

entrevista



MARCUS
ANDRÉ
MELO

Marcus André Melo é professor titular de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e ph.D. pela University of Sussex, na Inglaterra. Realizou o pós-doutorado no Massachusetts Institute of Technology (MIT), foi pesquisador visitante na Yale University e no Bellagio Center da Rockefeller Foundation. É também fellow da John Simon Guggenheim Foundation. Tem uma ampla e consolidada agenda de pesquisa sobre política comparada e brasileira. Recentemente publicou, como coautor, dois importantes livros: *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*, em 2013, pela Palgrave, e *Brazil in transition: beliefs, leadership and institutional change*, em 2016, pela Princeton University Press. É também um dos principais intérpretes da crise brasileira, atuando como articulista, comentarista e debatedor em importantes veículos jornalísticos do país. Atualmente desenvolve pesquisas sobre

teoria democrática, políticas públicas, teoria e economia políticas.

Nesta entrevista, Marcus Melo trata de diversos temas, como os problemas da educação no Brasil e as metodologias e tendências de pesquisa nas ciências política e sociais. Levanta, também, questões significativas sobre a relação entre as instituições públicas de controle no Brasil e os atuais casos de corrupção: “Não é que as instituições se fortaleceram tão de repente que passaram a inibir qualquer tipo de corrupção. É o contrário; elas é que a revelam”, diz.

A conversa, que durou mais de três horas, realizada e gravada no apartamento do professor Marcus André, aparece a seguir, naturalmente, numa versão reduzida e editada; o corte entre os assuntos foi o preço para se manter, no pouco espaço, a sua variedade. Mantivemos na transcrição o tom algo informal da conversação, e assim as marcas da oralidade e a espontaneidade do pensamento.

Recentemente, o economista Fábio Giambiagi defendeu em artigo que uma das causas do nosso atraso educacional seria a hegemonia quase total de uma visão de mundo (ou mentalidade) anticapitalista e anti-mercado. O senhor concorda com essa visão?

Sim. Li todos os livros e textos de história passados para os meus filhos. Alguns até que não são tão ruins, mas, em geral, a forma como vários episódios são apresentados, ao que me parece, tem um efeito muito deletério sobre a formação das mentes no Brasil – sobretudo nos livros de geografia, que conseguem ser piores que os de história.

Minha filha, por exemplo, tinha um livro que apresentava, de uma forma muito esquematizada, simplória, uma discussão sobre o modo de produção capitalista a partir de uma interpretação da tradição marxista. E isso cria marcas, chega a ser um desserviço brutal. A interpretação da política brasileira também é completamente maluca. Por exemplo, a forma como a Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo, é apresentada; ou o Estado Novo, praticamente não havendo referência ao fato de que foi o único período da história brasileira no qual o Congresso esteve fechado por cinco anos. Não se diz uma palavra sobre as instituições políticas de todo esse período autoritário, sobre o fato de que todos os governadores passaram a ser interventores nomeados, sobre a tortura que se praticava ou sobre a interdição de todos os jornais. Outra coisa: não se fala no ataque que o Estado Novo promoveu a toda cultura asiática e afro-brasileira. Havia perseguição da polícia do Estado Novo, aqui em Pernambuco, por exemplo, aos terreiros de candomblé. Gilberto Freyre era uma voz isolada contra isso. E Agamenon Magalhães não aliviava. O Estado Novo é, assim, apresentado numa chave positiva e monotemática. O grande momento iliberal da história brasileira, abertamente autoritário, não é discutido. Isso passa batido nos livros de história. A discussão se prende a Volta Redonda, à industrialização, à criação de instituições como o IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística] e a CLT [Consolidação das Leis do Trabalho], e só. Daí em diante, é uma loucura. Primeiro, há uma repetição de chavões do imperialismo como razão do atraso. É claro que o imperialismo é um tema fundamental para a América Latina, com mais razão ainda no que diz respeito ao Caribe; é um grande tema, não há a menor dúvida. Mas atribuir as mazelas, sobretudo no Pós-Guerra, a esses fatores externos é algo completamente furado. E essa é a interpretação dos livros de geografia e história. Toda discussão, por exemplo, em torno da abertura que se promoveu, como no caso da taxa de câmbio dual – diferenciada para a importação de bens de capital, durante o governo

Kubitschek –, é interpretada numa chave com a qual nenhum historiador minimamente decente concordaria. É uma barbáridade. A forma de explicar a industrialização brasileira... Tudo errado: o regime militar, o segundo PND [Plano Nacional de Desenvolvimento] de Geisel como sendo um grande projeto que vai libertar o Brasil e promover uma transição – essa narrativa é da Unicamp –, e o segundo PND, ainda, como algo que foi interrompido pelo estrangulamento externo e pela elevação unilateral de taxas de juros promovida pelo governo americano. Ignoram um monte de fatores fundamentais, e que estava tudo errado estruturalmente. Essa é a visão em quase todos os livros de história: o desenvolvimento da industrialização apresentado de uma maneira com a qual nenhum historiador minimamente equipado intelectualmente concordaria. A forma como é vista a própria crise do regime militar também é inteiramente descabida. A crise do populismo e o começo do regime militar são mostrados de modo muito esquemático, passando pelo imperialismo, pela dependência, quando essas explicações são muito insatisfatórias. Quando chega no período pós-Fernando Henrique Cardoso, o negócio desanda e vira um festival de loucuras, por causa dos chavões ideológicos. As privatizações, por exemplo, são apresentadas como traições à pátria.

E no que diz respeito mais especificamente à universidade, como você vê essas questões?

A influência ideológica é igualmente nefasta, e acho que isso explica parte dos nossos problemas. Curiosamente, eu tenho visto indícios de uma reversão disso. Algumas mudanças, que são positivas, têm dado um bom sinal. Mas elas próprias também estão parcialmente equivocadas, ou são marcadas por coisas negativas, como, por exemplo, a ideia de internacionalização. A internacionalização implica certa ênfase na avaliação das universidades [por órgãos como a Capes], e isso tem como consequência o aumento dos incentivos à publicação. Há incentivos positivos que fazem com que você busque periódicos de melhor qualidade. E isso tem um efeito desideologizante, em certo sentido, o que não quer dizer que esse movimento seja apenas virtuoso; ele tem suas patologias. Uma delas é ver a internacionalização como algo desejável em si. Ninguém nos Estados Unidos ou em qualquer universidade séria está preocupado, *a priori*, em se internacionalizar: o que interessa é elevar a qualidade. Você



Ninguém nos Estados Unidos ou em qualquer universidade séria está preocupado, *a priori*, em se internacionalizar: o que interessa é elevar a qualidade. Você pode se internacionalizar, mas inserir-se em circuitos que são completamente irrelevantes. O que mais há, hoje, são redes de pesquisadores de universidades de baixa qualidade em países que não têm tradição

pode se internacionalizar, mas inserir-se em circuitos que são completamente irrelevantes. O que mais há, hoje, são redes de pesquisadores de universidades de baixa qualidade em países que não têm tradição. A ênfase deveria estar na qualidade, e não na busca unilateral – não qualificada – por internacionalização. Eu vejo muito disso, o envio massivo de estudantes para países que não têm tradição que o justifique. Dezenas de milhares de estudantes foram para Portugal e outros países. O dinheiro seria muito melhor empregado se fosse planejado estrategicamente.

148

Como você enxerga a relação entre produção científica e mercado na universidade brasileira?

Na nossa área de Ciência Política, as demandas de mercado não têm a mesma expressão que em outras áreas – mais aplicadas. A gente se aproxima mais do dilema da pesquisa básica. Isso poderia se dar por meio da pesquisa feita sob encomenda, na área de avaliação ou coisa desse gênero. Sua pergunta pressupõe que haja uma demanda de mercado.

Uma questão bastante discutida hoje no Brasil é o modelo de universidade pública que temos. Ela reproduz privilégios ou democratiza o conhecimento?

Há vários estudos sobre o que se chama “incidência”, a incidência dos custos e benefícios de todas as ações do governo. Alguns foram realizados por consultores do Banco Mundial. Segundo esses estudos, entre os gastos públicos que têm a incidência mais regressiva de todas as categorias de gastos – há cerca de trinta delas, desde o Bolsa Família a programas como o BPC [Benefício de Prestação Continuada] – estão aqueles relacionados com a universidade, com um dos percentuais mais elevados de incidência nos setores não pobres. A universidade pública brasileira beneficia absolutamente os setores mais privilegiados.

Como isso é mensurado, estimado?

É a técnica da incidência. É o gasto, e a quem beneficia o gasto. Se você considerar todos os beneficiários – isso é feito através de pesquisas de amostragem e de domicílio, como o POF [Pesquisa de Orçamento Familiar] –, quer dizer, se você considerar todas as pessoas que estão na POF, e o quanto gastam com a educação, você tem o padrão de gastos daqueles que estão na universidade pública. Com base no padrão da incidência de tributos – o saldo líquido entre benefício e tributos – sobre esses setores, conclui-se que o mais regressivo do país é o da universidade pública. A universidade pública é uma fonte de regressividade monumental. Isso é cristalino. Tomando o exemplo de um programa como o Bolsa Família, a quantidade de pessoas que pertencem a estratos de renda acima de um quarto do salário médio e que são beneficiadas pelo programa é próxima de zero; ou seja, não há ninguém beneficiado indevidamente. Já na universidade pública, a quantidade de pessoas abaixo dessa linha é muito baixa. Então, pessoas pobres são raras na universidade.

Nos últimos anos, contudo, aumentou muito a inclusão. Por exemplo, os gastos e transferências federais. O Governo Federal transfere recursos para nove estados brasileiros, por meio do Fundef [Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério], a fim de equalizar os gastos. Se você analisa a quantidade de pessoas que estão no estrato de renda superior a três salários mínimos e que têm filhos no ensino fundamental da rede pública, essa quantidade é mínima. Ou seja, toda sua rede familiar, provavelmente, também não recebe um centavo do Governo Federal, na forma do acesso ao ensino fundamental público.

Esse ensino é efetivamente pouco focalizado por esse grupo. A universidade não, ela tem um gasto profundamente regressivo. Há diferenças, claro, a depender da carreira, da área etc. Esse é o primeiro ponto. O outro ponto é que a quantidade de pessoas na universidade que temos no Brasil é muito baixa, quando comparamos com certos países latino-americanos, por exemplo. Nas faixas relevantes de idade, entre 19 e 26 anos, qual percentagem de jovens está cursando universidade no Brasil? É um número muito baixo se nos compararmos com a Argentina e com a Coreia, que é a campeã e tem 70% das pessoas dessa faixa de idade na universidade. A universidade pública é uma tragédia monumental, e a desorganização da carreira também. O professor titular, por exemplo, atualmente não faz concurso. Parece uma aposentadoria por tempo de serviço. Depois de certo tempo, praticamente todo mundo vai virar professor titular. Porque se perdeu inteiramente a noção de meritocracia. Gerencialmente, são muito deficientes as universidades. São uma espécie de caos minimamente organizado, simplesmente para produzir os diplomas. Do ponto de vista gerencial, é uma tragédia.

Olhando para as universidades pública e privada, você consegue enxergar um modelo de universidade que funcione no Brasil?

Eu não sou especialista na área, mas, a rigor, a percentagem de matrícula no setor privado, na rede de ensino superior, é algo em torno de 70%. A maioria das matrículas se dão na rede privada. Isso, na verdade, começou no governo de Fernando Henrique Cardoso. A ideia é a de que existem muitos obstáculos para se expandir na velocidade em que é preciso. O governo de Fernando Henrique fez uma reorientação da política que, na época, fazia sentido. E era objeto de crítica de todos os especialistas e de todas as instituições multilaterais, da Unesco [Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura] ao Banco Mundial. O grande gargalo era o ensino dos níveis fundamental e médio. Então, a prioridade passou a ser absoluta para universalizar o acesso à escola no nível fundamental. E isso foi conseguido. Com qualidade muito pífia, mas foi conseguido.

Para se ter uma ideia, até alguns anos atrás, tínhamos na ativa algo como 700 mil servidores públicos, dos quais algo como 280 mil, em torno de 35% dos servidores públicos federais, estavam em educação e saúde. Quando você está falando do servidor público federal, a categoria modal é alguém de uma

universidade federal. Já é uma massa considerável de pessoas. Mas é necessário que isso se expanda muito mais porque o Brasil tem déficits muito expressivos no ensino, nas matrículas desse nível. Então você vai aumentar ainda mais o efetivo de servidores, com o Estado passando pela crise fiscal da década de 1990. A opção foi definir que a rede privada faria isso sob regulação pública. Só que a regulação pública nunca chegou a ser efetiva, eficiente. Deixava muito a desejar. Mas, a partir da expansão que houve nos governos Lula e Dilma, de ineficiente passou a ser calamitosa e fonte de todo tipo de irregularidade, fábrica de milionários – como conhecemos muito de perto. Virou uma tragédia. Porque, durante o governo de Fernando Henrique, houve essa virada de direção, da expansão via setor privado. Ainda tinha uma regulação mínima, as coisas eram mantidas sob controle. Depois essa expansão virou uma anarquia, sem controle. E o Estado passou a bancar tudo, a não incorrer em riscos, e essa rede se ampliou de uma forma que esses diplomas não valem absolutamente nada, a qualidade é péssima. Agora, o estrangulamento é no ensino médio, que tem especificidades grandes.

Os defensores da universidade pública criticam o setor privado por não fazer pesquisa.

A ideia de que todas as universidades precisam fazer pesquisa também é equivocada. Talvez a maior universidade em número de matrículas, nos Estados Unidos, seja uma universidade privada; em muitas cidades, o número de alunos em seus *campi* é o maior. Ela está localizada em um *shopping center*. Mas a questão é a seguinte: há um mínimo de qualidade na formação. A pessoa se forma em ciências contábeis, por exemplo, e sai do curso sabendo exercer a função de forma tecnicamente competente.

Além da atividade acadêmica, você tem uma forte atuação como intelectual público, em jornais e revistas. Qual é o objetivo e a relevância da participação de um cientista no debate público?

Isso apareceu de forma muito involuntária. Eu nunca mandei textos para jornais. Até me lembro que, há uns 15 anos, cheguei a enviar alguns artigos para o *Jornal do Commercio*, mas eles nunca foram publicados. Numa ocasião, um dos meus artigos não publicados pelo *Jornal do Commercio* foi enviado para o *Valor Econômico*, que o publicou. Eu vi que era mais fácil publicar no *Valor* do que aqui. Vez ou outra eu mandava. Mas eu acho que, fundamentalmente, a questão da

atuação pública não é um projeto individual; de certa forma, eu estou atendendo a uma demanda.

Eu nunca tive o projeto de ser intelectual público ou cultivei isso. Eu acho bom, mas acho difícil de conciliar com a atividade de pesquisa regular e acadêmica. O meu interesse foi despertado muito mais por equívocos que eu via. E eu tenho como regra o seguinte: só opino em assuntos sobre os quais eu já tiver escrito pelo menos um artigo.

Nesses mais de trinta anos de vida acadêmica, trabalhei em áreas que são diversificadas, como políticas públicas e políticas de instituições. Já fiz pesquisa sobre Previdência Social, sobre pobreza, sobre política tributária, sobre reforma administrativa, sobre política urbana, política habitacional; já fui sub-relator do relatório de desenvolvimento humano do PNUD [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento]. Depois, fiz pesquisas sobre instituições; sobre a presidência, os tribunais de contas, sobre as relações do Executivo com o Legislativo. Mais recentemente, pesquisei sobre temas que estão no centro da agenda pública. Meu livro com Carlos Pereira [*Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*, publicado em 2013] é sobre o presidencialismo de coalizão e o papel de instituições de controle do Executivo. O livro mais recente é sobre uma interpretação do Brasil num longo prazo [*Brazil in transition: beliefs, leadership and institutional change*, de 2016]; pegamos um período de mais de cinquenta anos – dos anos 1960 até agora. Todas essas questões que têm sido discutidas no Brasil, como o protagonismo das instituições de controle, já eram temas dos dois livros. Isso virou centro do debate nacional. Antes de o assunto virar moda e de as pessoas o conhecerem, eu tinha três artigos sobre os tribunais de contas publicados em revistas acadêmicas, muito antes de o TCU ter tido qualquer impacto no Brasil, ou muito antes de o tema da corrupção ter adquirido a centralidade que passou a ter a partir do mensalão. A corrupção já fazia parte da agenda acadêmica, antes do mensalão. As primeiras versões dos artigos são de 2005, muito antes desses debates. Como eu disse, eu só opino sobre temas que eu já tenha pesquisado e sobre os quais eu tenha publicado: opiniões que passaram por algum controle de qualidade, ou seja, emitidas apenas quando se tem algo realmente a dizer. Eu não entendo absolutamente nada de violência, segurança pública ou meio ambiente. Não tenho absolutamente nada a dizer, então não toco no assunto.

Há certo perfil de intelectual, o do intelectual que fala sobre qualquer coisa; muita gente entra em contato comigo para que eu opine sobre coisas de que não tenho a mais remota ideia. Eu sou especialista num conjunto de dez temas; aí, eu posso dizer alguma coisa. Conheço a literatura e tenho alguma coisa a dizer. Se não, fica sendo a minha impressão sobre o assunto, ou como eu me coloco politicamente. Para mim, isso não faz muito sentido; eu não sou político.

A questão do método científico nas ciências sociais e nas humanidades em geral sempre foi um tópico muito polêmico, principalmente quando tentamos compará-lo com os métodos das “ciências duras”. Qual o valor hoje em dia de ensaios interpretativos do Brasil? Essa tradição humanista de gerar muitas hipóteses e conjecturas, mas sem uma rigorosa metodologia por trás ou mesmo sem a preocupação com testes de hipótese, ajudou ou prejudicou o desenvolvimento das nossas ciências sociais?

A gente tem que fazer distinções em certas áreas. Certas sínteses interpretativas históricas não podem ter suas hipóteses testadas, até pela ausência de dados. Certas áreas vão se prestar mais a conjecturas do que a qualquer outra coisa. Não vão se prestar a testes. Uma interpretação como a de Gilberto Freyre, como submetê-la a uma análise mais rigorosa? Uma análise mais científica, pelo menos nos termos que estamos trabalhando, conflita com a análise histórica. As análises científicas são quase que por definição a-históricas.

O outro desdobramento é o seguinte: aquilo teve valia? Esta é uma pergunta. A outra coisa é o seguinte: faz sentido replicar aquele estilo de análise hoje? E quanto à própria ideia do “fazer sentido”? Eu não vejo grandes interpretações, a rigor. A tradição ensaística foi meio abandonada. Embora chamar de ensaístico o que Gilberto Freyre e Caio Prado Jr. fizeram seja um pouco equivocado, porque praticamente todos os textos de Gilberto Freyre da primeira fase – *Casa-grande & senzala*, *Sobrados e mucambos*, *Ordem e progresso* – são textos que tinham um material empírico muito grande. Freyre tinha até a fama de recortar e colecionar colunas de jornal. Por exemplo, quando ele fazia o levantamento das receitas utilizadas na culinária. Tinha um levantamento empírico considerável de natureza historiográfica. Não era meramente um ensaio à Rui Barbosa. Quem se aproxima um pouco mais disso, e que supostamente seria mais científico, sem a riqueza historiográfica de Gilberto Freyre, é Oliveira Viana – porque ele faz referência a uma literatura que não de natureza estritamente historiográfica, como é o caso de Gilberto Freyre, que cita muita gente, mas a maioria das citações visa a alguma coisa empírica, como viagens e acontecimentos do país, e não exatamente à fundamentação em autores sociólogos, gente como Weber. Mas aqueles outros, como Azevedo Amaral e

Francisco Campos, são meramente opinativos, impressionistas. Gilberto Freyre faz uso intenso de fontes historiográficas, é um trabalho empírico de grande fôlego. Sérgio Buarque de Holanda seria o mais próximo de uma coisa menos empiricamente ancorada. Ele dialoga um pouco com a tradição weberiana e é mais interpretativo mesmo. Sérgio Buarque seria um grande intérprete, mas, mesmo pensando em seus trabalhos a partir da década de 1940, eu não considero um ensaio meramente opinativo uma obra como *Coronelismo, enxada e voto*; ele cita fontes primárias do século XIX para falar de como eram na Bahia as relações em torno do coronelismo na transição do século XIX para o XX. São coisas ancoradas empiricamente. Aliás, há muita coisa detalhada sobre a coleta de impostos municipais em 1905, sobre como era a organização da polícia em Minas Gerais em 1870. Tem um trabalho historiográfico aí. Não é meramente especulativo. *Os donos do poder* [de Raymundo Faoro] não é também meramente especulativo, embora seja um pouco à Oliveira Viana – ele faz leves digressões. Se vale a pena, eu não sei. A única pessoa que está fazendo isso hoje, no Brasil, é Eduardo Giannetti. Eu acho um esforço intelectual válido e importante. Se me perguntarem qual é o meu modelo de ciência, eu respondo que é uma combinação de métodos qualitativos e quantitativos. Mesmo em coisas mais sofisticadas, na fronteira da ciência, em que você tem a formalização matemática de certos elementos, você tem que atribuir objetivos aos atores. Por exemplo, um governador, um deputado federal e o eleitor querem coisas distintas; para identificar certas pressuposições, para identificar esses objetivos, você tem que entender o contexto. E o contexto só é entendido qualitativamente. Certos trabalhos, como *Why nations fail*, de Daron Acemoglu e James Robinson, têm uma influência enorme, trabalhos que combinam modelos formais e testes econométricos muito sofisticados. Robinson é um cara que conhece muito a história; ele conhece a história dos países africanos e a história da Colômbia detalhadamente. No fundo, os trabalhos de grande fôlego são de pessoas que fazem as duas coisas. Com isso, eles foram muito importantes. Se não, viraria uma coisa meramente economicista. Mas eles combinaram uma rigorosa análise histórica. Por isso conseguiram produzir um livro que tem a versão *hard* e a versão *soft*. Considerando-se a versão *hard*, há teoria dos jogos, várias páginas com modelos formais. Se eles não tivessem toda uma

contribuição qualitativa, não teriam o impacto que tiveram – e Thomas Piketty é a mesma coisa, embora seja bem menos sofisticado do ponto de vista quantitativo. Piketty cita muita coisa da literatura, falando de certos personagens de alguns romances, de como as pessoas se portavam em relação a tributação, riqueza, pobreza, desigualdade etc. Um esforço de entender o contexto, o que os atores querem.

Seus trabalhos vêm abordando há anos o papel das instituições de controle em coibir a corrupção e limitar desvios por parte de políticos e funcionários públicos. A partir da Lava Jato, descobrimos que a rede de corrupção contaminava praticamente todos os partidos, inclusive funcionários de carreira, como na Petrobrás. E que nem as ações do TCU ou as ponderações no caso do mensalão coibiram tais práticas. Você estava superestimando o papel das instituições de controle, ou tais políticos estavam subestimando tais instituições? Afinal, quem estaria errado, os políticos, por estarem desviando recursos em uma institucionalidade já mudada, ou o analista, por achar que tais instituições estavam de fato coibindo práticas que hoje sabemos que não pararam e que eram generalizadas?

Na realidade, as instituições de controle se fortaleceram, e a gente só tem a revelação da corrupção por causa disso. O paradoxo é que, por definição, a corrupção não é observável; só é observável na medida em que o escândalo é descoberto. E o escândalo só vem à tona quando descoberto pela intervenção das instituições de controle, ou no caso de uma coalizão muito hegemônica – o que não há no Brasil –, em que você não tem competição política e começa a haver briga de facções, fogo amigo que produz escândalo de corrupção.

Tudo que está acontecendo agora é perfeitamente compatível com a ideia de que as instituições de controle estão funcionando, e, mais do que isso, é compatível com a ideia de que há certa base normativa anterior, que se dá no nível das crenças, e que dá sustentação a essas ações. Tudo começa com a Constituição de 1988; ela se defrontou com um dilema, expresso na fórmula: “para um cachorro grande, você precisa de uma coleira forte”.

Em 1956 foi formada uma comissão para a reforma constitucional. E qual foi o diagnóstico que essa comissão fez? O de que o presidente no Brasil era muito fraco. E de que um dos problemas de governabilidade enfrentado por Vargas, quatro anos antes, era produto de um Executivo desaparelhado, preso, de certa forma, numa camisa de força ditada pela Constituição de 1946, que proibia o que se chamava delegação de poderes. A proibição da delegação de poderes está num artigo da Constituição de 1946 que a comissão examinou detalhadamente, e só pôde ser contornada com a reforma, que criou a figura da lei delegada. Ou seja, você delega ao presidente da república a iniciativa exclusiva em certas áreas; durante certo tempo, ele dispõe dessa iniciativa, podendo recorrer a um processo de *fast track* para a aprovação de suas medidas. Isso tudo estava proibido. Esse mesmo diagnóstico foi feito por Afonso Arinos – no famoso voto com relação ao parlamentarismo de

Raul Pilla –, esse de que o poder Executivo, o presidente brasileiro, era muito fraco e se tornou refém do Congresso. E o que é que a comissão propõe aqui? Ela propõe basicamente um conjunto de reformas que incluía: ao presidente da república ser facultada a possibilidade de emitir uma norma que tivesse validade e vigência imediata, e que fosse apreciada num período de tempo de dois meses ou, caso contrário, por decurso de prazo, viraria lei; e deter o presidente da república a iniciativa exclusiva em matéria tributária, administrativa e em outras áreas. Essa reforma constitucional não foi à baila, devido àquela crise de 1955, com o colapso do populismo. Os membros dessa comissão: San Tiago Dantas, que virou ministro da fazenda; Hermes Lima, que foi primeiro-ministro do Brasil; Brochado da Rocha, que foi outro primeiro-ministro; e Carlos Medeiros Silva, presidente do STF.

A crise do período populista foi a crise do presidente fraco. O presidente da república não tinha iniciativa na área do orçamento, nem controle sobre as emendas ou na área orçamentária – não existia a Secretaria do Tesouro. Em 1988 veio à tona a ideia de fortalecer o presidente da república. Mas como se deve, enfim, fortalecer um presidente ao sair de uma ditadura? Fortalecendo muito as instituições de controle. Então poderes são conferidos ao Ministério Público, e não existe em nenhum país do mundo um Ministério Público tão poderoso. O STF, numa perspectiva comparativa, pode ser considerado o Supremo mais poderoso do mundo, pelo conjunto de atribuições. O projeto foi fortalecer enormemente essas instituições para controlar o “cachorro grande”. Esse projeto poderia ter dado com os burros n’água, mas o que permitiu sua sustentação, da década de 1990 em diante, foi o fato de que houve uma intensa competição política entre dois campos. A maior independência das instituições em alguns países tem fundamento na possibilidade de alternância no poder. Você pode estar com uma maioria agora, mas você tem interesse em fortalecer o judiciário, tornando-o independente e neutro, porque há uma possibilidade muito razoável de que você vire minoria. Você quer ser protegido.

Há também a tese de que as instituições de controle só vão ter autonomia se o Executivo não puder entrar em conluio com a maioria legislativa e atacá-las. Nos EUA, é quando há o *divided government*, em que o presidente democrata se depara com o Senado e a Câmara dominada pelos republicanos, ou

vice-versa. Em qualquer dessas duas situações, o Judiciário se torna mais importante. Há testes empíricos corroborando isso.

Se você tem competição, você dá sustentação a instituições independentes. Houve essa delegação originária, em 1988, e ela foi tornada possível pela sentença da competição. O Ministério Público e a Polícia Federal foram se fortalecendo; o Judiciário e o Procurador Geral da República foram se tornando mais assertivos. Eu acho pouco relevante perguntar se as instituições estão funcionando ou não; não existe uma resposta para uma questão tão vaga. Que as instituições de controle estão muito mais ativas, isso é verdade, porque o que elas fazem não tem sido objeto de contestação. Isso está claro. Nós não temos nenhuma crise constitucional que impeça o cumprimento de decisões do STF. O que há são tensões, mas, ao fim, o STF prevalece, ou tem prevalecido. A mesma coisa vale para a Procuradoria Geral da República. Ela foi se tornando independente, e, atualmente, uma força que não tem paralelo em nenhum país.

O meu ponto é o seguinte: não é que as instituições se fortaleceram tão de repente que passaram a inibir qualquer tipo de corrupção. É o contrário; elas é que a revelam.

Quando você transita para a democracia, você tem, aparentemente, o aumento da corrupção, porque ela passa a ser revelada. As instituições, por terem efetividade, por mostrarem que estão funcionando, passam a inibir o comportamento. Numa fase de transição, haverá pessoas continuando com práticas delitivas, mas recebendo punição por isso. No *ranking* da Transparency International, que avalia o combate à corrupção, o Brasil, apesar de tudo, está à frente da Argentina, ao lado da China e da Índia, e razoavelmente perto da Itália. Mas a corrupção da Índia é infinitamente maior.

Não há contradição. E também não há nenhuma teleologia: não significa que a gente vá necessariamente chegar a um Estado ótimo.

○ *Brasil é uma cleptocracia?*

Eu acho que é. Se bem que eu não sei exatamente o que é uma cleptocracia numa apreciação mais técnica; eu preferiria chamar de um caso de corrupção sistêmica. Por tudo que a gente sabe, muito provavelmente a corrupção na Argentina, ou no México, é maior que a brasileira, ou, no mínimo, igual. Há um padrão histórico de corrupção sistêmica por certo, mas por

que ela cresceu no período recente, no Brasil? Alguns fatores contribuíram, choques exógenos importantes: o *boom* de *commodities* produziu, obviamente, uma elevação de gastos, de uma forma espetacular; a descoberta do Pré-Sal, que faria o Brasil se tornar o quarto maior produtor de petróleo em algumas décadas; há a própria conjunção, no tempo, dessas duas coisas, um *boom* de *commodities* inédito afetando tudo que o Brasil exporta e, ao mesmo tempo, a descoberta do Pré-Sal nesse contexto, com perspectivas de geração de tributos, rendas etc. Isso afetou a estrutura de incentivos: a ideia de que os recursos são ilimitados. E há um terceiro fator, que foi ainda a conjunção, no tempo, desses dois choques exógenos com dois eventos próximos: as Olimpíadas e a Copa do Mundo no Brasil. O Brasil de cinco anos atrás era o país com mais obras no mundo, depois da China. Essas três coisas produziram um choque. Outras coisas também contribuíram para o aumento muito grande da corrupção. Por exemplo, a irrupção do PT na cena política com um braço sindical muito forte – esse braço é quase que inteiramente corrupto, mais corrupto que profissionalizado ou técnico, o que pode levar a uma corrupção maior do que a observada em estruturas mais tradicionais da corrupção, ligadas a interesses financeiros, bancários etc.

De repente, por exemplo, você tem um fundo como a Funcef [Fundação dos Economiários Federais] comprando meio bilhão de reais da J&F Investimentos. E quem era o diretor da Funcef? Era um professor de história, provavelmente desses que falam que Vargas era um herói nacional. Ele era de Vitória, do sindicato de professores; resolveu fazer um concurso para escriturário, virou delegado da CUT e, depois, presidente da CUT no Espírito Santo. Alguém que dava aula de história para o Ensino Fundamental, e depois para o Ensino Médio, passou a gerir, sem saber sequer o que era uma debênture, a Funcef. Os ex-presidentes da Previ [Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil], Sérgio Rosa e Ricardo Flores, são típicos representantes do sindicalismo do setor público que entrou nos fundos de pensão – e os fundos de pensão são os maiores atores institucionais da bolsa brasileira. A Funcef, por exemplo, era dona do prédio do Bompreço daqui. Ela é dona de dezenas de *shoppings centers* e hotéis no Brasil. O mesmo com a Previ e o Postalís, que é o fundo de pensão dos Correios. A entrada do sindicalismo no fundo de pensão, também prevista para ocorrer ao nível

dos estados, ocorreu em 2003 com a realização da reforma da Previdência – a única reforma da Previdência que foi feita, e que mudou estruturalmente o sistema. Foi imaginada por Luiz Gushiken, ex-presidente do sindicato dos bancários de São Paulo. Todo funcionalismo estadual passou para os fundos estaduais, do Funprev, e esses fundos estaduais seriam todos geridos pelo sindicalismo. O sindicalismo tinha essa massa de recursos que deixaria de ir para a Previdência e que vai para esses fundos, porque se criou um teto de benefícios. Mas o negócio desandou. Não foi regulamentado e depois ficou centralizado. Tudo foi para o espaço, tudo passou a ser controlado politicamente.

A corrupção, portanto, tornou-se maior, recentemente, por razões associadas ao *boom* de *commodities*, às obras da Copa do Mundo e das Olimpíadas, e a essa nova estrutura de incentivos trazida pela descoberta do Pré-Sal e pela expansão da Petrobrás. A Petrobrás, em 2009, fez o maior lançamento de ações da história do capitalismo – mundial. E isso mudou a estrutura de incentivo, levou a uma gastança desenfreada e à ideia de que vale tudo. Até então, não se tinha notícia de que um ministro da Fazenda pudesse se tornar um operador de estruturas corruptas. Só há registro de algo pior que isso na Rússia, talvez. Sempre existiu corrupção, mas não nessa escala. Isso é porque o PT é imensamente pior moralmente que os outros? Provavelmente não, mas ele tem um braço sindical, e essa conjunção mudou qualitativamente as coisas.

Você acha que o grande problema das instituições políticas no Brasil é a falta de "convencimento" liberal?

O que consta na historiografia como liberal não é exatamente liberal. O Brasil não tem nem sequer liberalismo econômico, porque sempre o intervencionismo prevaleceu, como reconheceu o próprio Celso Furtado. Antes que o keynesianismo fosse inventado, já havia, com a Convenção de Taubaté, no começo do século, a intervenção massiva do Estado para sustentar a renda do setor cafeeiro, e isso era fonte de todo tipo de controvérsia.

O que é vendido como liberal não passa de arremedo. Nunca houve um projeto ou forças liberais autênticas, salvo alguns que, em certos momentos, tiveram expressão. Eu diria que a grande figura liberal foi Rui Barbosa, embora não tenha sido a única. Em São Paulo, ele fundou com Joaquim Nabuco um clube de debates, e se tornaram ambos os paladinos do

abolicionismo. Rui Barbosa foi a pessoa mais ativa na defesa das eleições diretas, o que resultou na Lei Saraiva, em 1881; lutou para transformar o país numa federação, mesmo sob a monarquia. Quando da Proclamação da República, num primeiro momento, chegou a ter certa influência, e entrou em conflito com Floriano Peixoto. Depois, ele continua com a campanha civilista; a defesa irrestrita da legalidade.

Não é possível afirmar que o liberalismo fosse inexpressivo, porque havia alguém com a densidade de Rui Barbosa, e com a força que ele teve em todas essas grandes bandeiras progressistas. Para ele, a mais importante delas, naquele contexto, foi a separação entre Igreja e Estado. Ele era atacado por todos os católicos, por conta da Lei Saraiva, porque, pela primeira vez no Brasil, um não católico poderia ser candidato. Tinha um anticlericalismo radical; foi uma espécie de Voltaire brasileiro. O próprio imperador pediu que ele fizesse algo no campo da educação pública – uma educação pública laica, sem nada de Igreja. Foi um escândalo para a época. Ele defendia muitas das bandeiras do liberalismo que eram levantadas na Europa, e ele teve influência. Há alguns episódios um pouco complicados, em que ele errou, como com o Encilhamento, durante o ano que ele foi ministro da Fazenda, mas foi um erro mais técnico.

Tudo isso de que estou falando – e Rui Barbosa é um emblema – é para concluir que tivemos uma tradição liberal que não é trivial, mas que foi derrotada. A admiração que todos os bacharéis brasileiros em todo o século XX passaram a ter por Rui Barbosa, a ponto de considerá-lo quase um santo, reverberou durante toda a sua vida. Ele defendeu até seus próprios inimigos. Ele impetrou os *habeas corpus* em nome dessas pessoas – contra Floriano Peixoto.

Há figuras notáveis na história: a exemplo de Rui Barbosa e Afonso Arinos. Essas pessoas tiveram grande influência também. Obviamente foram atropelados por esse Estado conservador, que vem dos Saquaremas – esse *establishment* conservador, escravocrata, centralizador, que se impõe e depois se transmuta com o golpe militar. É o conservadorismo que se vê no exemplo do Visconde do Rio Branco, que era cônsul do Brasil em Liverpool e orgulhava-se de que o Brasil fosse o único país da América Latina que não era uma República, mas uma monarquia. O Gladstone, chefe liberal inglês, ficou impressionadíssimo com Rui Barbosa e disse que o Brasil era

“

não há muita diferença entre a esquerda e a direita, em termos de política econômica; há um consenso intervencionista

um exemplo para a América Latina. Enquanto a América Latina era composta por caudilhos e se engolfava, o Brasil tinha sementes de um liberalismo forte. Havia uma apreciação positiva disso.

Para o contexto histórico de então, o Brasil não era tão iliberal assim, mas esse caráter iliberal se afirmou mesmo no século XX. Por isso que não há muita diferença entre a esquerda e a direita, em termos de política econômica; há um consenso intervencionista. O liberalismo brasileiro perdeu, mas não perdeu todas as batalhas. Isso é parte da explicação pela qual nós fomos a única ditadura da América Latina que não teve o Congresso fechado. Tínhamos deputados federais, leis etc. Só no Brasil havia vida parlamentar sob a ditadura. A única exceção foi o Estado Novo, na história brasileira. Afonso Arinos insiste muito nisso. O liberalismo aqui, portanto, não é tão fraco. ¶