



200

200 ANOS DE INDEPENDÊNCIA.  
**A INDÚSTRIA E O  
FUTURO DO BRASIL.**



Confederação Nacional da Indústria  
**PELO FUTURO DA INDÚSTRIA**



# EVOLUÇÃO POLÍTICA

# A QUALIDADE DA DEMOCRACIA NACIONAL

## José Álvaro Moisés



*Cientista político, é professor do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP), onde coordena o Grupo de Pesquisa da Qualidade da Democracia. É autor, entre outros, dos seguintes livros: "A crise da democracia representativa e o neopopulismo no Brasil", "Crises da democracia: o papel do Congresso, dos deputados e dos partidos" e "Democracia e desconfiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas"*

A proclamação da emancipação política do Brasil, feita por Dom Pedro I, em 1822, nos fez nascer como nação, mas a estruturação do sistema político brasileiro, embora prenunciada por algumas decisões daquele momento, só ocorreria com os desdobramentos políticos e institucionais dos dois séculos seguintes. Só superamos a condição de colônia de Portugal na segunda década do século XIX, quando, nas décadas seguintes, estabelecemos a Monarquia Constitucional e uma estrutura inicial de representação política. Chegamos à República, no limiar do século XX, mas a construção da democracia, com escassa participação popular, estava apenas dando os seus passos iniciais.

Em que pese sermos um regime democrático relativamente consolidado, nosso sistema político está em crise. Os cidadãos não se sentem representados e desconfiam dos políticos e das instituições, como o parlamento e os partidos. A despeito de continuidade institucional, o descompasso entre o mundo político e a sociedade se agrava sob efeito de instabilidade e riscos de rupturas, que traumatizam a população, dividem os partidos, fragilizam a legitimidade do regime e colocam em questão a qualidade da democracia, a exemplo do ocorrido nas últimas décadas, com os episódios de *impeachment* de dois presidentes eleitos democraticamente.

Falo da qualidade da democracia em uma abordagem teórica, cujo propósito combina princípios democráticos fundamentais – liberdade e igualdade – com procedimentos institucionais e resultados sociais e econômicos. É nesse sentido, acredito, que devemos avaliar o que foi possível construir nesses dois séculos.

Neste ano do bicentenário da Independência, além da defesa do autoritarismo, o governo atual tem se esforçado para colocar sob seu domínio os sistemas de fiscalização e *accountability*, responsáveis pelo controle e monitoramento do abuso de poder, e os principais organismos de combate às ações que ameaçam o meio ambiente. Mais recentemente, tem agido para questionar a legitimidade das instituições eleitorais e da própria Justiça Eleitoral. Busca, assim, antecipar argumentos que, ao que tudo indica, pretende usar para contestar resultados do pleito, caso seja derrotado em 2022. Além disso, eventualmente, não dar posse ao vencedor. Nossos desafios, diante disso, são garantir o império da lei: reforçar a separação dos poderes republicanos e garantir a independência dos organismos de fiscalização e controle.

Os ataques mencionados se constituem em grave ameaça ao princípio democrático, que advoga a solução pacífica de conflitos políticos naturais e legítimos em sociedades

complexas e desiguais como o Brasil. O presidente demonstra, assim, não aceitar que a democracia é a solução mais eficaz para dirimir conflitos e formular rumos pela disputa eleitoral pacífica, livre e limpa, com a aceitação dos resultados. Por isso a democracia é considerada a melhor alternativa em face das outras disponíveis, não eleitorais, que, aliás, envolvem a adoção da força e da violência como caminho para dirimir os conflitos sociais e políticos. Infelizmente, é forçoso reconhecer que é precisamente isso que o atual presidente da República está advogando, quando fala de usar mecanismos extraconstitucionais para fazer frente aos conflitos da atualidade e quando estimula a população civil a se armar.

Contudo, é preciso pensar que há também questões estruturais da própria organização política que não apenas prolongam aspectos da crise, mas estão inclusive na sua origem, tendo levado a uma modificação no ciclo político que estava em curso nos últimos 30 anos, a partir das eleições de 2018. As ameaças à democracia pelo governo atual ocorrem no quadro de problemas permanentes do próprio sistema presidencialista brasileiro, adotado com a Proclamação da República e inspirado em grande parte no modelo norte-americano, embora sem guardar algumas de suas características. Ao longo do tempo, o modelo vigente no Brasil tem dado

margem a constantes crises disruptivas, que provocam instabilidade e levam a sociedade a situações-limite, com paralisia das políticas públicas e do funcionamento da economia, com graves consequências sociais.

Apesar de dois plebiscitos terem reafirmado a permanência do sistema presidencialista no Brasil, é preciso reabrir o debate político-institucional do tema para podermos verificar os efeitos e significados que esse sistema tem sobre a qualidade da democracia nacional. Isso porque, em situações de crise, mesmo quando estão em ação as coalizões governativas, o sistema só tem duas saídas: processos de *impeachment* – que desgastam o tecido social ao longo de meses e traumatizam a sociedade – ou eleições, que exigem esperar até o final do mandato para que os eleitores tenham a chance de substituí-lo. Nos dois impedimentos que ocorreram nesses últimos 30 anos, a sociedade se dividiu traumatizada e tais processos, em vez de levar a soluções produtivas, paralisaram a capacidade de ação dos governos, com efeitos econômicos e sociais.

Temos esse sério problema a enfrentar, mas ele não se resolve durante um pleito eleitoral. O debate deve ser colocado pensando em soluções de longo prazo, para enfrentar os grandes desafios do país, como a retomada do crescimento econômico, a criação de empregos e a redução das desigualdades.

Outro aspecto que afeta a qualidade da democracia diz respeito à crise da representação proporcional por lista aberta, baseado em distritos eleitorais de grande magnitude que, assim, ampliam muito o contexto em que os eleitores fazem suas escolhas, sem uma conexão sólida, constante, permanente, entre representados e representantes. Na sua grande maioria, os eleitores não se sentem representados com esses mecanismos para processar seus interesses e suas preferências políticas. Em vez de ajudar a aproximar eleitores e sociedade civil ao Estado, o sistema atual afasta as pessoas e amplia a sua desconfiança da classe política: os partidos políticos e o parlamento são as duas instituições com as mais altas taxas de desconfiança, verificadas em pesquisas de opinião por mim conduzidas. É um precioso capital político que se perde.

## FRAGILIDADES DO PODER CIVIL

Outro problema diz respeito à interferência militar na política. Começou no período do Império, depois na Guerra do Paraguai, se agravou com a Proclamação da República e se aprofundou com a Revolta dos Tenentes, nos anos 20 do século passado. Nos dois governos depois da revolução de 1930, a influência da caserna também foi intensa. A deposição de Getúlio Vargas

em 1945/1946, a crise política de 1954 e o Golpe de 1964 também se deram sob forte intervenção dos militares.

Quando olhamos e comparamos sete Constituições brasileiras, desde 1824, em cinco delas existem dispositivos que preveem a participação política das Forças Armadas. Isso limita gravemente a autonomia do poder civil. Como *Juan Linz* e *Alfred Stepan* chamaram a atenção alguns anos atrás, para que o poder civil tenha capacidade de ação e de governabilidade, ele precisa ter autonomia e liberdade e não pode ser limitado por quaisquer outros poderes.

A noção que está presente no artigo 142 da Constituição atual voltou a consagrar a possibilidade de intervenção das Forças Armadas para a manutenção da ordem e da lei. Ainda que sob a condição de serem convocadas por algum dos poderes constituídos, permanece a possibilidade de intervenção. Essa possibilidade de protagonismo militar na política é um problema permanente da democracia brasileira ao longo do tempo. As dúvidas sobre o funcionamento das instituições rebaixam a qualidade da democracia ao manter o risco das armas e não respeitar as urnas.

Essas três questões – a instabilidade do presidencialismo, a crise da representação política e a possibilidade de intervenção militar – exigem

Os problemas de funcionamento que afetam a qualidade da democracia nacional têm um forte efeito sobre o conjunto da sociedade, inclusive no que diz respeito às atividades econômicas.

um maior debate, na busca por melhorar a qualidade da democracia brasileira, com o objetivo de torná-la permanente, sem risco de ficar submetida a crises periódicas, que questionam a sua legitimidade e limitam a adesão dos cidadãos e dos eleitores à vida política nacional.

Os problemas de funcionamento que afetam a qualidade da democracia nacional têm um forte efeito sobre o conjunto da sociedade, inclusive no que diz respeito às atividades econômicas. A democracia não

A iniciativa da CNI de tornar a celebração dos 200 anos da Independência um ponto de partida para isso é uma excelente oportunidade para reconstruirmos a democracia e enfrentarmos os grandes dilemas que ainda afetam a vida do país.

funciona bem se temos crise com o sistema presidencialista, se temos uma representação política falha – que não traz para o Congresso Nacional questões centrais vivenciadas por diferentes segmentos da população e setores da sociedade civil, como o mundo dos empresários industriais – e se temos risco de intervenção militar.

Enfrentar essas questões será a nossa contribuição para comemorar o desenvolvimento do país como nação independente, que cresceu, mas deixou dilemas que ainda precisam ser resolvidos. Ao lado de celebrar os pontos positivos dos 200 anos de Independência, é importante enfrentar os pontos críticos que estão limitando o desenvolvimento político, econômico e social do país. Pensar no aprimoramento do sistema de governo é uma maneira de evitar crises que nos levam a impasses. Pensar na melhoria da representação política

é buscar melhorar a legitimidade da democracia para que as pessoas se sintam participantes e ativas. Repensar a relação com os militares é uma forma democrática de enfrentar um dilema central, para que possamos ter mais autonomia, inclusive em questões como reforma administrativa, reforma fiscal e necessidade de políticas industriais e de inovação, capazes de nos permitir enfrentar os nossos pontos de estrangulamento.

Todas essas questões difíceis e complexas estão fora do centro do debate público, mas devemos jogar luz sobre elas para que as instituições da sociedade civil sejam mais ativas. Nesse sentido, a iniciativa da CNI de tornar a celebração dos 200 anos da Independência um ponto de partida para isso é uma excelente oportunidade para reconstruirmos a democracia e enfrentarmos os grandes dilemas que ainda afetam a vida do país.

## **ENTRAVES ESTRUTURAIS À DEMOCRACIA**

*O terceiro centenário deve ser o século da democracia com qualidade. O cientista político **José Álvaro Moisés** alerta, entretanto, que, para essa pretensão se realizar, precisamos lidar com questões conjunturais e agir de forma estratégica para resolver problemas estruturais que, historicamente, se perpetuam no país. É essencial aterramos o atoleiro político em que, há décadas, estamos metidos e que, segundo ele, ameaça o bom funcionamento e a qualidade da democracia brasileira, em função de três problemas principais: presidencialismo de coalisão; desconfiança do eleitor com os políticos; e interferência militar. O primeiro prolonga as crises ou força a alternativa disruptiva do impeachment; o segundo tira legitimidade das lideranças políticas para o difícil exercício do poder em uma sociedade dividida; o terceiro descaracteriza, ameaça permanentemente e até destrói a democracia em momentos decisivos, como já ocorreu.*

*Além desses três problemas apontadas pelo cientista político, há outros importantes fatores que tiram a qualidade da democracia: sua incapacidade para erradicar os bolsões de pobreza, distribuir a renda, acabar com a corrupção, dar eficiência à economia, manter estabilidade monetária e quebrar o corporativismo. Não era legítimo um sistema eleitoral no qual os analfabetos não podiam votar, mas também não é justo um modelo que não consegue alfabetizar sua população, especialmente em um país que tem um texto escrito na sua bandeira. Da mesma forma que a escravidão conforme a cor da pessoa desmoralizava a democracia na época, ela fica desmoralizada atualmente, quando mantém suas crianças em escolas com qualidade diferenciada conforme a renda de suas famílias.*

*Os partidos e os políticos se desmoralizam porque pouco fazem para a democracia ser democrática. As eleições passam a ser vistas como mero teatro, em uma coreografia sem consequência prática.*



9 788579 573200 >



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA