

# Trinta anos depois: a crise da Constituição de 1988

*Thirty years after: the crisis of the 1988 Constitution*

Cicero Araujo\*

---

## Resumo

Este artigo propõe-se a fazer uma análise sucinta da experiência da Constituição Federal promulgada em outubro de 1988. A análise é orientada por uma grade conceitual centrada na ideia da constituição como um “pacto social”, cujas bases serão apresentadas ao longo da exposição. Seu objetivo é mostrar o processo sucessivo de recepção, estabilização e crise de nossa carta constitucional.

---

## Palavras-chave:

Constituição de 1988. Pacto social. Crise constitucional.

---

## Abstract

This article presents a synthetic analysis of the experience of the Brazilian Federal Constitution enacted in October 1988. The analysis follows a conceptual framework whose core is the idea of the constitution as a “social compact”. Its aim is to show the successive stages of reception, stabilization and crisis of the constitutional chart.

---

## Keywords:

Brazilian Constitution of 1988. Social compact. Constitutional crisis.

Neste artigo, nos propomos a fazer uma análise sucinta da experiência da Constituição Federal promulgada em outubro de 1988. A análise é orientada por uma grade conceitual cujas premissas serão expostas a seguir. Seu objetivo é mostrar o processo sucessivo de recepção, estabilização e crise de nossa carta constitucional.

Quanto à grade, partimos de duas suposições fundamentais. Primeiro, que uma Constituição não é apenas um texto jurídico,

---

\* Professor de Teoria Política do Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP, bolsista do CNPq (Estágio Sênior no Exterior, abril-setembro de 2018). Autor de *A forma da república: da Constituição Mista ao Estado*, e de diversos artigos e ensaios sobre o pensamento político moderno e contemporâneo, republicanismo, constitucionalismo e representação política. E-mail: <craraujo@usp.br>.

publicamente reconhecido e promulgado. Ela é também um acordo tácito entre os grupos e classes sociais atuantes numa comunidade política, no interior da qual mantêm uma relação de cooperação e conflito. Para usar a expressão familiar: a Constituição espelha um “pacto social”. Segundo: o próprio texto constitucional não deve ser entendido como um conjunto fixo de princípios e normas, congelado no momento de sua promulgação, perfeitamente compreendido a partir daí e que paira sobre o fluxo da vida social. A Constituição, ainda que fosse expressa num texto ao mesmo tempo abrangente e coerente (o que raramente é o caso), é acima de tudo uma prática. Sendo assim, ela inscreve dentro de si a fluidez da sociedade que busca normatizar. Mesmo que esteja formalizada num texto escrito, como é da tradição do constitucionalismo moderno, no qual procura fixar as balizas do que os atores políticos e sociais devem ou podem fazer, o fato é que um texto legal, por mais fechado que seja, sempre desencadeia uma prática e, como tal, é suscetível a diferentes interpretações por diferentes atores, aqui e agora, assim como ao longo do tempo. Em outras palavras: a Constituição, como prática, expressa, nos termos de um texto político-jurídico, o dinamismo do pacto social que a embasa.

Quer isso dizer que, no fundo, não se deve esperar nenhuma estabilidade de uma constituição? Evidentemente, dizê-lo assim seria um contrassenso. Um dos atributos básicos da lei é a expectativa de regularidade de condutas que ela impõe, de onde emana o valor da estabilidade. Uma constituição não teria razão de ser se não pudesse responder, de alguma forma, a essa expectativa. Ao mesmo tempo, porém, a ideia moderna de Constituição, que é uma tomada de consciência de que as sociedades estão em constante fluxo, procura acomodar igualmente o valor da mudança. Estamos falando, portanto, da busca de uma convergência de duas noções aparentemente contraditórias. O constitucionalismo, que é herdeiro das experiências paradigmáticas da república americana e da França revolucionária, vai procurar reconciliá-las através de diferentes fórmulas, entre as quais: a hierarquização das leis que distingue uma legislação superior, “constitucional”, menos sujeita a modificações, e que por isso mesmo condiciona uma legislação mais sujeita às variações de conjuntura, dita “infraconstitucional” ou “ordinária”; e a regulação e controle da mudança do próprio texto constitucional, através de “reformas” ou “emendas”. O que querem dizer? Ciente da necessidade de fazer dialogar o direito e o afã de transformação da sociedade, esse constitucionalismo trata de fazer da Constituição um modo de prever legalmente e normatizar as razões e as formas “corretas”, admissíveis, de modificar tanto as leis ordinárias quanto o texto constitucional. Além disso, para munir a cidadania de poderes para limitar mudanças arbitrárias e, ao mesmo tempo, propiciar mudanças

amplamente reivindicadas, as constituições modernas incorporaram, como peça central de sua arquitetura, “declarações de direitos”.<sup>1</sup>

Porém, se as constituições fossem assim tão maleáveis, dotadas de molas tão eficazes para enfrentar os abalos da vida social, como seria possível que fracassassem ou que pudessem estar sujeitas a crises profundas? De fato, a história moderna e contemporânea é repleta de tais experiências: crises que levam ao colapso, à subversão ou a mudanças de fundo, imprevistas (não normatizadas), da lei maior. Conhecemos bem as constituições que já nascem “letras mortas”, incapazes de obter o respeito nem de governantes, nem de governados; ou as cartas falsas, feitas apenas para dar aparência legal a regimes arbitrários. Mas também temos o registro de constituições autênticas e efetivas, mas que de algum modo foram perdendo a capacidade de orientar a vida social. Este ponto remete à questão da legitimidade, ou, para nos restringir aos termos do presente artigo, à questão do pacto social, que é o problema da continuidade (ou descontinuidade) entre a Constituição e seu poder de ganhar, seja a simples adesão, seja o apoio ativo dos diversos grupos e classes sociais que se relacionam numa mesma comunidade política. É isso que fornece o laço que amarra a Constituição como *uma ideia* e ela como *uma prática*.

Assim, se é verdade que ela é, até sua metade, o texto escrito – a ideia – que representantes do povo (o conjunto da cidadania) elaboram e então celebram como a “lei maior” do país; não é menos verdade que, na outra metade, a Constituição é o acordo tácito pelo qual as partes em que se divide a sociedade, depois de um certo tempo, a praticam e lhe emprestam contínua sustentação. Se nos acautelamos, aqui, em dizer “depois de um certo tempo”, é porque raramente as normas constitucionais “pegam” – se tornam efetivas – de imediato. A Constituição como ideia é como um par de sapatos novos em busca dos pés que eles vão vestir. Em seu uso inicial, sapatos e pés tomam um tempo para se ajustar reciprocamente, sem que isso seja mera adaptação de um ao outro. Entre o “dever-ser” da ideia e o “ser” da realidade social há como que um atrito, um processo de negociação, até que sapatos e pés formem um *continuum*, uma espécie de complemento um do outro, através do qual a prática constitucional *se estabiliza*. Esse ajustamento recíproco, porém, nem sequer poderia se insinuar, se não estivesse habilitado por um pacto social – gesto fundamental que, no entanto, não saberíamos encontrar de modo ostensivo em nenhuma cerimônia pública. Pois, de novo, não se trata de um contrato formal, mas de um acordo tácito, um “plebiscito

<sup>1</sup> Para uma elaboração mais extensa a respeito, ver ARAUJO, Cicero. *A forma da república: da Constituição Mista ao Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2013, cap. 4.

diário” a indicar ampla e difusa disposição social para efetivar os termos básicos da Constituição.<sup>2</sup>

A crise política profunda que o país atravessa nos obriga a fazer esse tipo de abordagem, a qual, como o leitor já deve ter reparado, pretende explorar as partes subterrâneas do *modus operandi* constitucional – e, por isso mesmo, talvez menos suscetíveis à espécie de amparo empírico que a ciência política *mainstream* costuma produzir, exatamente por esta ocupar-se das partes mais visíveis. Enfim, trata-se de uma tentativa de fazer um mergulho, mais ou menos heterodoxo, na porção menos visível, histórico-social, do edifício do poder político – diga-se de passagem, mergulho estranho até mesmo ao que o autor destas linhas já fez ou mesmo teria pré-disposição de fazer, estivéssemos vivendo uma situação normal. Daí que este artigo possua o caráter de uma exposição eminentemente ensaística, eclética em seus fundamentos teóricos e pontuada de hipóteses que precisarão ser devidamente verificadas em pesquisa posterior, deste ou de qualquer outro autor.

Mas isto que acabamos de esboçar é apenas um esquema abstrato para organizar e abrir o caminho à análise concreta, historicamente situada (ainda que sumária), da experiência constitucional brasileira contemporânea. Esclarecimentos adicionais e outros elementos importantes da grade conceitual aparecerão nos lugares apropriados, ao longo da exposição que passamos a fazer.

### *A Constituição de 1988: sua recepção e o complicado processo de sua estabilização*

Desde o início, a elaboração da Carta que veio a substituir o arremedo legal deixado pelo regime autoritário foi marcada pela disposição de incorporar as diferentes expectativas e interesses parciais da sociedade brasileira. Portanto, não deveria surpreender que tivesse demorado tanto para ser concluída (um inédito período de 18 meses) e contivesse, no final, tantos artigos, parágrafos e disposições transitórias – o que remete à questão do “tamanho” do texto, tão discutida na época, e, porém, não tão excepcional assim. Isso, se considerarmos as cartas surgidas no pós-guerra e, em particular, as elaboradas a partir do que S. Huntington chamou de “terceira onda” de democratização – da qual

<sup>2</sup> “Plebiscito diário” é termo emprestado da famosa conferência de 1882 de Ernest Renan, “Qu’est-ce qu’une nation?”, na Sorbonne.

vieram cartas igualmente prolixas –, iniciada com o esgotamento dos regimes autoritários do Sul da Europa e, depois, da América Latina.<sup>3</sup>

Essa mesma disposição para incorporar, também ensejou que seus resultados se tornassem diferentes daquilo que se poderia esperar, quando nos restringimos a observar o jogo parlamentar do processo. Com efeito, a substância da carta, especialmente as partes relativas aos direitos e às ordens econômica e social, está longe de refletir a correlação de forças entre os partidos com assento na Assembleia e a brutal diferença entre as bancadas dos chamados “conservadores” e dos “progressistas”. Por outro lado, também não se pode dizer que refletiu as manobras regimentais que deram, no início, o controle das comissões temáticas às alas “progressistas”, a despeito de sua condição minoritária em plenário. Embora tais manobras tenham logrado um impacto considerável no resultado final, elas foram parcialmente neutralizadas no meio do processo, com o surgimento do “Centrão”, o numeroso grupo conservador que, estimulado pela Presidência da República, tentou deter o avanço dos adversários. No fim das contas, nenhum dos lados conseguiu tudo o que gostaria. O que significa que, de fato, não existiu, ao longo de todo o embate, um bloco ideológico ou um grupo de interesses organizado em condições de controlar seu andamento do começo ao fim. Um movimento ou uma tendência, que parecia predominar num certo momento, logo era ultrapassado por tendência diversa no momento seguinte, e assim por diante.<sup>4</sup> Com isso foram aumentando as chances, o que acabou se confirmando, de que os constituintes definiriam com a nova Carta um regime político indiscutivelmente democrático, mas *moderado* em seus propósitos.

A indeterminação de controle do processo e a moderação resultante, porém, não quer dizer que a orientação programática da Constituição tenha ficado neutra. Pelo contrário: para além dos princípios políticos democráticos que ela confirmou, é evidente sua adesão a um projeto de enfrentamento da desigualdade social. Restaram, sim, uma série de questões não resolvidas acerca, por exemplo, da estrutura do poder federal, da relação entre os poderes constitucionais, dos artigos deixados

<sup>3</sup> HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. Trad. Sérgio Goes de Paula. São Paulo: Ática, 1994. Sobre a prolixidade das constituições democráticas mais recentes, ver RAMOS TAVARES, André. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 97.

<sup>4</sup> Tratamos desses pontos em ARAUJO, Cicero. O processo constituinte brasileiro, a transição e o poder constituinte. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 88, p. 327-380, 2013. Ver também, na mesma edição deste periódico, CARVALHO ROCHA, Antonio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do Autoritarismo à Democratização. *Op.cit.*, p. 29-87.

à espera de regulamentação e dos modos de garantir certos direitos.<sup>5</sup> Também permaneceu problemática sua tendência a misturar conteúdos indiscutivelmente constitucionais com outros que poderiam ter sido deixados à legislação infraconstitucional. Esses aspectos, e outros mais, foram objetos de crítica desde o início da experiência. Mas são pontos que se tornaram politicamente sensíveis só mais tarde, e não devem nos confundir quanto ao núcleo autenticamente democrático e igualitarista da carta promulgada.

Na verdade, o texto constitucional assim se apresentou não por um acidente de percurso. Seu conteúdo nuclear não foi inventado do dia para a noite, como se tivesse surgido apenas da cabeça dos participantes: em fórmulas diversas, em estilo acadêmico ou popular, ele já havia percorrido a estrada da vida, antes mesmo que os constituintes tivessem tomado seus assentos na Assembleia. A despeito da demora, dos choques barulhentos entre os partidos, que tanta atenção mereceu da imprensa, e da aparência caótica de que se revestiu sua elaboração, o texto traduziu bem o estado de espírito da opinião pública e a abertura das principais forças sociais, na época, para o sentido essencial de sua mensagem. A sociedade brasileira havia passado por uma longa e dolorosa jornada de autoritarismo, que prometeu resolver os grandes problemas nacionais ao preço do cerceamento das liberdades políticas e o apelo à violência estatal como método de resolução dos conflitos. Porém, ao fim e ao cabo, a percepção geral, quase unânime, foi de que, ao contrário, esse autoritarismo – patrocinado por tendências conservadoras, de direita, o que também não passou despercebido – só fez aprofundar os problemas que pretendia resolver e, ademais, graças ao uso indiscriminado da violência, cujo aparato evoluiu para o descontrole, ao invés de pacificar, tornou os conflitos políticos e sociais ainda mais intratáveis.

Na rejeição crescente e na revolta contra esse estado de coisas, a cidadania que se constituiu – mesmo que não como um “poder constituinte” oficialmente reconhecido, mas como um poder constituinte de fato<sup>6</sup> – lastreada nos mais diversos grupos e classes sociais, envolvendo, além das novas gerações, tanto os que haviam apoiado a aventura autoritária quanto os que a haviam recusado desde o início, acabou acumulando um desejo irresistível de fundar um novo regime, sob outras premissas. Foi esse desejo que os constituintes, malgrado suas diferenças e disputas específicas, foram quase compelidos a acatar, como se lhes

<sup>5</sup> Para um relato e análise do conteúdo da Constituição, em termos da oposição “progressista” x “conservador”, ver PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

<sup>6</sup> Sobre este ponto, ver nosso artigo na revista *Lua Nova*, já citado, p. 369-378.

dissessem: “tentemos de novo fazer face aos grandes problemas nacionais, mas desta vez pela via democrática”.

Aceita a ideia da Constituição, restava o desafio, talvez ainda maior, de colocá-la em funcionamento. Para tanto, duas questões, intimamente relacionadas, teriam de ser respondidas: a recuperação da capacidade de iniciativa do Estado e a solução da crise econômica, cuja manifestação mais aguda era a hiperinflação. Sem resolver a segunda, a primeira continuaria a patinar e assim também a brecha entre a aceitação da ideia e a decantação prática da Constituição (isto é, sua *estabilização*). Brecha que não poderia existir indefinidamente sem que o pacto social que ainda se erguia fosse desfeito antes mesmo de alcançar voo de cruzeiro.

Em retrospecto, podemos perceber que a hiperinflação, de problema agudo, acabou se tornando a oportunidade para essa passagem da ideia à prática. Por quê? Ocorre que a Constituição de 1988 havia consagrado, na sua dimensão material, um programa de caráter social-democrata, porém justamente num momento em que a hegemonia ideológica desse programa – estabelecida desde o pós-guerra nos países mais ricos do mundo capitalista e democrático – estava sendo profundamente questionada. Aliás, mais do que questionada: uma nova hegemonia já estava a caminho de afirmação, graças a mudanças de política interna e política externa desses países, assim como das políticas das agências internacionais de mediação econômica e social. A esse fato juntou-se, no final dos anos 1980, o colapso do bloco soviético, o qual significou mais do que a derrota definitiva do comunismo. Tal colapso também afetou negativamente, por um lado, a atratividade ideológica até mesmo da versão ocidental do socialismo que, desde há muito, tinha aceitado o capitalismo, embora em moldes keynesianos, e, por outro, a força das instituições (partidos e sindicatos) que garantiam, dentro e fora do Estado, suas práticas.<sup>7</sup> Em suma, vivia-se uma mudança profunda da ordem internacional, à qual o Brasil dificilmente passaria incólume.

Contudo, a substância social-democrata de nossa Constituição não representava uma mera adesão a uma moda em vias de ultrapassagem. Se os países capitalistas mais avançados tiveram a chance de, nas décadas que se seguiram ao fim da última guerra mundial, combinar altas taxas de crescimento econômico com políticas constitucionais de igualdade e solidariedade social, o mesmo não se deu em países como o Brasil. Se é verdade que o país também experimentou, até o final da década de 1970, altas taxas de crescimento – expressão daquilo que se chamou de “nacional-desenvolvimentismo” –, isso se deu ao custo de uma intensificação da

<sup>7</sup> Cf. PRIESTLAND, David. *A bandeira vermelha: uma história do comunismo*. Trad. Luis Reyes Gil. São Paulo: Leya, 2012, cap. 12.

desigualdade social, para não dizer da multiplicação da miséria e da pobreza, em particular durante os anos da ditadura militar. De modo que, com a derrota do regime autoritário, a aspiração à democracia política foi acompanhada por uma disposição muito favorável para resgatar a “dívida social” do país – dívida para com as “maiorias” que haviam sustentado com seu trabalho todo aquele crescimento, mas sem beneficiar-se dele numa medida aceitável. Ao lado do restabelecimento das liberdades e dos poderes democráticos, havia, portanto, uma pauta de distribuição da riqueza que durante o processo constituinte tornou-se incontornável e irrecusável, ainda que os elaboradores da nova Constituição estivessem cientes dos novos ventos internacionais.

Estando, assim, a história recente do país e o contexto internacional em relativa divergência, como reconciliá-los na prática, se é que isso seria possível? Pergunta crucial, que enfocava o problema da própria viabilidade da constituição e do pacto social que ela pretendia expressar. Eis que o combate à inflação propiciou o alibi para uma saída “à brasileira”. O fracasso em debelá-la já havia ceifado as chances de sucesso de dois governos pós-autoritarismo, inclusive o primeiro eleito diretamente pelo povo, sob a égide da nova Constituição – e o primeiro também a ser afastado por um processo de *impeachment*. A hiperinflação tornara-se um flagelo nacional, desorganizando a economia e minando especialmente o poder de compra dos assalariados. Mas a oportunidade de um combate eficaz, com resultados de longo prazo, só surgiu com o aprendizado da sucessão anterior de planos econômicos fracassados.

Talvez não acidentalmente, ela tornou-se viável apenas depois do trauma constitucional que levou ao *impeachment* do presidente Fernando Collor e ao governo de transição que o sucedeu. Não precisamos recontar a história do Plano Real aqui.<sup>8</sup> Para o presente trabalho, o importante é a fórmula geral que seu sucesso forneceu para resolver, pelo menos em parte, o problema da estabilização da prática constitucional. Sucesso que, ao diminuir drasticamente os índices inflacionários – produzindo um efeito de distribuição de renda imediato –, viabilizou eleitoralmente o candidato (então ministro da Fazenda) a presidente daquele governo de transição e, no mesmo compasso, legitimou no longo prazo a *fórmula*, isto é, o projeto econômico e social que o Plano trazia em seu bojo. Legitimação essa que o novo presidente aproveitou quase de imediato, ao impulsionar a fórmula, seja através de uma série de emendas constitucionais – alguns

<sup>8</sup> Para uma excelente análise desse período, ver SALLUM JR, Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 11, n. 2, p. 23-47, 1999.



chegaram a chamar esse processo de “terceiro turno da Constituinte” –, seja através de legislação ordinária.<sup>9</sup>

Mas este projeto *não replicava* pura e simplesmente aqueles que, desde os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, passaram a ser chamados de “neoliberais”, uma vez que o alvo desses últimos era o “consenso social-democrata” que havia predominado no período anterior, porém apenas nos países mais ricos do capitalismo ocidental.<sup>10</sup> O Brasil, como já dito, não tivera uma experiência semelhante, especialmente no plano social. De modo que a chave da questão era encontrar um modo de encaixar o novo clima internacional, favorável a reformas neoliberais, dentro das exigências constitucionais, essas incontornáveis, de dar uma resposta à “dívida social”. É assim que o Plano Real veio revestido de um programa e um discurso que alguns analistas da época denominaram “social-liberal”. Na verdade, o mote desse programa, e até seu nome, já havia sido dado no discurso de posse do presidente Fernando Collor no início de 1990, escrito pelo diplomata e intelectual José Guilherme Merquior. Em sua própria posse, no início de 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) o transformou num discurso defendendo o fim da “Era Vargas” – leia-se, o longo ciclo do nacional-desenvolvimentismo – e em prol de um ainda genérico “liberal-desenvolvimentismo”.<sup>11</sup>

É certo que o Plano Real, em seu aspecto estritamente econômico, glosava o combate à inflação com uma orientação neoliberal típica: abertura comercial quase irrestrita, ampla liberdade ao fluxo de capitais, privatizações etc. Mas no campo social, uma vez que não havia a desmontar no Brasil um Estado de bem-estar nos moldes europeus, o que se fez foi introduzir uma reforma na estrutura e, digamos assim, na filosofia do ainda precário Estado social que foi se implantando no país desde os anos 1930. Sua orientação fundamental pode ser resumida no seguinte: ao invés de propiciar proteção e serviços sociais generalizados ao conjunto da população, o Estado social passaria a fazê-lo priorizando explicitamente os mais “vulneráveis”, isto é, as camadas mais baixas – mais pobres e/ou miseráveis – da estratificação social. Em tese, alguém poderia objetar, trata-se também de um projeto de feição neoliberal. Porém, insistimos, um projeto que, no Brasil, vai encontrar um contexto

<sup>9</sup> Para uma análise do contínuo processo de emendamento da Constituição de 1988, ver BASTOS ARANTES, Rogério e GONÇALVES COUTO, Cláudio. A Constituição sem fim. In: DINIZ, Simone e PRAÇA, Sérgio (Org.), *Vinte Anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, 2008, p. 31-60. A Constituição promulgada em 1988 resultou de uma votação em dois turnos, por maioria absoluta dos constituintes.

<sup>10</sup> Sobre a natureza desse consenso, ver JUDT, Tony. *Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945*. Trad. José Roberto O’Shea. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008, cap. XI.

<sup>11</sup> O termo é de SALLUM JR, Brasília, op. cit., p. 34.

completamente distinto dos países capitalistas mais ricos. Primeiro, por conta da enorme extensão nacional das camadas ditas “vulneráveis” – o que faz uma tremenda diferença; segundo, pelo fato de que, a partir de um determinado momento da experiência nacional-desenvolvimentista, e bem ao contrário do ocorrido no *Welfare State* social-democrata, os serviços estatais “universais” ou deixaram na prática de ter um caráter geral – como é o caso dos serviços de saúde e educação básica –, ou alguns deles (como as vagas das universidades públicas, que replicavam a lógica meritocrática dos concursos aos cargos públicos mais nobres) acabavam capturados exclusivamente pelas classes médias melhor situadas – a assim chamada “classe média tradicional”. De modo que, em vista dessa experiência, já havia terreno favorável para legitimar uma reforma que, em princípio, não só “otimizaria” os gastos/investimentos sociais, como parecia lhes providenciar uma destinação mais justa socialmente.<sup>12</sup> Esse giro, por sinal, se dava até mesmo ao luxo de propor um programa de reforma agrária, agora não mais embasado no antigo propósito de modernizar a economia rural – uma vez que isso já estava acontecendo de outro modo, graças ao crescente sucesso da agroindústria – mas para promover, também ela, uma política social.

Por outro lado, se retornarmos à dimensão econômica do projeto, veremos que a radical orientação ao mercado e à livre-concorrência, provavelmente o mote central da nova hegemonia neoliberal, também encontrou aqui uma tela refratora nada desprezível. Se é verdade que esse mote jamais decantou em sua forma pura, estrita, em qualquer realidade social, é certo que nos países ocidentais mais ricos, graças à história peculiar de formação de seu capitalismo e de suas respectivas classes sociais, ele pode se viabilizar com uma independência bem maior do Estado. Em contexto brasileiro, no entanto, também devido às características peculiares de seu capitalismo, a liberalização da economia só poderia ser feita, como o foi, com forte participação do Estado. Veja-se o caso das privatizações: não apenas a “joia da coroa”, a empresa petrolífera, foi poupada do processo, mas as principais privatizações realizadas – sem dúvida, de grandes proporções – só foram bem-sucedidas graças ou a vendas induzidas pelo poder público (com empréstimos de bancos estatais), ou a uma forte participação acionária do Estado brasileiro.

Essa ativa intromissão estatal foi justificada pela ideia de um processo que, no devido tempo, acabaria beneficiando os usuários e o crescimento da economia, assim como libertando as novas empresas privatizadas dessa dependência inicial do Estado. Contudo, é uma

<sup>12</sup> Em tempo: é curioso também que, nesse ajuste das políticas sociais, a legislação trabalhista (CLT) tenha se mantido intacta.

justificativa que possui uma longa tradição na história econômica do país, e que até encontrou, entre alguns dos mais importantes intelectuais brasileiros, uma interpretação: seria ela mesma uma das astúcias de nosso “patrimonialismo”.<sup>13</sup> Pode-se contestar globalmente essa interpretação, ou criticar seu unilateralismo; mas é fato que a justificativa serviu, reiteradamente, como esses autores costumavam indicar, não para a libertação, mas para uma perpetuação da dependência estatal. Pois bem: parece que a história voltou a se repetir na onda das privatizações promovidas durante o governo de FHC; e, pelo menos até a quadra em que nos encontramos, não há sinais de que essas empresas tenham de fato encontrado sua independência. Isso, sem contar o ainda historicamente obscuro movimento de passagem do controle estatal para o capital privado, uma quase irresistível “janela de oportunidade” para a corrupção em qualquer caso no mundo, mas bem mais intensificada no caso brasileiro, uma vez que a forte participação estatal significava, para os grupos anelados em sua estrutura (e não apenas na sua cúpula), uma chance ampliada para “comprar dificuldades e vender facilidades”.

Em vista dessa reorientação, ou melhor, dessa complexa negociação entre o velho e o novo, cabe examinar como ela se refletiu na política de financiamento do Estado. Isto é: como o projeto constitucional, em particular no âmbito de suas promessas sociais, poderia ser sustentado sem, por um lado, chocar-se com as reformas liberalizantes induzidas pelo Estado e, por outro, sem desfazer o pacto social que a Constituição expressava? A resposta, pelo menos o seu sentido geral, ficou mais ou menos fixada já em 1995, através de algumas importantes mudanças legislativas. Pelo seu inestimável valor simbólico, e também para simplificar a análise, nos limitaremos a examinar a nova lei desenhada pelo então secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, que introduziu uma reforma na estrutura do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF). Por aparentemente respeitar o princípio constitucional da progressividade dos impostos, ela foi introduzida no âmbito da legislação ordinária. Mas essa aparente progressividade envolvia uma nova astúcia: ao mesmo tempo que isentava as rendas mais baixas da escala – as quais, de qualquer maneira, nunca estiveram no radar do imposto de renda –, a reforma fixava em três o número de alíquotas (anos depois estendida para quatro) e diminuía a alíquota mais elevada,<sup>14</sup> fixando-a num patamar relativamente baixo –

<sup>13</sup> Leia-se, por exemplo, uma das entrevistas dadas por Raymundo Faoro à *Carta Capital*, na década de 1990, comentando justamente o processo de privatizações do governo FHC. DIAS, Maurício (Org.). *Entrevistas Raymundo Faoro: a democracia traída*. São Paulo: Globo, 2008, p. 219-233.

<sup>14</sup> Algo que já havia sido feito pelo ministro da Fazenda do presidente José Sarney, Mailson da Nóbrega, mas a alíquota máxima voltou a subir durante o governo do presidente Itamar Franco.

ou seja, todas as rendas acima do que, na época, equivalia a pouco mais de quinze salários mínimos, passaram a ter, indistintamente, a mesma taxaço. Além disso, houve uma medida especialmente reveladora: sob a justificativa de não inibir o investimento no país – por conta de uma “dupla tributação” (sobre a empresa, pessoa jurídica, e sobre os donos e acionistas, pessoas físicas) –, a nova lei isentava de imposto as rendas pessoais advindas da distribuição de lucros e dividendos das empresas.<sup>15</sup>

Os estudiosos da política tributária chamam a atenção para a regressividade embutida, não tanto no imposto de renda, mas nos impostos indiretos –, aqueles que incidem sobre os bens de consumo –, uma vez que eles são sempre os mesmos para as diferentes faixas de renda; o que significa, na prática, se considerarmos o peso relativo dos bens de consumo popular, maior sacrifício para as rendas mais baixas.<sup>16</sup> Ocorre que esse fato, verdadeiro já bem antes da nova lei, não revela tão bem o novo espírito das políticas do erário público como a astúcia que apontamos acima, ao mesmo tempo que ela sanciona um alívio, pela isenção, da carga do imposto de renda nas duas pontas – os mais ricos e os muito pobres –, ela concentra quase todo o peso dessa tributação sobre as rendas assalariadas médias, pois é evidente que a alíquota mais alta está muito longe de corresponder à renda das camadas mais altas da sociedade brasileira. Se considerarmos que as principais fontes de riqueza dessas últimas não provêm de salários, mas da propriedade de ativos que rendem justamente lucros e dividendos, a aparente progressividade das alíquotas esconde, na verdade, a partir de uma certa faixa, uma forte regressividade.<sup>17</sup> E, porém, o IRPF, diferentemente dos impostos indiretos – e a despeito de produzir uma arrecadação bruta menor do que a derivada desses últimos –, é ostensivo, faz o contribuinte assalariado, em todo final de mês, sentir concretamente o peso de sua participação na distribuição geral do ônus fiscal. É, portanto, politicamente mais sensível.

Em suma, embora esse ponto não tenha sido tão destacado na época, a mensagem que essa lei e a nova concepção do destino dos serviços públicos emitiam era a seguinte: a estrutura de serviços públicos

<sup>15</sup> Para uma análise da questão tributária na Constituição de 1988 e a discussão da lei de 1995, ver AUGUSTO DE OLIVEIRA, Fabrício. O sistema tributário brasileiro: evoluções, distorções e os caminhos da reforma (1891-2017). In: Vários Autores. *A reforma tributária necessária: diagnósticos e premissas*. Brasília: Anfp e Fenafisco; São Paulo: Plataforma Política e Social, 2018, p. 212-240.

<sup>16</sup> AUGUSTO DE OLIVEIRA, op. cit., p. 226.

<sup>17</sup> Regressividade acentuada pelo fato de a Receita Federal não corrigir regularmente os valores nominais das diferentes faixas de renda. Deixando por um tempo excessivo longo que a inflação (mesmo que baixa) corra esses valores, essa decisão prejudica as faixas de renda inferiores e, além disso, coloca a alíquota máxima num patamar ainda mais baixo da renda. Pode-se imaginar seu efeito psicológico quando as classes mais baixas começam a melhorar suas rendas e entrar no radar do fisco, como ocorreu ao longo dos governos do PT.

de proteção social deveria dedicar um espaço bem maior do que no passado às *camadas mais pobres* da população, enquanto a *responsabilidade* para sustentar essa estrutura caberia basicamente às *classes menos pobres e médias*.<sup>18</sup> Ou seja, a ideia de políticas sociais *concentradas* (“focadas”), nas quais setores das classes populares passam a ser definidos, através de certos critérios estatísticos ou marcadores sociais, como os mais “vulneráveis”, tem por efeito considerar todos os demais grupos, ainda que vivendo padrões entre bem modestos e médios, como relativamente “privilegiados”. Por consequência, sem deixar de arcar com suas usuais obrigações de solidariedade social, passam a ser potenciais candidatos a ceder espaços daquela estrutura (se esta não fosse ampliada) aos que deveriam receber atenção prioritária. Se os grupos intermediários deveriam esperar benefícios da adequação da Constituição aos novos tempos, eles adviriam muito menos dos serviços diretos do Estado, na forma de políticas “universalistas” – vistas como propensas a beneficiá-los excessivamente, toda vez que sua incidência se vincula ao “mérito” (fundamentalmente, o desempenho escolar) –, do que do sucesso das políticas econômicas liberalizantes. Assim deveria acontecer porque, continua o argumento justificador, tais políticas visavam não só estimular, mas premiar tanto a iniciativa privada quanto o esforço individual, o que acabaria produzindo, além de um benefício geral e agregado maior, comparado a um arranjo mais igualitarista, um benefício marginal adicional aos mais esforçados. Exatamente por isso, a nova lei tributária deveria isentar os lucros e dividendos, incorporando na prática os princípios da chamada *Reaganomics*: ao aliviar os impostos sobre os detentores de capital, gera-se um grande incentivo para que a iniciativa privada, e não o Estado, seja a protagonista dos novos investimentos; estes, por sua vez, colocariam a máquina produtiva para rodar com o máximo rendimento, isto é, sem o “desperdício” causado pelo pedágio que se paga ao Estado, toda vez que este se interpõe entre o excedente da riqueza progressa, o investimento e a produção.

É óbvio que essa orientação está fadada a beneficiar os mais ricos. Contudo, ela também prometia beneficiar, em segundo lugar e mais até do que qualquer serviço público poderia fazê-lo, aquelas camadas que, por conta de sua própria localização no espaço da estratificação social, tendem a apostar com maior afinco numa contínua ascensão no interior

<sup>18</sup> Esta frase envolve um exagero proposital, já que o IRPF representa uma porção minoritária da arrecadação total dos impostos (cf. AUGUSTO DE OLIVEIRA, op. cit., p. 226). Mas ela deve ser compreendida menos por seu impacto estatístico do que por seu efeito em termos de psicologia social. O imposto de renda é o único que é cobrado com base numa estratificação das faixas de renda definida por lei, revelando a pretensão do Estado de sublinhar quem deve contribuir mais e quem menos.

dessa hierarquia. Camadas que, ao mesmo tempo, sempre acreditaram que o maior ou menor sucesso da empreitada está estreitamente correlacionado ao maior ou menor esforço individual: as classes médias profissionais e as de pequenos empreendedores. Vale frisar novamente: uma escala de esforço, assim como de sucesso, que, se tomarmos como parâmetro o imaginário social brasileiro, costuma ter como principal indexador o desempenho na estrada da educação formal.<sup>19</sup>

Enfim, os incentivos se destinavam aos detentores dos capitais, claro, mas os prêmios se estenderiam aos grupos que, não os detendo, poderiam todavia melhor aproveitar os ganhos marginais de seu emprego mais eficaz. Somando tudo, é por aí que compreendemos por que essas classes, a despeito dos custos salientes sobre elas mesmas, aceitaram em princípio manter-se fiel ao pacto social, expresso agora na Constituição assim adaptada.<sup>20</sup>

Mas preservar a adesão das classes médias era importante não só para sustentar a nova distribuição do ônus fiscal; sua adesão era, mais do que importante, crucialmente estratégica para a estabilização da Constituição. Afinal, desde sua formação como camada social urbana e reprodutora dos diferentes grupos técnicos e de “colarinhos brancos” das burocracias estatais e das empresas industriais, desde o início do século passado em rápido crescimento, essas classes estiveram envolvidas, diretamente ou através de notáveis porta-vozes, no estabelecimento, assim como na ruptura, das várias constituições que se sucederam no país. Oficiais militares, advogados e juizes, estudantes, associações profissionais, articulações da sociedade civil, movimentos massivos de rua, todos eles registraram, simultânea ou alternadamente, sua presença decisiva em embates históricos que acabaram derrubando e em seguida apoiando, indistintamente, ditaduras e democracias. Desde que se tornaram um grupo social ativo e crucialmente influente, não apenas por seu peso numérico, mas por ocuparem posições-chave no funcionamento da sociedade urbana e industrial moderna, assim como por sua capacidade de vocalizar uma opinião pública atenta, nas ruas ou através dos meios de comunicação disponíveis, as chances de um projeto constitucional tornar-se uma prática efetiva dependeram de sua adesão contínua ao pacto social.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Não por acaso, ao modo de compensação e em prol de uma suposta política de “igualdade de oportunidades”, a nova concepção prometia também investimento prioritário na escola pública de nível fundamental.

<sup>20</sup> Que fique claro, também, que essa disposição, e a aposta resultante, seria impensável fora de um contexto de desprestígio generalizado das políticas socialistas, inclusive de sua versão abrandada, a social-democracia.

<sup>21</sup> Esta passagem do artigo dialoga, indiretamente, com o conhecido texto de CANDIDO, Antonio. Radicalismos. *Estudos Avançados*, v. 4, n. 8, p. 4-18, 1990, no qual há uma

Estaríamos com isso desprezando o peso das chamadas “classes populares”? Sem dúvida, sua adesão ao pacto social é igualmente estratégica. Porém, sua aptidão para derrubar ou estabelecer regimes políticos, em países com uma infraestrutura social medianamente modernizada como a brasileira, sempre foi mais limitada, principalmente naquelas circunstâncias em que sua força política independente (traduzida em termos de peso numérico, evidentemente superior ao das classes médias, as quais, embora numerosas, jamais são majoritárias), não pode se expressar. Estamos nos referindo, é claro, ao voto, a forma constitucionalmente consagrada de reconhecimento da soberania popular, cuja importância cresce, em termos de capacidade relativa de influenciar o poder político, na medida em que descemos a escala social. Contudo, em primeiro lugar, o voto, nas típicas ditaduras experimentadas nesses países, foi geralmente usado para legitimar a própria ordem autoritária – o que não quer dizer que o artifício estivesse fadado a dar certo: como mostraram os resultados adversos aos interesses autoritários nas eleições parlamentares brasileiras de 1974, sob o governo do general Geisel, ou o plebiscito organizado pela ditadura do general Pinochet, em 1980, no Chile. Porém, mesmo quando essas “inconveniências” acontecem, o voto por si só, ainda que possa enfraquecê-los, não tem o dom de derrubar regimes autoritários. Em segundo lugar, já nas democracias, embora componente central das liberdades democráticas e da definição da disputa pelo controle do governo, o voto se faz em ciclos e, na medida em que seus resultados são confirmados por todos os contendores, ao invés de enfraquecer ou quebrar esse ou aquele específico formato constitucional, ao contrário, os reiteram, exatamente porque celebram a autoridade da soberania popular que está na sua base. Via de regra, portanto, a corrosão dos regimes democráticos se consuma nos intervalos eleitorais, quando, efetivamente, pesam, não a força numérica das maiorias, mas as diferentes aptidões das classes sociais de subverter o regime, seja pelas posições estratégicas que ocupam na condução da sociedade e do Estado, seja pela influência diária que exercem na esfera pública, seja finalmente pelo barulho, às vezes mais, às vezes menos ensurdecedor, que são capazes de produzir nas ruas. E na soma dessas diferentes modalidades de influência, as classes médias são relativamente mais decisivas do que as classes populares. Evidentemente, quando ambas, as ruas e o voto, as classes médias e as populares, conseguem se combinar e se aliar (o que aconteceu poucas vezes na história brasileira), sua força subversiva torna-se praticamente irresistível.

---

elaboração sobre o “radicalismo” das classes médias. A literatura sobre o comportamento político das classes médias é imensa e não há como fazer jus a ela neste espaço.

Quanto às classes mais altas, detentoras de grandes capitais, sua conduta nos parece a menos complicada de todas: uma vez que estão no topo da hierarquia social, a não ser que percebam que seus interesses fundamentais estão ameaçados, tendem a se adaptar mais facilmente a qualquer regime político, seja ele democrático ou não. Não sendo nem majoritária nem numerosa, seu potencial de subversão é proporcional ao poder de sua riqueza, tanto para comprar influência quanto para preservar ou solapar a economia nacional. Potencial silencioso, mas gigantesco, exceto pelo fato de que elas têm menos motivos que as demais classes para manifestar sua insatisfação e converter o potencial em ato. Daí serem as mais avessas a mudanças de regime, mesmo os que, sem chegar ao ponto de colocar em risco sua existência, as incomodam de algum modo; inerentemente conservadoras, preferem o certo ao incerto. Por isso mesmo, atentas à direção dos ventos predominantes, em crises que levam a rupturas constitucionais, são as últimas a abandonar a velha ordem e as primeiras a aderir à nova.

Sabendo disso, os grupos governantes temem *não sua iniciativa* para desestabilizar a ordem estabelecida, mas seu *poder de chantagem*. De modo que em regimes moderados, como o consagrado na Constituição brasileira de 1988, as cláusulas do pacto social voltadas para essas classes tendem a assumir a seguinte fórmula: “não mexam conosco que em troca não mexeremos com vocês”. Assim, se já haviam aceitado os termos iniciais, ainda abstratos, da Carta emanada do processo constituinte, tiveram mais fortes razões para aderir quando, a partir de 1995, o grupo governante de então, compartilhando a percepção geral de que as classes do dinheiro em todo o mundo haviam aumentado seu poder de chantagem, resolveu protagonizar um *aggiornamento* estabilizador que, relativamente (comparado às demais classes), as poupava no jogo da distribuição dos custos de bancar os compromissos da Constituição.

### *O rearranjo dos poderes constitucionais e a questão federativa*

O problema agudo da hiperinflação havia sido resolvido, e a oportunidade que ela ofereceu converteu-se em fôlego para a recuperação do poder de iniciativa estatal, enfraquecido desde a crise política que levou ao fim do regime autoritário. Mas esse poder geral só poderia ser estabilizado se, no arranjo interno dos poderes constitucionais, fosse possível encontrar um ponto de equilíbrio que recolocasse a máquina estatal em movimento. Cabe uma digressão histórica, antes de retomar o fio contemporâneo da exposição.



Da perspectiva da questão que estamos lidando, a antecedente experiência nacional-desenvolvimentista havia alçado o Poder Executivo à condição de uma superagência estatal – cérebro, pernas e braços dos objetivos econômicos e sociais do desenvolvimento, que vinham glosados ideologicamente pela meta mais ampla de completar a integração da nacionalidade.<sup>22</sup> A superagência se estruturou ao modo de uma série de (sub) agências estatais específicas, necessárias à operação do modelo: empresas nacionais de infraestrutura (exploração de minérios e petróleo, refinarias, siderurgias), bancos, agências de planejamento, universidades, agências de pesquisa etc. Por um lado, o Poder Executivo – e, nomeadamente, a Presidência da República – se fazia regente de uma burocracia estatal cada vez maior e mais complexa; por outro, fazia-se também o grande patrocinador das relações de trabalho, na forma da criação de sindicatos patronais e de trabalhadores, os quais surgiam já sob sua tutela e controle. No fundo, fazia-se grande patrocinador da vertebração da sociedade de um modo geral: a educação, a cultura, as artes, o esporte, a imprensa, a vida associativa e a própria inteligência nacional.

Não que os outros poderes constitucionais deixassem de existir. Nesses anos todos, exceto durante o Estado Novo (1937-1945), o Congresso Nacional, sede formal do Poder Legislativo, nunca se dissolveu, mantendo suas eleições regulares; a estrutura federativa, também exceto durante o Estado Novo, persistiu, com mais ou menos força, até por conta da manutenção mesma das duas casas legislativas, especialmente o Senado. O Poder Judiciário, sempre mais discreto, jamais foi dissolvido. Claro, nos períodos autoritários, suas funções foram atrofiadas ou, quando “desobedeciam”, suspensas provisoriamente. Mas é interessante que, na mais longa experiência autoritária (a ditadura iniciada em 1964), a cúpula militar, então detentora exclusiva da chefia do Poder Executivo, tenha se valido dos outros poderes, especialmente o Congresso, mantendo as eleições parlamentares e a disputa partidária, ainda que restrita. O poder nacional voltou a centralizar-se fortemente, mas a estrutura federativa, com seus governadores de estado e assembleias legislativas, não foi extinta, até porque imprescindível para articular as eleições congressuais. Ainda que tenham sido programados apenas para dar uma aparência de legitimidade ao regime, isso não impediu que, quando surgiam as oportunidades, buscassem escapar dessa programação. E, precisamente para mantê-los numa dócil colaboração, o regime autoritário preferia mobilizar instrumentos de cooptação (“patronagem”) em vez de fazer

<sup>22</sup> As anotações a seguir, especialmente a questão do papel do Poder Executivo, expressam apenas intuições do autor, apoiadas numa leitura ainda muito precária de alguns itens da (vasta) bibliografia especializada e em conversas com alguns colegas economistas.

uso sistemático da violência ou de sua ameaça – que, sim, ocorria, mas descontinuadamente.<sup>23</sup>

É de igual interesse, porém, que, nos momentos de crise constitucional ou de regime, esses poderes subalternos voltassem a ocupar o primeiro plano da vida nacional, restaurando, ainda que por um tempo provisório, seu prestígio e uma certa capacidade de iniciativa. Dado o papel de pivô de todo o edifício constitucional que o Poder Executivo, encarnado na Presidência da República, sempre exerceu em situações normais, é natural que tais crises o atingissem prioritariamente. Precisamente nessas quadras anormais, nota-se algo mais profundo e pleno de consequências: em virtude de seu protagonismo como articulador da vida social como um todo, a perda de legitimidade e capacidade de iniciativa do Executivo vinha acompanhada de um desarranjo social mais amplo. Vale dizer, a quadra crítica trazia à tona um processo subterrâneo de desalinhamento e corrosão das relações entre os principais grupos e classes sociais, patenteando a dissolução do pacto que até ali alicerçava esse ou aquele regime em vigor. Por sua vez, o retorno provisório do prestígio dos demais poderes não deixa de revelar a racionalidade que informa a preservação dessas outras agências constitucionais – ainda que, em tempos normais, ao modo de papéis auxiliares ou reativos. Pois em tempos de crise, pelo próprio fato de terem permanecido, antes, em posições mais discretas – como, no passado brasileiro, foi o Congresso, em períodos ditatoriais –, parecem funcionar como uma espécie de “reserva de autoridade” do Estado.

Perante essa história de tantas décadas, quase uma tradição, a Carta de 1988, também aí, assumiu uma solução de compromisso. Por um lado, concedia poderes inéditos à estrutura federativa, inclusive reconhecendo oficialmente um novo poder subnacional (os municípios), além de poderes fiscais – a criação de novos impostos sendo um deles – e direitos sobre parcelas consideráveis da receita nacional, isto é, maior descentralização dos recursos. (Fato que, aliás, estimulou imediatamente a criação de novas unidades federadas, em particular municípios). O Congresso, que numa primeira versão do projeto constitucional elaborado pela Comissão responsável, estaria destinado a exercer um papel mais central no exercício do governo, na medida em que o projeto previa o sistema parlamentarista,<sup>24</sup> além de

<sup>23</sup> Sobre o papel das instituições eleitorais durante o regime autoritário, ver LAMOUNIER, Bolívar. O “Brasil autoritário” revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In: STEPHAN, Alfred (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 83-134.

<sup>24</sup> Ver REALE JR, Miguel, Les Grands Debats. In: MAUS, Didier; BON, Pierre (Org.), *La Nouvelle République Brésilienne: Études sur la Constitution du 5 octobre 1988*. Paris: Economica, 1991, p. 89-107.

ter restabelecidas suas prerrogativas, aumentou seu poder controlador, fiscalizador, e mesmo de interferência – por exemplo, no que respeita à consumação de tratados internacionais – sobre os atos do Poder Executivo. Por outro lado, e em princípio um tanto paradoxalmente, ao Poder Executivo também foram concedidas capacidades inéditas, muito maiores até do que as estabelecidas pela Constituição de 1946: a prerrogativa de legislar por decreto, ainda que sujeita a posterior confirmação (ou rejeição) congressual – as tais “medidas provisórias” –, o poder exclusivo para iniciar o processo legislativo em certas matérias (entre as quais, crucialmente, a lei orçamentária), além, é claro, do poder de veto, este já reconhecido na Carta de 1946.<sup>25</sup> Essas capacidades foram confirmadas quando, no meio do processo constituinte, a maioria da Assembleia, contrariando o projeto original, resolveu adotar, em vez do parlamentarismo, o presidencialismo. Mas ficou a ambiguidade: um Poder Executivo mais forte perante um Congresso, inicialmente planejado para o parlamentarismo, também mais forte.

Outra grande novidade, talvez a maior, quando a observamos em retrospecto, foi a ampliação das aptidões do Poder Judiciário e a criação de certas agências de controle e fiscalização interna das ações estatais, não formalmente pertencentes ao Judiciário, de qualquer modo parajudiciárias (a principal sendo o Ministério Público). A Constituição de 1988, nesse particular, não destoia das tendências que, acentuadas nas constituições que emergiram na “terceira onda” das democracias, derivam da importância crescente que a proteção dos direitos constitucionais adquiriu a partir do pós-guerra em todo o mundo democrático. Isso que hoje denominamos “ativismo judicial” é um desdobramento dessas tendências. Não é que no caso brasileiro, e certamente em nenhum outro caso, os tribunais e os juízes passam a aplicar a lei por conta própria: o Poder Judiciário continua a ser um poder que é “ativado” (acionado) por outrem, e nunca se “autoaciona”. Ocorre que, com a nova Carta, o número dos agentes, públicos e sociais, que podem questionar (ou, ao contrário, requerer) a constitucionalidade de uma norma ou diretiva estatal aumentou consideravelmente – o que, claro, significou, em contrapartida, um potencial alargamento da capacidade dos juízes de acolher a interferência solicitada; ao passo que os próprios juízes, amparados em novas hermenêuticas, quando acionados, tornaram-se mais dispostos a ampliar sua discricionariedade no que concerne à interpretação do texto constitucional. Em suma, essa novidade tornou bem mais complexo – mas não só no Brasil – o problema do equilíbrio

<sup>25</sup> Cf. LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben; RIDENTI, Marcelo; MARÇAL BRANDÃO, Gildo. *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008, p. 23-56.

dos poderes: como se (que nos seja permitida a analogia) nesse novo jogo o goleiro, embora mantido em posição mais recuada, ganhasse mais liberdade para atuar também fora da grande área.<sup>26</sup> Se, na conjuntura em que vivemos hoje no Brasil, várias correntes de opinião entendem esse “ativismo” como uma anomalia, isso se deve menos à novidade da prática jurídica em si mesma do que à crise do pacto social, que, essa sim, fez projetar o Poder Judiciário e as agências parajudiciárias para o centro da trama de conflitos desregrados em que nos encontramos.

Esse era o esquema geral posto pelos constituintes em 1988, tanto para as relações “horizontais” entre os três poderes, quanto para as relações “verticais” entre a União e as unidades federadas (estados e municípios). De novo, porém, ele colocava desafios à estabilização da prática constitucional em vista da crise hiperinflacionária, em dois sentidos. Primeiro: como a *descentralização dos recursos estatais* prevista na Carta poderia ser harmonizada com o combate à crise inflacionária, tanto a curto como a longo prazo? Da saída “social-liberal” para lidar simultaneamente com a crise econômica e os compromissos sociais da Carta já tratamos. Resta examinar o problema posto pela nova estrutura federativa. Segundo: diante do trauma resultante da crise do *impeachment* do presidente Fernando Collor, como evitar novos becos sem saída nas relações entre a Presidência da República e o Congresso?

De novo, a premência do combate à hiperinflação forneceu a oportunidade para adaptar a estrutura federativa aos novos tempos. É que, além das reformas liberalizantes, os elaboradores do Plano Real também consideravam imprescindível reequilibrar as contas públicas, não só por causa do efeito inflacionário dos déficits fiscais, mas porque o próprio sucesso do combate à hiperinflação tornaria de imediato visível os desequilíbrios que o aumento descontrolado dos preços ocultava. Isso tornava urgente uma centralização do controle dos gastos. Contudo, como a partir de 1988 a Constituição tornou obrigatória a transferência de parte dos recursos arrecadados pela União para as unidades federadas e, adicionalmente, permitiu que estados e municípios criassem autonomamente novos tributos, centralizar o controle dos gastos significava, mais exatamente, recentralizar o controle do conjunto das receitas estatais. Eis que, logo no início da implantação do plano anti-inflacionário, ainda em 1994, o governo propôs uma série de medidas (apresentadas inicialmente como gestos provisórios) para, no mesmo compasso, flexibilizar o uso das receitas que a Constituição

<sup>26</sup> Para uma análise, não necessariamente coincidente com a do autor, ver WERNECK ARGUELHES, Diego; MOLHANO RIBEIRO, Leandro. Criador e/ou Criatura: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 405-440, 2016.

havia vinculado obrigatoriamente a certas despesas nacionais – este o propósito da Emenda Constitucional que propunha o “Fundo Social de Emergência”, anos depois rebatizado como “Desvinculação das Receitas da União” (DRU) – e impor um limite à criação de novos impostos pelos entes federados e às futuras transferências da União para os respectivos fundos municipais e estaduais.<sup>27</sup> Seu objetivo implícito: uma vez que a União preservava sua própria capacidade de, em qualquer momento futuro, aumentar as alíquotas de velhos tributos e criar novos, limitando porém a dos entes federados, ela se desobrigava também de repartir esses novos acréscimos de receita, ainda que honrando as antigas quotas. Foi o que aconteceu, por exemplo, com o novo imposto sobre as movimentações financeiras, criado em 1996.

Esse ponto já nos remete para o segundo desafio: estabilizar as relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo, Congresso e presidente da República. A lição deixada pelo *impeachment* do presidente Collor foi a seguinte: o presidente e o(s) partido(s) que o elegeram jamais poderiam permanecer minoritários no Congresso, valendo-se apenas do argumento de que o povo elegera o presidente para cumprir seu programa de governo. Não sendo possível esperar que seu partido e eventuais aliados na disputa presidencial obtenham, também, a maioria das cadeiras parlamentares em eleições proporcionais; e, na eventualidade de precisar, no Congresso, de uma supermaioria para aprovar emendas constitucionais (algo muito provável, em virtude de uma Carta muito detalhada); o presidente teria de constituir no Congresso uma maioria muito maior do que a proporção das cadeiras obtidas somente pelas alianças programáticas, apresentadas antes das eleições.

Esta leitura das causas de fundo, políticas, do *impeachment* – descontada, é claro, a causa imediata, ligada aos escândalos de corrupção envolvendo o próprio presidente e seu tesoureiro de campanha – é o que a literatura acadêmica consagrou com o termo “presidencialismo de coalizão”. Note-se: não é que a Carta exija explicitamente essa prática; trata-se simplesmente de *uma interpretação* que, no entanto, tornou-se extremamente persuasiva, a ponto de ganhar o status de uma “regra constitucional não-escrita”, válida para satisfazer a natural expectativa de qualquer presidente de manter-se firme em seu cargo. Pois bem: como conquistar essa maioria abrangente no Congresso, atraindo mesmo partidos que, logo antes, tenham competido com o candidato presidencial eleito? A mesma literatura acadêmica que refinou o conceito de “presidencialismo de coalizão” também ofereceu respostas para essa

<sup>27</sup> Cf. KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização – A dinâmica política do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v.11, n.2, p. 63-81, 1999.

pergunta: as prerrogativas do Poder Executivo; o regimento interno do Congresso, que induz um comportamento ordenado dos partidos e a fidelidade dos parlamentares da base do governo à maioria das votações de seu interesse; o loteamento dos abundantes cargos federais [...] <sup>28</sup> Não é o caso de discutir detalhadamente cada um desses recursos de poder. Apenas gostaríamos de acrescentar um campo que, nos parece, lança uma luz mais ampla à pergunta, na medida em que remete para a questão do pacto social: a relação entre o Congresso e a estrutura federativa.

Chamamos anteriormente a atenção para esse ponto, quando mencionamos que o regime militar decidira preservar o Congresso na mesma medida em que preservara a estrutura federativa – ambos bem enfraquecidos, sem dúvida. Também dissemos que tal preservação tinha um propósito legitimador, visando poupar o recurso contínuo à violência política. Agora podemos ser um pouco mais específicos e dizer que essa economia da violência tinha de ser feita em dois planos: cultivando a docilidade dos parlamentares na relação horizontal entre os poderes e, uma vez que estes provinham das diferentes regiões do país, cultivar a docilidade na relação vertical, isto é, no nexos entre a União e os entes federativos, entre a nação e suas diversas regiões. Porém, mais do que a economia da violência sob um regime autoritário, a questão envolve o desafio, absolutamente estratégico desde o surgimento do país como nação independente, da permanente costura da integridade territorial de um país de grandes dimensões e grande heterogeneidade regional. Portanto, é um desafio para qualquer regime ou constituição, democráticos ou não.

Ao contrário da experiência de países como os Estados Unidos, na qual comunidades políticas anteriormente independentes resolveram unir-se, de baixo para cima, numa república federativa, o Brasil acabou precisando inventar, de cima para baixo, uma dinâmica federativa – e os próprios entes federados –, para melhor gerir a unidade territorial. Assim foram se capilarizando, no mesmo passo, os grupos e as classes sociais. No fundo, também as classes sociais conformaram uma dupla dinâmica: “horizontal”, no plano mais abstrato das relações nacionais, e destas com o mundo exterior, interestatal; e “vertical”, no plano mais concreto de sua existência municipal e regional e de seus nexos com a vida nacional. Há, portanto, relações de conflito e cooperação entre diferentes classes sociais, assim entendidas por suas diferentes (e divergentes) posses econômicas, diferentes papéis na divisão do trabalho etc.; mas também dentro das mesmas classes, sejam elas entendidas como “frações” (para usar o termo privilegiado por uma certa sociologia, de

<sup>28</sup> Cf. LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 44, p. 81-106, 1998.

inspiração marxista), em virtude das respectivas diferenciações internas do capital e do trabalho, seja por conta – e é este aspecto que queremos enfatizar aqui – de sua distribuição espacial/regional, produzindo a multiplicação geográfica de grupos sociais dentro de uma mesma classe. Eis que o chamado “pacto federativo” indica não só um certo tipo de acordo institucional sancionado por uma constituição, mas também o mesmíssimo pacto social sugerido desde o início deste trabalho, porém tal como se expressa ao longo daquele eixo vertical.

Mais uma vez: no período áureo do nacional-desenvolvimentismo, o Poder Executivo se consolidara como um pivô no interior do jogo entre os poderes constitucionais, mas também como pivô do jogo federativo. Em sua forma autoritária ou democrática, era o poder que, primeiro, centralizava os recursos e em seguida os distribuía. Mas a diferença de estilos não pode ser desprezada: sob o autoritarismo, isso se fazia por um misto de imposição e cooptação; sob regime democrático, por um misto de negociação e também de cooptação. A negociação, no entanto, ao excluir a imposição, induz a iniciativa de criar regras claras e públicas de distribuição para evitar um conflito caótico e um acúmulo de decisões *ad hoc*. Eis que, nesse caso, o papel de pivô se explicitava mais claramente como um “poder de iniciativa”, isto é: uma agência que não fazia tudo, mas era responsável por indicar o caminho e dar o primeiro passo, enquanto os demais aguardavam, para reagir. Isso significa, generalizando teoricamente a experiência histórica, que nos períodos democráticos a capacidade de reagir do Congresso e da estrutura federativa, combinados, se amplia muito, mas ainda assim, normalmente, à espera do primeiro passo, do direcionamento emanado do Executivo. Como é este que continua a recolher o grosso dos recursos e os distribuir, o jogo do representante do Congresso é de mão dupla: numa ponta, ele leva os recursos à base regional e se apresenta como um representante do poder central; na outra, em contrapartida, ele traz as demandas dessa base e se apresenta como seu representante junto ao poder central.

Com isso, sob uma prática constitucional estabilizada, a força dos diferentes grupos sociais distribuídos ao longo do espaço territorial sempre se faz sentir na “capital”, em sua disputa por um quinhão “justo” do poder nacional, imantado no Poder Executivo, em sua capacidade de repor não só a riqueza, mas todas as relações sociais sobre as quais foi, no caso brasileiro, historicamente reclamando sua tutela, conforme descrito parágrafos acima. Enfim, por aí se revela como, de fato, as relações entre Executivo e Legislativo, Congresso e Presidência da República, conflitivas que sejam na linha de frente, no pano de fundo são também de mútua dependência.

Há que se perguntar, agora, se o contexto neoliberal propiciou uma alteração fundamental desse jogo, como se poderia pensar. E já podemos responder: nos objetivos programáticos, sim; mas não na forma, no *modus operandi*. O movimento de ajuste da Constituição aos novos tempos, como dissemos, visou tornar as promessas de diminuição das desigualdades nacionais mais sensíveis às novas exigências do contexto internacional, por sua vez tendentes a divergir dessas mesmas promessas. O peculiar *aggiornamento* “social-liberal”, ocorrido a partir do governo FHC, pode ser considerado uma resultante dessas pressões opostas. Contudo, as reformas liberalizantes, como as privatizações, e o próprio combate à crise inflacionária evidenciam que esse *aggiornamento* não poderia ser realizado sem uma forte intervenção do Estado, o que, aliás, parece destoar do sentido mesmo de um movimento dito “liberalizante”. E mais: não poderia ser feito, como vimos, sem uma forte recentralização, nas mãos do Poder Executivo, da receita e do controle dos gastos.

Note-se, portanto, que a percepção da necessidade de uma prática como o “presidencialismo de coalizão” é incompreensível, se não fizermos o cruzamento do eixo horizontal da relação entre os poderes da União com o eixo vertical da estrutura federativa: pois é este último que, finalmente, fornece a senha para azeitar as relações no primeiro eixo. Mas isso significa, ao mesmo tempo, que aquela prática não precisa ser a única interpretação, a única “regra não escrita” possível para colocar Congresso e presidente em modo de cooperação: um menu mais variado de alternativas poderia ser pensado para se endereçar à mesma questão de fundo. Também vemos agora, com mais distinção, como ambos, o plano de combate à hiperinflação e as mencionadas reformas, isto é, o deslocamento para fora do nacional-desenvolvimentismo, forneceram a paradoxal excusa para que o Poder Executivo recuperasse sua capacidade de iniciativa e reassumisse seu tradicional papel de pivô do poder político, reencontrando um ponto vantajoso de equilíbrio com os demais poderes, para finalmente fazer girar outra vez as engrenagens da máquina estatal. Que o “presidencialismo de coalizão” tenha se tornado o rosto mais convincente desse novo equilíbrio, é antes o sinal, e não a causa, de que o pacto social e a prática constitucional correspondente – nesse particular, fundada no cruzamento dos eixos horizontal e vertical, acima referido – haviam de alguma forma deslanchado, encontrando seu voo de cruzeiro.

### *Dos governos do PT à crise da Constituição*

Falar de uma crise constitucional que ainda está em pleno curso é um tanto arriscado. De qualquer modo, evitaremos entrar em seus detalhes,



e apenas buscaremos interpretá-la à luz do esquema que esboçamos nas páginas anteriores, isto é, da leitura que fizemos da decantação da prática constitucional cerca de dez anos após sua promulgação.

Quanto aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), que sucederam o período que aqui estamos chamando de “estabilização”, gostaríamos, logo de partida, de afirmar a seguinte tese: esses governos não representaram uma ruptura mas, ao contrário, uma confirmação do processo de adaptação sofrida pela Constituição a partir de meados dos anos 1990.<sup>29</sup> Entenda-se: não é que os dois governos do PT e aliados, liderados pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva (Lula) tenham simplesmente dado continuidade ao programa dos governos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e aliados, liderados por FHC. Melhor dizendo: o que os governos do PT reiteraram não foi um programa específico de governo, mas a estabilização constitucional, isto é, o consenso “social-liberal” que foi sendo moldado no compasso daquela estabilização. Tal consenso assemelha-se àquilo que Przeworski, para explicar fenômeno similar, mas em outro contexto, conceitua como *policy regime*:<sup>30</sup> um campo maleável, que permite alternâncias de partidos nos governos democráticos, mas que tendem a respeitar os limites desse campo. Tais limites constituem o que estou chamando aqui de “consenso” que, no entanto, vão além do simples respeito às regras do jogo democrático: é um consenso também sobre uma estrutura de “políticas”, ainda que seu conteúdo concreto possa variar e divergir. Por dentro do espaço maleável desse campo comum, podem se constituir, perfeitamente, polos distintos: um mais reformista, outro mais conservador, por exemplo. No caso em tela, gostaríamos de sugerir, valendo-nos da ambiguidade do nome proposto para o consenso de que estamos tratando, que o PSDB constituiu um polo mais “liberal”, e o PT, um polo mais “social”.

No início dos anos 2000, exploradas as possibilidades do polo liberal, este, desgastado, deu lugar a um sucessor que, a despeito da aguerrida oposição no período anterior, já havia sido preparado para, se necessário, governar segundo o enquadramento fornecido pela prática constitucional estabilizada. A primeira sucessão tranquila de um partido opositor, vitorioso nas urnas, desde 1988, foi, portanto, obra não desse ou daquele ator ou partido isolados, mas de todo um regime

<sup>29</sup> As linhas a seguir retomam e refinam argumentos já apresentados no mesmo sentido em ARAUJO, Cicero. Interpretando a campanha e as urnas. *Revista Fevereiro: Política, Teoria, Cultura*, São Paulo, n. 2, dez. 2010. Disponível em <<http://www.revistafevereiro.com/pag.php?r=02&t=01>>. Acesso em: 14 ago. 2018. E ARAUJO, Cicero. Derrota na Vitória. *Revista Fevereiro: Política, Teoria, Cultura*, São Paulo, n. 8, jul. 2015. Disponível em <<http://www.revistafevereiro.com/pag.php?r=08&t=08>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

<sup>30</sup> PRZEWORSKI, Adam. How many ways can be third? In: GLYN, Andrew. *Social Democracy in Neoliberal Times*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 312-333.

político expressando um abrangente pacto social. Assim, não o PT em si mesmo, mas os governos do PT e seus aliados, é que foram formatados pelo consenso “social-liberal” anteriormente alcançado.

Vejam: quanto às políticas econômicas: a manutenção, no essencial, conforme havia prometido a “Carta ao Povo Brasileiro”, elaborada durante campanha vitoriosa de Lula, dos pilares macroeconômicos estabelecidos pelo Plano Real – isto é, o reconhecimento implícito do sucesso do combate à inflação e da necessidade de preservar esse ganho – e a não reversão das reformas liberalizantes, ainda que não se comprometendo a aprofundá-las. Já no campo das políticas sociais, aí sim, houve uma mudança substancial, porém, uma mudança mais de ênfase e de envergadura do que propriamente da filosofia que as embasavam (exceto, talvez, na que orientou os aumentos do salário mínimo acima da inflação). Logo, uma série de medidas anteriormente dispersas e muito tímidas é transformada, durante os governos do PT, num gigantesco programa unificado de transferência de renda (o Bolsa-Família); porém, um programa não universal, “focado”, voltado para os miseráveis e os mais pobres. Ademais, não exatamente um programa de serviço público (como é o da saúde, o SUS, por exemplo), mas que providencia a passagem direta de um recurso monetário, das mãos do Estado para as de cidadãos, “chefes” de família (mulheres em sua maioria), que tomam, por si próprios, as decisões de gasto. Sem dúvida, um ganho na direção da autonomia pessoal, porém, igualmente, um afastamento do modelo de serviços compartilhados típico do *Welfare State* social-democrata.<sup>31</sup> Algo similar pode ser dito da política de crédito ao consumidor: imensamente ampliado e voltado para as classes populares (algo antes acessível apenas a consumidores de classe média), mas que também está centrado nas decisões individuais de gasto. Outro exemplo de política “focada” – este, porém, bem mais carregado de simbolismo: o forte impulso dado aos programas de distribuição de vagas públicas (do ensino superior e de acesso às carreiras do Estado) por “quotas”, segundo critérios de renda ou raciais, relativizando o peso do modelo meritocrático, fundado exclusivamente no desempenho escolar. Ainda no campo da educação, uma guinada importante, e mais típica da tradição social-democrata, foi a recuperação do investimento nas universidades públicas, a multiplicação dos institutos técnicos federais e o aumento das vagas públicas. Porém, o grosso das novas vagas de ensino superior foi providenciado pelo setor privado, graças a uma política de crédito subsidiado pelo governo e de troca de isenção fiscal às empresas educacionais por bolsas de estudos

<sup>31</sup> Para uma discussão desse tópico, ver COSTA LOBATO, Lenaura. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-730, 2009.

para alunos carentes.<sup>32</sup> Outra vez, não exatamente programas de serviço público, mas de transferência, direta ou indireta, de recursos monetários para o potencial “consumidor” de um serviço privado. Tudo somado, percebemos algo de fundo liberal, sem dúvida; mas de um liberalismo um tanto heterodoxo, pelo menos do ponto de vista econômico: um liberalismo fortemente ancorado no Estado.

Em síntese: a grande novidade dos governos petistas – devida em grande parte à intuição e à genialidade da liderança do presidente Lula – foi ter explorado, até o limite do possível, a grande margem de políticas distributivas, a maioria delas “focadas”, mas de caráter mais ou menos igualitário – em vista da peculiar realidade social brasileira –, que o consenso constitucional anteriormente conquistado permitia realizar, e que os governos tucanos, liderados por FHC, haviam simplesmente deixado inexplorada. Por maior que seja a contradição que essa ideia possa sugerir, no fundo, os governos do PT acabaram por produzir uma saturação popular no enquadramento social-liberal que a “Constituição cidadã” recebeu a partir de meados dos anos 1990. Um enquadramento que, nos primeiros anos – mais liberais do que sociais – recebeu uma certa glosa para ganhar politicamente as classes médias, mas que, posteriormente, em nova glosa, voltou todas as suas baterias para ganhar as classes populares, especialmente os mais pobres.

Haveria ainda vários pontos a inquirir nesse tópico; contudo, nosso espaço aqui vai se esgotando e convém que já passemos para o último e mais enigmático problema desta exposição. Enigmático, sim, pois impressiona a qualquer observador que um mesmo bloco de forças políticas, com altos índices de popularidade e pleno de confiança, depois de eleger, pela terceira vez consecutiva – algo inédito sob a Constituição de 1988 –, um presidente da República (no caso, uma mulher, também fato inédito), tenha em pouco mais de cinco anos exaurido completamente suas reservas de prestígio. Mas o encerramento abrupto de seu ciclo à frente do Estado brasileiro, através do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, o qual poderia, como na experiência traumática de 24 anos antes, ter “virado a página” de uma crise de governo e rebobinado o sistema político para que novas (ou antigas, mas refeitas) alternativas se oferecessem, em quase nada parece se assemelhar àquele evento pretérito. Muito mais traumático, desta vez ele não atingiu apenas certos protagonistas do regime – certas lideranças, um partido, o bloco de forças políticas por ele liderado –, mantendo mais ou menos intacto todo o resto. Terminada a batalha que derrubou a presidente, logo se percebeu que o regime político, todo seu

<sup>32</sup> Cf. AGUIAR, Vilma. Um balanço das políticas do governo Lula para o ensino superior: continuidade e ruptura. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 113-126, 2016.

edifício constitucional se encontrava seriamente avariado. Pois o governo que a sucede, em pouquíssimo tempo, dá fartos sinais de padecer dos mesmos problemas, ou até mais graves, e não se consegue ver como, do interior mesmo do sistema político, pudesse emergir um bloco de forças alternativo para tirar o país da crise em que se viu mergulhado. Vácuo de poder, portanto: evidência maior de que se trata não apenas da “crise do PT” ou uma “crise da esquerda brasileira” etc., e sim de uma crise de regime, uma crise constitucional em pleno direito. Este o ponto crucial a fixar quanto ao diagnóstico do que se passa.

Fato consumado, e vendo as coisas de frente para trás, como agora podemos ver, há que reconhecer rachaduras mais profundas nas paredes do edifício, onde antes elas não pareciam existir ou, se existiam, pensava-se, nada que uma massa de gesso não pudesse resolver. A primeira remete ao tipo de desenvolvimento econômico – o “liberal-desenvolvimentismo”, para retomar a expressão de Brasília Sallum Jr.<sup>33</sup> – que veio a substituir, ou tentar substituir, o nacional-desenvolvimentismo. Em cerca de vinte anos dessa tentativa, ela jamais conseguiu colocar a economia do país nem no mesmo ritmo de crescimento, nem no mesmo patamar qualitativo, em termos de renovação industrial e técnica, da experiência anterior. Dizem os economistas mais críticos, um tanto exageradamente talvez, que, comparando o passado e o presente, regressamos àquilo que éramos antes da década de 1930: um país que, basicamente, vende matérias-primas e, em troca, compra produtos manufaturados – salvo exceções que, porém, apenas confirmam a regra. A crítica parece exagerada mesmo, mas é fato objetivo que as taxas médias de crescimento de uma e outra são diferentes, com nítida desvantagem para a última. Mais grave ainda é a diminuição real do peso relativo da indústria em relação ao conjunto do produto nacional: o país passou a viver uma efetiva desindustrialização.<sup>34</sup> Sinais amarelos desse problema há tempos vinham sendo emitidos, mas a crise financeira mundial a partir de 2007 acendeu o sinal vermelho. A presidente Dilma Rousseff assumiu o governo pretendendo dar-lhe uma resposta enérgica e de longo prazo. O assunto é muito complexo e não é possível tratá-lo aqui. Mas sabemos o resultado: o esforço fracassou. Uma imensa quantidade de recursos públicos foram transferidos, direta ou indiretamente, para as mãos das empresas privadas que, supunha-se, seriam capazes de recolocar a máquina industrial em funcionamento. Por consequência, no devido tempo, o erário seria restituído, com sobra, graças à tributação da economia reativada e à devolução dos empréstimos

<sup>33</sup> Ver nota 89, acima.

<sup>34</sup> Cf. BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Nacionalismo e Novo Desenvolvimentismo. In: BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p. 7-24.

feitos pelos bancos estatais. O fracasso, obviamente, significou um erário depauperado e sem esperança de ressarcimento.

Como vimos, no período em tela, mas antes desse colapso da economia, o Estado brasileiro, impulsionado pela nova Constituição, resolveu assumir com mais seriedade a tarefa de diminuir as desigualdades e colocar em operação políticas efetivas de combate à pobreza e à miséria. Esta disposição, além do respeito incondicional às liberdades democráticas, tornaram-se os dois pontos mais consensuais do pacto social, o qual aplainou o terreno da estabilidade constitucional, desfrutada por cerca de duas décadas. O empenho, ainda que poupando os mais ricos, como explicado acima, logrou melhorar, pela primeira vez na história nacional, os índices de distribuição de renda, embora, muito provavelmente, não os de riqueza.<sup>35</sup> Também logrou elevar a renda das camadas mais baixas da população, assim como retirar um enorme contingente da população do estado de miséria ou pobreza extrema.<sup>36</sup> Chegou-se mesmo a falar de uma “nova” classe média: boa peça de *marketing*, mas de fundamento sociológico muito precário ou, no mínimo, polêmico. Mas aponta algo interessante para a análise da crise.

No excelente balanço que faz do período Dilma e da “crise do lulismo”, André Singer menciona reiteradamente a ideia-força do “sonho rooseveltiano” – a esperança de tornar o Brasil um país de classe média, que animara o governo e os quadros do PT.<sup>37</sup> A menção nos sugere um fio para propor, justamente, a interpretação de um sentido ampliado da crise – como dissemos, da crise constitucional. Digamo-lo numa frase: trata-se da crise do *consenso social-liberal*, vetor programático do longo período de estabilização que abrangeu os governos dos dois polos desse consenso, o PSDB e o PT. Vale dizer, as duas alternativas consistentes de poder político que o regime constitucional foi capaz de produzir neste período. Em termos de pacto social, o consenso baseava-se numa convergência potencial entre as classes populares e as classes médias, notadamente as profissionais e de pequenos empreendedores. Convergência que se delineara no final do regime autoritário e no período da redemocratização e celebrada, como projeto, na Constituição de 1988. Sua adaptação ao longo dos anos 1990, o enquadramento social-liberal, significava o seguinte: políticas estatais concentradas, voltadas para a melhoria de vida das classes populares, distribuídas num

<sup>35</sup> Riqueza em termos de patrimônio, imóvel ou líquida. As estatísticas nacionais ainda não dispõem de dados públicos confiáveis para fazer uma medida mais precisa do movimento de concentração/desconcentração do patrimônio.

<sup>36</sup> Para os dados relevantes, ver SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma* (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018. cap. 2.

<sup>37</sup> SINGER, André, op. cit.

gradiente de prioridades indo dos mais aos menos pobres; e prosperidade econômica suficiente para, sem necessidade de políticas sociais ativas do Estado, garantir às classes médias a expectativa de contínua ascensão social ou, pelo menos, assegurar que não fossem atingidas por um processo contrário, de regressão na escada social. Contudo, políticas estatais concentradas que, poupando os detentores dos capitais – que, em contrapartida, esperava-se, investiriam essa poupança no crescimento econômico – deveriam ser bancadas centralmente pelas classes não capitalistas menos desfavorecidas, isto é, as mesmas classes médias e, grosseiramente falando, a parte “superior” das camadas populares. Seria crucial, portanto, que o consenso social-liberal pudesse efetivamente impulsionar uma nova fase de desenvolvimento econômico, ainda que em moldes distintos do nacional-desenvolvimentismo. É isso que faria as classes médias olharem principalmente “para cima” e “para frente”, numa atitude de viés confiante – como aconteceu, de fato, na realização norte-americana do sonho rooseveltiano – e não “para baixo” e “para trás”, numa atitude de insegurança, com viés defensivo. Do contrário, o que poderia acontecer? Na medida em que as políticas sociais concentradas deslanchassem e passassem, de fato, a surtir efeito (como ocorreu na “Era Lula”); e as próprias classes populares, num modesto processo de ascensão, começassem a visar bens públicos de melhor qualidade – para ficar no caso extremamente simbólico: as vagas das universidades públicas – a pequena elasticidade do espaço econômico disponível fatalmente levaria a uma saturação e a um choque entre as classes que, em princípio, deveriam estar cooperando para sustentar a Constituição. Foi o que, a nosso ver, aconteceu. Com isso, as classes médias, já em modo defensivo, passaram a alienar-se do pacto social até, finalmente, pularem para fora dele.

A corrupção, claro, é uma questão bastante sensível às classes médias. Porém, como acontece com as classes populares, nada como a prosperidade econômica para amortecer seus efeitos políticos. Como isso não aconteceu, ou pelo menos não em extensão de tempo e grau suficientes, a corrupção funcionou como um faísca para que, aí sim, as classes médias vocalizassem seu descontentamento. Porém, não, essencialmente, contra este ou aquele governante ou partido, e sim contra o próprio pacto social, expresso no regime político em vigor. E quando, posteriormente, foram às ruas, em enormes manifestações, para pedir a saída da presidente Dilma Rousseff, na verdade estavam celebrando a saída definitiva desse pacto e exigindo não apenas o “fim dos governos petistas”, mas outro pacto – vale dizer, um novo regime político.

Em princípio, uma democracia é compatível com diferentes tipos e conteúdos de pacto social, assim como diferentes constituições.

O problema é a passagem, a transição. Contudo, nada surpreendente, conforme o pacto era abandonado, e com isso dificultando ao extremo a possibilidade de uma passagem negociada, foram aparecendo, em cada vez maior gravidade, as disfuncionalidades do sistema político: perda de capacidade de iniciativa do Poder Executivo, um Congresso cada vez mais indisciplinado – índice do colapso do presidencialismo de coalização – e, finalmente, tentativa açodada e descoordenada de atores do Poder Judiciário e das agências parajudiciárias de, munidos com um “programa anticorrupção”, ocupar o espaço vazio deixado pelo enfraquecimento da Presidência da República. Em suma, o retrato de um regime em estado de coma. É difícil imaginar que ambas as coisas, a democracia e um regime político em tal estado, possam permanecer juntos indefinidamente. Seria como um corpo ainda vivo lograr coexistir com um membro em processo de gangrena. E, todavia, *isto é a crise*.

Recebido em: 31 de julho de 2018.

Aceito em: 25 de agosto de 2018.