudou o presidente a escrever uma carta tirando o peso de suas declarações anteriores. Nesse cenário, ingressamos em 2022 com um Bolsonaro de duas cabeças. Uma delas afirmava que disputaria e ganharia a reeleição no voto, assumindo para isso uma feição populista. De fato, Bolsonaro abrigou-se no PL [Partido Liberal] de Valdemar da Costa Neto, escolheu um vice para servir de escudo anti-*impeachment*, coligou-se com PP [Partido Progressista] e Republicanos, partidos do Centrão que o ajudaram a patrocinar a maior derrama de dinheiro público para fins eleitorais da história da democracia ocidental, com a PEC [Proposta de Emenda à Constituição] dos combustíveis, o aumento do valor do Auxílio Brasil, o voucher dos caminhoneiros e taxistas, dentre outros (por sinal, o Brasil é hoje o único país do mundo que tem “motorista de táxi” escrito na constituição).

A segunda cabeça investiu contra a democracia eleitoral ao atacar frontalmente as urnas eletrônicas, disseminar internacionalmente a versão de que o sistema brasileiro não era confiável, de que só perderia as eleições em caso de fraude e confrontou diretamente o Tribunal Superior Eleitoral, presidido pelo mesmo ministro alvo do bolsonarismo, Alexandre de Moraes. As investigações sobre o 8 de janeiro de 2023 demonstrariam o quanto a segunda cabeça bolsonarista havia avançado em 2022 na orquestração de um golpe de Estado, cuja minuta, aliás, elegia a sede do TSE [Tribunal Superior Eleitoral] como *locus* da decretação do Estado de Defesa.

Mas se chegamos dessa forma nas eleições de 2022, eu preciso dizer que o autoritarismo eleitoral ou o golpismo de versão convencional representados por essas duas cabeças emergiram do desgaste do sistema político que veio se arrastando há mais de 10 anos no Brasil.

Podemos explorar as raízes mais profundas dessa crise que se arrasta há tanto tempo, mas do ponto de vista estritamente eleitoral, é importante lembrar que a dinâmica das eleições presidenciais obedeceu, durante um bom período, aquilo que, segundo as leis de Duverger, se espera de um sistema eleitoral majoritário de dois turnos.

Adaptando um pouco uma de suas leis, mais de dois partidos disputavam o primeiro turno, apenas dois prosseguiram ao segundo e, com o tempo e a reprodução desse padrão, os efeitos mecânico e psicológico foram impondo o padrão bipartidário PSDB-PT por duas décadas, entre 1994 e 2014, sobre direções partidárias e sobre eleitores. Foi a desestabilização desse padrão que abriu brecha para o surgimento de uma força política mais à direita, *anti-establishment* mas também anti-institucional e antidemocrática, o bolsonarismo, que venceu eleitoralmente em 2018 e ameaçou permanecer no poder por vias tortas em 2022, depois de ter sido derrotado nas urnas. Então, analisando de forma *ex post*, é um alívio poder dizer hoje que a democracia é “*the only game in town*”, para usar a famosa expressão, mas foi e tem sido um sufoco garantir isto no Brasil contemporâneo.

Murilo Calafati Pradella e André Luis Carneiro Buna: É bastante interessante a sua colocação sobre a desestabilização da lógica bipartidária que havia predominado entre 1994 e 2014. Contudo, depois da eleição completamente atípica de 2018, disputada entre um candidato de extrema-direita que se dizia *outsider* e um PT [Partido dos Trabalhadores] órfão de sua principal liderança (Lula se encontrava preso), a eleição de 2022 colocou frente a frente a força do bolsonarismo e uma grande frente de oposição liderada por Lula. Como o senhor analisa a trajetória das eleições presidenciais que forjou essa nova dualidade em 2022?

Rogério Bastos Arantes: A pergunta pede, na verdade, uma análise da eleição de 2022 à luz da de uma sequência que começa em 2014, quando o padrão que mencionei anteriormente começa a se desestabilizar. E para fazer essa retrospectiva, seguindo a linha da primeira resposta, eu diria que o país poderia ter seguido com o bipartidarismo presidencial PT *versus* PSDB por mais tempo, se as jornadas de junho de 2013 e a Lava Jato de 2014 não tivessem desestruturado o sistema político brasileiro. Então, para compreender 2022, é preciso compreender 2018; e para compreender 2018 é preciso compreender

2014, e nessa direção a gente acaba voltando a esses dois grandes eventos. Na verdade, eu diria que as jornadas de junho de 2013 e a Lava Jato foram revoluções gêmeas que afetaram profundamente o *modus operandi* do sistema político e, particularmente, do sistema partidário.

De um lado, as jornadas de 2013 fizeram germinar a semente da polarização política, com a novidade dos protestos de rua liderados por movimentos de direita e que somente ficariam mais nítidos a partir de 2014, quando passaram a erguer a bandeira do *impeachment* de Dilma. Mas os pesquisadores das jornadas de junho já demonstraram como os grupos de direita estavam nascendo ali, firmes e fortes, ao lado de organizações de esquerda que iniciaram os protestos, acreditando na nossa primavera árabe. Pois das flores dessa primavera só sobraram os espinhos. Quando eu falo em revoluções gêmeas é porque as jornadas de junho não se limitaram à defesa da mobilidade urbana, do transporte público, da saúde, da educação, mas trouxeram, com força, a pauta do combate à corrupção.

E foi essa onda que impulsionou a Lava Jato iniciada em Curitiba a acreditar que poderia atingir o coração do sistema político – demolindo o sistema partidário – e a cabeça que os procuradores colocaram no centro de um *powerpoint*. É importante lembrar isto: entre 2003 e 2013, assistíamos operações diárias da Polícia Federal e do Ministério Público, amparadas por ordens judiciais, desbaratando esquemas de corrupção e do crime organizado por todos os cantos do país, sem que isso representasse ao mesmo tempo uma crise institucional. Foi a politização da Lava Jato que, como revolução gêmea das jornadas de junho de 2013, colocou os fins à frente dos meios. Na política, nos ensinou Maquiavel, tudo bem, mas na Justiça a legitimação das decisões não se dá pelo resultado, mas pelos meios empregados, e por isso a Lava Jato caiu posteriormente em desgraça quando seu *modus operandi* foi revelado. Seja como for, a operação não apenas pôs a perder o combate incremental à corrupção que vinha sendo feito durante os governos petistas como mergulhou a democracia na sua maior crise desde que retornamos a ela nos anos 1980.

Esse é o pano de fundo da sequência de eleições que começa em 2014. E quando Aécio Neves questionou o resultado das eleições de 2014, chacoalhando o delicado princípio que sustenta a democracia – o perdedor volta para casa – era o sinal de que a desinstitucionalização do regime democrático tinha se iniciado como processo. Mas outro fato pós-eleição de 2014 tão importante quanto, ainda que menosprezado à época pelos analistas e pelo próprio *mainstream* do sistema político, foi a declaração de Bolsonaro de que seria candidato a presidente da República na próxima eleição. Quando o processo de *impeachment* de Dilma ganha força e os protestos de rua se avolumam em 2016, Aécio Neves e a comitiva do PSDB [Partido da Social Democracia Brasileira] são impedidos de subir no caminhão de som do MBL [Movimento Brasil Livre] na grande manifestação de março de 2016, na Avenida Paulista. Ele, que achava que seguiria sendo o líder da oposição, ouviu o recado de que o bipartidarismo presidencial não teria mais o PSDB como força antipetista na eleição seguinte. Como alguns disseram à época, era preciso um candidato mais parrudo e de preferência *outsider* em relação ao sistema político tradicional para derrotar o PT. E assim se deu rumo à eleição de 2018, especialmente depois que Aécio Neves e a coalizão que derrubou Dilma para enfrentar a Lava Jato foi igualmente atingida pelas flechas de Rodrigo Janot, inviabilizando PSDB e PMDB [Partido do

Movimento Democrático Brasileiro] e abrindo caminho para uma candidatura mais à direita, a de Bolsonaro. É importante lembrar que nas grandes manifestações *pró-impeachment* aparece também a campanha pela intervenção militar constitucional, mostrando que essa força à direita não contaria apenas com Bolsonaro candidato civil à presidência, mas com as Forças Armadas se preciso fosse para tirar o PT do poder.

Bem, em 2018 a Lava Jato ainda fez o serviço de tirar Lula da disputa eleitoral, de modo que o caminho para ascensão de Bolsonaro se viu facilitado, àquela altura com o sistema partidário em frangalhos e incapaz de impedir a vitória de alguém que se apresentava como outsider sem nunca ter sido propriamente um. Estávamos cumprindo à risca o *script* de Levitsky e Ziblatt em *Como as Democracias Morrem*¹.

Ao tomar posse, o inesperado presidente radicalizou seu discurso autoritário e estimulou um movimento de extrema-direita iliberal e anticonstitucional. Montou um ministério com negacionistas e sabotadores nas políticas públicas, muitos militares em cargos civis, o líder da Lava Jato no Ministério da Justiça e um anarcocapitalista com conta bancária em paraíso fiscal na Fazenda. Talvez o pior erro de Bolsonaro tenha sido esse ataque simultâneo e de largo espectro ao regime político erguido a partir da Constituição de 1988, o que levou o centro fisiológico a manter com ele apenas uma relação comensal e o centro democrático a se juntar com a oposição de modo a frear eventuais medidas autoritárias do presidente. A própria revisão da Lava Jato feita pelo STF, que culminou na libertação de Lula no final de 2019, compõe esse quadro de reação de uma ampla coalizão, política e judicial, que podemos apelidar de os “filhos de 1988”. E como já assinaei, foi assim que chegamos em 2022, com um Bolsonaro ambíguo em relação à via que lhe permitiria se manter na presidência e uma oposição que apelou para a defesa do regime democrático ameaçado pela hipótese de reeleição do presidente autoritário. A polarização foi intensa, suplantando qualquer possibilidade de uma terceira via, mas quando Lula convidou Alckmin para ser seu vice formou-se uma “segunda-via-e-meia”, juntando a partir daí um amplo espectro político e social em torno da causa democrática. Desse modo Lula ganhou a eleição, ainda que por margem estreita de votos.

Murilo Calafati Pradella e André Luis Carneiro Buna: Recentemente, o senhor falou que essa foi uma “década política perdida”. Como o senhor já explicou, este processo teria começado nas jornadas de junho de 2013 e nas investigações da operação Lava Jato, culminando no governo Bolsonaro. O senhor poderia aprofundar esse diagnóstico?

Rogério Bastos Arantes: Sim, eu falo dessa década como uma década política perdida, por analogia aos anos 1980, quando tivemos a chamada década perdida em termos econômicos. Foi uma década política perdida não apenas pela crise da democracia que se instalou entre nós e pelo risco que corremos de perdê-la nesse período, mas, sobretudo pelo fato de termos interrompido o combate à corrupção e

¹ LEVITSKY, S; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2018.

ao crime organizado que vinha se institucionalizando em termos incrementais desde 2003, com o fortalecimento da Polícia Federal e do Ministério Público, uma atuação mais consequente do Poder Judiciário, sem falar nos outros órgãos de controle que receberam investimentos durante essa década e que vinham se traduzindo, como eu já mencionei, em operações diárias de combate à corrupção e ao crime organizado. Então, a Lava Jato, com a intenção de acelerar esse processo, colocou os fins à frente dos meios e, politizando seus alvos, pôs a perder esse investimento e esse processo incremental. É uma década perdida nesse sentido. E nós também interrompemos o processo de construção do *Welfare State* brasileiro, inaugurado em 1988, e que se baseava no rodízio de forças entre PSDB e PT, no qual, de um lado, havia uma força partidária que domou o tigre da inflação e sempre foi mais preocupada com o equilíbrio fiscal das contas públicas, enquanto a segunda, quando chega ao poder, aumenta o gasto público buscando acelerar a construção das políticas sociais com vistas à redução das desigualdades. Então, o Brasil parecia ter engrenado o clássico jogo de forças que notabiliza o *Welfare State* keynesiano, pelo menos entre 1994 e 2014, quando a coisa começa a desmoronar. A partir daí, perdemos duas coisas importantes que vínhamos desenvolvendo no Brasil: de um lado, o combate à corrupção e ao crime organizado; e, de outro, o desenvolvimento do estado de bem-estar social. E de quebra encetamos um processo de desinstitucionalização da democracia. É por isso que eu falo em década política perdida.

305

Murilo Calafati Pradella e André Luis Carneiro Buna: Também em entrevista recente o senhor discutiu a possibilidade de uma nova forma de configuração do sistema político brasileiro, que poderia ser apelidada de “governo da coalizão congressional”. O senhor poderia aprofundar essa interpretação?

Rogério Bastos Arantes: Quem tem utilizado a expressão “governo congressional” no debate público é o meu colega e coautor, o professor Cláudio Couto (FGV-SP), mas eu não sei se chego a tanto, de falar de um governo congressional por substituição, de um lado, do presidencialismo de coalizão e, por outro, daquilo que alguns afirmam ser uma espécie de parlamentarismo disfarçado. Seja como for, o que essas expressões visam apontar é o processo de enfraquecimento institucional da presidência e de fortalecimento do Congresso Nacional, no que estamos todos de acordo. De minha parte, na verdade, eu prefiro falar em “maioria congressional” e não propriamente em governo congressional, por referência a uma maioria parlamentar que se descolou em grande medida do Executivo e aprendeu que os mecanismos centralizados do processo legislativo podem ser utilizados em seu próprio benefício, e não apenas para atender à agenda legislativa do presidente, como colocado inicialmente pela teoria do presidencialismo de coalizão. Por outro lado, não creio que essa maioria possa substituir o governo presidencial completamente, porque ela também tem limites políticos e institucionais evidentes.

Murilo Calafati Pradella e André Luis Carneiro Buna: E como se deu a formação dessa maioria congressional?

Rogério Bastos Arantes: Ela se deu por uma combinação de razões políticas e mudanças institucionais. Quanto às primeiras, essa maioria congressual tem origem política clara e bem datada. Ela surge no processo de deposição de Dilma Rousseff. Inicialmente, ela se organizou com base no *script* de Romero Jucá, no diálogo com Sérgio Machado, no sentido de que ou ela conquistava a presidência da República e, por meio da presidência e de seus instrumentos de poder, faria frente à Lava Jato, ou o sistema partidário inteiro iria para o brejo com o avanço da operação levada a cabo pelo esquadrão de Curitiba. Então, a gente sabe que, a despeito das dificuldades de Dilma de manter sua coalizão desde o primeiro mandato, sem que partidos da base aliada tivessem se juntado aos partidos de oposição para promover o *impeachment*, a deposição não teria ocorrido. Então, a questão que fica é: o que levou os partidos da própria base aliada, que já estavam no governo, a desembarcar na estação do *impeachment* para pegar novamente o trem sob o comando de outro maquinista? É estranho e não faz sentido lógico ajudar a depor a presidente de um governo do qual você faz parte, para colocar um outro no lugar, redividindo assim o governo com partidos da oposição. Esse movimento só tem explicação se for nessa chave, ou seja, Dilma não fez frente aos avanços da Operação Lava Jato e era preciso colocar alguém naquela cadeira que o fizesse. E esse alguém, no *script* Jucá-Machado, era o Michel [Temer], quiçá com Supremo, com tudo. Assim se forjou uma nova maioria congressual, voltada para a sua própria sobrevivência, e o processo de sua constituição e o novo governo que soube instalar serviram de aprendizado, isto é, os instrumentos de um legislativo centralizado poderiam ser utilizados para coordenar parlamentares e partidos de modo independente do executivo, para fins próprios. A teoria do presidencialismo de coalizão ignorou essa possibilidade, mas a ameaça da Lava Jato o tornou possível. Assim, a experiência deixou então como legado político a ideia de que é possível fazer coisas importantes desde que essa maioria congressual se organize e se deixe coordenar para certas finalidades.

Nesse processo houve também um fortalecimento da presidência da Câmara dos Deputados, que começa com o próprio Eduardo Cunha, apesar de seus métodos questionáveis e de seu fim melancólico, depois de ter viabilizado o *impeachment* de Rousseff. O fenômeno adquire maturidade com Rodrigo Maia, que governou essa maioria congressual durante o combalido governo Temer e avançou pelos dois primeiros anos de Bolsonaro, que optou por um governo minoritário do ponto de vista da coalizão partidária parlamentar, abrindo mais caminho, portanto, para que o processo político e a governabilidade do país fossem galvanizados pela Câmara dos Deputados e particularmente pela figura de seu presidente. Resumindo, essa maioria congressual se forma no processo de *impeachment*, atravessa o governo Temer e o governo Bolsonaro, reproduz-se com Arthur Lira – que aperfeiçoou os mecanismos distributivos que alimentam essa maioria via orçamento secreto, emendas de relator e emendas Pix – e segue em alguma medida sustentando e sendo sustentada com Hugo Mota. E aqui já estamos no terreno das mudanças institucionais.

É importante lembrar que a teoria do presidencialismo de coalizão se baseou no argumento de que, ao lado da força e do poder de agenda do executivo, a centralização dos trabalhos legislativos tornava possível coordenar parlamentares e partidos para que a coalizão governamental pudesse

efetivamente funcionar. Pois bem, o que talvez não se previu nos primórdios da teoria é que esse congresso centralizado poderia funcionar não apenas em resposta ou em benefício do poder executivo, mas também em função de uma maioria que se constitui a partir do próprio Congresso e que se beneficia dos instrumentos da centralização do processo legislativo para seus próprios fins.

Murilo Calafati Pradella e André Luis Carneiro Buna: De que instrumentos essa maioria dispõe para governar?

Rogério Bastos Arantes: Um instrumento menosprezado pela teoria do presidencialismo de coalizão é o do emendamento constitucional. Os estudos orientados por essa teoria se debruçaram sobre medidas provisórias e leis ordinárias, principalmente, e não perceberam o que se passava no andar de cima das emendas constitucionais. A aprovação de PECs é a forma como o Congresso pode governar a federação, pode se sobrepor ao controle constitucional pelo judiciário e pelo STF (ressalvadas as hipóteses relativas a cláusulas pétreas), mas também sobre o poder Executivo, que pode até propor emendas, mas não pode vetar as emendas finalmente aprovadas pelo Legislativo. E é assim que o Brasil se notabiliza no cenário internacional como um dos países que mais emenda sua constituição, mas esse emendamento não diz respeito à estrutura do Estado brasileiro ou do nosso regime político, como em geral ocorre em outras democracias que reformam suas constituições.

307

No Brasil, o emendamento visa, sobretudo, a introdução ou reforma de políticas públicas, conduzidas pelo Congresso Nacional em processo bicameral comparativamente simples, mas que termina sem que o poder Executivo tenha a oportunidade de vetar parcial ou totalmente as emendas aprovadas pelo Congresso. Então, o emendamento é uma via pela qual o Congresso governa o sistema político, não só porque a última palavra é sempre dele, mas porque a ausência de veto pelo Executivo dispensa o jogo de antecipação de preferências. E mesmo quando olhamos para quem propõe as emendas constitucionais aprovadas, somente no governo Fernando Henrique Cardoso é que o poder Executivo teve algum protagonismo nas proposições. De lá para cá, as iniciativas de PECs aprovadas, na sua grande maioria, têm sido do próprio Congresso. Foi por meio delas, por exemplo, que o legislativo trouxe para si o controle de parte do orçamento, de sua execução obrigatória e à revelia dos procedimentos de implementação e sobretudo de fiscalização e transparência a cargo do Executivo. Foi também por meio de emendas que o Congresso constitucionalizou suas preferências sobre as regras do jogo eleitoral e partidário, depois de sucessivas investidas do Judiciário nessa área.

Murilo Calafati Pradella e André Luis Carneiro Buna: Por sinal, como o senhor vê as transformações recentes do quadro partidário e o impacto das eleições de 2022 nessa dimensão?

Rogério Bastos Arantes: Eu considero que o sistema partidário brasileiro está passando por um processo de cartelização, no sentido mais preciso da expressão cunhada por Katz e Mair (1995)². Esse processo está conjugado ao primeiro – o da formação da maioria congressual que puxa cada vez mais as rédeas da governabilidade política – mas tem suas razões mais específicas. O processo de cartelização também começou lá nos idos de 2013, 2014, quando o Supremo Tribunal Federal inicia um julgamento que só vai concluir em 2015, estabelecendo o fim das doações empresariais. O contexto era o das revelações da Lava Jato sobre as formas de financiamento da classe política, mas o julgamento ficou também conhecido pelo pedido de vista feito e mantido por vários meses pelo Ministro Gilmar Mendes. “Devolve Gilmar” foi um movimento que ganhou até as ruas, mas o ministro assumiu publicamente que sua atitude visava permitir que a oposição pudesse receber doações empresariais e fazer caixa para enfrentar o PT em 2014. Em 2015, o STF finalmente concluiu pela inconstitucionalidade dessas doações, mas Eduardo Cunha liderou a Câmara na aprovação de uma lei que reiterava a possibilidade, enquanto Dilma, estribada pela decisão do STF, vetou o dispositivo que trazia de volta as doações empresariais. Abrindo um parêntese, não se entende a governabilidade política do país sem analisar a interação entre Congresso, Presidência e Supremo e o caso do fim das doações empresariais é um ótimo exemplo nesse sentido.

A cartelização tem início no veto às doações empresariais. O próximo passo foi turbinar o financiamento público de partidos e eleições, criando o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, que manteve o valor financeiro que vinha sendo obtido pelas doações empresariais. Então, o sistema político não perdeu dinheiro na mudança; ele apenas ajustou a fonte, que agora passou a ser o Estado e os recursos públicos. Todavia, como o fundo público não é tão elástico como o financiamento privado por empresas (que vinha crescendo eleição após eleição), partidos e parlamentares finalmente se convenceram da necessidade de implementar a velha agenda de reforma política destinada a interromper ou mesmo reduzir a fragmentação partidária, a fim de evitar o ingresso de novos partidos na partilha dos recursos públicos. É nesse cenário que ocorre a aprovação da cláusula de desempenho e o fim das coligações eleitorais, dois mecanismos que juntos têm se mostrado eficientes na redução do número de partidos, conforme podemos observar a partir das eleições municipais e gerais de 2020, 2022 e 2024. Frise-se, tais mudanças foram constitucionalizadas pelo Congresso e não mais instituídas por lei ordinária como vinham sendo feitas até então as reformas eleitorais. Em resumo, de um lado você tem uma ampliação de poder dessa maioria congressual que ganha terreno por sobre o Executivo, o Judiciário e a federação, dispondo de instrumentos próprios de governabilidade política como o emendamento constitucional. E de outro você tem um processo de redução do número de partidos políticos que está levando à cartelização do sistema partidário, cada vez mais dependente do Estado e dos recursos públicos, como a pesquisa comparada nos ensinou. Os dois processos – de fortalecimento do legislativo e de cartelização do sistema partidário – parecem caminhar juntos e se reforçam mutuamente, alterando o antigo equilíbrio das relações de poderes no Brasil.

² KATZ, R; MAIR, P. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party” *Party Politics*, 1, p. 5-28, 1995.

Murilo Calafati Pradella e André Luis Carneiro Buna: Em entrevista ao Canal UOL em 2024, o senhor trouxe dados interessantes sobre a alienação eleitoral, tratando especificamente da diminuição dos votos válidos (brancos e nulos). Como o senhor entende este fenômeno que parece ter chegado ao seu ápice em 2022? Seria o início do fim da dita crise de representatividade ou apenas efeitos secundários da disputa eleitoral partidária? É possível estabelecer alguma relação com sua análise precedente sobre a cartelização do sistema partidário e o fortalecimento do Legislativo?

Rogério Bastos Arantes: Esse tema surgiu no contexto das eleições de 2022 também por conta do fenômeno da abstenção eleitoral, que, segundo alguns, tinha aumentado significativamente e estaria avançando a cada eleição. Entretanto, olhando os dados, o que se verifica é que tanto a abstenção eleitoral – que é a ausência do eleitor na votação – como a alienação eleitoral – que é um conceito mais amplo e que inclui também os votos em branco e nulos – não correspondem à narrativa dominante, antes são estáveis no tempo ou, o que é mais surpreendente, tem diminuído significativamente no caso da soma dos votos em branco e nulos.

Em termos comparativos internacionais, a nossa abstenção não é das maiores e a nossa alienação eleitoral menos ainda. A abstenção eleitoral é um fenômeno multicausal. Não é possível cravar que se trata de uma rejeição ao sistema político, sendo praticada pelo eleitor que não quer ir às urnas. Há diversas causas do fenômeno. Uma delas diz respeito ao cadastro eleitoral. Por exemplo, a Justiça Eleitoral perdoou os eleitores que não compareceram nas eleições municipais de 2020, em função do contexto da pandemia. Esse perdão impediu que os cartórios eleitorais executassem a regra de retirar do cadastro eleitoral eleitores que, por três eleições consecutivas, deixaram de votar. Na medida em que essa retirada é feita pela Justiça Eleitoral, realiza-se regularmente uma limpeza do cadastro. Todavia, essa limpeza deixou de ser feita depois das eleições de 2020, permitindo que nas eleições de 2022 e 2024 os cadastros da Justiça Eleitoral estivessem desatualizados, inflacionando os números da abstenção (por conta dos eleitores que deveriam ter deixado a lista pela limpeza regular, mas continuaram afetando a estatística de não comparecimento). O cadastro será atualizado com vistas à eleição de 2026 e daí poderemos avaliar melhor o fenômeno da abstenção eleitoral.

E já que falei que se trata de um fenômeno multicausal, deixe-me indicar uma segunda causa além do problema do cadastro: em 2022, a campanha de Bolsonaro tentou elevar a abstenção nos redutos petistas no segundo turno, lançando mão de expedientes abaixo da cintura como os bloqueios da PRF [Polícia Rodoviária Federal]. Há estudos que mostram que em cenários como aquele, o aumento da abstenção prejudica a oposição e favorece o incumbente. Não sabemos ao certo a extensão da abstenção causada deliberadamente pelas ações do governo, mas essa modalidade deve entrar na conta e foge completamente à ideia de abstenção como deserção do eleitor do jogo democrático. No caso, ele foi impedido de participar.

Com relação aos votos em branco e nulos, eu tenho algo mais específico a dizer, que é destacar o fato de que, nas eleições de 2022, em 20 das 27 unidades federativas brasileiras a soma dos votos em branco e nulos foi maior para governador de estado do que para deputado federal. O que isso significa?

É um dado que impressiona, porque, afinal de contas, o senso comum diz que o cargo de deputado federal é menos importante para o eleitor, que ele tem mais dificuldade de escolher um candidato, que ele vota mais frequentemente em branco ou anula como forma de protesto, mas 9 em 10 votos foram aproveitados; apenas um foi desperdiçado. Como explicar isso? O fato é que esse encontro entre eleitor e Câmara dos Deputados é cada vez mais forte no Brasil e as candidaturas a deputado federal estão em luta por este voto e não o desperdiçam. E quanto mais competitiva e agressiva é essa luta, mais dinheiro é necessário para obter êxito na disputa eleitoral. Ou seja, mais recursos públicos é preciso, mais emendas orçamentárias para atender a base eleitoral. Isso tem criado uma dinâmica que possivelmente envolve aspectos positivos e negativos, mas tudo indica que se trata de um encaixe entre a disputa para a Câmara dos Deputados, o aproveitamento eficiente do voto, a cartelização partidária e o empoderamento do próprio Congresso no controle dos recursos que lhe interessam. Uma coisa está movendo a outra, muito provavelmente.

Murilo Calafati Pradella e André Luis Carneiro Buna: Esse diagnóstico é interessante, sobretudo se considerarmos que a análise política sempre atribuiu ao Congresso um papel meramente reativo e agora ele passa a ser propositivo e a assumir um novo protagonismo na democracia brasileira. Qual é a sua percepção?

310

Rogério Bastos Arantes: Sim, eu estou falando de um reequilíbrio nas relações entre os poderes, mas eu não usaria certas expressões para designar tanto o que o Legislativo era antes quanto o que está representando agora. Primeiramente, o Congresso não era nem foi um poder meramente reativo. Na teoria do presidencialismo de coalizão, ainda que numa primeira etapa se tenha dado muita ênfase à força do Executivo, logo a teoria migra para o argumento de que um presidente sem uma coalizão congressional consistente para operar os instrumentos centralizados do legislativo não alcança êxito. Mas isso não quer dizer que o Congresso tinha uma posição meramente reativa. Já há estudos demonstrando como o Congresso é protagonista no processo legislativo que envolve projetos de lei de interesse do Executivo ou medidas provisórias encaminhadas pelo presidente. O Congresso interage com o presidente na tramitação legislativa, até com certa altivez e com capacidade de interferir nas políticas públicas de um modo geral. Então, olhando para o passado, eu não vejo um poder legislativo passivo e se eu recorrer à série histórica do emendamento constitucional, conforme falei anteriormente, daí eu vejo um congresso liderando e não a reboque.

Quanto a hoje, se as mudanças acarretaram maior poder para o próprio Congresso, vis-à-vis o Executivo, aí também eu não posso, digamos assim, tomar isso como um fato positivo. A afirmação do Legislativo até poderia ser comemorada como bom sinal de um regime democrático, mas em que direção essas mudanças estão ocorrendo? Elas ocorrem sobretudo no controle dos recursos públicos via maior controle do orçamento e pela ampliação do financiamento eleitoral que atinge a cifra de bilhões. Trata-se de um montante muito significativo que está financiando a classe política em termos eleitorais e que me parece, no mínimo, problemático tendo em vista o valor absoluto. Ademais, em

segundo lugar, no que diz respeito à governança do país, o fato de que boa parte do orçamento hoje migrou para um lugar bem menos transparente, no qual não é possível avaliar a eficiência do gasto público, no qual sequer é possível avaliar se o dinheiro está chegando ao destino esperado, porque tudo tem se passado de uma maneira obscura, sem transparência e sem rastreabilidade, é algo que não enseja comemoração.

Murilo Calafati Pradella e André Luis Carneiro Buna: Esse tema é uma boa ponte para tratarmos do papel do Judiciário nesse novo equilíbrio de poderes que o senhor está mencionando. Poderia desenvolver essa análise?

Rogério Bastos Arantes: É interessante observar que hoje o principal controlador do chamado orçamento secreto das emendas parlamentares é um ministro do Supremo Tribunal Federal, escolhido pelo presidente eleito em 2022 para ocupar a vaga aberta pela aposentadoria da ministra Rosa Weber. Antes disso, na verdade, podemos considerar que o 8 de janeiro aproximou muito o STF e a Presidência da República, reconfigurando assim a governabilidade política do país. Isto se deu por algumas razões. A primeira é que caberia ao Supremo Tribunal Federal, como de fato coube, presidir os inquéritos abertos para investigar o que se passou no 8 de janeiro e antes do 8 de janeiro os ataques às instituições democráticas promovidos pelo bolsonarismo, conforme tratei no início da entrevista. As duas cabeças de ponte do bolsonarismo – a autoritária eleitoral e a golpista tradicional – não impediram a vitória da oposição e isso se deveu principalmente à atuação do Judiciário, que revisou a Lava Jato, liberou Lula da prisão, manteve-se firme na defesa das urnas eletrônicas, neutralizou manobras de variados tipos, inclusive no dia da eleição (no episódio envolvendo os bloqueios da PRF), e diplomou o presidente eleito. Nesse cenário, houve natural aproximação entre o novo presidente e o STF, na chave da defesa unida da democracia, mas o 8 de janeiro aprofundou esse processo, já que as sedes dos três poderes foram gravemente atacadas pelos golpistas. O STF, em particular, em um raro momento de unidade interna de seus 11 ministros, assumiu a frente das investigações e deu o devido tratamento criminal ao ocorrido, culminando com a condenação de Bolsonaro e de seus asseclas.

Em segundo lugar, as nomeações que Lula pôde fazer já nos primeiros anos de governo, preenchendo duas vagas com a nomeação de Cristiano Zanin e Flávio Dino, representaram importante mudança de padrão em relação à sua passagem anterior pela presidência, entre 2003 e 2010. Lula III não recorreu a juristas independentes nem cedeu a argumentos de representação de gênero ou raça, mas recorreu a nomes de confiança como Cristiano Zanin e de larga experiência política (mas também judicial) como Flávio Dino. A aproximação não se limita a essa renovação da composição ou ao pacto em defesa da democracia, mas parece ter se estendido a decisões substantivas da corte, como as que têm evitado impactos financeiros de grande monta sobre o Poder Executivo, ajudando assim no equilíbrio fiscal, culminando com o papel desempenhado por Flávio Dino, que se tornou uma espécie de Relator Geral Judicial do orçamento. A estratégia empregada por Dino é engenhosa, pois manda o Executivo suspender a execução obrigatória (sic) de emendas até que seu caminho, destino e eficácia sejam

rastreados e demonstrados. Desse modo, usa o Executivo para atingir o Legislativo, sem fazê-lo tão diretamente, enquanto com a outra mão aciona os órgãos de controle interno e externo para investigar suspeitas que recaem sobre ambos. Essa é a riqueza da nossa triangulação de poderes ou a forma como o ministro faz o “drible da vaca”, pega a bola lá do outro lado e sai na cara do gol.

Murilo Calafati Pradella e André Luis Carneiro Buna: Por fim, como o senhor projeta o cenário de competição política eleitoral para 2026?

Rogério Bastos Arantes: Bem, estamos a um ano da próxima eleição geral e política é como nuvem, se você olha ela agora está de um jeito; daqui a pouco, está de outro. Fazer projeções é sempre arriscado. Se a eleição fosse hoje, estaria transcorrendo num cenário em que a direita está enfrentando grandes dificuldades para colocar um nome competitivo na disputa com o presidente Lula, tendo em vista a condenação de Bolsonaro e a incerteza quanto à linha sucessória do bolsonarismo. Lula, por sua vez, reconquistou popularidade e aprovação de governo graças a alterações na sua política de comunicação, mas também em função de avanços em algumas políticas públicas e principalmente do tarifaço norte-americano e dos conflitos que se seguiram, colocando em xeque a soberania nacional que o governo Lula soube defender, galvanizando a opinião pública. Nesse cenário, Bolsonaro e o bolsonarismo sofreram uma dupla derrota. Internamente, seu líder máximo foi condenado, cumprirá pena e está afastado do jogo político. Externamente, a PEB, ou Política Externa Bolsonarista (ou se quiserem, a Política Externa do Bananinha) que mobilizou Trump contra o Brasil e particularmente contra o STF e seus ministros individuais naufragou melancolicamente.

Hoje, as nuvens caminham para a reeleição de Lula, neste cenário de dificuldade para a direita encontrar um candidato competitivo. Por outro lado, nuvens escuras cobrem a eleição do Congresso Nacional, que caminha para acentuar uma configuração de centro-direita, com destaque para a disputa pelo Senado, casa que ratifica escolhas presidenciais para altos cargos e tem a atribuição de implementar *impeachment* de ministros do STF.

Em suma, o cenário hoje parece bastante previsível, porém sob ventos contraditórios que ainda podem mudar a direção das nuvens. A reeleição de Lula é uma grande possibilidade, mas não necessariamente virá acompanhada de uma melhora da representação junto ao Congresso Nacional, que segue fortalecido e rivalizando com o Executivo e o STF nessa nossa instigante separação de poderes. Para nós, cientistas políticos, é diversão garantida, seja na forma de um bom romance, que às vezes parece comédia ou uma inacreditável ficção, mas precisamos também estar sempre preparados para quando se apresenta como terror.