



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

PATRÍCIA DE PONTES TEIXEIRA LIMA ALHADEF

**AS CRISES DA DEMOCRACIA BRASILEIRA SOB O PRISMA DO
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS DE
DILMA ROUSSEFF A JAIR BOLSONARO**

**FORTALEZA – CEARÁ
2023**

PATRÍCIA DE PONTES TEIXEIRA LIMA ALHADEF

AS CRISES DA DEMOCRACIA BRASILEIRA SOB O PRISMA DO
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS DE DILMA
ROUSSEFF A JAIR BOLSONARO

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Políticas Públicas. Área de Concentração: Estado, Democracia e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Gentile

Coorientador: Prof. Dr. André Haguette

FORTALEZA – CEARÁ

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo SidUECE, mediante os dados fornecidos pelo(a)

Alhadeff, Patricia de Pontes Teixeira Lima.

As Crises da Democracia Brasileira sob o Prisma do
Presidencialismo de Coalizão: Uma Análise dos Governos de Dilma
Rousseff a Jair Bolsonaro [recurso eletrônico] / Patricia de
Pontes Teixeira Lima Alhadeff. - 2023.
155 f.

Tese (doutorado acadêmico) - Universidade Estadual do Ceará,
Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Programa de Pós-
graduação Em Políticas Públicas - Doutorado, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof. Pós-Dr. André.

Coorientação: Prof. Pós-Dr. Andre Haguette.

1. Presidencialismo de Coalizão. 2. Dilma. 3. Temer. 4.
Bolsonaro. 5. Crises da Democracia. I. Título.

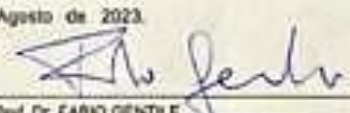


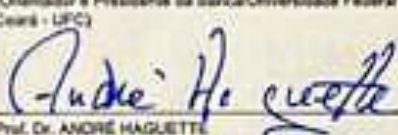
Governo do Estado do Ceará
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior
Universidade Estadual do Ceará – UECE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS -
DOUTORADO - PPGPP

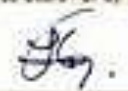


ATA DE DEFESA PÚBLICA DE TESE DE DOUTORADO

Aos vinte e um dias de agosto de dois mil e vinte e três, no(a) Sala de Reuniões do Conselho do CESA, realizou-se a sessão pública de defesa da tese de PATRÍCIA DE PONTES TEIXEIRA LIMA ALHADEF, aluno(a) regularmente matriculado(a) no curso PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS - DOUTORADO - PPGPP, intitulada: **AS CRISES DA DEMOCRACIA BRASILEIRA SOB O PRISMA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: Uma análise dos governos de Dilma Rousseff e Bolsonaro**. A Banca Examinadora reuniu-se no horário de 15:00h às 17:15 horas, sendo constituída por: Prof. Dr. FABIO GENTILE (Orientador e Presidente da Banca/Universidade Federal do Ceará - UFC), Prof. Dr. ANDRÉ HAGUETTE (Universidade Federal do Ceará - UFC), Prof. Dr. LUCIO FERNANDO OLIVER COSTILLA (Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM), Prof. JAWDAT ABU EL HAJ (Universidade Federal do Ceará - UFC) e Prof. Dr. CLÁUDIO GONÇALVES COUTO (Fundação Getúlio Vargas). Inicialmente o(a) doutorando(a) expôs seu trabalho e a seguir foi submetido(a) à arguição pelos membros da Banca, dispondo cada membro de tempo para tal. Finalmente a Banca reuniu-se em separado e concluiu por considerar o(a) doutorando(a) APROVADA por sua tese e sua defesa pública. Eu, FABIO GENTILE presidente da banca, lavrei a presente ata que será assinada por mim e os demais membros. Fortaleza, 21 de Agosto de 2023.


Prof. Dr. FABIO GENTILE
(Orientador e Presidente da Banca/Universidade Federal do Ceará - UFC)


Prof. Dr. ANDRÉ HAGUETTE
(Universidade Federal do Ceará - UFC)


Prof. Dr. LUCIO FERNANDO OLIVER COSTILLA
(Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM)


Prof. Dr. JAWDAT ABU EL HAJ
(Universidade Federal do Ceará - UFC)


Prof. Dr. CLÁUDIO GONÇALVES COUTO
(Fundação Getúlio Vargas)

Aos que sobrevivem a si mesmos.
Aos que acreditam na Democracia.
Ao meu amor maior, Isabel.
A Júlio Cesar (*in memoriam*).
À Larissa e à Fernanda.

AGRADECIMENTOS

A Deus, inteligência suprema, causa primária de todas as coisas.

A Jesus, comigo nos meus dias mais sombrios.

À minha mãe, Isabel Pontes, incomparável.

Às minhas filhas, Larissa e Fernanda, celebrações da vida.

À Cabana Sagrada, que me acolhe e me ensina a servir com resignação.

Ao GEPE, que vem me lapidando.

À Mestra Peregrina Capelo, exemplo.

Ao NA e aos 12 passos que me transformam diariamente.

Ao Dr. Rafael, que me auxilia na busca por autoconhecimento.

Ao meu amigo Guirino Nhatave, pelas lições sobre sonhos e companhia.

À Professora Rejane Bezerra, inspiração acadêmica, moral e intelectual.

Ao mestre Haguette, ser humano magnífico, incentivador e guia da pesquisa.

Ao Professor Fabio Gentile, orientador exemplar.

A todos os meus alunos, vocês transformaram a minha realidade.

A Domenico e Rosa Gentile, Amanda, Júlia, Isabella, Verônica e Ruth Pontes, Jhonatan Melo, Patrício e Otacílio Lima, pessoas queridas.

A Lúcia Macêdo, Pablo Gutierrez, Raphael Highlander, Carol Shiva, Fernando Araújo, Jamile Costa, Rochelly Lima, Bianca Rosalba, Jordana Sousa, Sales Neto, Alice Sales, Samuel Fernandes, Gorete Leandro, Augusta Ramos, Nacélio Loureiro, Bruno Alexander, Ana Carla Costa, Assis vieira, Breno Fernandes, Luana Holanda, obrigada pela companhia na caminhada, vocês fazem a diferença.

Aos professores do Doutorado em Políticas Públicas da UECE, em especial aos membros da banca que contribuem desde a primeira qualificação, Raulino Chaves, Jawdat Abu-El Jah, Josênio Parente e João Paulo Souza (IFCE) foram imprescindíveis para o amadurecimento desta pesquisa.

“Os homens trocam de senhor com prazer, porque acreditam que assim melhorarão de situação, e essa crença os faz pegar em armas contra o antigo senhor; nisso, porém, eles se enganam, e mais tarde veem, por experiência própria, que a situação piorou”.

(Maquiavel)

“Democracia é o povo exercendo a soberania, Mentira! Não passa de sonho ou fantasia. Olha a sua volta os valores trocados. Tudo escancarado só não os nomes dos culpados. Não acredite em tudo o que você lê, a mídia sempre escolhe o que é relevante dizer. Favores para pagar, igual cabeças para fazer. O negócio é sujo mais do que parece ser. Nada corrompe mais que o poder. Gente que eu admirava fez essa frase valer! Não dá para ser normal, a cada esquina uma criança pedindo um real.”

(Carlos Eduardo, Poesia de Rua)

RESUMO

O estudo investiga as crises da democracia, com destaque para os anos de 2011 até 2022, intervalo que concentra os governos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Por esse tempo, o presidencialismo de coalizão se manifesta, assumindo contornos distintos e provocando reações controversas. Assume compromisso com o presente, sem, no entanto, desvincular-se de antecedentes históricos. A tese central é a de que o presidencialismo de coalizão afeta negativamente a democracia, e um presidente na defensiva torna-se refém de sua base. O modelo encontra-se no limite em consequência da explosiva associação entre federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e indisciplina partidária no Congresso. O exame dos discursos dos presidentes em associação com o modelo de coalizão por eles estabelecido é efetivado considerando que a racionalidade dos atores nesta decisão é limitada: Dilma, a presidente interpelada; Temer, o “conciliador indesejado”, e Bolsonaro, o fenômeno em rota de colisão. Para execução do diagnóstico, selecionou-se o método da análise do discurso crítica, por permitir perceber como um objeto simbólico produz sentido. Verificou-se, no governo Dilma, que as condições de formação das alianças, a escolha de seu vice, os embates com membros do Congresso, bem como a manipulação midiática foram decisivos para seu afastamento. Indiferente aos clamores sociais, Temer conseguiu realizar boa gestão das coalizões de rescaldo, saindo vitorioso na maioria das proposições ao Congresso, até que se envolveu em escândalos de corrupção, tornando-se refém da base, sendo isolado e ameaçado, porém, com um controle de fachada, saiu relativamente ileso, mas teve sua reputação popular aniquilada. Bolsonaro, conforme afirmou em seu discurso, não fez alianças tradicionais; agiu de modo sorrateiro, negociando com personalismo e de maneira isolada com líderes e bancadas: boi, bala, Bíblia; além de trazer os militares para os ministérios. No segundo ano de governo, diante das colisões com o Legislativo e o Judiciário, barganhou apoio com o chamado “Centrão”, formando alianças. A tragédia da pandemia do Coronavírus, associada ao desgaste de sua imagem e de declarações polêmicas como “não sou coveiro”, “é superdimensionado” e “só uma gripezinha”, fez que fosse o primeiro presidente a não ser reeleito desde a edição da lei por Fernando Henrique Cardoso. Assim, a investigação propõe uma reforma política que substitua o modelo presidencialista pelo parlamentarista, para que a democracia seja revigorada em seus princípios no país.

Palavras-chave: presidencialismo de coalizão; crises da democracia; Dilma; Temer; Bolsonaro.

ABSTRACT

The study investigates the crises of democracy, focusing on the years from 2011 to 2022, a period that encompasses the governments of Dilma Rousseff, Michel Temer, and Jair Bolsonaro. During this time, the coalition presidentialism manifested itself, assuming different contours and provoking controversial reactions. It assumes a commitment to the present, without, however, disassociating itself from historical antecedents. The central thesis is that the coalition presidentialism negatively affects democracy, and a president on the defensive becomes a hostage to their base. The model finds itself at its limit due to the explosive association between federalism, bicameralism, multi-partyism, and party indiscipline in Congress. The examination of the presidents' speeches in association with the coalition model they established is conducted considering that the rationality of actors in this decision is limited: Dilma, the questioned president; Temer, the “unwanted conciliator”; and Bolsonaro, the phenomenon on a collision course. To conduct the diagnosis, the method of critical discourse analysis was selected as it allows understanding how a symbolic object creates meaning. During Dilma's government, it was observed that the conditions for forming alliances, the choice of her Vice-President, clashes with Congress members, as well as media manipulation were decisive for her removal. Indifferent to social outcry, Temer managed to carry out good management of the aftermath coalitions, coming out victorious in most of his proposals to Congress, until he got involved in corruption scandals, becoming a hostage to the base, being isolated and threatened, however, with fake control, he left relatively unscathed but had his popularity and reputation annihilated. Bolsonaro, as stated in his speech, did not forge traditional alliances; he acted in a sneaky way, negotiating with personalism and in isolation with leaders and political blocs: the cattle, the bullet, and the Bible in addition to bringing the military to the ministries. In the second year of his government, facing clashes with the Legislature and the Judiciary, he bargained for support from the so-called “Centrão” (Centrist parties), forming alliances. The tragedy of the Coronavirus pandemic, coupled with the erosion of his image and controversial statements such as “I am not a gravedigger”, “it is overblown”, “and It's just a little flu”, made him the first president not to be re-elected since the law was amended by Fernando Henrique Cardoso. Thus, the investigation proposes a political reform that replaces the presidential model with

a parliamentary system, so that democracy is reinvigorated in its principles in the country.

Keywords: coalition presidentialism; democracy crisis; Dilma; Temer; Bolsonaro.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Análise do Discurso Crítica
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BNDE	Banco Nacional do Desenvolvimento
CCI	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CLP	Comissão de Legislação Participativa
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
FEB	Força Expedicionária Brasileira
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LAI	Lei de Acesso à Informação
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Ministério Público
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OMS	Organização Mundial da Saúde
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressistas
PR	Partido Republicano
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRM	Partido Republicano Mineiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Social

PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Socialista Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSL	Partido Social Liberal
PSP	Partido Social Progressista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
SUSGs	Sugestões Legislativas
SUS	Sistema Único de Saúde
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDN	União Democrática Nacional
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNB	Universidade de Brasília
URV	Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	DEBATE TEÓRICO SOBRE A ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	27
2.1	Determinantes metodológicos.....	28
2.2	A Análise do Discurso Crítica aplicada às Ciências Políticas....	32
2.3	Entre a Ciência e o Método.....	37
3	DEMOCRACIA: EM BUSCA DO EROS PERDIDO.....	40
3.1	“Vontade Geral” ou “Totalidade Ética”? Um colóquio entre Rousseau e Hegel.....	40
3.2	Democracia – especulações modernas.....	44
3.3	República Federativa do Brasil: presunção democrática.....	48
3.4	Interregno militar.....	57
4	TEORIAS E CONCEITOS: PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO EM EVIDÊNCIA.....	64
4.1	Gerações de estudos sobre coalizões.....	64
4.1.1	Primeira geração: proposições teóricas.....	64
4.1.2	Segunda geração: testes empíricos.....	65
4.1.3	Terceira geração: indução – os perigos do presidencialismo para as coalizões.....	67
4.1.4	Quarta geração: verticalização das alianças.....	68
4.2	Teoria das coalizões.....	69
4.3	Elementos institucionais e a lógica do funcionamento do presidencialismo de coalizão.....	74
5	A ODISSEIA DA DEMOCRACIA NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO.....	90
5.1	Um suspiro democrático – Os arranjos após 1988.....	90
5.2	“Vitória da democracia”.....	96
5.3	Coalizões no governo do Real.....	98
5.4	“Brilha uma Estrela” – coalizões de constelações do primeiro governo dos “trabalhadores”.....	101

6	COALIZÕES, COLISÕES E DISCURSOS – A DEMOCRACIA SOB O JUGO DA TIRANIA POPULISTA.....	107
6.1	Da “Torre de Donzelas” ao Alvorada – as coalizões equivocadas da presidente Dilma: uma estrela cadente.....	109
6.2	Coalizões de rescaldo no governo do intolerável.....	116
6.3	“Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” – um “mito” em rota de colisão.....	121
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
	REFERÊNCIAS.....	138

1 INTRODUÇÃO

Esta tese trata das crises da democracia brasileira vistas sob o prisma do presidencialismo de coalizão, bem como elege como marco temporal a história política brasileira dos governos de Dilma Rousseff (2011- 2016) a Jair Bolsonaro (2019-2022). A análise dos discursos dos presidentes unifica e irradia a narrativa sobre as práticas e a gestão do presidencialismo. Desse modo, procura-se estabelecer inferências causais entre o conteúdo, o método e as razões das crises da democracia em suas relações com o presidencialismo.

Nesse sentido, discorrer sobre o tema em foco requer, quase obrigatoriamente, a aceitação do discurso antagônico que se confunde com o proselitismo de opiniões próprias com a roupagem científica lançada por analistas políticos. Por isso mesmo, o discurso oficial dos atores selecionados é foco de análise, a qual perpassa o mundo da informação por onde transitam os “memes” da internet, a voz da imprensa, breves artigos acadêmicos e outros pensadores que lançam “grandes títulos” no mercado literário, acompanhando a dinâmica dos fatos.

Todavia, na busca cotidiana de informar, muitos incorrem na simplicidade de análises estáticas, destituídas de aprofundamento das circunstâncias que consubstanciam decisões políticas. Assim, lançam-se na defesa ou no ataque apelativo para suas “meias verdades”, incitando seus leitores ao sabor de seus próprios juízos de valor e ao culto irrevogável de uma massa que espuma de ódio. Não deveria ser o mesmo que simplesmente revestir-se de opiniões próprias, e sim abrir novos rumos.

Sob essa ótica, na intenção de investigar os obstáculos do presidencialismo de coalizão interpostos ao funcionamento da democracia, procura-se analisar as alianças estabelecidas e os cenários construídos nos últimos anos da República brasileira. Essa discussão não é nova na literatura, porém vem se tornando central no Brasil a partir das análises sobre as crises de representatividade recorrentes no País, onde sucessivamente emergem pedidos de *impeachment* contra representantes democraticamente eleitos.

Em *Contra as eleições*, do cientista político belga David Van Rey Rebrouck (2020), o próprio processo democrático aparece como uma falsificação em si, algo que estaria à parte do corpo inteiro da Cosmópolis racional, plena de desgaste ou corrupção, em que o abismo entre a elite política (inspirada numa técnica, a qual isola

seus membros cada vez mais) e a sociedade civil (vítima direta ou indireta dessa tecnocracia) se aprofundaria a cada pleito eleitoral. Em uma nova decisão política, os erros se acentuam, criando a impressão de que se vive numa tragédia onde somos impotentes (CUNHA, 2019).

A análise de Rebrouck (2020) também converge para a compreensão dos dilemas observados no segundo governo de Dilma Rousseff (01/01/2015 até 31/08/2016), quando sofre o *impeachment*¹. “O cerco ao mandato da presidente se fechava. Acuada, ela e o PT partiram para o confronto [...] subsidiariamente, a presidente tentava reconquistar o PMDB e outros partidos aliados, oferecendo mais cargos, por meio de uma reforma ministerial” (ABRANCHES, 2018, p. 306). Muitas outras questões envolvendo coalizões, alianças, dissidências, acordos velados, traições e divergência de interesses vão atravessar o tempo de mandato da então presidente. Tais nuances vão ser exploradas ao longo deste estudo.

Ao assumir a Presidência da República (31/08/2016 até 01/01/2019), Temer, apesar da baixa popularidade e da situação política e econômica desfavorável, em sua primeira fase no governo, montou uma “coalizão de rescaldo”, nascida da articulação do processo de *impeachment*. Essa aliança tinha um diferencial político significativo: embora o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) fosse o seu pivô, pela primeira vez, o chefe do Executivo era do partido. No esforço de construir e fixar uma imagem de “estadista”, poucos dias após a posse, o indesejado viajou à China (ABRANCHES, 2018). É o que Rebrouck chama de “síndrome de fadiga democrática”, em que o modelo

[...] foi aos poucos perdendo seus dentes ao mesmo tempo em que devorava seus filhos. Ao invés de mastigar discretamente com vergonha de seus defeitos, o político de hoje deve se expor – de preferência levantando o punho, abrindo a boca e o flanco para dar impressão de força e energia. Em vez de buscar novas formas de governar, que façam sentido, continua a jogar a partida midiático-eleitoral, incapaz de restaurar a confiança. (COUTO, 2019, p. 65).

Como parte da trajetória de estudos sobre democracia e presidencialismo de coalizão, um capítulo não menos importante sobre a experiência presidencial de Michel Temer é incorporado a este estudo.

¹ Apesar de o Partido dos Trabalhadores (PT) ainda constituir maioria na Câmara dos Deputados, dezoito parlamentares petistas não se reelegeram, portanto a presidente passou a contar com uma base de aliados menor.

O processo eleitoral de 2018 culmina com Jair Messias Bolsonaro na Presidência do Brasil. Sua eleição adquire contornos peculiares e distintos ao que até então se apresentava quase como modelo de formação das alianças político-partidárias eleitorais.

A coalizão eleitoral que elegeu Bolsonaro foi composta pelos segmentos mais poderosos da política e da economia brasileira. Uma aliança sustentada em pelo menos dois aspectos comuns: implantar um choque neoliberal e tornar inoperantes partidos da classe trabalhadora (PAULANI, 2019). O acordo entre esses pontos gerou uma inédita convergência entre a oligarquia política e as diversas frações da classe capitalista: agrária, industrial e financeira; grupos associados ao setor externo voltados ao mercado interno, pequeno, médio e grande empresariado (MUSSE, 2021).

Apesar do crescente número de pesquisas sobre as crises da democracia, ainda existem lacunas sobre a associação com as particularidades do modelo de presidencialismo de coalizão aqui adotado. Nesse sentido, a importância deste estudo deve-se ainda ao fato da pouca compreensão sobre as diferenças na formação de coalizões e seus impactos na governabilidade do Executivo em suas relações com o Legislativo. Na tentativa de contribuir com esse debate, esta pesquisa objetiva relacionar discurso e prática na formação das estruturas de atuação dos últimos governos – distribuição de cargos e de poder para manutenção da coalizão.

O Brasil é o país da América Latina onde os presidentes mais dependem de coalizões para governar. Adota-se aqui a definição de que as alianças não são naturais, decorrem da necessidade e, muitas vezes, o Executivo está sujeito a manobras por parte do Legislativo, num jogo de submissão ou dominância no qual os papéis se invertem ao sabor do cenário.

Como hipótese central, defende-se que, embora haja legitimidade, a democracia no Brasil, quando associada ao presidencialismo de coalizão, falha no funcionamento por sua dificuldade em estabelecer o equilíbrio da separação entre os poderes e pela combinação entre federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional. Argumenta-se, ainda, que, no caso do *impeachment* da presidente Dilma, o afastamento tem mais relação com os atores envolvidos do que com o crime de responsabilidade ou com as instituições. Dessa forma, a indisciplina partidária no Congresso é um fator de comprometimento para o funcionamento da democracia.

Nesse contexto, sustenta-se a hipótese de que Jair Bolsonaro cumpre, nos dois primeiros anos de mandato, o discurso de que não faria coalizões – o que ocorre é a formação de grupos ou associações com bancadas: boi, bala, Bíblia. Há também a presença de militares no governo e a formação de um ministério técnico.

Nesse sentido, ainda que de modo antecipado, pode-se presumir que a eleição de Bolsonaro foi resultado do encontro entre acontecimentos distintos e correlatos: os escândalos de corrupção envolvendo diferentes representantes do PT e de seus aliados; a repercussão negativa de tais acontecimentos no imaginário coletivo do eleitorado; a participação incisiva da imprensa que veiculava matérias diárias sobre os rombos nas instituições e nas contas públicas; a prisão do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva; a consolidação gradativa da “nova direita brasileira”² e o surgimento de um fenômeno populista no país a partir de 2018 – o bolsonarismo.

A partir de janeiro de 2019, a gestão Bolsonaro passou a ocupar os postos centrais de comando do país. Seguindo promessa eleitoral, montou um ministério independente de acordos ou indicações políticas. Tal decisão, segundo Avritzer (2021), não se consubstancia em mérito, mas se assemelha a uma concepção de anti governabilidade. No exercício do poder, logo afloraram antagonismos decorrentes de interesses heterogêneos, de tal forma que a própria composição do governo pode ser descrita como uma situação de equilíbrio instável permanente.

Durante o primeiro ano de governo, Bolsonaro não formou uma coalizão mínima com a qual pudesse garantir o controle da agenda legislativa. Poucos foram os ministros com filiação partidária, sendo os principais Onyx Lorenzoni (Casa Civil), Tereza Cristina (Agricultura) e Luiz Henrique Mandetta (Saúde), pelo Democratas (DEM); Gustavo Bebianno (Secretaria-Geral) e Marcelo Álvaro Antônio (Turismo), pelo Partido Social Liberal (PSL); Osmar Terra (Cidadania), pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB); e Damares Alves (Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos), pelo Partido Progressistas (PP). Esse formato inicial foi em larga medida resultado da liderança exercida por Lorenzoni que vislumbrou uma possível coalizão entre PSL e DEM para servir de pilar ao governo, em torno da qual orbitariam as

² A nova direita começou a se formar na metade dos anos 2000, sobretudo na rede social Orkut. Eram grupos diversos entre si, que tinham em comum a defesa do livre mercado e de uma agenda conservadora pragmática. O bolsonarismo é hegemônico nesse sentido. A aproximação entre a nova direita e a extrema-direita é episódica. A principal divergência se refere à valorização do legado da ditadura e no antipetismo (ABRUCIO; DURAND, 2021).

famosas bancadas conservadoras da Câmara: do boi, da bala e da Bíblia.

No transcurso, a interlocução de Lorenzoni, nos primeiros meses do governo Bolsonaro com o Congresso, mostrou-se extremamente frágil, o que causou o seu deslocamento da Casa Civil para o Ministério da Cidadania, esvaziando seu papel de articulador e retirando o único representante do DEM do Planalto.

O descontentamento de deputados, senadores e demais atores do tradicional circuito político nacional evidenciou-se desde o início do governo Bolsonaro, quando alguns de seus próprios aliados de campanha passaram a oferecer-lhe resistência em virtude de não terem acesso a indicações políticas para ocupação de cargos importantes na dinâmica do “toma lá, dá cá”, tal como culturalmente se reproduzia no cenário nacional.

Ainda nos primeiros dias de gestão, em 19 de fevereiro de 2019, Bolsonaro demitiu o Ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, Gustavo Bebiano Rocha (PSL). O ato foi publicado no Diário Oficial da União em 19 de fevereiro de 2019. Sua importância no contexto antecipou, em alguns meses, a crise derradeira entre presidente e seu partido.

Foi numa rede social que Bolsonaro divulgou, em 12 de novembro de 2019, sua saída do PSL. Os motivos foram amplamente explorados pela imprensa que sugeriam desentendimentos entre Bolsonaro e Luciano Bivar. No período eleitoral de 2018, a presidência do PSL esteve sob o comando de Gustavo Bebiano, ator político que coordenou a campanha eleitoral de Bolsonaro em 2018 e promoveu expressivo alcance da representatividade do partido na Câmara dos Deputados: o PSL evoluiu de um deputado eleito em 2014 para cinquenta e dois deputados eleitos na onda bolsonarista de 2018. Porém, passada a eleição, Luciano Bivar reassumiu a presidência do PSL e passou a acirrar disputa por indicação de nomes para ocupar cargos, disputas internas sobre repasses do Fundo Partidário Eleitoral, dentre outros desentendimentos que geraram conflitos, desavenças e finalmente a desfiliação de Bolsonaro do PSL, oficializada em 19 de novembro de 2019.

Em contraposição à prematura derrocada do projeto de coalizão DEM-PSL, o que se observou foi o crescimento incessante da presença militar na gestão política administrativa. O frágil equilíbrio governista deu seus sinais na turbulenta relação entre Presidência e Congresso. No início de 2020, apenas 78 Projetos de Lei ordinária iniciados no Executivo haviam sido aprovados, apontando a pior taxa de sucesso nos últimos cinco mandatos presidenciais (KERCHE, 2021).

A partir de então, outras contradições latentes entre os participantes do governo gestaram uma disputa acirrada entre os diversos círculos em torno da determinação das diretrizes e do gerenciamento do projeto governamental. Se o ano de 2019 foi difícil frente a tais pressões, 2020 começou ainda mais complicado.

Era 24 de abril de 2020, quando o ex-juiz Sergio Moro anunciou sua demissão do Ministério da Justiça e Segurança Pública e deixou o governo. Em princípio, o afastamento teria sido provocado pelo descontentamento do ministro frente à decisão de Bolsonaro de trocar o diretor-geral da Polícia Federal, Mauricio Valeixo. Moro entendeu se tratar de uma interferência política do presidente da República no órgão federal.

Entre resistências e pressões, ainda no começo da gestão Bolsonaro, havia uma pandemia. Em janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) publicou o primeiro comunicado oficial relatando casos de pneumonia de causas desconhecidas em Wahan, na China. Os primeiros diagnósticos de Covid-19 no Brasil foram registrados em São Paulo, em meados de março de 2020. Os desafios se agigantaram numa proporção inusitada. O mundo estava diante de um desconhecido mortal. As orientações advindas da OMS sugeriam que governantes de todo o mundo adotassem o *lockdown*, medida contraposta por Bolsonaro, que chamava a atenção para a necessidade de manutenção do fluxo econômico de alguns setores e serviços essenciais.

Enquanto surgiam e se agravavam os casos de Covid-19 no Brasil, as fragilidades do Sistema Único de Saúde (SUS) foram desnudadas. O País não havia consolidado uma rede hospitalar suficiente em quantidade nem qualidade para o enfrentamento das necessidades da população no cotidiano e muito menos para o enfrentamento de uma pandemia. Nesse contexto, em 15 de abril de 2020, uma Medida Provisória (MP nº 926)³ concedeu a estados e municípios o poder para determinar regras de isolamento, quarentena, restrições de transportes e trânsito em rodovias. Assim, abriu-se uma rota de colisão que ocasionou conflitos entre estados e Federação⁴. Na divisão de responsabilidade, ao Governo Federal restou repassar

³ “Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.” (BRASIL, 2020).

⁴ Pode-se ilustrar as principais colisões entre os poderes durante a gestão Bolsonaro: aprovação pelo Congresso dos valores para o Auxílio Brasil; CPI da Covid-19; demanda do Executivo pelo voto impresso; redução do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) pelos estados para controle dos preços dos combustíveis;

recursos para que governadores e prefeitos administrassem a crise da pandemia em seus respectivos territórios.

Divergindo da condução da política de saúde pelo então ministro Henrique Mandetta no que se refere às estratégias de enfrentamento à pandemia, Bolsonaro optou por sua demissão. Depois deste, outros dois indicados assumiram temporariamente a pasta, até que, em março de 2021, Marcelo Queiroga tomou o comando do Ministério da Saúde.

Diante disso, Bolsonaro adota uma tática para governar que está relacionada à ampla base construída nas redes sociais, o que lhe permitiu abrir um canal próprio de comunicação com seus apoiadores. O bolsonarismo, então, representa uma nova forma de conservadorismo: ideológico e anti-institucional, que abandona a premissa de governo virtuoso em troca da ideia de destruição das estruturas sociais do Estado e das bases públicas de uma política de esquerda.

As engrenagens dessa “coalizão” mostraram-se falhas especialmente pela incapacidade de “fazer política” nos moldes tradicionais do governo. Em momento algum, as lideranças do Planalto se sobrepuseram, no âmbito do Legislativo, àquela exercida por Rodrigo Maia (DEM) no primeiro ano de mandato, que postergou, o quanto pôde, as pautas de interesse da Presidência da República, as quais, mais recentemente, com eleição de Arthur Lira, filiado ao Progressistas (PP) de Alagoas, para a presidência da Câmara dos Deputados, tornaram-se ainda mais complexas.

Também não foram pacíficas as relações do governo Bolsonaro com Davi Alcolumbre, filiado ao Democratas, que presidiu o Senado Federal e o Congresso Nacional entre 2019 e 2021. Alcolumbre, na condição de presidente da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, postergou a convocação de André Mendonça para sabatina, condição legal para formalizar sua indicação pelo presidente para ocupar vaga deixada pelo decano Marco Aurelio Mello a uma vaga no STF.

Seguindo o mesmo rito de embates, não se mostrou harmônica a relação do Executivo com o presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, eleito em 2021, mesmo tendo contado com o apoio do presidente Bolsonaro.

Dificuldades em unificar tendências políticas e ideológicas divergentes, conhecimento científico, em especial no tocante ao tratamento precoce, aquisição de vacinas, respiradores e outros insumos acirraram os desafios do enfrentamento à

movimentos da ala bolsonarista considerados antidemocráticos e a prisão do jornalista Wellington Macedo.

pandemia, situação agravada pelo número de casos e de mortes que adquiriam pauta permanente no jornalismo local e internacional. Tal evidência convergiu para a abertura de investigações pelo Senado Federal. Em 13 de abril de 2021, o presidente da casa, Rodrigo Pacheco, atendendo ao requerimento de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) apresentada pelo Senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP) e em atenção à medida cautelar expedida pelo ministro do STF Luís Roberto Barroso, abriu oficialmente os trabalhos da CPI, com a finalidade de averiguar ações e omissões do governo federal no enfrentamento da pandemia e no colapso da saúde vivenciado no estado do Amazonas, no início do mesmo ano.

O descontentamento é fundamental. Abre espaço para a história futura. A revolta em sua forma mais radical – a utópica – é um ótimo solvente de conformismos, e uma das melhores características da democracia ainda é a alternância dos poderes, óbvio, segundo as leis eleitorais, as quais, bem ou mal, permitem modular as vontades populares, e aqueles que vociferam contra isso são, de fato, os verdadeiros antidemocratas. Nesse aspecto, infelizmente, nem a Filosofia pode ajudar a entender adequadamente o atual dilema da representação política – cujas consequências têm expressão nas escolhas que os políticos fazem pela população.

A política exige responsabilidade com seus pares ou ímpares; é feita mais de fracassos do que de sucessos, e sua verdade é a tragédia, ainda quando se afirma que milhões de brasileiros saíram da linha da miséria, outros milhares lá permanecem. Assim, não dá para ser feliz, e toda política termina em derrota; todos os grandes impérios acabaram; o *Leviatã* de Hobbes (1651) é um Deus mortal, ainda que retardem sua morte indefinidamente. Por sorte, a democracia vive.

Escrito em parte no transcurso da gestão Jair Bolsonaro, muito do que se presume de suas coalizões⁵ foi fundamental no que transcorreu em resultado das eleições de 2022.

Questões centrais se configuram num primeiro olhar para o problema investigado. Diante disso, as motivações para a realização desta pesquisa derivam, em essência, do seu próprio objeto de estudo e convergem para um esforço no sentido de compreender as crises da democracia no presidencialismo de coalizão, delineando como cenários temporais os governos de Dilma Rousseff (2011-2016), o interino de

⁵ Mantém-se aqui a postura de que não há, no governo Bolsonaro, coalizões como as de outrora. É um novo modelo de governo. As alianças do ex-presidente foram inéditas. Ele se aliou aos militares, tanto que, desde o surgimento da reeleição, é o primeiro presidente a fracassar nessa empreitada.

Michel Temer (2016-2018) até o momento de Jair Bolsonaro (2019-2022). Ademais, aborda um tema que, por sua singularidade contraditória, merece investigação acadêmica, centrada na relação entre o conhecimento científico e a prática cotidiana que se sobressai, confundindo os analistas políticos mais atentos aos acontecimentos que perpassam a dinâmica da vida democrática nacional.

Os impasses entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estão hoje no centro das atenções. Uma verdadeira guerra de narrativas se impõe ao eleitorado: a voz do povo – a base da democracia – ocupa espaços virtuais e reais, fomentando uma arena de debate de ideias que até bem pouco tempo pareciam consenso da maioria. O alto da superioridade de escolhas políticas de um grupo se contrapõe aos adversários que conflitam interesses divergentes. Esse é o cenário no qual os postulados da democracia pela prática do presidencialismo de coalizão podem ser justificados, afirmados ou negados pela via da ciência.

Como se viabiliza, consolida e realiza a democracia? Há uma questão essencial sobre o poder no presidencialismo de coalizão? Quem manda é diferente de quem obedece? As regras que valem para todos não valem para quem governa? Eis os impasses ou questionamentos que delineiam o primeiro grande problema.

Só na democracia há plena identificação entre quem manda e quem obedece. Por isso, toda democracia eventualmente se deparará com demagogos. Enquanto outros regimes perderam a legitimidade ao longo do século XX, a democracia foi tornando-se modelo de governo considerado legítimo. Esse superavit de respeito contrasta com um déficit de eficácia no plano do funcionamento. Desse modo, a democracia triunfa na legitimidade e falha no funcionamento; é praticada com dificuldade porque é mais fácil agir quando estão nitidamente separados quem legisla, quem executa ou julga e quem obedece. Contra isso, a democracia tem apenas uma legitimidade jovem; em duzentos anos, não conseguiu capilarizar suas práticas em escala comparável aos autoritarismos de eficácia comprovada. É no esteio dessas discussões que podem ser destacadas as questões centrais que interessam para este estudo:

- a) O sistema presidencialista no Brasil é instável por combinar federalismo,

bicameralismo⁶, multipartidarismo⁷ e representação proporcional⁸. A perspectiva constitucional de harmonia entre os três poderes é contrariada na prática;

b) O presidente na defensiva torna-se refém de sua base. Não há disciplina partidária no Congresso brasileiro. A formação de coalizões concorre, dentre outros constrangimentos, para favorecer impasses à democracia. Expressão da dificuldade enfrentada pelo chefe do Executivo em governar. Não se trata de algo natural. A convergência de interesses entre os poderes é base de sustentação democrática e tem peso maior do que a participação popular na manutenção de um governo;

c) Pode-se inferir, no que tange à formação de coalizões, que tanto o governo de Dilma Rousseff (no segundo mandato) quanto o de Jair Bolsonaro são classificados na categoria “minimamente vencedora”. Analistas supõem que a incapacidade de liderança da presidente Dilma em gerenciar sua coalizão correspondeu à conjuntura de crise generalizada (social, política e econômica), com baixa hegemonia moral e intelectual. Embora a fragmentação partidária tenha pesado para a derrocada do seu governo, não explica tudo. Os atores envolvidos no processo têm muito mais responsabilidades no impedimento da presidente do que as

⁶ Bicameralismo: o legislativo bicameral é aquele em que as leis são produzidas mediante a deliberação de duas câmaras distintas e autônomas entre si. Sua versão moderna surgiu na Inglaterra, no século XIV, e foi reconfigurada para se adaptar ao federalismo dos Estados Unidos, no século XVIII. Nos estudos sobre o bicameralismo, a criação da segunda câmara — também chamada câmara alta ou, muitas vezes, senado — tem sido justificada e analisada à luz de suas funções no processo de produção de leis. Nesse campo, diversos teóricos têm destacado a importância do Senado como obstáculo contra decisões tirânicas a que estão propensas as câmaras únicas, compostas em bases populares (MONTESQUIEU, 2000).

⁷ A adoção do multipartidarismo também faz parte do arranjo institucional brasileiro. A Constituição Federal é bastante permissiva no que tange à regulamentação dos partidos políticos. Em tese, o multipartidarismo traz como vantagem o próprio pluralismo e a ampliação do universo de escolhas, impedindo a concentração de poder político (MAINWARING, 1993). A consequência inevitável tem sido a fragmentação da representação parlamentar, o que permite a construção de um quadro bastante pessimista.

⁸ O sistema majoritário é usado para eleger presidente, governadores, senadores e prefeitos. O candidato será eleito se obtiver mais da metade dos votos ou maioria absoluta, sem contar brancos e nulos. O sistema proporcional seleciona deputados estaduais e federais e vereadores. O funcionamento da lista aberta é regulado pela Constituição Federal, pelo Código Eleitoral de 1965 e pelas Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. O voto em lista aberta é válido para eleição das casas legislativas (exceto Senado). As vagas são divididas conforme a votação dos partidos atualmente em vigor no Brasil na eleição de casas legislativas (exceto o Senado). A divisão das vagas ocorre conforme a votação dos partidos, considerando os votos nas legendas e nos candidatos das siglas. As cadeiras conquistadas são distribuídas dentre os candidatos mais votados conforme o partido (PEREIRA, 2015).

instituições;

d) Em seu discurso de posse, Bolsonaro afirmou que não faria alianças para a composição dos ministérios, livrando o país das amarras da antiga política e da corrupção. A partir do segundo ano de mandato, especialmente no gerenciamento das crises decorrentes da pandemia de Covid-19, o que se observou, no cenário político brasileiro, foi um período de colisões entre o Executivo, Legislativo e o Judiciário. Por parte do Legislativo, o engavetamento de diversos projetos; nas investidas do Judiciário, restrições de poder do presidente no gerenciamento da pandemia. Por sua vez, para o enfrentamento de tais dificuldades, observou-se, por parte do Executivo, a formação de uma coalizão, que surgiu de uma “coleção” de grupos com relações instáveis entre si e sem clara hierarquia. A aparente inovação do governo residiu no fato de que, em vez de negociar com comandos partidários, tratou com bancadas temáticas, comprometendo-se a apoiar pautas de interesse e, como contrapartida, obtendo apoio para sua agenda. Tratou-se de um novo arranjo de coalizão;

e) Considerando as crises da democracia e o presidencialismo de coalizão, sugere-se que esse modelo estaria no seu limite, sendo, portanto, necessária uma reforma política que contemple um novo arranjo institucional para o Brasil.

Um olhar sobre as teses da democracia participativa oposto às prerrogativas liberais e elitistas propõe a revitalização dos ideais democráticos assentada no pressuposto de que o alargamento da participação política é necessário e desejável à existência da democracia. Desse modo, os baixos níveis de participação e de interesse na política resultam de uma inadequação nas oportunidades de participação providenciadas pelas estruturas e processos políticos.

Nesse sentido, os constrangimentos do sistema político brasileiro estariam relacionados à inabilidade de atores sociais integrantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em articular coalizões capazes de favorecer os interesses da maioria. Assim, coalizões articuladas por interesses de um bloco da representação nacional comprometem a estabilidade democrática. Nesse sentido, o processo de *impeachment* decorre de coalizões formadas entre representações políticas de correntes ideológicas antagônicas, e a decisão presidencial de não compor coalizões

restringe o poder de governabilidade. Destarte, uma democracia parlamentarista pode vir a ser melhor do que uma presidencialista para o Brasil.

Quanto aos pressupostos teóricos relacionados ao método, convém destacar que os objetos do discurso permitem compreender que, para cada sujeito, o conceito de presidencialismo de coalizão tem um sentido. Ainda que autores e dicionários se esforcem em defini-lo, a subjetividade é inerente ao momento e aos usos correlatos à personalidade de cada sujeito e à identificação por ele atribuída.

2 DEBATE TEÓRICO SOBRE A ABORDAGEM METODOLÓGICA

O tema a ser trabalhado neste estudo exigiu uma decisão importante no que se refere à escolha do método que melhor poderia corresponder ao alcance dos objetivos frente aos problemas que interessa investigar. É pacífico entre estudiosos que a pesquisa, enquanto atividade central da ciência, possibilita aproximação e entendimento do pesquisador com a realidade a ser investigada. Trata-se de um processo permanente e inacabado e de aproximações sucessivas, fornecendo subsídios para intervenção no real.

Nesse sentido, Gil (2007) refere-se à pesquisa como sendo a inquisição, o procedimento sistemático e intensivo, que tem por objetivo descobrir e interpretar os fatos que estão inseridos em uma determinada realidade.

Quanto à natureza, esta pesquisa se caracteriza como básica e objetiva gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço da ciência, bem como envolve verdades e interesses universais. Para fins objetivos, utilizar-se-á o método descritivo, o qual

Exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade. São exemplos de pesquisa descritiva: estudos de caso, análise documental, pesquisa ex-post-facto. Os estudos descritivos podem ser criticados porque pode existir uma descrição exata dos fenômenos e dos fatos. Estes fogem da possibilidade de verificação através da observação. Ainda para o autor, às vezes não existe por parte do investigador um exame crítico das informações, e os resultados podem ser equivocados; e as técnicas de coleta de dados, como questionários, escalas e entrevistas, podem ser subjetivas, apenas quantificáveis, gerando imprecisão. (TRIVIÑOS, 1987, p. 112).

Assim, em face das peculiaridades do objeto de estudo delimitado, quanto aos procedimentos, será realizada uma pesquisa bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta. (FONSECA, 2002, p. 32).

A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, num acervo básico de livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas e vídeos de programas de televisão (FONSECA, 2002).

Dentre as principais fontes de pesquisa bibliográfica, este estudo dialoga com os clássicos da política e com autores contemporâneos, a exemplo de Abranches (2018), Limongi e Figueiredo (2017), Avritzer (2018), Bobbio (1986), Dahl (1956) e Abu-El- Jah (2014). No que se refere à pesquisa documental, recorreu-se à Constituição Federal de 1988; à Lei Eleitoral nº 9.504, de 30 de setembro de 2007, e à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), de 4 de maio de 2000, dentre outras.

Agrega, ainda, valor a esta pesquisa a utilização da metodologia da Análise do Discurso Crítica, balizada nas premissas que se passa a destacar.

2.1 Determinantes metodológicos

Em se tratando de uma pesquisa norteadada pelo campo da Ciência Política, da análise sobre o presidencialismo de coalizão e da democracia, orientar-se com base na “teoria da anormalidade”, na qual o inesperado e o possível são tão importantes quanto o comum e o provável. A metodologia da “ciência normal” não é apropriada em situações de rápida mudança, cujos parâmetros da ação política encontram-se em movimento. A “virtú” dos atores envolvidos neste estudo ganha, assim, relevo decisivo via análise dos discursos.

Ainda que se trate de Ciência Política, este estudo não dispensa um olhar sobre as ciências sociais, a cultura e o suporte de determinantes jurídicos que concorrem para fomentar dados da realidade estudada.

A partir da década de 1980, em detrimento das explicações macro orientadas, sob a influência da “história real” e do início das transições pactuadas, os analistas passaram a privilegiar variáveis tipicamente políticas, tais como a qualidade das lideranças, as escolhas racionais, os recursos dos atores e os efeitos da interação de suas estratégias na configuração das mudanças para o regime democrático. Essa reorientação deve-se, em primeiro lugar, à terceira onda de democratizações, que tem

início em 1970, surpreendendo a grande maioria dos cientistas políticos. Conforme Arturi (2001), essas abordagens foram criticadas por seus vieses deterministas, às vezes finalistas, e, sobretudo, por sua tendência a confundir correlações estatísticas com causalidade histórica.

Sob esse viés, “a transição de regimes foi concomitante à afirmação da autonomia explicativa de variáveis propriamente políticas” (LIMONGI, 2008, p. 12). As orientações e os enfoques temáticos nos estudos das transições foram se modificando à medida que tentavam capturar as rápidas transformações nos processos em curso. Sob a influência da “história real”, isto é, do início das “transições pactuadas” no sul da Europa e na América Latina, os analistas – muitos deles atuantes como atores políticos naqueles processos – passaram a privilegiar as variáveis tipicamente políticas, como qualidade das lideranças, escolhas racionais, recursos dos atores, bem como efeitos da interação de suas estratégias na configuração das transições para o regime democrático. Essa mudança de perspectiva, a partir da década de 1980, ocorre em detrimento das explicações “macro orientadas”, que privilegiavam a influência das variáveis econômicas e sociais – como nível de desenvolvimento econômico, estrutura de classes e fases de industrialização – no processo de mudança política.

A partir do prefácio da edição brasileira de *Polyarchy*, de Dahl, a Ciência Política “liberou-se da teoria da modernização e das explicações calçadas no processo histórico de transformações das estruturas sociais” (LIMONGI, 1998, p. 12). A participação de muitos intelectuais como atores políticos influencia essa perspectiva de análise centrada na escolha e na ação política – a prática se fortalece com a ilusão heroica da ação.

O enfoque na abordagem “micropolítica” pressupõe que a transição de um regime autoritário a uma democracia é um processo composto de variáveis que se referem à intervenção e ao voluntarismo dos atores políticos que participam no processo. De acordo com essa perspectiva, nas “conjunturas fluídas” de transição, quando a incerteza relativa às regras e à continuidade do jogo político é a característica central, os condicionamentos das estruturas econômicas e social são suspensos e irrelevantes (DORBY, 1986, p. 93).

Do ponto de vista metodológico, a investigação política orienta-se para o individualismo. Na teoria das escolhas racionais e da interação estratégica, muitos autores procuraram construir modelos explicativos das transições de regimes

baseados na identificação de atores centrais, desprezando a história política e institucional do Brasil e ensejando a formulação de “receituários” prescritivos e normativos destinados a orientar comportamentos.

Neste estudo, são atores centrais os ex-presidentes Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro – cada um com suas peculiaridades e contextos históricos, o que servirá de suporte para delinear e discutir as suas opções pelo presidencialismo de coalizão, o contexto em que aliançaram acordos e as repercussões de suas escolhas para o exercício da democracia no País.

No que concerne à identificação de interesses e à formação de escolhas, uma premissa concorre para observar que a racionalidade dos atores envolvidos nas decisões políticas das coalizões é limitada, sobretudo no processo de transição, quando as regras do jogo político estão em modificação. Indivíduos e sujeitos políticos não agem exclusivamente em função de seus interesses racionalmente identificados, são guiados também por ideologias e motivações simbólicas. Nesse sentido, a legitimação constitui fator importante para a estabilidade dos regimes democráticos e é sério obstáculo para um poder autoritário.

Assim considerando, a governabilidade dos presidentes em foco perpassa relações institucionais próprias ao sistema político brasileiro, sendo imprescindível considerar, enquanto Poder Executivo, suas práticas articuladas aos demais poderes.

O risco das análises centradas em escolhas e ações dos atores consiste na racionalização retrospectiva das tentativas de reconstrução do passado. Segundo Maquiavel (1991), a história é cíclica, repete-se, pois não há meios de domesticar a natureza humana. A cada ciclo de ordem, sucede-se a desordem, que clama por uma “nova ordem”.

Aquele que estudar cuidadosamente o passado pode prever os acontecimentos que se produzirão em cada Estado e utilizar os mesmos meios que os empregados pelos antigos. Ou então, se não há mais os remédios que já foram utilizados, imaginar outros novos, segundo a semelhança dos acontecimentos. (MAQUIAVEL, 1991, p. 45).

A impossibilidade de extinção das paixões traz a repetição de ciclos, com variáveis que contam com o âmago da capacidade criadora humana. Os atores políticos agem, na realidade, quase sempre imersos na certeza sobre o contexto de suas ações e sobre o efeito e as reações que elas produzirão nos outros atores, sobretudo nos processos de transição nos quais não podem contar com as referências

políticas habituais e estáveis. Uma análise política não deve, pois, subestimar o sentimento de risco e as dificuldades da pesquisa em conjunturas “fluidas”; a tendência do pesquisador é reconstruir a motivação das ações e a lógica dos acontecimentos a partir do seu resultado.

O analista político deve, portanto, procurar avaliar as escolhas e a ação dos atores a partir do vivenciado e de sua realização. Apesar das limitações e das precauções a serem consideradas na adoção da perspectiva micropolítica, corre-se o risco da reificação no estudo dos processos políticos – isto é, o Estado, as Forças Armadas, as classes sociais, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário serem considerados como “um só homem” na determinação de seus interesses e na sua atuação política. Essas insuficiências de abordagem serão assumidas considerando as contribuições de Limongi e Figueredo (2018), que propõem um enfoque mediano, o qual se configura mais promissor para a compreensão dos processos de transição à democracia no Brasil, bem como para a análise das crises da democracia vivenciadas no presidencialismo de coalizão. Os autores elaboraram estudos que embasam a compreensão de “contingência”, fugindo, assim, do dilema determinista estrutural e possibilitando capturar vínculos entre macroestrutura, tradições e ação política dos atores.

Para demonstrar como, em determinado momento, as opções disponíveis se relacionam e são condicionadas pelas instituições estabelecidas no passado, este estudo traça um resgate da formação política brasileira. No caso, a condução do projeto de liberalização política não foi propriamente uma escolha, tampouco a existência de eleições.

A busca por referências históricas, como Oliveira Vianna e Sergio Buarque de Holanda, não representa, em si, um exercício de concordância com o passado. Chega um momento em que é preciso romper. Não para sempre se poderá explicar o fracasso da história presente ou do futuro com base numa herança situada na colonização. Traços da cultura política brasileira precisam ser reformados via educação; comportamentos historicamente arraigados e constrangimentos estruturados podem – ou não – ser reforçados pelas escolhas e pelas ações dos atores políticos em determinadas conjunturas.

Os elementos plebiscitários e personalistas da democracia delegativa presidencialista brasileira se originam no estilo populista, institucionalizado e de baixa participação política, que marca a história do país. Identificar e pensar alternativas de

superação são ações urgentes para resguardar a liberdade e a democracia no contexto nacional.

A partir dos elementos expostos, em se tratando de uma experiência governamental no cenário nacional, os estudos pretendidos nesta tese se consubstanciam na metodologia da Análise do Discurso Crítica.

2.2 A Análise do Discurso Crítica aplicada às Ciências Políticas

O ponto decisivo para essa opção metodológica é o de que a Análise do Discurso Crítica⁹ visa a compreender “como um objeto simbólico produz sentidos” (ORLANDI, 2007, p. 66); é uma metodologia essencialmente política em seu propósito.

Sob esse viés, o nascimento da Análise do Discurso Crítica foi presidido por um “tríplice aliança”: o materialismo histórico – para explicar fenômenos das formações sociais; a linguística – para manifestar os processos de enunciação; e a teoria do sujeito – para declarar a subjetividade e a relação do indivíduo com o simbólico. Assim, não há fronteiras definidas para o objeto de estudo: o discurso.

A Teoria Social do Discurso é uma abordagem de Análise do Discurso Crítica (ADC) desenvolvida por Norman Fairclough (2001), baseada na percepção da linguagem como parte irredutível da vida social dialeticamente interconectada a outros elementos sociais. Constitui um modelo teórico aberto a diversas práticas da vida social, por ser capaz de mapear relações entre recursos linguísticos utilizados por atores sociais e grupos de atores em redes em que a interação se insere.

A Análise Crítica do Discurso (ADC) é transdisciplinar. As palavras muitas vezes expõem laços ocultos entre a linguagem, poder e ideologia, de modo que um grupo particular pode impor seu discurso e direcionar por meio deste práticas sociais que atendem aos seus interesses e se refletem no seu projeto de poder (FAIRCLOUGH, 2001).

⁹ Com relação à tradução do termo inglês “*Critical Discourse Analysis*”. Embora exista a expressão portuguesa “Análise Crítica do Discurso”, por exemplo no livro organizado por Pedro (1997), utilizar-se-á aqui a expressão “Análise do Discurso Crítica”. Não se trata de mera questão terminológica. Há uma razão para isso: no Brasil, a tradição de estudo do discurso é forte. Essa tradição acadêmica se consolidou no Brasil com a expressão Análise do Discurso Crítica (ORLANDI, 2007). A análise de discurso tem como propósito o debate teórico e metodológico do discurso: a linguagem como prática social. Nesse sentido, a análise de discurso, seja qual for a sua orientação, opõe-se à linguística formal e tem como propósito o debate teórico e metodológico do discurso: a linguagem como prática social (NEVES, 1997).

O discurso é um forte instrumento de manutenção do poder, constrói verdades ou “efeitos” de verdade – de tanto ser repercutido. O poder, como revela Gramsci (2007), na formação da hegemonia, é produzido e reproduzido, controlado e percebido na relação dialética entre o discurso e a sociedade. Poder é algo que se exerce, não algo que se tem. Fairclough (2001) afirma que o discurso é moldado por relações que envolvem poder e ideologia, e os efeitos construtivos que permeiam as identidades, as relações sociais, os sistemas de conhecimentos e as crenças não são aparentes para os participantes do discurso.

Conforme Fairclough (1989, p. 453), “A ideologia é mais efetiva quando sua ação é menos visível”. Se alguém se torna consciente de que um determinado aspecto do senso comum sustenta desigualdades de poder em detrimento de si próprio, aquele aspecto deixa de ser senso comum e pode perder a potencialidade de sustentar desigualdades de poder, isto é, de funcionar ideologicamente.

Diante disso, o processo discursivo se constitui a partir da relação de conflitos travados na disputa de espaço das diferentes formações discursivas. Nesse sentido, o sujeito é definido pelo lugar de onde fala e pelo espaço de representação social que ocupa ao desempenhar seus vários papéis, revelando sua posição ideológica. O analista deve, pois, considerar o homem em sua história, os processos e as condições de produção da linguagem por meio da análise da relação da língua com os sujeitos que a falam e as situações em que se produz o dizer.

Partindo-se da compreensão da Análise do Discurso Crítica, é necessário demarcar as balizas em que se assenta a tese em questão. Nesse esteio, alguns autores contribuem sobremaneira para formular e definir os limites estruturantes da investigação que se pretende delinear, a exemplo de Pêcheux (1997) e Foucault (1998). Antes mesmo de recorrer às suas produções, é mister destacar que, nos conceitos de presidencialismo de coalizão, democracia e poder que perpassam todo o conteúdo deste estudo, mesmo que estejam científica e legalmente formulados, subsistem, em cada um deles, outros elementos que precisam ser considerados, como o sujeito que os fala, o contexto histórico em que são enunciados, a correlação de forças em que se assentam e, especialmente, a ideologia que ilustra o significado que adquirem na prática.

Uma restrição apresentada por essa escolha metodológica da Análise do Discurso Crítica para este estudo consiste no fato de que sua aplicabilidade não encontra uma unidade de pensamento entre os teóricos que mais aprofundaram suas

possibilidades. É preocupante observar, nas diferentes leituras, que não há uma uniformidade de pensamento sobre a aplicabilidade desse método, mesmo que, do ponto de vista histórico, sua concepção esteja ancorada há dois mil anos, desde os estudos da Retórica Grega, perpassando pela construção teórica da escola francesa do século XX e chegando ao contemporâneo, sem que se possa afirmar que essa perspectiva se constitui num campo lógico, claro, preciso. Tais restrições, no entanto, se perdem quando o foco de análise se volta para uma questão plural, dinâmica e multifacetada, a qual extrapola a perspectiva das balizas estruturantes que outras metodologias poderiam oferecer.

Desse modo, Análise do Discurso Crítica, diferente de outras metodologias de pesquisa, adota princípios inovadores, ancorados num jogo que se fomenta entre produção linguística e materialidade histórica. Buscam-se, assim, as rupturas e os lapsos dos textos (orais e escritos), os quais “não são inocentes, uma vez que a própria produção textual é a atuação da ideologia em sua relação com o inconsciente – o sujeito” (BARROS, 2015, p. 92).

Nesse íterim, uma vantagem para a adoção da Análise do Discurso Crítica neste estudo consiste no seu próprio objeto, que é único. Segundo Pêcheux (1997, p. 22) “é pela atuação do sujeito que se constrói o discurso, e é só por meio da ideologia que se constrói o sujeito”. Assim compreendendo, Orlandi (2007) propõe que o discurso vai além da transmissão de informação; ao ser verbalizado, relaciona historicamente os sujeitos e a produção dos sentidos que perpassam sua linguagem. Dessa forma, torna-se totalmente adequado às ciências sociais e políticas por ser ideal à compreensão das formações das estruturas dos jogos e dos discursos de poder ou à manutenção de discursos que compreendem a continuação ou a obtenção deste.

Para Foucault (1998), a formação de objetos no discurso ocorre de acordo com uma regra discursiva específica, não independentemente – objetos pertencem ao conhecimento, são alvos de investigação e têm relação ativa com a realidade, possuindo sentido ativo. Nessa perspectiva, pode-se inferir que o conceito de presidencialismo de coalizão, levado a efeito pelos atores selecionados para este estudo – ex-presidentes do Brasil (Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro) –, muito embora tenha o mesmo formato legal, não assume a mesma compreensão se observado sob o viés da análise do discurso. Do mesmo modo, o conceito de democracia vai configurar diferentes nuances, o que vale para outras construções

conceituais que, embora preservando sua identidade linguística formal, têm seu sentido ideológico transformado a depender do sujeito e da realidade histórica em que se insere.

O objeto da Análise do Discurso Crítica envolve questões que vão além do âmbito linguístico: os aspectos ideológicos e sociais a que as palavras remetem quando são escritas ou faladas; preocupa-se com “os modos como o texto e o discurso se relacionam na produção de sentidos ao longo do seu percurso histórico”, “como uma palavra que adquire sentidos em determinada conjuntura” (BARROS ,2015, p. 78).

A perspectiva de Foucault (1998) sobre a ADC concorre para o entendimento de que esta não pode ser compreendida em seu formato estático, uma vez que se modifica a partir do momento ideológico e histórico em que se insere. Assim, um ponto primordial para a análise do discurso é o enunciado, e este comporta

[...] **um referencial**, que consiste em um princípio de diferenciação; – **um sujeito**, não a consciência que fala, não o autor da formulação, mas uma posição que pode ser ocupada sob certas condições, por indivíduos diferentes; – **um campo associado** – que não é o contexto real da formulação, a situação na qual foi articulada, mas o domínio da coexistência para outros enunciados; – **uma materialidade**, que não é apenas a substância ou o suporte da articulação, mas um *status*, regra de transição, possibilidade de uso ou de reutilização. (FOUCAULT,1998, p. 133, grifo nosso).

Trazendo essa perspectiva para o debate, evidenciam-se três referenciais singulares, consubstanciados no discurso de posse de cada sujeito, com foco para trechos de suas falas que sinalizam a perspectiva de governar com ou sem amparo em coalizões com destaque em alguns aspectos:

- a) O sufrágio de Dilma Rousseff em sua reeleição, quando o presidencialismo de coalizão mostrava-se, na aparência, favorável à presidente, que possuía maioria nas duas casas legislativas e que, por outro lado, desde a escolha de seu vice, Michel Temer, à época filiado ao PMDB, um partido de posturas e ideologias distintas do PT, revelou-se delicado, pois tal escolha, segundo análises da própria presidente, teria sido um equívoco por provocar os impasses que levaram a seu afastamento;
- b) O mandato do sucessor, Michel Temer, que assume a Presidência após o *impeachment* de Dilma Rousseff e monta coalizões com

sucesso, apesar do desprezo por parte da sociedade; no seu percurso, vai aos poucos sendo encurralado por denúncias de envolvimento em esquemas fraudulentos, perdendo aliados. Um presidente na defensiva torna-se refém de sua base;

- c) A guinada a direita com a inesperada vitória de Jair Bolsonaro, um candidato inexpressivo, num partido desconhecido, que traz consigo um princípio de diferenciação: a campanha eleitoral de 2018, por suas próprias peculiaridades circunscritas ao momento histórico em que se efetivou, além de representar uma ruptura com governos de esquerda e se converter em um governo de cabide para militares e familiares.

Assim, delinea-se um quadro de referências analíticas:

Quadro 1 – Referências para a análise do discurso

O SUJEITO	UMA REFERÊNCIA	UMA MATERIALIDADE
Três presidentes da República Federativa do Brasil	A formação discursiva de cada presidente em seu discurso de posse	Repercussões práticas decorrentes de seus discursos
Dilma Rousseff	“[...] conto com forte apoio da minha base aliada, de cada liderança partidária de nossa base”	<i>O impeachment</i>
Michel Temer	“Partidos políticos, lideranças, entidades organizadas e o povo brasileiro não de emprestar sua colaboração para tirar o país desta grave crise em que nos encontramos”	O governo interino FORA TEMER
Jair Bolsonaro	“[...] Montamos nossa equipe de forma técnica, sem o tradicional viés político que tornou o Estado ineficiente e corrupto”	Coalizões e colisões em quase quatro anos à frente do Executivo ¹⁰

Fonte: elaborado pela autora.

Sem desconsiderar as diferentes abordagens que contemplam a Análise do Discurso, para efeito deste estudo, a perspectiva de Foucault (1998) se anuncia como a mais apropriada. Em sua concepção, o autor sugere que cabe a quem adota esse método a tarefa de descrever e compreender a ligação entre os enunciados e seus conceitos históricos e ideológicos.

¹⁰ Este estudo irá considerar como tempo de análise do governo Bolsonaro os anos de 2019, 2020, 2021 até julho de 2022.

A análise do discurso transita entre três conceitos complementares: formação discursiva, formação ideológica e interdiscursividade. Foucault (1998, p. 135) relaciona enunciado à formação discursiva nos seguintes termos: “Um enunciado pertence a uma formação discursiva como uma frase pertence a um texto, e uma proposição a um conjunto dedutivo”, assim, possibilita particularizar os enunciados mais relevantes que circunscrevem uma formação discursiva.

No entender de Barros (2015), a relação simbólica estabelecida entre o discurso e o enunciado permite a construção da análise, na medida em que, por meio dessa relação, demarca-se o *corpus*, visando ao conjunto de relações entre o enunciado e a formação discursiva. “Palavras iguais podem significar coisas diferentes porque se inserem em formações discursivas diferentes, e esta diferença ocorre porque se trata de sujeitos e contextos distintos” (BARROS, 2015, p. 82). Como se fala, do que se fala; os sujeitos constituem através de suas práticas e entonações os discursos.

2.3 Entre a Ciência e o Método

“Nos erros começam as responsabilidades [...] O naufrágio espiritual acontece quando o intelectual estreita o curso do rio em um único afluente e se preocupa somente com as ruínas de um passado inexistente, mas que, ainda assim, influenciará um futuro inatingível”.

(LILLA, 2001, p. 21).

Como acontece em todas as áreas do conhecimento, a Ciência Política¹¹, em cujo esteio se concentra o objeto de análise deste estudo, está sujeita aos fatos históricos que perpassam sua construção teórica, e os embates entre a empiria, o saber, a ideologia, o contexto social e histórico provocam mudanças em sua concepção discursiva. No universo anglo-saxónico, o modelo da Ciência Política emerge apoiado na Sociologia, numa reação contra o normativismo jurídico; já no

¹¹ Numa primeira tentativa de resposta, pode-se dizer que a Ciência Política é aquilo que os politólogos – ou os cientistas políticos – fazem, entendendo-os como membros de um grupo acadêmico que tem suas origens imediatas em 1880, nos Estados Unidos, quando, na Columbia University, de Nova Iorque, começa a autonomia escolar da disciplina, grupo que, a partir de 1903, com a fundação da *American Political Science Association*, ganha consagração sociológica, pela instituição de uma nova atividade profissional. Nesse sentido, é possível detectar a existência, no âmbito das Ciências Sociais, de profissionais e acadêmicos ditos *political scientists* os que abordam matérias políticas de maneira distinta dos sociólogos, dos juristas, dos economistas e dos filósofos (MALTEZ, 2018).

contexto europeu continental, é a partir da década de 1950 do século XX, que começa a se libertar dos domínios da ciência do Direito. Sob esse viés, conforme Maltez (2018, p. 35), “Só pode haver ciência política em regimes democráticos e pluralistas”.

O cientista político, ou o politólogo, é aquele que defende a autonomia acadêmica e científica da Ciência Política; seu campo é constituído pelas coisas políticas, que, entre os gregos, dizem respeito à *polis*, à ordem política. Assim, o lócus do político apresenta-se de modo multidimensional e ambivalente: estende-se da casuística à metafísica do poder político; o que vai dos fatos às ideias; da matéria ao espírito; “constitui um espaço complexo de práticas materiais e simbólico destinado à distribuição de práticas e valores a partir de uma autoridade, à qual os que a reconhecem dão consentimento” (MALTEZ, 2018, p. 310).

Diante disso, não há como dissociar o pesquisador de sua formação ideológica, e a neutralidade científica não pode interferir nos meandros da análise do discurso. A formação discursiva é atravessada por outras composições e pela própria ideologia, que a modifica e estabelece novas construções discursivas. Nesses termos, o analista do discurso não é uma pessoa neutra. Nunca. Ele deve igualmente construir um observatório para si. Este mirante se consolida pela catalogação de enunciados que convergem em uma conjuntura no espaço e no tempo e são chamados de arquivos. Assim compreendido, “o ficheiro não é um simples documento no qual se encontram referências; ele permite uma leitura que traz à tona dispositivos e configurações significantes.” (BARROS, 2015, p. 36).

Um aspecto importante para a compreensão metodológica da análise do discurso é a questão da autoria. Barros (2015) sugere que a materialidade do discurso é o texto, a materialidade do sujeito é o autor, e é no autor que se constrói a unidade de sujeito. Por sua via, o analista, por meio do discurso, busca compreender os furos e as rupturas de uma rede textual.

A interdiscursividade, por sua vez, reconhece o discurso como acontecimento e, assim, distancia a análise do discurso do estruturalismo. A noção de interdiscurso deve ser compreendida como um campo aberto, uma realidade heterogênea por si mesma. Nesse sentido, “acontece uma interdiscursividade quando diferentes autores escolhem o mesmo termo para enunciar coisas diferentes devido a posições e formações discursivas distintas” (BARROS, 2015, p. 32). Na análise do discurso, um texto só é um texto a partir de sua historicidade.

Desse modo, a opção pela metodologia a ser empregada nesta tese acontece motivada pela observação a que este campo tem recorrido, de forma quase exclusiva, a análises quantitativas, para tentar explicar questões que envolvem a formação de alianças eleitorais e coalizões governamentais. Acredita-se que, ao utilizar novos recursos metodológicos, tais como a Análise do Discurso Crítica, será possível avançar nesta agenda de pesquisa e encontrar respostas que exigem a descrição e o mapeamento de mecanismos causais que conectam atores os quais são decisivos às questões elencadas.

Toda investigação científica parte de um problema e tem como objetivo procurar solução. Utilizando uma alegoria de Robert George Collingwood (1943 *apud* GARDNER, 2019), em *à História como Representação*, pode-se dizer que, antes de se enfrentar a navegação a caminho da descoberta da solução de um problema, o navegador é obrigado a usar uma carta de marear, com marcação da longitude e latitude, bem como consequente plano de descobrimento. Dessa maneira, o investigador deve representar, no seu próprio espírito, o pensamento que é objeto de estudo, tendo em consideração o problema do qual se parte e reconstruindo os degraus através dos quais se vai tentando a sua solução (COLLINGWOOD, 1943 *apud* GARDNER, 2019).

Logo, assumindo a perspectiva de analisar as crises da democracia sob o prisma do presidencialismo de coalizão nos governos de Dilma Rousseff a Jair Bolsonaro, este estudo utiliza-se da Análise do Discurso Crítica sob a ótica da teoria política para corresponder aos objetivos e desvelar os pressupostos consubstanciados nas categorias que envolvem como foco essencialmente os conceitos de democracia, coalizões, presidencialismo e poderes, fato que não subtrai outras referências, também ilustrativas e relevantes, para o bom termo desta investigação.

3 DEMOCRACIA: EM BUSCA DO EROS PERDIDO

“Aquele que torna o outro poderoso acaba por arruinar-se, porque para tanto valeu-se de estratégia ou de força e essas duas estratégias tornam-se suspeitas aos olhos daquele que se tornou poderoso.”

(MAQUIAVEL, 2019, p. 51).

Este capítulo é conceitual e particulariza elementos que perpassam a compreensão teórica e prática e atravessam o tempo e a forma de gestão presidencial dos atores sociais selecionados, iluminando aspectos de como e por que fizeram acontecer seus respectivos estilos de governabilidade, seja por suas próprias determinações, seja em função de exigências externas que fugiram ao controle pessoal de cada um.

Como se viabiliza, consolida e realiza a democracia? Há uma questão essencial sobre o poder no presidencialismo de coalizão? Quem manda é diferente de quem obedece? As regras que valem para todos não valem para quem governa? Eis os impasses ou questionamentos que delineiam o primeiro grande problema a ser discutido.

A política tem seu princípio e seus determinantes na *polis* grega, nessa forma de organização dos homens na qual tudo depende do povo que prescinde da palavra. Aí começa a se falar sobre a democracia: uma unidade de teoria e de ação que concebe a *Polis* como um conjunto de cidadãos livres e iguais.

3.1 “Vontade Geral” ou “Totalidade Ética”? Um colóquio entre Rousseau e Hegel

A democracia é um conceito multidimensional em constante transformação. É também um dos pilares da análise da Ciência Política¹², e as diferenças nas perspectivas dos teóricos da matéria, quando existem, estão normalmente concentradas na definição daqueles que são considerados os aspectos necessários à aplicabilidade deste modelo (COPPEDGE, 2012).

Enquanto vários autores defendem a primazia da questão eleitoral, ilustrada pela presença de eleições livres, decisivas e justas (DAHL, 1971;

¹² “A Ciência Política é aquilo que os politólogos fazem. Tem suas origens em 1880 nos Estados Unidos da América. Só pode haver ciência política em regimes democráticos e pluralistas.” (MALTEZ, 2018, p. 39).

SCHUMPETER, 1961), outros argumentam que regimes políticos democráticos devem incluir dimensões para além dos limites da competição sobre quem governa (HELD, 1987; LIJPHART, 2019).

Há muitas formas pelas quais uma democracia pode ser organizada e funcionar. Na prática, exibem uma variedade de instituições: sociais, econômicas e políticas que disciplinam os impulsos desagregadores da sociedade, estabilizando ou não seu funcionamento. Majoritárias ou consensuais? Do contraste entre essa dualidade emerge a mais básica e literal das definições de democracia: governo pelo povo ou pelos representantes do povo. Para demarcar esta premissa, convém definir democracia como “governo pelo povo, para o povo”¹³. Essa prerrogativa levanta uma questão fundamental: quem governa e a que interesses deve atender quando o povo estiver em desacordo e suas preferências forem divergentes? Uma resposta a este dilema é o governo para a maioria do povo¹⁴.

No princípio de tudo, está o discurso de Péricles (CODESO, 2007), alguns séculos antes de Cristo ter nascido, quando proclama que não há política sem democracia – modo de organização que tem como fim a utilidade do maior número, e não de uma minoria, em que as dignidades não são distribuídas segundo a fortuna de cada um, todos os cidadãos são chamados a julgar nos tribunais, e a decisão sobre todas as coisas depende de assembleia geral.

A democracia ideal, como assinala Jean-Jacques Rousseau, “nunca existiu, nem nunca existirá. É contra a ordem natural que grande número governe e que o pequeno seja governado.” (ROUSSEAU, 1754, p. 69). Não se pode conceber que o povo permaneça constantemente junto para se ocupar dos negócios públicos,

¹³ Conforme Abraham Lincoln, a democracia é o governo pelo povo, mas também para o povo, ou seja, governar de acordo com as preferências do povo (LIJPHART, 1936).

¹⁴ No Brasil, todos os cidadãos, a partir de 16 anos, têm direito a voto de acordo com a sua opinião e de modo livre. Valendo-se do princípio da regra da maioria, nenhuma decisão tomada deve limitar os direitos da minoria. A maioria não é detentora absoluta do poder. Suas decisões muitas vezes podem violar direitos das minorias, que são condicionadas a aceitar passivamente, na condição de detentores legítimos do poder. Nesse sentido, Bobbio (1997) identifica três limites para o bom funcionamento democrático da regra da maioria: 1) se possui uma validade absoluta – quem aceita participar da formação de certa decisão ou eleição deve aceitar que a regra da maioria faz parte de um procedimento que é regra do jogo; 2) os limites de aplicação da regra da maioria devem ser entendidos tendo em vista que existem matérias sobre as quais o princípio da maioria não pode ser aplicado na decisão, sob pena de promover injustiça ou inadequação; 3) os limites da eficácia da regra da maioria são as promessas que sua aplicação pretende, mas que acabaram não sendo cumpridas. Essas promessas não cumpridas remetem à reversão das decisões não tomadas – caso a minoria se tornasse maioria, seria possível esta nova maioria modificar as decisões anteriores tomadas por aquela outra. Todo conflito encerra com a vitória ou a derrota de um dos lados. No caso da democracia, a concessão e a aceitação de que há de ser governado pelo chefe eleito pela maioria são mistérios dentro da regra majoritária (LEITE, 2014).

e vê-se facilmente que não se pode estabelecer comissões para isso sem mudar a forma de administração.

Ainda sob o prisma de Rousseau (1762, p. 48), a “democracia é um governo tão perfeito que não convém aos homens, pelo que se houvesse um povo de Deuses, governar-se-ia democraticamente”. Com efeito, não há nenhum defensor da democracia que não concorde com a plurissecular crítica dos detratores da democracia, reconhecendo que, na prática, a teoria é outra. Por outras palavras, a democracia não passa de uma ideia limite.

O jovem Hegel, entusiasta da Revolução Francesa, admirador de Rousseau, critica a sociedade “cristã-burguesa” de seu tempo por operar com predomínio do privado sobre o público, implicando para ele a decadência da eticidade que florescera na Antiguidade Clássica. No movimento de reconciliação com o real, o pensador se dá conta da impossibilidade¹⁵ de retorno ao modo de organização da *polis* greco-romana, visto que a modernidade estava impregnada de individualidade¹⁶.

A compreensão do mundo social que lhe era contemporâneo leva Hegel (1937) a elaborar a figura de *Sittlichkeit* (“eticidade” ou “vida ética”). Distante de tentar contrapor opostos, concilia, por um lado, a autonomia individual (valor basal do liberalismo) e, por outro, uma ordem social fundada na prioridade do universal (público) sobre o privado. A vontade geral é objetiva, transcende os processos volitivos individuais e, diferente do que pensava Rousseau, não se trata de virtude, mas de interesses.

Contrário ao subjetivismo de Rousseau, Hegel (1937) abandona alguns importantes aspectos do conceito moderno de democracia – em especial o de soberania popular – e elabora uma nova ideia de vida ética – da vontade geral “em si e para si”, que se configura no próprio Estado, considerado por ele como “realidade da vida ética”.

As mediações ocorrem na sociedade civil, entendida como domínio do particular, onde se iniciam os processos de formação de um universal que é “para si”. “Nem o universal tem valor e é realizado sem o interesse, a consciência e a vontade particulares, nem os indivíduos vivem como pessoas privadas, orientadas unicamente

¹⁵ Essa inviabilidade resultaria do inédito e exponencial crescimento da individualidade na modernidade em relação ao mundo antigo.

¹⁶ Enquanto neste último a expansão do particular conduzia ao colapso da ordem social, entrando, assim, em choque com o universal, o mundo moderno desenvolveria a universalidade precisamente a partir do livre jogo da ação dos particulares, ou seja, a partir da liberdade dos indivíduos.

pelo seu interesse e sem relação com a vontade universal” (HEGEL, 1821, p. 288). Essa dialética do particular e do universal se manifesta concretamente naquilo que Hegel (1937) chama de “corporações”.

A sociedade civil – diz ele – é o campo de luta do interesse privado singular de todos contra todos; mas, do mesmo modo, tem aqui lugar o conflito desse interesse privado com o interesse de grupos particulares, e, por outro lado, desses dois tipos de interesse com os pontos de vista e ordenamentos mais elevados [universais ou estatais]. O espírito corporativo, que se gera na legitimação dos interesses particulares, converte-se em si mesmo no espírito do Estado, dado que é no Estado que encontra o meio de alcançar seus fins particulares. (HEGEL, 1937, p. 289).

A soberania, para Hegel (1937), estaria situada no poder efetivo do governo: na burocracia, que aparece como uma corporação de tipo especial, capaz de atuar sobre o singular (privado) e o universal. Enquanto “classe geral”, esse poder burocrático do governo é a recusa ao ideal de Rousseau (1762) de que todos devem tomar parte na discussão e na resolução de questões do Estado. Nega, portanto, a necessidade e a possibilidade de constituição de uma esfera pública que socialize e democratize o poder. Caberia às corporações promover as demandas e as sugestões particulares e a satisfação das que seriam compatíveis com o interesse comum.

Então, a concretude da vontade geral não é mais buscada, como em Rousseau (1762), na assembleia dos indivíduos virtuosos – e, portanto, malgrado o utopismo, num espaço intersubjetivo criado por meio do contrato e do consenso –, mas na sua suposta “sabedoria” de uma cinzenta camada de burocratas que atuaria weberianamente. A vontade geral só existiria efetivamente através da “classe universal” dos burocratas que exercem o poder de governo. Contra Rousseau (1762), Hegel (1937) está certo quando mostra que a vontade geral, antes de ser um “para si”¹⁷ (autoconsciente), constitui-se historicamente através de um movimento em si.

A trajetória hegeliana revela uma convicção arraigada na concepção teórica de uma ação política ética. Para o autor, a democracia é o compromisso do povo que participa de modo livre e racional conciliando vontades individuais e coletivas em condições análogas que permitam o pleno exercício da consciência moral expressa na partilha de poder que só se efetiva porque a educação permite a formação de bons

¹⁷ Não pode ser assolado pela contingência nem pelas vontades particulares. Existe além dos indivíduos, e a estes não compete sancionar ou revogar instituições. A vontade popular só pode ser satisfeita, para Hegel (1937), quando o indivíduo participa da comunidade política.

cidadãos (HEGEL, 1821). Nem o universal, nem o particular são autorrealizáveis. A história da sociedade é a da luta pela liberdade e requer ação e esforço.

Em sintonia com o princípio democrático, Hegel (1821) ressalta a importância da publicização das deliberações da assembleia. Trata-se, de acordo com o filósofo, de um dos principais instrumentos para educação do povo para as questões políticas mais amplas, qualificando a opinião pública para o debate/embate fundamental para o competente exercício democrático. O que é de fato relevante é que a responsabilidade política se exerça com razão – “vontade em si e para si” pensada para além da legitimada, mediada pela via legislativa, proporcionando, de fato, o enlace entre o universal e o particular.

Portanto, a supremacia da totalidade ética tornaria a suposta vontade geral realizável numa democracia participativa emancipatória, na qual se pressupõe participação qualificada. Se Hegel pudesse prever a atual crise de legitimidade sobre as decisões políticas ancoradas no bem comum em função da crise das liberdades individuais, pressentiria que a verdadeira sociedade democrática só seria possível se todas as “assembleias” fossem abolidas.

3.2 Democracia – especulações modernas

“Quando os Estados conquistados, conforme observados, estão habituados a viver sob leis próprias e em liberdade, há três modos de mantê-los: o primeiro é arruiná-los; o segundo é neles residir; o terceiro é deixá-los viver sob as próprias leis; porém obrigando-os ao pagamento de tributos, e estabelecendo no seu interior um governo formado por pouco fiéis e súditos.”

(MAQUIAVEL, 2019, p. 13).

Com mais ou menos elementos, muitos países têm vindo a proclamar-se democráticos. O jornal *The Economist*, em 2017, editou o relatório sobre o “Índice de Democracia no Mundo”, tomando cinco critérios como base: processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; funcionamento do governo; participação e cultura política. Dos resultados obtidos, os países foram distribuídos em quatro categorias: democracias plenas e deficientes; regimes híbridos e autoritários. O Brasil é caracterizado como uma democracia falha ou deficiente¹⁸.

¹⁸ O Brasil foi classificado como “democracias falhas” ou “democracias imperfeitas”. A definição se refere a locais onde existem eleições livres e justas e onde as liberdades básicas são respeitadas. Mas

A complexidade da democracia remete a diversos entendimentos. Nos termos de Touraine (1996), só existe onde for estabelecido um mecanismo institucional que garanta escolha livre, em intervalos regulares dos governantes pelos governados. Também não se pode afirmar que existe democracia em contextos em que um número considerável da população é excluído do direito ao voto, pois a efetivação da prática democrática contempla mecanismos que garantam espaços públicos de livre participação dos cidadãos e garantia de direitos e liberdades.

Entre os teóricos elitistas, destaca-se Schumpeter (1961), ao definir a democracia como um método de escolha de lideranças políticas, “certo tipo de arranjo institucional para se alcançar decisões políticas – administrativas e legislativas” (SCHUMPETER, 1961, p. 304). As eleições seriam, portanto, o acontecimento mais importante do regime. Estreita-se aqui a definição, acrescentando o critério que demarca o método democrático como a livre competição entre os líderes potenciais pelo voto do eleitorado – a democracia é, então, o controle popular sobre o político eleito.

No caso brasileiro, consubstancia-se na Carta Magna de 1988, quando esta determina: “todo poder emana do povo” (significa que o regime é republicano), que o exerce por meio de seus representantes eleitos (democracia indireta): vereadores, prefeitos, governadores, deputados e senadores. A qualidade da democracia se mede pelo bom funcionamento de suas regras e instituições, pelos bons resultados cumulativos de seus governos, expressos em boas condições gerais de vida social, da economia e dos serviços públicos e privados.

Lijphart (2019), o primeiro a sintetizar décadas de pesquisa sobre a democracia, aponta quatro variáveis na tipologia dos sistemas democráticos: 1) o sistema eleitoral¹⁹; 2) o sistema partidário; 3) a relação entre Executivo e Legislativo; e 4) os grupos de interesses. Os procedimentos eleitorais repercutem no sistema partidário, e o voto distrital tende a produzir um sistema bipartidário, enquanto o voto

existem fragilidades significativas na gestão do governo, uma cultura política insuficiente e uma participação popular reduzida no destino das políticas adotadas. Para o ano de 2019, a pontuação média global para a democracia brasileira caiu de 5,48, em 2018, para 5,44. Esta é, segundo o relatório, a pior pontuação média global desde que o índice foi produzido pela primeira vez em 2006 (CHADE, 2020).

¹⁹ “No tocante ao sistema eleitoral, dois procedimentos são adotados para eleger os representantes: o distrital e o proporcional. No distrital a disputa dos candidatos ao cargo representativo ocorre em um dado território, decorrendo deste procedimento o sistema majoritário. Já o método proporcional, quando a disputa abrange todos os votos aptos, deriva no sistema consensual.” (ABU-EL-HAJ, 2014, P. 9).

proporcional consolida um sistema multipartidário. No multipartidarismo, há uma demanda por formação de coalizões, que, de modo geral, dependem das regras constitucionais de cada país (ABU-EL-HAJ, 2014). Constituições que adotam maioria qualificada para alterar seus artigos levam a coalizões mais amplas e menos ideológicas. Assim, o sistema consensual é mais objetivo e previsível do que o majoritário, e a fragmentação política é um dos maiores perigos nesse sistema, visto que este seria mais um dos dilemas brasileiros que combina, em estreita associação, aspectos da democracia majoritária e consensual.

Em sentido substantivo, a democracia é o governo mais vantajoso para o povo – entendido como desfavorecido e titular da cidadania. No início do século XX, essa compreensão de democracia foi radicalizado por defensores do Estado Providência – a democracia foi confundida com justiça social: quanto mais niveladas as condições sociais, mais democrática a sociedade. Esta foi a democracia que Tocqueville (2005) analisou como uma “marcha inevitável”: o primeiro instante de um desenvolvimento gradual e progressivo da igualdade de condições que permite aos cidadãos – coletiva ou individualmente – movimentar-se de encontro à satisfação de suas necessidades (posses).

Nesse sentido, o estabelecimento de um regime político em determinada sociedade é a objetivação de sua realidade, produto das contradições que ocorrem em seu interior. Diante disso, os preceitos e os procedimentos desempenhados tornam possível a batalha pelo poder, a perpetuação ou a manutenção de um regime que possui como locus gerador a sociedade e sua anuência.

Para Schumpeter (1961), a democracia é um “arranque institucional” que estabelece o bem comum por permitir que o povo escolha aqueles que irão realizar suas vontades. O chamado “governo do povo”, que, na concepção clássica, representa um dos pilares da democracia, é fictício; na realidade, o que existe é um governo aprovado pelo povo. Muito salutar esta crítica, uma vez que corrobora a ideia de que a soberania popular se concretiza via escolha dos governantes pelo povo, considerando ainda que nem todos exerçam o poder desta escolha devido às regras impostas ao processo. Remete-se, portanto, a Raymond Aron (1966, p. 33), que considera “existirem governos para o povo, mas não pelo povo, nas sociedades numerosas e complexas”. Atendendo a tal prerrogativa, traz-se o conceito de democracia utilizado por Bobbio (1986), entendida como contraposição a todas as

formas de autocracia e caracterizada por regras primárias e fundamentais que estabelecem quem toma as decisões coletivas e com quais procedimentos.

Para Held (1996, p. 44), “[...] a democracia é vista genericamente como o sistema político mais capaz de garantir a igualdade política, proteger a liberdade individual e defender o interesse comum”. Esse conceito remete à democracia como sistema fundamental para a legitimidade política da sociedade moderna. Giddens (2001, p. 432), por sua vez, afirma que “a democracia se tornou popular frente a outros tipos de governo experimentados porque os demais sistemas apresentam falhas”.

A versão representativa nasceu após a revolução de 1688, na Inglaterra, e foi adotada por assimilação em diversos Estados continentais no século XIX. Da democracia antiga herdou o princípio da soberania popular; das técnicas deliberativas utilizadas na Roma Antiga resguarda o voto secreto; do modelo de governo misto, teorizado por Montesquieu (2000), conserva a valorização da limitação e da defesa do equilíbrio entre poderes; do arquétipo conciliarista da Igreja Ocidental surgiu a premissa da representação política coletiva; da luta pela tolerância religiosa advêm as primeiras formulações dos direitos fundamentais com incidência política; dos precursores do Estado de legalidade herdou a sujeição do poder à lei e a renúncia ao exercício arbitrário do poder; e do governo representativo conservou, sobretudo, o poder do Parlamento.

Nesse prisma, o estudo teórico realizado embasa parcialmente a problemática proposta. Por essa razão, a seguir, parte-se para a compreensão da formação do Estado brasileiro que requer uma passagem pela história, visualizando o processo de disputa de poder e a consolidação das elites nas organizações social, política e econômica.

Ao longo da história brasileira, pode-se observar a mudança dos grupos dominantes (senhores de engenho, cafeicultores, militares, civis etc.). Após a Independência, ficou a tarefa de promover a integração e a formação de uma identidade nacional, reduzindo tendências separatistas e inaugurando os fundamentos institucionais de um Estado o qual rege as condutas de relacionamento entre os grupos sociais.

De acordo com Sell (2012), até 1930, o Brasil não tinha um Estado propriamente dito. É a partir de Vargas que se traz a democratização ao povo brasileiro, conferindo-lhe direitos. Outro momento importante na formação do Estado brasileiro ocorre no pós-ditadura militar, num período conhecido pelo fortalecimento

da democracia, contexto em que ganha destaque a construção da cidadania, comumente desdobrada em direitos civis, políticos e sociais.

Diante disso, é razoável supor que caminhos diferentes afetam o produto, o modelo de cidadão e, portanto, o tipo de democracia que se gera. Uma consequência importante é a excessiva valorização do Poder Executivo no Brasil, e a ação política nessa visão é, sobretudo, orientada para a negociação direta com o governo, sem a mediação da representação.

3.3 República Federativa do Brasil: presunção democrática

“Existem três espécies de governo: o Republicano, o Monárquico e o Despótico. Para descobrir sua natureza, basta a ideia que os homens menos instruídos têm deles. Suponho três definições, ou melhor, três fatos: o governo republicano onde o povo em seu conjunto possui o poder soberano; o monárquico, aquele em que só um governa, mas através de leis fixas e estabelecidas; ao passo que o despótico, um só sem lei e sem regra, impõe tudo pela força da sua vontade e de seus caprichos.”

(MONTESQUIEU, 2000, p. 19).

A temática republicana, em sua definição, diferencia-se da democrática. A renúncia às vantagens privadas em favor da coisa pública é tema recorrente, os clássicos chamam de virtude. Há Repúblicas que não são democráticas, mas a democracia, para existir, precisa da República. Para que todos acessem os bens, é preciso refrear o desejo de mando, e a coletividade deve obedecer e cumprir a lei que emana da vontade popular. A democracia só pode ser republicana: quando, na República, o povo possui o poder, trata-se de uma democracia.

O conceito de democracia como “poder do povo” atravessa a *Polis* grega e deságua no Brasil contemporâneo com todos os avanços e recuos. No período inicial da República, entre 1889 e 1894, o país foi dominado pelos setores militares. Marechal Deodoro da Fonseca, chefe do governo provisório, assumiu a presidência em 1891²⁰ e renunciou em novembro do mesmo ano, sendo substituído por Floriano Peixoto, seu

²⁰ De origem americana, o regime de governo presidencialista surge no auge das revoluções clássicas do século XVIII, sendo adotado e adaptado por diversos países ao redor do mundo. No Brasil, foi implementado a partir da Proclamação da República, resistindo a diversos momentos políticos peculiares: República da Espada, República Velha, Estado Novo, República Pós-1946, Governo Militar e Nova República – democratização e promulgação da Constituição de 1988.

vice, que obteve apoio popular na radicalização do combate à monarquia. Em 1891, foi promulgada a primeira e mais longa Constituição do Brasil República²¹.

A chamada República Velha (1889-1930) “nasceu de um golpe e terminou em outro” (ABRANCHES, 2018, p. 22). Controlada pelas oligarquias agrárias de Minas Gerais e São Paulo, na conhecida “política do café com leite”, a alternância de poder seguiu com presidentes civis, até que um desacordo quanto à sucessão²² do paulista Washington Luís rompeu o pacto: a chapa de Júlio Prestes venceu a eleição. Uma candidatura de oposição foi articulada pelo então presidente de Minas Gerais, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, que lançou o nome do gaúcho Getúlio Vargas, formando-se, assim, a Aliança Liberal. Os aliancistas se insurgiram na Revolução de 1930, estabelecendo um governo provisório, comandado por Getúlio Vargas, com o propósito de “regenerar o Brasil”, que se respaldava na associação do Rio Grande do Sul a uma “gestão mais limpa da coisa pública” (FAUSTO, 2006, p. 24).

Santos (2013, p. 11) afirma que “A República representava plenamente os nela incluídos, mas nada oferecia aos excluídos”. A organicidade do sistema foi definida e articulada e se efetivou na prática política do país. A Constituição de 1891 consignava os grandes princípios da República Federativa²³ baseados na dualidade da magistratura; quanto ao Poder Legislativo, “cumpre cercá-lo de todas as garantias

²¹ A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil transferia para os cidadãos brasileiros a definição da escolha do presidente da República pela via do voto direto a cada quatro anos. Criou os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e propõe a liberdade de culto, bem como o ensino primário obrigatório e gratuito (BRASIL, 1988).

²² Não havendo acordo para a sucessão do paulista Washington Luís, este indicou outro paulista, Júlio Prestes, ao cargo. Os políticos do Partido Republicano Mineiro (PRM), descontentes, firmaram a Aliança Liberal, lançando o gaúcho Getúlio Vargas como candidato a presidente (ALESP, 2010).

²³ A implantação do federalismo não representou uma mudança nas bases políticas existentes até então, já que, no Brasil, não existiam cidadãos conscientes e ativos. Isso pode ser explicado pelo fato de os direitos dos cidadãos terem sido implantados numa ordem ilógica, na qual os direitos sociais vieram antes dos direitos civis e políticos. Nesse sentido, as dificuldades para a fixação do federalismo foram principalmente relacionadas à descentralização do poder e à manutenção da autonomia dos entes federados. A formação cultural, escravagista e latifundiária herdada do colonialismo, impossibilitou que florescesse o sentimento de cidadania dentre os habitantes deste país. Ao contrário dos Estados Unidos, não houve uma mobilização popular pela implantação da República. Tudo foi imposto de “cima pra baixo”. Outro obstáculo de grande relevância foi o período da Ditadura Militar, quando a descentralização do poder era nula e o bloqueio de canais de influência dos Estados-membros foi executado através da suspensão dos direitos políticos. Os militares eram responsáveis exclusivos pelas questões fiscais e administrativas da nação. O federalismo nesse período só existiu formalmente. Porém, após a Constituição de 1988, o federalismo no Brasil foi fortalecido, o que propiciou a autonomia dos Estados-membros através do tripé: capacidade de auto-organização e normatização própria (art.25, CF/88), autogoverno – a CF prevê expressamente a existência dos poderes Legislativo (art.27, CF/88), Executivo (art.28, CF/88) e Judiciário (art. 125/88) estaduais – e autoadministração (art.25, §1º, CF/88). Como peculiaridade do federalismo brasileiro, têm-se o município como uma terceira unidade federativa e a elevação do Distrito Federal como elemento federado dotado das mesmas características dos demais entes (ANASTASIA, 2004).

possíveis” e, com relação ao Executivo, “o campo de ação deve ficar traçado de modo visível, a fim de que, um dia, em nome da ordem mal-entendida, não se vá sacrificar a liberdade nas aras deste poder” (ABRANCHES, 2018, p. 26). Na prática, o Executivo, responsável pelo governo, estava subordinado à sanção do Legislativo. Em 1926, a emenda constitucional promulgada no final da presidência de Artur Bernardes (1922 a 1926) exprime o recrudescimento autoritário vivido no Brasil da década de 1920 e acrescenta à tradição constitucional brasileira elementos²⁴ que mais tarde vieram a desenhar o presidencialismo de coalizão na Segunda República (1930-1964).

Getúlio Vargas foi empossado pela Junta Militar Provisória no Palácio do Catete em 3 de novembro de 1930. O líder provisório agradeceu ao povo mineiro por seu apoio e estabeleceu 17 metas²⁵ (mais oportunas e de imediata utilidade) para a realização do programa de reconstrução nacional.

Em seu discurso de posse ao Governo Provisório, Vargas (1930, informação verbal) ressaltou o triunfo do movimento revolucionário nacional: “[...] expressão viva e palpitante da vontade do povo brasileiro, senhor dos seus destinos e supremo árbitro de suas finalidades coletivas”. Todas as categorias sociais comungaram em um pensamento “idêntico, fraterno e dominador: a construção de uma Pátria nova”. A deposição do governo federal é vista como “movimento

²⁴ A heterogeneidade, o tamanho da população brasileira e sua diversidade levam à adoção do multipartidarismo. A tradição paternalista, patrimonialista e imperial advinda do republicanismo positivista leva ao presidencialismo (ABRANCHES, 2018).

²⁵ 1) concessão de anistia; 2) saneamento moral e físico, extirpando os agentes de corrupção – limpeza moral e social; 3) difusão intensiva do ensino público, principalmente técnico-profissional, colaboração com os estados; 4) instituição de um Conselho Consultivo, composto de individualidades eminentes e sinceramente integradas na corrente das ideias novas; 5) instauração de comissões de sindicâncias, para apurar a responsabilidade dos governos depostos e de seus agentes, relativamente ao emprego dos dinheiros públicos; 6) remodelação do Exército e da Armada, de acordo com as necessidades da defesa nacional; 7) reforma do sistema eleitoral, tendo em vista, precipuamente, a garantia do voto; 8) reorganização do aparelho judiciário – independência moral e material da magistratura; 9) feita a reforma eleitoral, consulta à nação sobre a escolha de seus representantes, com poderes amplos de constituintes, a fim de procederem à revisão do Estatuto Federal; 10) redução do quadro do funcionalismo público; 11) economia na administração para reduzir despesas; 12) reorganização do Ministério da Agricultura; 13) policultura e política internacional de escoamento do excedente de produção; 14) revista do sistema tributário, de modo a amparar a produção nacional, abandonando o protecionismo dispensado às indústrias artificiais, que não utilizam matéria-prima do país e mais contribuem para encarecer a vida e fomentar o contrabando; 15) instituição do Ministério do Trabalho, destinado ao amparo e à defesa dos operários urbanos e rurais; 16) promoção, sem violência, da extinção progressiva do latifúndio, protegendo a pequena propriedade – transferência de terras de cultura ao trabalhador agrícola; 17) organização de um plano geral, ferroviário e rodoviário, para todo o país, a fim de ser executado gradualmente, segundo as necessidades públicas, e não ao sabor de interesses de ocasião (VARGAS, 1930, informação verbal).

regenerador”, resultado da Revolução que representa a “torrente impetuosa da vontade popular” à procura de novos rumos.

O primeiro discurso de posse de Vargas apresenta um locutor afetado pelo papel de chefe do governo provisório. É curioso observar que há dois alocutários: a coletividade (povo) e a Junta Governativa (líderes militares que apoiaram a revolução da Aliança Liberal). A revolução apresenta a possibilidade de “uma nova pátria” – que, no discurso, se anuncia como “verdade” única. O povo brasileiro, em sua relação com o governo que se instaura, figura como defensor e aliado do movimento que leva Vargas ao poder. Essa ideia de pertencimento e inclusão é interpretada como legitimação e apoio ao presidente naquele momento da história brasileira.

Os sentidos da liderança das Forças Armadas no movimento revolucionário de 1930 também são ressaltados por Vargas em seu discurso:

Compreendestes, senhores da Junta Governativa, a delicadeza da situação e com os vossos valorosos auxiliares desfechastes, patrioticamente, sobre o simulacro daquela autoridade claudicante o golpe de graça. [...] Para não **defraudarmos a expectativa alentadora do povo brasileiro**, para que este continue a **nos dar** seu apoio e colaboração, **devemos estar à altura da missão que nos foi por ele confiada** [...]. Senhores da **Junta Governativa**, assumo, provisoriamente, o governo da República, como delegado da revolução, em nome do Exército, da Marinha e do povo brasileiro, e agradeço os inesquecíveis serviços que prestastes à nação, com a vossa nobre e corajosa atitude, **correspondendo, assim, aos altos destinos da Pátria**. (VARGAS, 1930, informação verbal, grifo nosso).

No trecho acima, pode-se observar que Vargas, enquanto locutor-chefe do governo provisório e parte da revolução, por meio do vocativo “senhores da Junta Governativa”, toma-os como alocutário direto.

A deriva de sentidos: o nós, em “defraudamos” e “nos dar”, produz um sentido de exclusão do povo e consequente alinhamento da liderança varguista com os militares. Cabe ao povo brasileiro confiar no governo e nos representantes das classes armadas: “continue a nos dar seu apoio e colaboração” (VARGAS, 1930).

Contrariando a Constituição de 1891, Vargas nomeou interventores nos estados, desagradando a sociedade. Em julho de 1932, explodiu a Revolução Constitucionalista, promovida pelos paulistas, levando o presidente a realizar a

Assembleia Nacional Constituinte e a promulgar a Constituição de 1934²⁶, que, dentre outras novidades, instituiu o voto secreto, feminino e as leis trabalhistas.

A Intentona Comunista²⁷, chefiada por Carlos Prestes, foi sufocada em poucas horas, e seus agitadores, presos. A divulgação do Plano Cohen²⁸, em plena campanha para a sucessão presidencial, representou uma peça decisiva na trama para a implantação do Estado Novo²⁹ e a continuação de Vargas no poder. Ainda em 1937, uma nova Constituição³⁰ foi outorgada, suprimindo a liberdade partidária, a independência entre os poderes e o federalismo. O Congresso Nacional foi fechado e substituído pelo Tribunal de Segurança Nacional. Foi decretado, então, Estado de Guerra³¹.

Na Segunda Guerra Mundial, embora simpático aos regimes fascistas, Vargas enviou soldados da Força Expedicionária Brasileira (FEB) para lutar pelos aliados. Em dezembro de 1945³², foram realizadas eleições livres para o Parlamento³³

²⁶ A Carta de 1934 estabeleceu ainda eleições indiretas para o Executivo, a se realizarem via voto dos membros da Assembleia Constituinte (ALESP, 2010).

²⁷ Em 1935, ocorreu a Intentona Comunista, a qual foi chefiada por Luiz Carlos Prestes, que já havia comandado, em 1930, a Coluna Prestes, que marchou pelo interior do Brasil. Prestes ordenou a rebelião dos quartéis do Rio de Janeiro, Natal e Recife, em novembro de 1935. O levante foi sufocado em poucas horas, e os comunistas foram presos (ALESP, 2010).

²⁸ O Plano Cohen foi um documento divulgado à nação em 1937 contendo supostas “instruções da Internacional Comunista” para ação de seus agentes no Brasil. Tratava-se, na realidade, de um simulado de ação comunista descrito como “hipótese de trabalho”, segundo seu autor, o Capitão Olímpio Mourão Filho, chefe do serviço secreto da Ação Integralista Brasileira.

²⁹ O Estado Novo corresponde ao período de 1937 a 1945 – terceira e última fase da Era Vargas. Sucedeu as fases do Governo Provisório (1930 a 1934) e do Governo Constitucional (1934 a 1937). Trata-se propriamente de um regime ditatorial inspirado no modelo nazifascista europeu, em voga na época. Foi um período marcado por censura dos meios de comunicação, políticas econômicas desenvolvimentistas que intencionavam equilibrar estatismo e nacionalismo (FAUSTO, 2006).

³⁰ Também conhecida como Polaca, a Constituição de 1937 foi elaborada pelo jurista Francisco Campos, então ministro da Justiça, e outorgada por Getúlio Vargas (FERNANDES, 2022).

³¹ Posto em votação o estado de guerra, toda a UDB votou contra. O projeto foi aprovado por 138 votos contra 58 e ratificado no Senado por 23 votos contra 5. Com a decretação do estado de guerra, em 2 de outubro, o governo Vargas desencadeou nova campanha anticomunista, apoiada por líderes da Igreja, estudantes e intelectuais conservadores, alarmados com a suposta ameaça do Plano Cohen (FGV, 2022).

³² Em fevereiro de 1945, Vargas anunciou uma reforma constitucional que aprovava a realização de novas eleições. Em pouco tempo, surgiram cerca de doze agremiações partidárias que atuavam no novo pleito. Entre elas, destaca-se aqui o Partido Social Democrático (PSD), formado por lideranças ligadas ao próprio Estado Novo; o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que mobilizava os sindicatos aliados a Vargas; e a União Democrática Nacional (UDN), composta por empresários que se opunham a Vargas (SOUSA, 2006).

³³ Vargas, exilado no Rio Grande do Sul, acabou sendo eleito senador com a maior votação da época, o que lhe garantiu força política para recondução à Presidência em 1951, com uma plataforma desenvolvimentista que incluía a criação da Petrobrás. Acusações de privilégios e questões envolvendo o atentado contra o jornalista Carlos Lacerda, crítico ferrenho do seu governo, geraram pressão política e levaram à renúncia de Vargas, que se suicidou em agosto de 1954.

e a Presidência. A disputa ocorreu entre três candidatos: General Eurico Gaspar Dutra (coligação PSD-PTB), Brigadeiro Eduardo Gomes (UDN) e Yeddo Fiúza (PCB).

Vargas foi uma figura preponderante na vitória de Dutra, que tinha uma carreira ligada aos quadros militares. Em sua campanha, defendeu a união das forças políticas nacionais para a reconstrução da democracia no Brasil. A política externa estava alinhada aos interesses norte-americanos. Dutra, então, rompeu relações diplomáticas com a União Soviética e perseguiu os eleitos pelo PCB – cassando seus mandatos.

O Governo Dutra durou cinco anos (1946-1951). Um dos maiores feitos foi a Carta Constitucional de 1946³⁴. A Segunda República nasceu multipartidária, logo após o período varguista. Os constituintes de 1946 redesenhariam o modelo político para adequá-lo aos novos tempos, e o legislativo manteve seu papel político estratégico como representante das forças dominantes nos estados. A Presidência adquiriu poderes próprios, “desse modo se deu a transição, com continuidade, da “república oligárquica” para a populista” (ABRANCHES, 2018, p. 39).

Em seu discurso de posse, o presidente eleito, Dutra, refere-se ao ministro José Linhares em primeira pessoa e agradece às forças políticas e populares que o levaram a vitória.

Estou certo de que os novos legisladores constituintes, saindo como eu das **urnas inatacáveis pela lisura** e liberdade dos comícios de 2 de dezembro, saberão corresponder às necessidades coletivas, elaborando um Estatuto fundamental, em que se assegurem os **direitos da pessoa humana e se estabeleçam as regras indispensáveis à paz social** e às prementes exigências de nosso poder econômico, que deve ser fortalecido, para que não se agravem as condições de existência de todos nós, sobretudo das classes trabalhadoras, que clamam não apenas pelo **reconhecimento legal** de suas reivindicações, senão também pela elevação do nível de vida em que se encontram. (DUTRA, 1946, informação verbal, grifo nosso).

“Urnas inatacáveis pela lisura”: este trecho do discurso reforça a ideia de legitimidade do governo constituído. A identificação do objeto do discurso no real das coisas ou das ideias se relaciona entre a palavra e as predicções e determinações que recebe no enunciado em que se inscreve como parte do texto.

³⁴ Os trabalhos da Constituinte se iniciaram logo nos primeiros dias do governo de Dutra e se estenderam por meses. A Carta tinha um caráter muito mais democrático, embora houvesse certas limitações aos direitos e às liberdades, e foi inspirada no modelo político proposto pelos liberais. De acordo com Abranches (2018), implantou-se uma democracia representativa limitada que deu voz a novos setores da sociedade, especialmente com o voto feminino autorizado em fevereiro de 1932 (ABRANCHES, 1998).

Dutra cumpriu todo o mandato. Em outubro de 1950, foram realizadas novas eleições para o Executivo. Candidataram-se Cristiano Machado, pelo Partido Social Democrático (PSD), Brigadeiro Eduardo Gomes, pela União Democrática Nacional (UDN), e Getúlio Vargas, pela coligação entre o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Social Progressista (PSP). Vargas obteve a maioria dos votos (48,7%)³⁵. A UDN, opositora direta do então presidente, contestou o resultado do pleito por não haver alcançado a maioria absoluta dos votos³⁶. Assim, Vargas retornava ao Executivo “nos braços do povo”, com o apoio e o prestígio criados ao longo de décadas.

A recuperação econômica nacional exigiu do governo esforços no sentido de organização de políticas setoriais e desenvolvimento industrial. Dentre as principais ações, destacam-se a criação Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, e da Petrobrás, em 1953. Em meio à crise econômica, a dinâmica política do período foi marcada pela acentuação da insatisfação da população com a alta da inflação e do custo de vida, levando a greves e manifestações. O atentado contra Carlos Lacerda, principal opositor de Vargas e líder da União Democrática Nacional (UDN), agravou o quadro político, levando o presidente ao isolamento, até que, em 24 de agosto de 1954, cometeu suicídio.

A crise política no Brasil acentuou-se, e, em um período de 17 meses, o país teve uma sucessão de três presidentes: Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos³⁷. Em tentativa de barrar as eleições de 1955, a oposição udenista foi abafada pelo ministro da Guerra, Henrique Teixeira Lott, o qual, pela via do “Golpe Preventivo”, garantiu a posse de Juscelino Kubitschek (JK)³⁸ (PSD/PTB), que tomou posse sob estado de sítio.

Não é apenas a nós, Senhor presidente e Senhores membros desta alta corte, a quem consagram Vossas Excelências supremos magistrados da República Brasileira; o que se consagra aqui, também e muito mais, é a **vontade popular, fonte de toda a autoridade nas democracias**. O que proclama este Tribunal é a **submissão à vontade do povo**; o que defende o ato de hoje é a confiança e a esperança popular na lei. Nesta hora solene, queremos reafirmar que pretendemos construir toda a nossa autoridade na obediência à lei e a nada mais aspiramos. Da lei não nos afastaremos um só

³⁵ Codato (2005).

³⁶ A Constituição vigente (de 1946) admitia a eleição com maioria simples dos votos (Brasil, 1946).

³⁷ De agosto de 1954 a novembro de 1955, Café Filho. De novembro de 1955, Carlos Luz governou por três dias. De novembro de 1955 a janeiro de 1956, Nereu Ramos (ABRANCHES, 2018).

³⁸ Sob o viés da modernização econômica e industrialização do Brasil, o governo JK estabeleceu o Plano de Metas (BELEM, 2021).

momento, sob qualquer pretexto. Toda nossa segurança virá sempre da lei. (KUBITSCHEK,1956, informação verbal, grifo nosso).

A questão do poder e da legitimidade política tem sido longamente discutida, uma vez que se observa, no discurso do presidente, a retórica intencional incontestada da busca pela aprovação dos congressistas. O momento era de conflito e tensão antecedido por episódio de tentativa de golpe.

“Não é apenas a nós [...] a autoridade nas democracias” (KUBITSCHEK,1956, informação verbal). Todo ato de linguagem emana de um sujeito que, segundo um princípio de alteridade, busca influenciar os demais, para que estes pensem, digam ou ajam em intenção daquele que fala. Entretanto, se este outro puder ter seu próprio projeto de influência, haverá uma praxiologia regulatória do agir entre os envolvidos. Diante disso, seu partido, o PSD, tinha a bancada mais numerosa, bem como era pivô incontestado da aliança, assim, a convergência de valores políticos e o projeto desenvolvimentista de JK, além de promover os interesses dos setores econômicos ligados à coalizão, favoreceram o dinamismo da economia, permitindo-lhe satisfazer as demandas mais diversificadas e garantindo-lhe popularidade.

Por outro lado, os altos gastos de JK contribuíram para o endividamento do país e o crescimento da inflação. Em “equilíbrio instável”, especialmente no momento de expansão urbana-industrial, sua coalizão permitiu que seu projeto desenvolvimentista fosse acelerado. JK construiu uma ponte entre o velho e o novo na política brasileira de seu tempo, “Ele demonstrou ter a maior habilidade de gestão de coalizão entre todos os presidentes da Segunda República.” (ABRANCHES, 2018. p. 51). O então presidente chegou bem ao final de seu governo, apesar do quadro de inquietação militar e, em 31 de janeiro de 1961, transmitiu o cargo ao sucessor eleito, Jânio Quadros, que renunciou 206 dias após a posse, tornando-se o derradeiro presidente da Segunda República, fato que gerou a crise que levaria ao colapso do regime.

Jânio Quadros obteve a adesão da classe média a seu governo sob o discurso de combate à corrupção, simbolizado pela “vassoura”, escolhida para limpar a República. O presidente era um estranho no ninho da política dominante, um personagem que parecia não ter vínculos com a ordem partidária. Entretanto, na realidade, havia, em seu governo, uma mensagem conservadora e austera: tentou

cooptar os setores parlamentares para sua coalizão³⁹, independente da filiação partidária. A política externa de sua gestão provocou resistência dos setores mais conservadores. Na política interna, houve oposição das alas de esquerda do Congresso, e as tentativas de reforma encontraram no Legislativo uma barreira intransponível.

Jânio nunca obteve apoio parlamentar condizente com seu sucesso eleitoral (48% dos votos); renunciou à Presidência no dia 25 de agosto de 1961, dizendo-se derrotado pelas “forças de reação”. A medida foi aceita de modo pacífico, porém não evitaria a crise político-militar. Nesse mesmo dia, com intervalo de 1 hora, o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazilli, seria empossado como interino na função de chefe do Executivo⁴⁰.

Desse modo, o parlamentarismo chegou ao Congresso como hipótese para o futuro; tornar-se-ia, contudo, a alternativa ao golpe militar. A inconformidade com o veto militar à posse de João Goulart agravou a crise política, e a agitação tomava conta do país. Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul, lançou, aos fins de agosto, uma campanha pela legalidade. Impedir a posse, como queriam os militares, era muito difícil. Inclusive, os parlamentares da extrema direita defendiam a sucessão constitucional. No Congresso, discutia-se a possibilidade de uma guerra civil. O impasse era claro, e o risco de violência política e golpe militar, iminente.

Em setembro de 1961, João Goulart tomou posse. Em seu discurso, avalizou o compromisso político conciliatório de consagrar a ordem constitucional, apontando a esperança na consulta popular à adoção parlamentar. O Conselho de Ministros foi presidido por Tancredo Neves, do PSD de Minas Gerais. Em verdade, o que se desenhou foi um “semipresidencialismo”, que tendia à instabilidade e ao conflito.

Nesse íterim, o clima legislativo era de disputas e coalizão incerta. A formação do primeiro ministério de Goulart foi um erro importante na condução política, o que ameaçou os setores conservadores. A linguagem da “guerra fria” imperava. No final de março de 1963, o clima era de intensa inquietação social, que

³⁹ A Coligação PTN, UDN, PR, PL e PDC, que elegeu Jânio Quadros, tinha apenas 104 deputados; em 32% das cadeiras da Câmara, composta por 326 deputados, 70 eram da UDN, do vice da chapa de Jânio. Somados, PSD e PTB tinham 55% da Câmara (ABRANCHES, 2018. p. 52).

⁴⁰ A Renúncia de Jânio e a interinidade de Mazzilli eram pontos de consenso majoritário. A posse de João Goulart, não. Tinha a oposição intransigente da UDN Lacerdista e o veto militar. A ala mais conservadora do PSD não lhe era nada simpática (Tourane, 1996).

se proliferava em manifestações e revoltas pelo país: “O desassossego dos generais com os impulsos subversivos do governo começou a aumentar em maio” (ABRANCHES, 2018, p. 70).

A história federativa brasileira foi marcada por sérios desequilíbrios entre os níveis de governo. No início da República Velha, predominou o modelo centrífugo, com estados autônomos e pouca cooperação entre si e um governo federal fraco. Nos anos Vargas, o Estado nacional fortaleceu-se, mas os governos estaduais, principalmente no Estado Novo, perderam autonomia. O interregno 1946-1964 foi o primeiro momento de maior equilíbrio na federação, no que tange à relação entre as esferas de poder e as práticas democráticas; o governo militar, no entanto, acabou com esse padrão e, por cerca de vinte anos, manteve um modelo unionista autoritário, centralizado política, administrativa e financeiramente (ABRUCIO, 1998).

3.4 Interregno militar

“[...] Se é melhor ser amado do que temido, ou se o contrário. A resposta é que se gostaria de ser uma coisa e outra ao mesmo tempo; mas como juntá-las ambas é difícil, é muito mais seguro ser temido do que ser amado, quando for necessário renunciar a uma das duas. Por que dos homens se pode dizer isso de modo geral: são volúveis, são ingratos, mentirosos e dissimulados, fogem dos perigos, ávidos de lucro; e enquanto o príncipe lhes faz bem, estão com ele.”
(MAQUIAVEL, 2019, p. 39).

A partir de 1964, irrompeu no país um novo regime político que se debateu, desde os seus primeiros momentos, para atestar a legitimidade do seu poder de mando e decisão. Lidou com dois principais desafios: o primeiro foi a construção de elementos que certificassem de imediato sua autenticidade e o segundo foi o empenho do grupo de poder em dar continuidade ao processo de construção da legitimidade no transcurso dos governos ditatoriais. Já no primeiro Ato Institucional, de 9 de abril de 1964, o deslocamento do poder constituinte do povo para a revolução se legitima por si mesmo, destituindo o poder anterior e constituindo o novo governo sem prestar contas ao povo.

Tanto os militares quanto os civis que integravam o grupo de poder a partir do movimento militar de 1964 apareciam como legítimos defensores de uma determinada forma de democracia que, de acordo com eles, buscava a normalização

da legalidade. Castelo Branco, primeiro presidente da Ditadura Militar⁴¹, em pronunciamento no Congresso, dizia-se incumbido de restaurar a legalidade, revigorar a democracia, reestabelecer e promover a paz, o progresso e a justiça social⁴².

Minha eleição pelo Congresso Nacional, em expressiva votação, traduz, sobremaneira, o pesado fardo das responsabilidades que sabia já haver assumido, ao aceitar a indicação de minha candidatura à Presidência da República por forças políticas ponderáveis, sob a liderança de vários governadores de Estado. **O calor da opinião pública, através de autênticas manifestações populares** e de numerosas entidades de classe, estimulou-me a essa atitude. [...] Agora, espero em Deus corresponder às esperanças de meus compatriotas, nesta hora tão decisiva dos destinos do Brasil, cumprindo plenamente os elevados objetivos do Movimento vitorioso de abril, no qual **se irmanaram o Povo inteiro e as Forças Armadas**, na mesma aspiração de **restaurar a legalidade, revigorar a democracia**, restabelecer a paz e promover o progresso e a justiça social. (CASTELO BRANCO, 1964, informação verbal, grifo nosso).

Aqui, a menção à decisão coletiva merece ser examinada. O Congresso, como representante legal do povo, ressuscita a ambiguidade em sua atividade política, num ensaio limitante. Os civis irão passar longe de suas liberdades, e o conceito de “Ação Política”, na observação de Patrick Charaudeau (2018), pode ser aplicado para examinar que a finalidade do verbalizado – legalidade, democracia – o agente emissor, é responsável pela eficácia da ação ética. O hipotético ideário de democracia que os componentes do grupo de poder do regime militar tentaram elaborar se beneficiava da confusão teórica em torno da questão da democracia, detectável na proximidade com a teoria elitista clássica.

No poder, os militares insistiam que os órgãos da democracia representativa estavam preservados à medida que o Congresso e os partidos estivessem submetidos aos ditames do Executivo (órgão máximo de representação dos interesses populares). O regime militar construía uma noção de representação deturpada, na qual a encarnação da soberania popular estaria ameaçada pelo

⁴¹ O regime ditatorial-militar durou de 1964 a 1985 e foi caracterizado pela ausência de democracia e pela supressão de direitos constitucionais, pela censura e pela perseguição política. Nesse período, os presidentes militares foram Raniere Mazzilli (1964); Humberto Castelo Branco (1964-1967); Artur Costa e Silva (1967-1969); Pedro Aleixo (eleito vice-presidente indiretamente, impedido de ascender ao cargo de presidente pela junta militar de 1969); junta militar de 1969 (1969); Emílio Garrastazu Médici (1969-1974); Ernesto Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1979-1985).

⁴² “Minha eleição pelo Congresso Nacional, em expressiva votação, traduz, sobremaneira, o pesado fardo das responsabilidades que sabia já haver assumido, ao aceitar a indicação de minha candidatura à Presidência da República por forças políticas ponderáveis, sob a liderança de vários governadores de Estado. O calor da opinião pública, através de autênticas manifestações populares e de numerosas entidades de classe, estimulou-me a essa atitude.” (CASTELO BRANCO, 1964, informação verbal).

esquerdismo. Todavia, o que ocorre, na verdade, é que, após o Ato Institucional nº 5⁴³, os condutores do regime passaram a defender a necessidade de extirpar qualquer traço da democracia liberal que poderia conduzir a sociedade ao comunismo. Os pronunciamentos militares e civis que conduziam o regime estabeleciam normas e ideais favoráveis a atitudes que mantivessem o estado de coisas vigente. Assim, o saneamento moral era uma espécie de valor objetivo e subjetivo a ser protegido, aceito e internalizado.

Os anos de 1980 constituíram um marco no processo de democratização do Brasil. A transição lenta e gradual iniciou com a flexibilização das restrições dos militares aos direitos civis e prosseguiu com a redação de uma nova Constituição. Distintos atores políticos desempenharam papéis no debate sobre o futuro do país, juntando-se ao partido político de oposição para pressionar os militares a fim de obter concessões.

Nesse contexto, um amplo espectro de forças da sociedade – sindicatos, movimentos populares e partidos políticos – empreendeu lutas políticas que aglutinaram energias na conquista de eleições para a Presidência da República. Esses esforços estabeleceram-se na integração da oposição à ditadura militar ante a proposta das Forças Armadas de promover uma abertura “lenta, gradual e segura”. Tratou-se de um processo altamente complexo, tanto por sua duração quanto pelo envolvimento da sociedade civil – a qual foi fundamental para minar a estabilidade do regime autoritário.

A conquista brasileira da democracia atravessou diversos momentos no extenso período de dez anos⁴⁴. Na classificação de O’Donnell (1988), trata-se de uma transição pactuada, na qual o uso da repressão foi menos brutal e o regime foi estabelecido com a reedição de velhos pactos que configuram as relações entre governo e sociedade. Uma das características mais marcantes do Estado brasileiro é

⁴³ De 13 de dezembro de 1968, foi instituído durante o governo de Costa e Silva. Nele, o presidente poderia decretar intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de qualquer cidadão pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, além de dar outras providências.

⁴⁴ Uma das mais longas transições conhecidas. Teria sido imposta (quando há uma decisão unilateral para estabelecer mudanças no regime) na primeira fase do processo. Em um segundo momento, que se estende até a sucessão do General Figueredo, começa a existir certa confiança popular no que diz respeito à continuidade da abertura e do afrouxamento da repressão. Novas organizações sociais e políticas se expandem pelo País inteiro e obrigam mudanças na orientação do processo e, ainda que os setores “duros” das Forças Armadas tentassem impor retrocessos no processo de democratização, em 1979, não o conseguiram, tendo preponderado a formulação de um pacto político entre as elites e a oposição “moderada”, o que possibilitou uma sucessão presidencial negociada (ABRANCHES, 2018).

o autoritarismo – elitista e excludente, herança do escravismo do Período Colonial e do caráter oligárquico das classes dominantes. Nessa toada, o patrimonialismo político, o clientelismo e a incorporação das classes subalternas por meio do cooptação garantiram a supremacia das elites no exercício político.

As dificuldades para a consolidação da democracia no Brasil podem ser especificadas em dilemas que envolvem a pobreza absoluta de enorme percentual da população e a pressão dessas camadas expressa através de formas de resistência violenta – uma guerra de “todos contra todos”, tal como o expresso por Hobbes (1651).

No Brasil, nos momentos de maior acirramento das contradições, há uma homogeneização do discurso político, o que induziria a pensar na existência de acordos políticos entre forças conflitantes. Na realidade, trata-se exatamente do contrário: o discurso progressista das elites conservadoras não tem correspondência alguma com sua atuação política – trata-se de impedir, via meandros burocráticos da máquina política estatal, a ocupação direta de postos-chave (negociatas econômicas que envolvem grandes transações), sofisticação tecnocrática, compra de votos e transformações substantivas do Estado brasileiro. Procedimentos, visceralmente opostos à democracia, realizados em nome desta, convivem com reformas parciais e vêm à tona por meio de grandes escândalos públicos. Assim, a Nova República – não nas intenções, mas nos resultados – produziu uma paralisação na construção das instituições e dos procedimentos democráticos, questões fundamentais para a transição à democracia.

Sob esse viés, para que o peso da modalidade autoritária, patrimonialista e clientelística da atuação política do Estado brasileiro, incrementada pelo exercício da política dominante do regime autoritário, não se constitua na determinação principal que impeça a criação de instituições e procedimentos democráticos que possibilitem o exercício permanente ou a reprodução da democracia, faz-se necessário considerar algumas questões: os princípios criados por Dahl (1979) como os procedimentos mínimos – voto secreto e universal, eleições regulares, competição partidária, liberdade de associação e transparência do Executivo – são necessários, mas não suficientes, para afiançar a reprodução da democracia.

A imaginação política criadora posta em prática no Brasil resultou, em outubro de 1978, na aprovação da Emenda Constitucional nº 11⁴⁵. Quando se

⁴⁵ A Emenda foi feita à Constituição de 1967. Conjugava reformas políticas com a permanência das “salvaguardas eficazes”. Abolia o Ato Institucional nº 5, reestabelecia o *habeas corpus*, suspendia a

considera a natureza conservadora do processo de transição no Brasil, seus meios autoritários e seus objetivos restritos, não surpreendem as razões do continuísmo do mesmo grupo no poder após 1985, ainda que às custas de seu transformismo político; muito menos o fato de que todo processo de reforma tenha sido dirigido e executado pela mesma associação de políticos profissionais e generais autoritários.

A longevidade da tríade Arena-PDS-PFL na cena política não deixa esquecer que não houve uma verdadeira substituição dos grupos ligados à ditadura, mas uma reacomodação no universo das elites, tendo as Forças Armadas passado para os bastidores, sem, contudo, perder suas prerrogativas, como o poder de veto.

Nos anos de 1983/1984, aconteceram as maiores mobilizações populares: milhões de pessoas reuniram-se para exigir eleições diretas para a Presidência da República, o que significou uma enorme pressão política sobre as Forças Armadas. Esse processo resultou num complexo emaranhado de negociações políticas entre militares, elites políticas e forças de oposição. A transição negociada promoveu, em janeiro de 1985, eleições indiretas, por meio de um Colégio Eleitoral, que determinou que Tancredo Neves seria presidente e José Sarney, vice-presidente do País.

Eu estou com os olhos de ontem. E ainda prisioneiro de uma emoção que não se esgota. **O Deus da minha fé**, que me guardou a vida, quis que eu presidisse a esta solenidade. Ele não me teria trazido de tão longe, se não me desse também, na sua bondade, as virtudes da paciência, do equilíbrio, da coragem, do idealismo, da firmeza e da visão maior das nossas responsabilidades perante esta Nação e sua História. **Na forma da Constituição Federal assumi a Presidência da República, na impossibilidade de fazê-lo o Senhor presidente Tancredo de Almeida Neves**, a quem, tenho absoluta certeza, dentro de poucos dias entregarei o Governo na forma da Constituição e das Leis, no desejo e vontade do povo brasileiro. Os nossos compromissos, meus e dos Senhores agora

censura da mídia, revogava penas de morte e prisão perpétua, restaurava a independência do Judiciário e garantia poderes discricionários ao Executivo. Em seu lugar, foram introduzidas “salvaguardas para a defesa do Estado”, tais como “estado de emergência”. Excluída a necessidade de consultas prévias ao Congresso, o estado de emergência poderia ser decretado pelo próprio presidente da República. A imunidade parlamentar não foi totalmente reestabelecida, porém, embora o chefe do Executivo não mais pudesse cassar mandatos e suspender direitos políticos, os parlamentares seriam processados pela ditadura nos casos de “crimes contra a segurança nacional”. O problema da institucionalização de dispositivos autoritários de controle do poder de Estado, diante da possibilidade de perda de comando do processo político em função de um possível, mas ainda incerto, relaxamento dos controles repressivos, estava na ordem do dia desde o início da década de 1970. Quando assumiu o governo, o grupo do General Geisel já havia descartado um regime corporativista defendido por Médici em 1970 e 1971, quanto à transformação da Aliança Renovadora Nacional num partido dominante. A opção que prevaleceu foi a de implantar uma forma de governo mais estável, previsível e controlada, em que o sistema de partidos e a rotina eleitoral, que haviam se convertido, de maneira surpreendente, num meio poderoso de protesto contra o regime, não pusessem em xeque o autoritarismo nem oportunizassem os “excessos” do período populista, representados pelo avanço da mobilização popular sob o comando de uma liderança “carismática e demagógica” (ABRANCHES, 2018).

empossados, são os compromissos do nosso líder, do nosso comandante, do grande estadista Tancredo Neves, nome que constitui a bandeira de união do País. Exerceremos os nossos deveres, eu e os Senhores, **como escravos da Constituição, das Leis, do Povo e dos compromissos da Aliança Democrática**, compromissos estes que com determinação jamais abandonaremos, das mudanças e das transformações. (SARNEY, 1985, informação verbal, grifo nosso).

“O Deus da minha fé”, a política da fé, neste caso, não se refere necessariamente à crença em quaisquer aspectos religiosos ou transcendentais, trata-se de vício de linguagem, quando não, é sabido que o advento do Cristianismo levou a moralidade à contraposição aos preceitos religiosos antigos, insistindo que cada um deve cuidar de seus afazeres e que a responsabilidade política constitui, em primeiro lugar, um “ônus, aceito exclusivamente em prol do bem-estar e da salvação daqueles que ela liberta da preocupação com os negócios públicos.” (ARENDT, 1975, p. 69).

“Como escravos da Constituição, das leis, do povo”, o campo político se faz também pela palavra. O governo da palavra não é tudo na política, mas a política não pode agir sem a palavra: ela antecipa e organiza a ação, distribui tarefas, pode persuadir, iludir, ironizar, convencer, afastar, deteriorar, gerir conflitos, tirar proveito.

“Dentro de poucos dias entregarei o governo”. A morte do titular produziu um imenso vácuo político que colocou o Brasil num dilema que se refletia na falta de comando, deixando a Nova República distante da democracia. Velhos pactos e velhas elites (não mais militares, mas civis) justificavam reapropriação do espaço nas instituições do Estado, sob o apelo do *slogan* de “Tudo pelo Social”.

Nesse sentido, a política econômica refletia as contradições políticas. Diante disso, o Plano Cruzado foi implementado como tentativa de conter a inflação ao mesmo tempo em que desapareciam produtos de consumo massivo. O compromisso político do governo Sarney com as velhas elites políticas se efetivava mediante o preenchimento de cargos no Estado, que funcionava como plataforma eleitoral de políticos que usavam a máquina do Estado para trocar votos por favores. Assim, a tônica do governo da Nova República foi a política clientelística.

A década de 1980 consumou, portanto, os sonhos dos generais de uma “democracia relativa”. Seria mais correto caracterizar o governo Sarney não como de transição para a democracia ou misto, mas como o último – no caso, civil – do ciclo de governos não democráticos no Brasil, evidenciando que liberdades políticas ou instituições tipicamente democráticas podem estar presentes mesmo num regime

ditatorial. A questão central que convém analisar é a função precisa que estas, por exemplo o pluripartidarismo ou eleições majoritárias, desempenham.

Na gestão Sarney, as instituições cumpriram a função de “ocultar o caráter militarizado do processo decisório estatal” (SAES, 2001, p. 19). No período, foram mantidas as prerrogativas políticas dos militares e os enclaves autoritários dentro do aparelho estatal, contribuindo para o estabelecimento de uma “democracia tutelada”. Portanto, não houve um rompimento com o autoritarismo, mas uma transformação lenta, gradual e segura da forma de governo.

Na década de noventa, a discussão pública acadêmica e política voltou-se para a estrutura dos partidos e sua baixa institucionalização/fragmentação; o sistema eleitoral e sua disfuncionalidade; a forma de governo e as relações intragovernamentais – especialmente os conflitos entre Executivo e Legislativo. Inspirados numa definição minimalista de democracia, o debate conservador da governabilidade se tornou o problema fundamental do processo de governo e obscureceu a questão das transformações social, administrativa ou gerencial.

4 TEORIAS E CONCEITOS: PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO EM EVIDÊNCIA

Este capítulo dialoga com os principais estudiosos do presidencialismo de coalizão, na intenção de verificar algumas das premissas propostas neste estudo: no Brasil, o modelo de coalizões no presidencialismo torna-se instável por combinar federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional, e a perspectiva constitucional de harmonia entre os três poderes é contrariada na prática.

Um presidente na defensiva torna-se refém de sua base. Não há disciplina partidária no Congresso brasileiro. Desse modo, a formação de coalizões concorre, dentre outros constrangimentos, para favorecer impasses à democracia; é expressão da dificuldade enfrentada pelo chefe do Executivo de governar. Não se trata de algo natural, a convergência de interesses entre os poderes é base de sustentação de uma gestão democrática muito mais do que o sufrágio ou a participação popular.

4.1 Gerações de estudos sobre coalizões

Com o fito de que se possa discutir os governos de coalizão, faz-se necessário compreender a que tipo de fenômeno político-institucional está sendo feita referência. Nesse sentido, são considerados governos de coalizão aqueles em que há a participação de diferentes partidos políticos no gerenciamento da máquina estatal, ou, se preferir, em que o poder da esfera pública é dividido entre dois ou mais partidos políticos (ALBALA, 2012).

Coalizões não se confundem com a obtenção de apoio legislativo para pautas específicas ou presença de ministros com vínculos partidários momentâneos. O conceito é fruto de aproximadamente setenta anos de pesquisa, e, graças à extensa bibliografia produzida, pode-se separar a literatura sobre o tema em quatro gerações de estudos.

4.1.1 Primeira geração: proposições teóricas

A primeira percepção sobre o que seria uma coalizão e como ela operaria foi elaborada por uma geração de pesquisadores entre os anos de 1950 e 1970. Trata-se de uma etapa eminentemente teórica, na qual se buscou construir uma série de proposições sobre o funcionamento das coalizões, em que, a princípio, as teorias desenharam jogos ideais e consideraram os atores como indivíduos livres, sem quaisquer constrangimentos feitos pela sociedade ou pelas instituições (CAPLOW,1956). No limite, esses estudos criaram apenas alterações em um jogo ideal, como uma dinâmica de força ou de poder preestabelecido para inferir como alianças de indivíduos se comportariam em um plano hipotético, desconsiderando contextos políticos, não passando, portanto, de meros exercícios da teoria dos jogos de modelos de escolha racional.

No campo dos governos de coalizão propriamente ditos, em relação à composição partidária, a principal proposição teórica constituída nessa fase aponta para a viabilidade de uma coalizão minimamente vencedora (RIKER, 1962). Em tese, o que garante a viabilidade de uma coalizão é o seu tamanho no parlamento. O prêmio de comandar o governo é repartido com o menor número possível de atores. “Elas são mínimas no ponto em que a supressão de somente um parlamentar já é suficiente para a perda do status majoritário” (LEISERSON,1966, p. 761). Quanto menos partidos envolvidos nas transações, maiores as vantagens de barganha interpartidária no que concerne a “qual partido comanda qual ministério”.

Essas proposições teóricas apresentavam problemas, visto que se tomou como verdadeiro que a motivação dos partidos políticos era exclusivamente ser parte do governo. Outros autores defendiam que os grupos também se interessam por questões relacionadas às políticas públicas. Desse modo, argumentou-se que as coalizões que se formam na prática são aquelas que possuem menor distância ideológica entre seus membros (AXELROD,1970).

Dentre os maiores aportes desta geração de pesquisadores, estão as proposições: “quais partidos compõem as coalizões” e “como os partidos da coalizão repartem os benefícios do governo entre si”. O princípio da proporcionalidade entre contribuições e benefícios de cada participante da aliança também foi debatido por esta geração.

Apesar de estudarem as coalizões como simples fenômenos lógico-matemáticos, o subsídio da primeira geração de pesquisadores é valioso para

a compreensão da temática. Destaca-se, ainda, que não havia estudos prévios em relação as coalizões.

4.1.2 Segunda geração: testes empíricos

A característica marcante da segunda geração de estudos sobre coalizão foi a realização de testes empíricos das proposições teóricas desenvolvidas pela primeira. O *locus* de análise foram os países parlamentaristas e multipartidários da Europa no período pós-guerra, e a metodologia adotou o desenho comparativo de pesquisa quantitativa dedutiva, negligenciando o caráter histórico e as diferenças institucionais entre os lugares selecionados.

O presidencialismo não foi contemplado nos estudos nesse momento. As pesquisas da segunda geração tiveram início em meados da década de 1970, quando não existiam muitos países presidencialistas com um regime democrático de governo. Além disso, duas décadas mais tarde, desenvolveu-se a ideia de que o regime presidencialista não geraria incentivos à cooperação entre o Legislativo e o Executivo, de tal modo que a formação de coalizões só ocorreria em situações completamente excepcionais (MAINWARING, 1993). Na prática, adianta-se que esse pensamento só foi superado na terceira geração, quando se constatou a existência de governos de coalizão também nos regimes presidencialistas (CHEIBUB, 2007).

A grande inquietação da segunda fase foi o mau desempenho dos modelos teóricos para a predição de quais partidos iriam compor a coalizão governista a partir da operacionalização dos recursos dos partidos à coalizão e que ministérios e cadeiras na câmara baixa restariam como recompensas. Nesse prisma, os principais trabalhos apontaram que os cargos de confiança são distribuídos de forma quase proporcional aos membros da coalizão, com base na porcentagem de assentos de cada partido da aliança na câmara baixa (KRAUSE; DANTAS, 2017).

Como consequência, houve um período de desilusão coletiva na literatura referente às coalizões. Conforme Stepan (1999, p. 22), “Os modelos teóricos elaborados pela primeira geração mostraram resultados preditivos medíocres, enquanto o princípio empírico teve melhor apoio para explicar a distribuição dos ministérios entre os membros do gabinete”.

Uma primeira consequência disso foi a grande antipatia que a literatura desenvolveu com o uso dos modelos formais. Por que continuar a construir modelos se eles não possuem poderes preditivos bons o suficiente? Embora seja compreensível a insatisfação com a sua falta de poder explicativo, é necessário fazer uma mínima defesa da relevância dos modelos formais para a Ciência Política. Como toda teoria, os modelos formais são uma construção prévia investigativa destinada a explicar o porquê do acontecimento de certo fenômeno. A partir disso, não é extraordinário que os resultados previstos pela teoria não sejam perfeitamente equivalentes com os achados empíricos do fenômeno estudado, até mesmo porque os resultados logicamente possíveis segundo a teoria são mais amplos do que os desdobramentos da realidade concreta. De certa forma, o mau desempenho dos modelos formais é consequência da sua busca por uma explicação generalizável do processo de formação das coalizões. (CHEIBUB, 2007, p. 456).

Destarte, o desapontamento com os achados empíricos da segunda geração representou um terreno fértil para a expansão dos métodos e das técnicas de pesquisa utilizadas para compreender a formação e a distribuição dos recursos dos governos de coalizão.

4.1.3 Terceira geração: indução – os perigos do presidencialismo para as coalizões

Tal como a segunda geração, a terceira fase também foca na busca de dados empíricos; entretanto, a grande novidade é que as pesquisas adotam uma abordagem voltada para a indução e estão centradas nas instituições e nos aspectos sociológicos das coalizões governamentais.

Apesar de ainda pressupor certa racionalidade dos atores, esta geração tem uma forte crítica à ideia de equilíbrio informacional, que representa a base teórica da primeira, e rejeita os modelos formais na tentativa de aproximar a teoria e a empiria no que concerne aos governos de coalizão.

A terceira geração considera o contexto – ressalta o quão importantes são não apenas o tamanho, a diversidade ideológica e a familiaridade entre os partidos que compõem as coalizões, mas também como cada país apresenta a sua específica peculiaridade em um dado espaço e tempo (BROWNE; FRANKLIN, 1986).

Diferentemente das duas primeiras ondas, a terceira se notabilizou pela ampliação dos sistemas políticos estudados e estendeu seu espectro para os governos de coalizão em países fora do continente europeu em regimes presidencialistas. *A priori*, vários autores defenderam que as coalizões somente se formariam em contextos atípicos nos sistemas presidenciais, uma vez que esse regime não estimularia, por si só, a cooperação entre os diferentes ramos de gestão.

Afirmou-se, a partir daí, que a adoção do presidencialismo como regime era perigosa para a manutenção democrática (LINZ, 1978). Mainwaring (1993), em uma pequena retratação, chegou a argumentar que o problema não era intrinsecamente o presidencialismo, mas sim sua vinculação ao multipartidarismo.

A ocorrência de governos de coalizões não se mostrou nada anormal nos regimes presidencialistas. Na verdade, o número desse tipo de governo se mostrou tão considerável que diferentes linhas de estudo surgiram para estudar especificamente o comportamento dos gabinetes presidenciais. (PRZEWORSKI; CHEIBUB; LIMONGI, 2004, p. 68).

Nesta fase dos estudos, supõe-se que os políticos possuem outras motivações que não a busca por postos ou por políticas públicas; esse estímulo indica que os partidos mudam seu comportamento com o propósito de captar mais votos na eleição seguinte.

4.1.4 Quarta geração: verticalização das alianças

Guardadas as diferenças e as especificidades, as três fases de estudos sobre coalizões compartilham duas importantes similaridades entre si: a premissa de que os partidos políticos atuam como blocos unitários e a concentração dos estudos na esfera nacional. Particularmente, a inovação promovida pela quarta leva de trabalhos é justamente a subversão desses dois pontos (ALBALA, 2018).

A primeira geração se dedicou a teorizar sobre a existência das coalizões e a construir modelos que justificassem seus comportamentos; a segunda buscou testar empiricamente a validade das teorias acerca das alianças e dos regimes parlamentaristas europeus; em contrapartida, a terceira ampliou o escopo de pesquisa, analisando também o presidencialismo e o uso de métodos dedutivos e incorporando também às suas análises variáveis institucionais e sociais.

Nesse sentido, “A existência de sistemas bicamerais fortes induz os partidos a centralizarem os respectivos processos de seleção de candidatos disponíveis para as eleições” (LUEBBERT, 1983, p. 349). Por vezes, convencer as facções sobre as vantagens de participar de um gabinete de coalizão é mais difícil do que a própria celebração do acordo com os outros partidos. O questionamento sobre a suposta homogeneidade dos partidos políticos é recorrente na literatura, data dos primeiros estudos acerca do funcionamento das coalizões.

Todavia, outras áreas da Ciência Política já começaram a vencer esse problema metodológico. Ao estudar a dinâmica da organização partidária, Vecchia (2012) argumenta que, a fim de evitar possíveis comportamentos dissonantes dos seus membros nas duas casas legislativas, a existência de sistemas bicamerais fortes induz os partidos a centralizarem os respectivos processos de seleção de candidatos disponíveis para as eleições.

Diante desse cenário, o grande mérito da quarta geração foi o de incluir a heterogeneidade dos partidos na discussão sobre as coalizões a partir da consideração do pacto federativo, por meio da comparação das alianças em âmbitos local e nacional, superando-se, assim, a negligência na dinâmica interna dos partidos e a análise exclusiva das coalizões em nível nacional.

O principal interesse dessa geração consiste na mensuração da verticalização das alianças. Assim, os governos de coalizão são congruentes quando as alianças regionais não incluem os partidos de oposição à coalizão nacional como membros dos seus acordos subnacionais (ALBALA, 2018). A existência de poucos países que mesclam arranjos federativos e coalizacionais de governos representou um problema.

Em vista disso, as soluções foram os estudos de caso de Borges (2019) e Lloyd (2016). Sob esse viés, deve-se atentar que a separação da literatura em diferentes ondas constitui um exercício didático indispensável à análise proposta neste estudo.

4.2 Teoria das coalizões

O estilo de crescimento promovido no Brasil nas últimas décadas aprofundou a heterogeneidade estrutural da sociedade, já marcada por profundos descompassos em sua ordenação social, política e econômica. O fracionamento do arranjo de classes determina a exacerbação de conflitos devido à emergência de novos atores sociais através do processo de assalariamento no campo e do declínio das profissões liberais de elite.

O espaço socioeconômico dos setores mais avançados da sociedade estrutura-se com base em padrões de produção, renda e consumo semelhantes aos dos países capitalistas industrializados. Ao mesmo tempo, grande parcela da população permanece em situação de pobreza e abandono similar à dos países mais

pobres do globo. As disparidades de comportamento observadas no plano macropolítico também são verificadas: desde apelos ao clientelismo mais retrógrado aos padrões de comportamento ideologicamente estruturados. Há um claro “pluralismo de valores”, através do qual diferentes grupos associam expectativas e valorações diversas às instituições, produzindo avaliações acentuadamente distintas acerca da eficácia e da legitimidade dos instrumentos de representação típicos das instituições e das democracias liberais.

Ao tempo em que a estrutura econômica se diversificou e a arena social seguiu o mesmo curso, porém cada vez mais desigual, a competitividade e o conflito se acirraram em todas as suas dimensões. Assim, o Estado cresceu e se burocratizou, a organização política seguiu estreita e incapaz de processar a pluralidade de valores e interesses.

Governos de coalizão existem em 78% dos países parlamentaristas e 66% das nações presidencialistas (KRAUSE, 2017), e o Brasil é o país da América Latina onde os presidentes mais dependem de coalizões para governar.

O processo de construção das coalizões envolve três momentos: 1) formação da aliança eleitoral em torno de diretrizes e princípios; 2) composição do governo, disputa por cargos; 3) a transformação da aliança em coalizão governante, quando surgem os conflitos de agenda (ABRANCHES, 2018). Acerca disso, o momento crítico para a consolidação da coalizão estaria entre o segundo e o terceiro período, quando o Executivo deve fazer uso dos recursos de poder que detém a fim de garantir a governabilidade e construir acordos estáveis. Considerando a perspectiva de Abranches (2018), observa-se que, na formação da chapa eleitoral do governo Dilma, a escolha do PMDB para a vice representou uma fragmentação ideológica e aconteceu no primeiro momento.

Em entrevista ao jornal O Globo, de 18 de agosto de 2016, a então presidente afastada afirmou que “escolher Temer como vice foi erro político óbvio, porque foi traída” (ROUSSEFF, 2016).

Errei porque escolhi uma pessoa que teve uma atitude de **traição em relação à cabeça de chapa**, que sou eu. Eu tive 54,5 milhões de votos. Os votos foram dados à minha candidatura” - declarou Dilma sobre seu companheiro nas duas eleições. (ROUSSEFF, 2016, informação verbal, grifo nosso).

Do contrário, a chapa que elegeu Bolsonaro foi formada representando uma quebra de protocolos, uma vez que seu vice não transitava no meio político, ou seja, uma figura anônima. O General da Reserva, Doutor em Ciências Militares, Antônio Hamilton Martins Mourão, do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB⁴⁶).

Jair Bolsonaro, candidato à Presidência pelo PSL, anunciou seu vice neste domingo 5. Após negociações frustradas com a advogada Janaína Paschoal e sondagens ao 'príncipe' Luiz Phillipe, descendente da família imperial, o deputado confirmou a escolha. A indicação foi confirmada em nota pelo PRTB e a oficialização ocorrerá em convenção nesta tarde. Ao jornal Estado de São Paulo, Mourão **afirmou ter aceitado o convite e se disse "honrado"**. O partido de Mourão, presidido por Levy Fidelix, acrescenta pouco à coligação de Bolsonaro em termos estratégicos, pois leva **apenas um segundo** de televisão para o programa eleitoral de televisão e rádio do candidato. (MELLO, 2018, *on-line*, grifo nosso).

Sugere-se, portanto, que o presidencialismo de coalizão estaria na raiz da crise política iniciada em 2013, que levou ao *impeachment* do governo Dilma, evidenciando que o modelo encontrou seu limite e, somente com o abandono deste ou sua transformação radical, seria possível sair do abismo em que o país se meteu.

Nesse sentido, o presidencialismo de coalizão promove o compartilhamento de poder entre o Executivo e o Legislativo, admitindo a atuação mediadora do Judiciário, viabilizando mecanismos para evitar o arbítrio do Executivo e gerando condições para o incremento do contrato social da democratização e para o aprimoramento das instituições políticas e econômicas inclusivas. Apesar de necessárias, as coalizões seriam ineficientes, incapazes de apoiar agendas consistentes de governo. A coalizão, então, entra na definição do conceito não como solução, mas como expressão das dificuldades enfrentadas pelo presidente para governar.

De acordo com Figueiredo e Limongi (2009), as coalizões não são naturais nem derivam da boa vontade, mas sim da necessidade. Assim, reduzir o número de partidos não resolveria a questão das coalizões, além de ter um caráter antidemocrático. No que concerne à formação de alianças, como visto no governo de

⁴⁶ O PRTB, de Trabalhismo Participativo, define-se como um partido no qual o capital possa interagir com o trabalho e estabelecer interesses mútuos em vez de explorar o trabalho. Foi fundado em 18 de fevereiro de 1997, pelo então deputado Levy Fidelix, afirmando: "Vamos para esta disputa com chances reais de vitória. Com as bandeiras Deus, Pátria e Família". Disponível em www.ptbr.com.br. Acesso em: 28 mar. 2021.

Dilma Rousseff, estas nem sempre observam o alinhamento ideológico, podendo levar ao colapso da gestão.

A teoria das coalizões afirma que os gabinetes devem ser formados de modo a garantir a confiança ou ao menos a tolerância da maioria parlamentar. É possível prever qual gabinete será formado quando se conhece a força dos partidos? Quando um partido tem a maioria das cadeiras parlamentares, é provável que forme um gabinete unipartidário ou uma coalizão com partidos minoritários.

Vencedores tenderão a envolver o menor número de partidos, porque as negociações e a barganha (para a formação da coalizão) se completam com mais facilidade e se mantêm de modo mais harmônico.

A “coalizão com amplitude mínima” sustenta que é mais difícil formar e manter alianças com partidos com preferências políticas díspares. Se os partidos são parceiros ideológicos, a coalizão será mais provável.

A tese da “coalizão minimamente vencedora e ideologicamente conexa” é proposta por Robert Axelrod (1970, p. 165, grifo nosso): prevê que as coalizões que se formarão estão “conectadas”, isto é, são compostas por partidos adjacentes na escala política e dispensam parceiros desnecessários. O contrário também é possível.

Na teoria das “coalizões pragmaticamente viáveis”, o foco nas preferências políticas é levado às últimas consequências, e o interesse principal reside em ocupar cargos no Legislativo, no qual novas políticas são elaboradas.

De acordo com a Lei Eleitoral vigente (Lei nº13.831/2019)⁴⁷, a escolha dos candidatos à Presidência da República no Brasil ocorre pela via das “Convenções Partidárias”, que devem acontecer em prazo estabelecido, válido para todos os partidos e com vistas a garantir isonomia entre as legendas. Durante as convenções, os partidos escolhem quais filiados podem realizar o pedido de candidatura e se disputarão a eleição coligados com outras legendas.

Ao fazer uma análise sobre a teoria das coalizões e as opções adotadas por Dilma Rousseff e Bolsonaro (Temer não promoveu coalizões para a eleição, uma vez que assumiu a Presidência em razão do *impeachment* de Dilma), é possível sugerir algumas considerações iniciais.

Primeiro, observa-se que Dilma optou por uma coalizão “com menor número de partidos” conforme a proposição de Michael Leiserson (1970, p. 90).

⁴⁷ A legislação eleitoral vigente pode ser consultada no Código Eleitoral anotado. A versão eletrônica é atualizada a cada biênio e disponibilizada no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br).

Acreditando na força do PT e na grande representatividade que o partido assumia no Congresso, quando Dilma (2011-2014; 2015-2016) foi lançada candidata à Presidência para prosseguir impulsionando o projeto político de Lula da Silva, o PT e seus aliados detinham a maioria de deputados e senadores no Congresso Nacional, portanto, presumivelmente, não enfrentaria muitas dificuldades nas negociações de pautas, nem grandes obstáculos eleitorais ao se lançar numa chapa em que seu vice-presidente estava vinculado ao PMDB. Sob esse prisma, teria seguido o modelo de coalizão com o menor número de partidos, porque as negociações e a barganha (para a formação da coalizão) se completam com mais facilidade e se mantêm de modo mais harmônico.

Assim, as coligações formadas para a eleição de Dilma envolveram, além do PT, as alianças com mais nove siglas: PMDB; PDT; PCdoB; PSB; PR; PRB; PSC; PTC e PTN. Diante disso, pode-se inferir, ao olhar os dados da realidade, que a escolha de coalizões feita por Dilma não lhe assegurou uma gestão promissora, visto que, desde o início de seu mandato, teve dificuldades de manejo e aprovação da sua agenda junto ao Legislativo. Mesmo considerando outros determinantes econômicos, sociais, legais e políticos, o modelo de coalizão escolhido não foi promissor, seus embates com rivais políticos e os confrontos diretos com alguns desafetos, incluindo uma relação tempestuosa com o vice, foram decisivos para a interrupção do seu mandato.

Diferente de Dilma, as coalizões formadas por Bolsonaro com vistas à garantia de sua eleição, num primeiro olhar, teriam seguido a lógica da tese da “coalizão minimamente vencedora e ideologicamente conexa”, que, segundo proposta de Axelrod (1970, p. 165), prevê as coalizões “conectadas”, isto é, são compostas por partidos adjacentes na escala política e dispensam parceiros desnecessários.

Nesse sentido, o discurso de Bolsonaro, ainda no período eleitoral, afirmava sua intenção de não compor uma coalizão parlamentar de apoio ao seu governo. Parece evidente, nesse contexto, que, sem partidos fortes e aglutinados, as negociações com o parlamento abrem uma arena de lutas onde o vencedor é sempre uma incógnita, mas os prejuízos resvalam, geralmente, na população.

Dessa maneira, tornou-se um fenômeno ao vencer uma corrida eleitoral sem alianças partidárias, com pouco tempo de propaganda eleitoral de rádio e televisão e distante das ruas, em razão de atentado sofrido em momento de campanha eleitoral em Minas Gerais.

As consequências de Bolsonaro optar por alianças partidárias mínimas, ficaram latentes logo no primeiro ano de gestão presidencial, marcado por conflitos entre o presidente e o Congresso. Tais conflitos adquiriram visibilidade nacional quando, por ocasião das disputas pelo controle da fatia bilionária do orçamento. A regulação do cômputo positivo foi aprovada pelos parlamentares na Lei de Diretrizes Orçamentárias e foi vetada por Bolsonaro.

O desenrolar dessas coalizões adotadas por Dilma, Temer e Bolsonaro estão no foco deste estudo. Tais experiências serão exploradas com mais elementos discursivos e analíticos em capítulo específico, tomando-se como referência trechos dos discursos análogos à formação de alianças, às atitudes e às consequências dos acordos e dos embates vivenciados ao longo da gestão dos três presidentes. Para tanto, analisar-se-ão, além das escolhas – ou não – pelo estilo de coalizão que cada um assumiu, as consequências de suas preferências para a governabilidade e a vida democrática nacional.

4.3 Elementos institucionais e a lógica do funcionamento do presidencialismo de coalizão

Não existe consenso na literatura sobre a definição do que é uma coalizão de governo nos sistemas presidencialistas. Autores como Abranches (1988), Cheibub (2007) e Deheza (1997) consideram a mera presença de ministros partidários como condição suficiente para a existência de um gabinete de coalizão. Por outro lado, Amorim Neto (2000) ressalva que um ministro pode estar em um gabinete simplesmente por ter vínculos pessoais com o chefe do Executivo. A falta de acordo sobre o tema leva a diferentes análises sobre esse fenômeno. Assim, duas definições parecem mais adequadas:

- 1) Coalizões são frutos de acordos críveis entre diferentes partidos para a coordenação do governo: pactos interpartidários com metas comuns, troca de recursos e distribuição de recompensas na obtenção de conquistas (STORM, 1990);
- 2) Gabinetes de coalizão envolvem acordos do presidente com, no mínimo, dois partidos e o critério de seleção ministerial partidário ou misto. O compromisso do chefe do Executivo com as agremiações é autoexplicativo, mas melhor atenção deve ser dada aos parâmetros de

seleção dos ministros. Pode tratar-se tanto de um gabinete de coalizão quanto de cooptação (AMORIM NETO, 2014).

O presidencialismo de coalizão é um arranjo institucional que cria um sistema capaz de influenciar a conduta dos cidadãos e dos governantes. No Brasil, combina multipartidarismo, sistema proporcional com lista aberta para eleições no parlamento e federalismo.

É um acordo encontrado em poucas democracias e, de partida, é problemático. Por um lado, reunir vários partidos e proporcionalidade eleitoral gera composições parlamentares fragmentadas. Em democracias consolidadas que adotam essa combinação, os partidos políticos, em geral, não conseguem obter mais do que 20% das vagas do Poder Legislativo. Em alternativa, o presidencialismo demanda que o chefe do Poder Executivo tenha apoio do parlamento para implantar a sua agenda e suas políticas, mas, em face de um Legislativo fragmentado, as relações tendem a ser conflituosas. A combinação desses elementos determina, assim, desde o início, a emergência de uma relação potencialmente tensional entre os poderes.

Em sistemas parlamentaristas, quando os conflitos entre Executivo e Legislativo são muito fortes ou insolúveis, existem válvulas de escape: voto de desconfiança com a respectiva queda do gabinete ou, em alguns casos, dissolução do próprio parlamento com convocação de eleições. Tais saídas não existem no presidencialismo, em que o chefe do Poder Executivo só pode ser retirado do cargo pelo término do mandato ou eventualmente através de processo de *impeachment* no caso da prática de crime de responsabilidade. Logo, o sistema é potencialmente conflitual e a governabilidade, difícil.

Nesse sentido, a combinação institucional pode gerar, ao menos tendencialmente, instabilidade política; e, bem por essa razão, esse arranjo institucional proporciona, incentiva e induz a formação de coalizões. Na lógica das alianças, o presidente da República consegue obter maioria no parlamento e, assim, estabilidade e governabilidade.

No Brasil, o tema foi inicialmente apresentado pelo cientista político Sergio Abranches, em 1988, quando já percebera o fenômeno do presidencialismo de coalizão no contexto da Constituição de 1946 e – anotava – era a tendência a ser tomada pela Constituição de 1988, naquele momento, em fase de elaboração. O novo modelo não apenas repetiu o arranjo das coalizões como o aprofundou. Diferente da

Constituição de 1946, a Carta de 1988 dotou o presidente da República de poderes imperiais. O modelo do governo de coalizões, então, relativamente comum em sistemas parlamentaristas, afirmou-se no Brasil com características específicas.

O modelo emergiu não do acaso, mas como uma solução adequada para determinados problemas da sociedade brasileira. Porém tem cobrado um custo para seu funcionamento: custo democrático, custo político e custo orçamentário, dentre outros. O modelo não se desenvolveu de modo accidental. E não existe margem de escolha. Não há possibilidade de um governo, no Brasil, ser eleito e negar-se a fazer coalizões. E não há possibilidade de um governo genuinamente de esquerda ou genuinamente de direita. A lógica das coalizões é uma imposição constitucional. (ABRANCHES, 1998, p. 46).

O presidencialismo de coalizão decorre de um específico arranjo institucional que combina hiper presidencialismo, multipartidarismo, eleições para o parlamento fundadas no critério proporcional com lista aberta e federalismo. Não se trata de fenômeno exclusivamente brasileiro (POWER, 1998), tampouco uma novidade. O advento do multipartidarismo torna complexa a lógica da governabilidade no presidencialismo, uma vez que a solução da problemática está na formação de coalizões para obter a maioria no Legislativo, desse modo, será possível governar em regimes presidencialistas. Os teóricos da Ciência Política já o haviam identificado antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, apontando, inclusive, algumas de suas manifestações já no contexto da Constituição de 1946.

Após a promulgação da Constituição de 1988, foi também a Ciência Política quem mais avançou na análise dos elementos, do modo de funcionamento, das virtudes e dos defeitos desse arranjo. Em um quadro geral, é possível antecipar que o pensamento dominante na teoria política brasileira percebe, no presidencialismo de coalizão, mais virtudes que defeitos. Nessa linha de raciocínio, o modelo é apresentado como um instrumento muito eficiente para garantir governabilidade e estabilidade em uma organização institucional em que essas virtudes seriam impossíveis ou difíceis (PEREIRA, 2011).

Ademais, a lógica das coalizões seria igualmente eficaz como um instrumento fomentador de diálogos institucionais, de solução de conflitos e de tomada de decisões no contexto de uma sociedade plural, fragmentada, desigual e complexa. Uma manifestação típica de democracias plurais.

Com o desenvolvimento do constitucionalismo plural, a democracia assumiu uma nova configuração, reconhecendo igual direito de participação de todos e permitindo que os diversos interesses da sociedade fossem transpostos para o campo público (DAHL, 1956). Nesse contexto, o regime revelou sua feição participativa e gestora de desordens, cuja decisão se projetava primordialmente no âmbito do parlamento. As divergências haveriam de ser resolvidas através de um procedimento que garantisse participação equivalente e igual consideração de interesses, decidindo-se pelo critério da maioria. Já não era mais a democracia da vontade geral, era a democracia da vontade política, definida majoritariamente pelo confronto de diferentes interesses no parlamento. Sob esse viés, os direitos sociais ingressaram na Constituição, mas a realização desses direitos dependia de lei.

Na democracia liberal, a lei é democrática porque é produto da vontade geral (burguesa) manifestada no parlamento; na social, a lei é democrática porque é decidida através de um procedimento parlamentar que pressupõe respeito a determinados direitos fundamentais pressupostos no processo decisório: todos podem participar, discutir, ter poder de agenda, criticar, assim como possuírem interesses iguais e serem livres para escolher e decidir etc. Enfim, no segundo modelo, direitos fundamentais são pressupostos da deliberação e, uma vez respeitados esses pressupostos, a decisão é legítima e democrática (SAES, 2001).

Esse modelo, por diversas razões, também vem a conhecer um período de crise, mormente por decorrência da emergência de experiências totalizadoras como o nazismo e o fascismo. Por se tratar, ainda, de um modelo de democracia formal procedimental, que legitima as decisões do parlamento exclusivamente por um critério processual majoritário, a história veio a demonstrar que maiorias, ainda que democraticamente eleitas, podem proporcionar sérias violações aos mais básicos direitos do homem. (ARENDT, 1975, p. 34).

No contexto pós-Segunda Guerra Mundial, seguiu-se a emergência de outro modelo de constitucionalismo e democracia, ainda mais plural, reflexo da complexação das sociedades contemporâneas, e a democracia assumiu um caráter ainda mais conflitual e tensional, estabelecendo determinados direitos fundamentais como condição de deliberação. A democracia passou também a exigir que o conteúdo das ações do parlamento estivesse materialmente vinculado ao respeito e à realização de um determinado núcleo de direitos fundamentais. O Estado foi vinculado aos direitos fundamentais em sua forma de atuação e conteúdo.

A lei agora é ato personalizado, no sentido de que provém de grupos identificáveis de pessoas e está dirigido a outros grupos igualmente identificáveis que perseguem interesses particulares. Com efeito, “a lei, em suma, já não é garantia absoluta e última de estabilidade e racionalidade, senão que ela mesma se converte em instrumento e causa de instabilidade”. (FREITAS, 2013, p. 40).

Neste novo quadro, tudo é suscetível à transação pelos grupos de pressão, até os mais altos valores, os direitos mais intangíveis. Por isso que se justifica o fato de os direitos fundamentais, então, aparecerem como limites ao processo deliberativo (FREITAS, 2012).

A conclusão que de tudo isso emerge dá-se no sentido de que o constitucionalismo e a democracia atuais apresentam um elevado grau de pluralismo, de fragmentação e de produção normativa que atende a racionalidades diversas, inclusive com forte déficit de racionalidade, uma normatividade que revela e é reflexo das lutas e das complexidades das sociedades contemporâneas.

No caso de países como o Brasil, esse quadro é bastante (ou mais) acentuado. A democracia brasileira denota, efetivamente, esse forte grau de conflitos, de complexidade, de pluralismo e de fragmentação. E isso traz alguns impactos relevantes: com exceção de determinados acordos e “consensos” dotados de universalidade – numa perspectiva primordialmente formal –, não se pode afirmar que, nas sociedades plurais, os interesses de uns são melhores ou preferíveis aos demais (DAHL, 2021). Nesse sentido, a própria Constituição cuida de legitimar os interesses e os valores de todos os integrantes da sociedade, “e daí não apenas emergem conflitos entre os diversos interesses, mas também embates em relação ao conteúdo e extensão dos diversos direitos e políticas” (FREITAS, 2013, p. 22). A sociedade plural é a sociedade dos desacordos morais (AMORIM NETO, 2018).

A existência de disparidades de comportamento é apontada por Abranches (1988) no plano macropolítico. O autor ressalta o pluralismo de valores e as formas mais atrasadas de clientelismo como comportamentos estruturados ideologicamente na sociedade brasileira.

Não se obtém, portanto, a adesão generalizada a um determinado perfil institucional, a um modo de organização, funcionamento e legitimação da ordem política. Esta pluralidade existe “no que diz respeito aos objetivos, papel e atribuições do Estado, suscitando matrizes extremamente diferenciadas de demandas e expectativas em relação às ações do setor público, que se traduzem na acumulação de privilégios, no desequilíbrio

permanente entre as fontes de receita e as pautas de gasto, bem como no intenso conflito sobre as prioridades e as orientações do gasto público. Simultaneamente, e por causa deste mesmo perfil múltiplo e fracionado das demandas, acumulam-se insatisfações e frustrações de todos os setores, mesmo daqueles que visivelmente têm se beneficiado da ação estatal". Por isso, "a multiplicação de demandas exacerba a tendência histórica de intervenção ampliada do Estado. Este se desdobra em inúmeras agências, que desenvolvem diversos programas, beneficiando diferentes clientela. Proliferando incentivos e subsídios, expande-se a rede de proteção e regulações estatais. Esse movimento tem o resultado, aparentemente contraditório, de limitar progressivamente a capacidade de ação governamental. (ABRANCHES, 1988, p. 87).

O que se observa, portanto, é o enfraquecimento da capacidade de governo, seja para enfrentar crises de forma mais eficaz e permanente, seja para resolver os problemas mais agudos que emergem do padrão de desenvolvimento brasileiro. Trata-se de um caso de heterogeneidade econômica, social e política bastante elevado, que leva à defesa da tese de que o capitalismo industrial brasileiro é marcado por acentuada "assincronia", associada a seu caráter retardatário em relação à ordem capitalista mundial e à heterogeneidade histórica de suas estruturas internas.

Abranches (1988) sustenta ainda que as forças do progresso atingem desigualmente essa malha díspar, determinando ritmos diversos e conjunturas estruturalmente diferenciadas. Com efeito, para o autor, os constrangimentos externos e os impulsos internos compõem-se na reprodução das desigualdades. Elevam-se, portanto, as taxas potencial e real de conflito. Ainda em 1988, quando abordou o tema, ele afirmava que o quadro institucional não desenvolveu mecanismos novos que permitam processar esses conflitos de forma legítima, democrática e institucionalizada (ABRANCHES, 1988).

Em síntese, a estrutura econômica alcançou substancial diversidade e grande complexidade; a estrutura social tornou-se mais diferenciada, e daí resultaram maiores amplitudes e pluralidade de interesses, acentuando a competitividade e o antagonismo. Ao mesmo tempo, o Estado cresceu e se burocratizou. Assim, a organização política seguiu estreita e incapaz de processar institucionalmente toda essa diversidade.

Por tais razões, Abranches (1988) afirmava que o dilema institucional brasileiro se definia pela necessidade de se encontrar um ordenamento organizacional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade que

o capacite a intervir, de forma mais eficaz, na redução das disparidades e na integração da ordem social. Propõe-se, então, ao enfrentamento do objetivo de analisar alguns componentes desse dilema, especificamente no que tange ao arranjo constitucional que regula, o exercício da autoridade política e definem-se as regras para resolução de conflitos oriundos da diversidade das bases sociais de sustentação política do governo e dos diferentes processos de representação. Esse conjunto de fatores é que irá dar causa ao presidencialismo de coalizão, um modelo decorrente de um arranjo institucional que se vê impelido a gerenciar esses conflitos e essas fragmentações política, social e econômica na perspectiva de relações entre poderes que se estabelecem de forma tensional.

O primeiro elemento institucional que conduz ao presidencialismo de coalizão trata da opção pelo presidencialismo (ABRANCHES, 1988). O presidencialismo se afirmou como sistema de governo desde a primeira Constituição republicana e, apesar dos testes populares, triunfou. Em 1963, a realização de plebiscito garantiu ampla vitória desse sistema de governo em detrimento do parlamentarista. A Constituição de 1988 previu a realização de plebiscito após cinco anos de experiência constitucional. Nessa oportunidade, o presidencialismo recebeu 69,2% dos votos válidos contra 30,8% do parlamentarismo.

Sob esse viés, uma das principais diferenças entre o parlamentarismo e o presidencialismo decorre da forma como se lida com as crises de governo. No sistema parlamentarista, as crises, em regra, são resolvidas com a dissolução do Gabinete, retirando-se o voto de confiança conferido ao Primeiro-Ministro, para, então, nomear-se um novo Gabinete, por intermédio da abertura de negociações no Legislativo (DURVERGER, 1970).

Dissolvendo-se o Gabinete ou o Parlamento, a ideia central é que o Legislativo defina um nome para a Chefia de Gabinete, através do consenso ou de um compromisso político estável, garantindo a legitimidade e a governabilidade. Em parlamentos multipartidaristas, o regime de coalizão é da essência do sistema (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2017).

Desse modo, o presidencialismo, pelo menos em tese, lida com as crises de forma diversa. A partir do momento em que se atribui legitimação popular direta ao chefe do Executivo, só há duas formas institucionalizadas de se derrubar ou mudar o governo: via realização de novas eleições após o término do mandato ou a condenação do presidente da República em processo de *impeachment* por acusação

de crime de responsabilidade. O presidencialismo, portanto, tendencialmente, gera mais tensões e crises. Nesse sistema, ainda que o governo se torne impopular e perca apoio político, ele não pode, em tese, ser derrubado. Há, portanto, um potencial conflitivo nas relações Executivo *versus* Legislativo bastante acentuado no presidencialismo.

No presidencialismo a estabilidade política não é um dado necessário. Ela depende de diversos fatores, dentre eles (i) o fato de o partido político do presidente da república possuir maioria no parlamento, sozinho ou através de coalizões, (ii) o desempenho político, social e econômico do governo ou (iii) até mesmo o prestígio pessoal do presidente. Estabilidade e governabilidade, no presidencialismo, decorrem de uma intrincada rede de fatores. (COUTO, 2021, p. 35).

Sem o apoio do Legislativo, inexistente estabilidade ou governabilidade. Situados estes aspectos gerais, faz-se necessário explicitar os caracteres institucionais do presidencialismo brasileiro na Carta de 1988.

O tema dedicado ao Poder Executivo e ao sistema de governo está disciplinado em capítulo próprio, no Título da Separação dos Poderes, entre os artigos 76 e 91 (BRASIL, 1988). De acordo com o sistema brasileiro, o presidente da República é o chefe do Poder Executivo, exercendo sua função auxiliado pelos Ministros de Estado. Seu mandato é de quatro anos, admitindo uma recondução subsequente uma única vez. A eleição é direta, e exige-se maioria absoluta. A Carta de 1988 prevê ainda o procedimento de *impeachment* para casos de crime de responsabilidade. O processo demanda autorização da Câmara dos Deputados via maioria qualificada de 2/3 e julgamento perante o Senado Federal em caso de crime de responsabilidade ou perante o Supremo Tribunal Federal em caso de crime comum.

Quanto às funções, no presidencialismo brasileiro, o modelo se enquadra no chamado presidencialismo imperial ou hiper presidencialismo, haja vista o grande acúmulo de poderes concentrados nas mãos do Executivo. Quase todas as matérias relevantes em termos e definição de políticas públicas, prioridades orçamentárias e alocação de recursos são de iniciativa privativa do presidente da República. A agenda política é primordialmente definida pelo presidente.

O presidente ainda possui competências legislativas, pois é também responsável por indicar e nomear ampla gama de cargos, tais como ministros do Supremo Tribunal Federal, ministros dos Tribunais Superiores, procurador-geral da

República, presidentes e diretores do Banco Central, ministros do Tribunal de Contas da União, dentre outros. Trata-se, portanto, de um modelo de presidencialismo em que efetivamente o presidente possui poderes imperiais. Ele tem capacidade de dominar a agenda política, retirar temas da pauta, vetar e produzir atos normativos, independentemente de autorização legislativa, e, ainda, conforme será demonstrado adiante, consegue direcionar e aprovar a maioria de suas propostas no parlamento.

A adoção do sistema proporcional é outro elemento institucional do presidencialismo de coalizão. No Brasil, o Poder Legislativo é bicameral (Câmara dos Deputados e Senado), o sistema eleitoral do Senado é o majoritário, enquanto, na Câmara dos Deputados, o sistema eleitoral é marcado pela adoção de um sistema duplamente proporcional.

O Brasil é uma federação, tem-se uma proporcionalidade federativa. Isso significa dizer que cada Estado-Membro elege, para o Congresso Nacional, um número de deputados federais proporcional ao tamanho de sua população. Assim, os Estados que têm maior população proporcionalmente possuem número maior de Deputados Federais enquanto os Estados que possuem menor população elegem número menor de deputados, respeitando-se sempre um piso (8 deputados federais) e um teto (70 deputados federais) fixados constitucionalmente. Por isso que o primeiro momento do processo eleitoral é o de levantamento e atualização populacional dos Estados (realizado pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas), que definirá, de acordo com o critério populacional, quantas vagas cada Estado-Membro terá direito no Congresso Nacional. Esta primeira proporcionalidade coloca em jogo, no cenário político, o aspecto federativo, pois embora o pleito seja realizado simultaneamente em todo o país, o cômputo dos votos e a base eleitoral são locais. O cidadão de um Estado-Membro só pode votar em candidatos de seu Estado. Este modelo proporciona a eleição de deputados federais, responsáveis pela representação dos interesses nacionais, a partir de parâmetros locais e comprometidos com a defesa de interesses locais. (ARRETCHE, 2001, p. 56).

As disputas dos interesses locais são transportadas para o âmbito nacional, e o sistema eleitoral é o proporcional, com lista aberta, combinando, institucionalmente, elementos que asseguram uma proporcionalidade federativa e partidária. O multipartidarismo também compõe as características do sistema político brasileiro.

Uma sociedade plural, fragmentada, desigual, complexa e conflitual. Multipartidarismo e sistema eleitoral que não conseguem garantir maioria para nenhuma agremiação política ou grupo de interesses. A fragmentação é ainda agravada não apenas por decorrência dos aspectos sociais, mas porque o sistema eleitoral de base federativa gera a necessidade de atendimento de demandas locais muito diversas e específicas em detrimento de interesses mais gerais ou nacionais. De outro lado, o presidente da República com poderes imperiais necessita administrar, definir e implantar

políticas públicas, mas não encontra sustentação política no Congresso Nacional eis que no Brasil, assim como em outras democracias consolidadas que adotam o multipartidarismo, já foi dito, nenhum partido político possui mais do que 20% das cadeiras no parlamento e, logo, não possui maioria, não possui base de apoio. O quadro de ingovernabilidade parece certo. (SANTOS, 2013, p. 69).

Trata-se, no caso brasileiro, de uma combinação de elementos explosiva, na qual a tensão é potencializada. Não existe, propriamente, uma coalizão prévia, salvo as precárias coligações que possuem função meramente eleitoral. O presidente, em geral, assume o governo sem ter maioria. Nas crises, o presidente não é facilmente derrubado (salvo, como se afirmou, através do *impeachment*, que não é exatamente um instrumento de solução de crises políticas), e, ainda, a legislação brasileira quase inviabiliza politicamente o pedido de renúncia presidencial.

O presidencialismo possui uma série de pressuposições básicas – e algumas podem rapidamente demonstrar o que esse sistema de governo exige: os eleitores devem escolher o seu presidente de forma direta, o mandato do presidente é fixo e independe do voto do Legislativo, o presidente eleito comanda o executivo nomeando seu governo e o presidente eleito tem certos e limitados poderes legislativos. (LIJPHART, 1992, p. 43).

A história do Poder Executivo brasileiro é bastante conturbada. Antes da Constituição de 1946, por exemplo, o país viveu com um longo período de ditadura civil de feição fascista, alguns governos militares e diversas tentativas de golpes e quarteladas. Outrossim, o poder na República Velha estava muito atrelado às elites locais, bastando aqui recordar a força do coronelismo determinante nos resultados das eleições, que acabava por conferir uma enorme importância às elites agrárias locais na política nacional, mormente porque ainda se admitia a formação de partidos políticos estaduais.

Alguma mudança foi esboçada na década dos anos 30 do século passado, com o fim da República Velha, mas logo o país vivenciou a experiência da ditadura civil de Vargas (FREITAS, 2016). Nesse contexto, a Constituição de 1946, no plano do Poder Executivo e de suas relações com Legislativo, buscou dar respostas a basicamente dois problemas: a ditadura civil do Estado Novo e o poder local que dominou a Velha República. Para isso, ao contrário da tendência predominante nas Constituições escritas no imediato pós-Guerra, a Constituição de 1946 não dotou o Poder Executivo de amplas prerrogativas e significativos poderes para prever e impedir o abuso do poder, mais exatamente, do Poder Executivo (LIMONGI, 2008).

Por outra via, a Carta de 1946, para diminuir o poder das elites agrárias locais, impôs a obrigatoriedade de partidos de caráter nacional, sendo estes instrumentos exclusivos de captação de sufrágio.

Ademais, o sistema de representação proporcional, ao mesmo tempo em que cumpria a tarefa de enfraquecer o Poder Executivo nacional e estaduais, que seriam eleitos sem garantia de maioria, possibilitaria representatividade às oposições, de modo que, ainda que se sagrassem vencedoras, as elites agrárias locais teriam pouco poder e deveriam enfrentar oposição parlamentar. A estratégia, em certa medida, funcionou. Parte do poder das elites locais foi relativizada, garantindo que, no âmbito do Poder Executivo, fossem eleitos, predominantemente, representantes de facções urbanas, e não das elites agrárias; mas também gerou quadros de ingovernabilidade e de fortes crises institucionais, principalmente porque o Poder Legislativo, ao mesmo tempo em que ganhou muito mais atribuições, proporcionalmente se tornou mais fragmentado. Daí vem a imagem, presente até hoje no Brasil, de Legislativo lento, moroso, que não decide, que procrastina, que não consegue formar maiorias para definir políticas públicas, conservador, inoperante, que funciona como verdadeiro entrave ao exercício efetivo do governo (LIMONGI, 2016).

Nesse quadro de transição permeado por crises, em que o presidencialismo brasileiro vem a conhecer os primórdios do presidencialismo de coalizão, eis que o presidente, a partir de 1946, precisava negociar o apoio político com os partidos no Congresso Nacional para que pudesse governar. Antes da Constituição de 1946, quando o presidente não possuía maioria, ele não negociava com partidos, mas negociava setorialmente, em cada questão sob debate, com personalidades políticas isoladas. A partir de 1946, o fortalecimento dos partidos políticos nacionais induziu o presidente a negociar em bloco, com os partidos e as lideranças partidárias.

O período da ditadura militar – não poderia ser diferente – foi atípico. Instituiu-se um quadro de bipartidarismo, e o governo sempre tinha a maioria. A oposição, em regra, ou aceitava as imposições, ou tinha os direitos políticos cassados, inclusive com a possibilidade de decretação de prisão e envio para o exílio ou, eventualmente, com a determinação de fechamento do Congresso Nacional. Os partidos políticos perdem momentaneamente a importância institucional, mas, no plano do Poder Executivo, assiste-se a um grande fortalecimento dos seus poderes e de suas funções, garantindo ao governo o pleno domínio das decisões políticas,

econômicas e sociais. O Poder Executivo, autoritário, sem controle, sem limites, passa a atuar sob a bandeira de combate ao comunismo e à crise moral impulsionada por um desenvolvimentismo econômico nacionalista e liberal que proporcionou um grande crescimento da máquina administrativa e da sua estrutura (JUNQUEIRA, 2020).

Nesse contexto, a Constituinte de 1985 mostrou vários indícios de que sabia que o debate sobre o arranjo institucional era um dos aspectos centrais do processo de democratização (LIMONGI, 2016). Todavia, ao invés de um rompimento com o modelo de 1946, decidiu-se pela sua retomada com algumas modificações. Nesse sentido, tanto apoiadores do presidencialismo quanto do parlamentarismo defendiam que

[...] era preciso dotar o Poder Executivo dos meios necessários para produzir decisões e que, a condição *sine qua non* para tanto era a modernização do Poder Legislativo, evitando que este viesse a se tornar um obstáculo ao funcionamento regular do governo. (LIMONGI, 2008, p. 43).

Formou-se, pois, um consenso no sentido de que o processo decisório precisava ser dotado de eficiência. Protelar decisões seria a forma de alimentar crises, de não dar as respostas demandas da sociedade. Dessa forma, os principais obstáculos a serem transpostos eram o conservadorismo e a morosidade, característicos do Poder Legislativo. Para tanto, era necessário fortalecer o Poder Executivo, evitando que este pudesse ser paralisado pela inação do Legislativo. Mais do que isso, era preciso dotar o “Executivo de vias de escape sempre que uma possível divergência entre os poderes pudesse redundar em confronto ou inação” (LIMONGI, 2016, p. 34). Daí são compreendidas as razões pelas quais o Executivo, em vez de ter os seus poderes diminuídos no processo de democratização, teve os seus poderes ampliados. Em relação às vias de escape, apenas para citar alguns exemplos, a Constituição conferiu ao presidente a competência para edição de medidas provisórias.

Após a Constituição de 1988, o problema institucional não era propriamente o Executivo, mas o Legislativo. Não foram poucas as mudanças que a Carta operacionalizou no campo do processo legislativo, descentralizando os trabalhos e as comissões.

Assim, o arranjo institucional induz e incentiva o presidente da República a governar sob coalizões, e isso está perfeitamente inserido nos contextos histórico,

político, institucional, sociológico e constitucional antes apresentados. É, pois, nas sociedades mais divididas e mais conflitivas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem formação de alianças e maior capacidade de negociação.

Abranches (1988), bem por isso, afirmou, em seu estudo, que “a comunhão de princípios políticos não assegura, nem contém necessariamente, elementos de consenso sobre as políticas concretas e as soluções a serem implementadas pelo governo, tampouco quanto à direção que se dará ao processo de mudança” (ABRANCHES, 1988, p. 21). Por essa razão, a garantia de estabilidade e de governabilidade deve ser remetida ao comportamento institucional desse específico modelo de presidencialismo, que se manifesta pela lógica das coalizões, que, no quadro descrito, não é propriamente uma opção política. É uma imposição do arranjo institucional, que não apenas induz os partidos políticos e o presidente da República à formação de coalizões, como, na prática, acaba obrigando que isso ocorra sob pena de instabilidade política, quebra de governabilidade e, eventualmente, ruptura institucional.

Nesse sentido, o presidencialismo de coalizão consiste na adoção de um arranjo institucional e de um comportamento que induz o Poder Executivo a governar pela formação de coalizões e a se relacionar com o Poder Legislativo por essa mesma lógica.

A esse respeito, o processo de coalizão, no Brasil, segue as três fases⁴⁸ descritas por Abranches (1988): no plano eleitoral, a legislação, em regra, incentiva institucionalmente a formação de coligações eleitorais, mormente para permitir o aumento de coeficiente eleitoral e consequente aumento das chances de candidatos que, em pequenos partidos, teriam poucas possibilidades de obter êxito no pleito.

Após a realização do pleito, verificando-se o resultado das eleições, a segunda fase da coalizão impõe ao presidente a necessidade de dialogar e compor com os partidos e a composição parlamentar efetivamente eleita (Abranches, 1988, p. 21). Esta fase compreende a formação do governo, definição de ministérios, cargos e funções estratégicas, bem como abriga a delimitação de uma agenda política inicial. A formação do governo possui papel de extrema relevância na consolidação das coalizões. Isto porque o acesso aos cargos é um dos principais incentivos indutores das coalizões. O acesso aos cargos garante poder de agenda, gestão de recursos, capacidade de negociação, visibilidade política e, enfim, outros benefícios que podem redundar, futuramente, em maior capacidade de obtenção de votos. Não sem razão a lógica das coalizões determinou uma grande ampliação do número

⁴⁸ (1) formação de alianças eleitorais; (2) constituição de governo e (3) coalizão efetivamente governante (ABRANCHES, 1988).

de ministérios e cargos de elevado escalão, além da criação de agências governamentais. Esta lógica permite que se formem coalizões mais amplas, com a pressuposta expansão e distribuição de cargos. E neste aspecto, duas virtudes emergiriam imediatamente. A primeira é a possibilidade de criação de governos estáveis e dialógicos e a segunda seria a ampliação do poder de agenda. Alguns estudos, nesta linha, demonstram que a criação e ampliação de Ministérios, desde a Constituição de 1988, não representou um aumento dos gastos públicos. (MARTINS, 2010, p. 45).

Desse modo, a criação de ministérios proporciona a ampliação das possibilidades de coalizão e logo de estabilidade futura do governo, isso sem gerar forte impacto no orçamento público e com o ganho substancial de ampliação do poder de agenda. Cargos que representam o acesso a parcelas mais substanciais do orçamento, em regra, são os mais cobiçados, tal como sucede com o Ministério da Saúde.

Nesse sentido, a lógica da distribuição desses cargos e funções não é aleatória. Partidos políticos que obtiveram maior taxa de sucesso no pleito parlamentar, em regra, terão acesso a cargos e funções mais relevantes, tanto pelo critério econômico-financeiro quanto pelo método da importância política. Serão esses partidos os garantidores da governabilidade, da estabilidade e, portanto, das vitórias do presidente no parlamento.

A rigor, a coalizão bem formada consegue dosar bem essa avaliação, mas a distribuição de acesso aos benefícios, nessa fase, não atende apenas a intenções partidárias. A questão federativa exerce aí determinada influência. Cargos de relevância são costumeiramente distribuídos para representantes de estados mais fortes econômica ou politicamente. Isso garante, algumas vezes, o apoio de bancadas de determinados estados, independentemente da vinculação partidária, e aos estados assegura o acesso prioritário ao sistema de distribuição dos recursos públicos. É por essa razão que alguns autores afirmam que “o presidencialismo de coalizão é um sistema de distribuição das chaves de acesso à patronagem” (ARRETCHE, 2001, p. 22).

A formação do governo e a elaboração do programa de ação e do calendário de eventos têm impactos diretos no trânsito para a terceira fase da consolidação da coalizão. Numa estrutura multipartidária, marcada pelo fracionamento, o sucesso das negociações, na direção de um acordo explícito que compatibilize as divergências e potencialize os pontos de consenso, é decisivo para

capacitar o sistema político a fim de atender ou conter, de modo legítimo, demandas políticas, sociais e econômicas (ABRANCHES, 1988).

No momento da coalizão governante, por fim, tem-se o presidencialismo de coalizão, funcionando por meio da definição efetiva de uma pauta, de uma agenda, e implantando as suas políticas de acordo com os projetos de governo negociados. A coalizão, nessa fase, confere ao presidente da República uma ampla maioria. Se a taxa de dominância dá conta da extensão das funções e do poder de agenda política do presidente, a taxa de sucesso dá a conta da força do governo e da coalizão.

Nesse aspecto, os governos de coalizão no Brasil possuem uma taxa de sucesso bastante elevada, como já foi anotado, o que garante ao mandato, efetivamente, o poder de propor e até mesmo definir a agenda e o conteúdo das políticas. O funcionamento desse modelo demanda, evidentemente, disciplina partidária; se o partido político e as lideranças assumem o compromisso de integrar a coalizão, deve existir uma garantia institucional que assegure o mínimo de fidelidade. Nesse quesito, o arranjo institucional, mais uma vez, atua como fiador das coalizões.

Desse modo, a legislação brasileira pune a infidelidade partidária com a desfiliação, o que, por consequência, significa perda do mandato, já que a vaga é dos partidos, e não dos candidatos (COUTO, 2021). Além disso, como já foi registrado anteriormente, o poder das bases partidárias no parlamento – que possuem interesses e demandas mais plurais e que, por isso, poderiam fragmentar a coalizão – é bastante limitado.

No campo do processo legislativo, a lei brasileira concentra poderes na figura do líder partidário, que indica os membros das comissões e pode apresentar emendas orçamentárias. A atuação e os poderes de deputados isolados são tímidos, restando trabalhar sob a ordem de líderes ou integrarem comissões que dependem das lideranças.

Assim, o arranjo institucional se estrutura de modo a proporcionar o funcionamento das relações entre Executivo e Legislativo pela lógica das coalizões. Isso ocorre pela ampliação do poder de agenda do presidente e pela criação de mecanismos que garantem a disciplina partidária. O Executivo domina o processo legislativo porque tem o poder de agenda, e esta é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. O presidente conta com meios para induzir parlamentares à cooperação, e “a melhor estratégia

para obtenção de recursos eleitorais é votar disciplinadamente” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1988, p. 94).

Sem disciplina partidária, não há coalizão, e a distribuição do poder no Legislativo induz os parlamentares a atuarem em bloco, através dos partidos. Se não for assim, não conseguirão aprovar propostas ou sequer apresentar emendas legislativas, bem como não conseguirão liberação de recursos orçamentários para os projetos em suas áreas de interesse (PEREIRA, 2011).

Outrossim, a autonomia parlamentar individual é diminuída, com exceção das situações em que os deputados não dependem da liberação de recursos do Poder Executivo por possuir, por exemplo, um financiador de campanha muito forte. As coalizões, desse modo, são sempre controladas pelo presidente da República, e, nesse aspecto, há uma diferença entre o presidencialismo de coalizão e o parlamentarismo (normalmente) de coalizão.

A lógica de coalizões comandadas pelo presidente funcionaria como catalizadora na formação de interesses nacionais. No Brasil, a partir de 2003, as coalizões passaram a envolver de sete a nove partidos, incluindo siglas de todos os campos ideológicos. Tais mudanças aumentam a sensação de promiscuidade no processo de formação dos governos e geram menos previsibilidade. Outro importante aspecto relacionado indica a inserção dos partidos (e dos políticos) na formação dos governos via participação do partido na coligação que elegeu o presidente da República; a entrada de partidos que estavam fora da coligação vencedora, mas elegeram bancada razoável para a Câmara dos Deputados; e a migração de políticos da oposição para a esfera de influência da coalizão governamental (ABRUCIO; DURAND, 2021).

Somente os membros do partido do presidencial teriam algum motivo para cooperar. Da mesma forma, os presidentes teriam poucos incentivos para buscar apoio do Congresso, em face da origem própria e popular de seu mandato. Essa linha de raciocínio é falha quando se considera a análise do cenário contemporâneo, no qual se pressupõe que os governos em que as coalizões falham tendem ao desgaste, à paralisia, podendo até mesmo ser conduzidos a processos de *impeachment*.

Enfim, esses são elementos institucionais centrais e a lógica de funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil após Constituição de 1988.

5 A ODISSEIA DA DEMOCRACIA NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

Parte-se deste questionamento como ponto de partida para as próximas discussões: há uma questão sobre o equilíbrio entre os poderes no presidencialismo de coalizão?

As coalizões são jogos de poder: jogo de soma zero, no qual um lado cede para que o outro possa ganhar. Há uma cessão calculada. Desse modo, a democracia brasileira é permeada de episódios imprevistos e singulares. O mais curioso nisso é observar que, nas experiências recentes, os pedidos de afastamento dos chefes do Executivo se repetem, como se esse fosse o recurso natural.

Sob esse viés, este capítulo trata da tentativa de consolidação da democracia no Brasil e dos arranjos das coalizões após 1988.

5.1 Um suspiro democrático – os arranjos após 1988

“Uma mudança sempre abre caminho para outras mudanças.”

(MAQUIAVEL, 2009, p. 71).

Dos 128 anos de regime republicano no país (1889-2017), apenas 48 anos foram governados por presidentes que se esforçaram para fortalecer as instituições democráticas⁴⁹. Os outros 80 anos foram marcados por um frustrante regime de exceção no qual autoritarismos e líderes demagogos utilizaram as instituições democráticas para legitimar suas próprias figuras e seu mando pessoal (D’AVILA, 2017).

O presidencialismo de coalizão foi reformado com a Constituinte de 1988, conforme demonstraram Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, passando a ter um duplo processo de centralização, adotando o modelo de Presidência da Carta

⁴⁹ “Prudente de Moraes (1894-1898); Campos Sales (1898-1902); Rodrigues Alves (1902-1906); Afonso Pena (1906-1909); Nilo Peçanha (1909-1910); Hermes da Fonseca (1910-1914); Wenceslau Braz (1914-1918); Delfim Moreira (1918-1919) e Epitácio Pessoa (1919-1922). Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) e Juscelino Kubitschek (1956-1961). Itamar Franco (1992-1995), Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002) e Michel Temer (2006-).” (D’AVILA, 2017, p. 64).

autoritária de 1967⁵⁰, concentrando poderes legislativos de agenda, além da iniciativa exclusiva de propor projetos de lei orçamentária. Outrossim, incorporou elementos oriundos do regime militar que alteraram o equilíbrio de força entre os poderes Executivo e Legislativo em favor da Presidência da República⁵¹ (ABRANCHES, 2018).

No Brasil, como já descrito, as particularidades e a combinação de fatores tornam o modelo de coalizões complexo, o que, por um lado, expressa as heterogeneidades sociais, econômicas políticas e culturais marcadas por desigualdades, conflitos de interesses, fracionamento partidário, propensão à formação de amplas coalizões, forte tradição presidencialista e proporcional. A coexistência dessas instituições é entendida por grande parte da literatura como geradora de efeitos desestabilizadores.

Um processo de democratização totalmente finalizado envolve, de modo genérico, três importantes etapas: dissolução do regime autoritário, criação da democracia e consolidação do novo regime. Esses momentos são claramente distintos no Brasil. O primeiro vai de março de 1974 a março de 1985 e abrange os dois últimos governos militares sob as presidências dos generais Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985).

O dilema institucional brasileiro seria, pois, encontrar soluções que promovam a governabilidade. Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), em *Dicionário de Política*, afirmam que o termo é carregado de problemas; portanto, é mais comum tratar de sua antítese: “não governabilidade”, carregada de teor pessimista,

⁵⁰ O Ato Institucional nº 4, editado por Castelo Branco em dezembro de 1966, convocava o Congresso Nacional para apreciar o projeto de Constituição por ele apresentado. Nenhum dos parlamentares que deliberaram a Constituição tinha mandato popular constituinte. Com efeito, o texto constitucional foi aprovado e “promulgado” em janeiro de 1967. Alguns dispositivos, na aparência, delineavam um cenário democrático para a pátria. Também se pode citar afrontas a qualquer possibilidade de participação ou liberdade. Os exemplos de garantias e direitos individuais estão bem grafados no artigo 150 e em seus parágrafos, em que constam o Princípio da Legalidade (§3º); o Princípio da Inafastabilidade do Controle Judicial (§ 4º); liberdade de crença e consciência (§§ 23 a 28); assistência judiciária aos necessitados (§32), dentre outras garantias. Entretanto, o artigo 151 traz, em seu texto, um grande abuso ao versar sobre a suspensão dos direitos políticos (DE CICCIO, 2016).

⁵¹ No Brasil, os três poderes são exercidos, respectivamente, pelo presidente da República, pelo Congresso Nacional e pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O completo dissenso e a polarização têm sido características marcantes do debate político brasileiro, bem como do embate entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Esse formato foi determinado pela Constituição de 1891. Em seu texto, ela descentralizou fortemente os três poderes. Passou a denominar as antigas províncias de “Estados”, permitindo a estes que se organizassem de acordo com seus peculiares interesses, desde que não contradissem a Carta. O desenho institucional proposto pelo texto consagrava o Princípio da Separação dos Poderes, nos moldes de Montesquieu (2000), estabelecendo como sistema de governo o presidencialismo e, ao mesmo tempo, assegurando a harmonia entre os poderes, seguindo o sistema de freios e contrapesos desenvolvido pelos federalistas James Madison, Alexandre Hamilton e John Jay, que incorpora o controle de constitucionalidade das leis pelo Poder Judiciário.

geralmente atribuída à incapacidade dos governantes de atenderem às demandas populares. Acrescentam-se a essa discussão hipóteses de que a não governabilidade é um produto de uma sobrecarga de problemas aos quais o Estado responde com a expansão de seus serviços e da sua intervenção até o momento em que, inevitavelmente, surge uma crise fiscal, não sendo, portanto, a redistribuição e os bens e serviços aos cidadãos. Nesse sentido, a governabilidade de uma democracia depende do relacionamento entre a autoridade de suas instituições de governo e a força de suas instituições de oposição (HUNTINGTON, 1994).

Desde o final dos anos de 1950 e 1970, acostumada com o crescimento do Estado e de suas intervenções via aparelhos ideológicos e administrativos, a população passou a ter como referência e fonte de legitimidade a intervenção deste na vida social como fator determinante do nível de democracia. Mudaram não somente as relações de força dentro de cada Estado, paulatinamente, transformaram-se as relações entre estes.

Nesse contexto, o cartel de países do Terceiro Mundo vivenciou as dificuldades econômicas para adquirir matérias-primas e fontes energéticas, fato que introduziu um desequilíbrio na acumulação e na distribuição de recursos por parte dos sistemas políticos ocidentais. Desse modo, seja qual for a interpretação utilizada para a atual crise, ela precede uma série de acontecimentos, sendo o mais importante o político.

Um governo que mantenha o consenso dos cidadãos, mas perca sua eficácia, tornar-se-á improdutivo. A persistência, por longo período, dessa situação levará à perda de eficiência até chegar à ilegitimidade perante os cidadãos e possível colapso do governo e escasso consenso. Somente o governo que se baseie na sua eficácia no consentimento público é, na verdade, plenamente legítimo. Nos sistemas políticos contemporâneos, a legitimidade resulta de serviços governamentais que satisfaçam as exigências dos vários grupos sociais.

A segunda etapa (construção da democracia) desenvolve-se durante o governo civil de José Sarney (1985-1990). Quanto ao processo de consolidação do novo regime democrático, há uma espécie de transição dentro da transição que se inicia com a presidência de Fernando Collor de Mello (1989-1992); o primeiro presidente eleito pelo voto direto na Terceira República, atípico, não pode ser considerado um *outsider*, mas correu por fora na campanha presidencial, num partido que ele inventou para esse fim. Neto e filho de políticos, era um estranho na política

dominante, fez campanha contra as elites políticas, mesmo sendo membro da oligarquia e oriundo do PDS, partido da ditadura. Elegeu-se, assim, pela centro-direita com a promessa de caçar marajás.

Nessa trajetória, em 1989, Fernando Collor de Mello (Partido da Reconstrução Nacional – PRN) venceu, em segundo turno, contra Luís Inácio Lula da Silva. O país estava vivendo uma séria crise econômica, com uma inflação de 1.700% ao ano. Para tentar conter a crise, lançou o “Plano Collor”, cujas medidas previam substituição da moeda (de Cruzado novo para Cruzeiro), limitação de preços e salários, demissão de funcionários públicos, liberação da taxa do dólar e congelamento das contas bancárias (com mais de 50.000 mil cruzados novos por pessoas e empresas). Abriu a economia brasileira, integrando-a ao inevitável processo de globalização. O Plano Collor fracassou, e a economia entrou em colapso: estava perdida a batalha contra a inflação.

Rapidamente, o presidente reduzia popularidade, juntamente com o alvoroço causado pelo desconforto econômico profundo e generalizado. Collor não se rendia fácil. Tinha uma agenda presidencial bem municiada com medidas de abertura econômica e, mesmo diante de uma gestão tumultuada e atrapalhada, Collor sempre surpreendia com ações espetaculosas – sua insistência num acordo de “reconstrução nacional” estava cada vez mais distante frente ao isolamento político que se desenhava. O naufrágio do governo era eminente. Thomas Skidmore, historiador, disse ao *New York Times* que o mandato do presidente seria interrompido por um *impeachment*.

A série de denúncias de corrupção assombrava o mandato de Collor, e mesmo pessoas próximas estavam envolvidas. A situação se agravava em ritmo frenético. A distância programática entre plenário e agenda presidencial é um dos principais fatores para o insucesso legislativo do Executivo, para os custos da governança, e aumentam os riscos de *impeachment*.

Partiu de seu irmão, Pedro, uma das mais graves denúncias contra Collor. Os escândalos se avolumavam e evoluíam.

A corrupção só se torna fatal quando empregada como arma por “poderosos adversários”. Assim, a combinação entre o presidencialismo com o sistema parlamentar fragmentado torna extremamente difícil formar uma maioria no congresso. Não constituir uma maioria parlamentar estável foi uma opção tomada por Collor, mesmo com as recomendações de seus orientadores. O “caçador de marajás”, tal como se identificava em sua plataforma, reuniu

parlamentares entre participantes dos ministérios sem fazer articulações com seus respectivos partidos. O isolamento político partidário de Collor é apontado como razão do enfraquecimento de sua autonomia política. Quando pressionado ao impeachment, tentou ampliar negociações com o Congresso, a oposição manteve-se aguerrida e sua base parlamentar desorganizada. Foi quando decidiu renunciar. (SALLUM JR; CASARÕES, 2011, p. 10).

A concentração de poderes fez bastante diferença em relação à Segunda República, quando os líderes tinham papel menor em relação aos parlamentares. Nos seus dois anos de governo, Collor conseguiu evitar que as forças majoritárias do Congresso se reunissem numa sólida coalizão de veto contra ele.

Nesse contexto, a fragmentação e a heterogeneidade tornam imprescindível a formação de coalizões, visto que é impossível a um presidente obter maioria no Congresso exclusivamente com o seu partido. Por essa razão, a votação proporcional de lista aberta e com os estados funcionando como distritos eleitorais únicos faz que, em geral, os brasileiros montem um Congresso muitas vezes incoerente ou oposto ao Executivo.

Uma diferença importante afetou e tornou ainda mais complexas as coalizões e a gestão de Collor na Terceira República – o Senado deixou de ser câmara revisora e ganhou poderes de iniciar legislação⁵². Tal prerrogativa modificou o jogo decisório, dando poder de veto aos estados inferiorizados numericamente na Câmara.

O bicameralismo brasileiro, ao tornar equivalentes os poderes legislativos das duas Casas do Congresso, a Câmara Popular, eleita e composta por critérios de proporcionalidade eleitoral e bancadas relativas ao tamanho da população dos Estados, e a “Câmara Federativa”, composta por número igual de Senadores, eleitos por voto majoritário, institucionalizou um novo jogo. (ABRANCHES, 2018, p. 77).

No presidencialismo, o chefe do Executivo é a figura central, podendo ser mais forte ou mais fraco conforme ação dos constituintes. Lhe concedem poder de ação sobre a agenda legislativa. O modelo se baseia numa interdependência entre os poderes.

A associação entre dependência da governança e apoio parlamentar e sua correlação com o sucesso eleitoral dos parlamentares para acesso a cargos e

⁵² De acordo com o art. 61 da Constituição Federal de 1988 um projeto de lei pode ser proposto por qualquer parlamentar (deputado ou senador), de forma individual ou coletiva, por qualquer comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, pelo presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores e pelo Procurador-Geral da República. A Constituição ainda prevê a iniciativa popular de leis, permitindo aos cidadãos apresentar à Câmara dos Deputados projeto de lei, desde que cumpram as exigências estabelecidas no §2º do art. 61. Outra forma de participação popular de que a sociedade dispõe para propor projetos de lei é a apresentação de Sugestões Legislativas (SUGs) à Comissão de Legislação Participativa (CLP).

recursos gera clientelismo e patronagem, que se relacionam com a relação de dependência estabelecida entre o poder central e o modelo federalista; a natureza do processo orçamentário e o padrão de gasto público.

As plataformas defendidas pelos mais recentes candidatos à Presidência da República disseminaram, geralmente, discursos que alardeavam um Brasil para todos, dentre outros *slogans* pautados na sonhada igualdade social, garantia de direitos humanos e enfrentamento à pobreza. Contrariando o efetivo alcance desse discurso progressista, o que se viu prosperar foi um Brasil de desigualdades e um mar de corrupção, no qual a democracia, muitas vezes, foi posta à prova diante de tantos escândalos que levaram a dois processos de *impeachment* presidencial (Collor de Melo, em 1992, e Dilma Rousseff, em 2016) e a vários outros recursos similares que tramitam sem sucesso, como se este fosse o normal para salvaguardar a vontade popular no decurso da democracia brasileira.

As crises políticas brasileiras são semelhantes. Quando chegam perto do ápice, a conjuntura torna-se irrelevante, e toda a responsabilidade recai sobre o chefe do Executivo. Logo, conclama-se o “*impeachment*”, como se esta fosse a melhor alternativa à democracia.

Certo de que o processo de *impeachment* era inelutável, Collor procurou garantir apoio para evitar o previsível. Distribuiu recursos públicos e esbarrou nas restrições fiscais, porém obteve o apoio do Ministro de Governo Jorge Bornhausen, que afirmou que chegara a hora de “abrir os cofres” e passou a fazer liberações volumosas (ABRANCHES, 2018).

Em meio a toda agitação política, o Senado aprovou, em segundo turno, a antecipação do plebiscito sobre a forma de governo. A campanha que estava nas ruas era pelo *impeachment*. Diante disso, Collor lançou pedidos de apoio aos populares, conclamando a nação a expor panos verde-amarelos em apoio à sua permanência e a, no domingo, saírem vestidos com as cores da bandeira. Foi seu erro fatal. Ao convocar o povo às ruas, mobilizou-o contra ele. As manifestações pelo “Fora Collor” decidiram, assim, o *impeachment*.

Nesse cenário, um grupo de treze juristas começou a preparar o processo com os argumentos que seriam levados ao STF, dentre eles, Dalmo Dallari e Miguel Reale Jr. (que mais adiante pede o *impeachment* de Dilma). O Planalto pedia a instalação de uma CPI para investigar os crimes de responsabilidade do então presidente. Com a rejeição das ruas, Collor perdeu também a sustentação

parlamentar de suas coalizões, e a sequência de eventos apontava a necessidade de uma rápida transição – a Presidência já estava perdida de fato; faltava perdê-la de direito. A lei do *impeachment* era anterior à Carta de 1988, e a judicialização do embate entre Legislativo e Executivo foi inevitável.

5.2 “Vitória da democracia”

“[...] nada mais faz com que um príncipe seja estimado que lançar-se em grandes empreendimentos e oferecer-se a si mesmo como exemplo.”

(MAQUIAVEL, 1990, p. 40).

“Para um príncipe não é assunto de pouca importância a escolha dos ministros, que podem ser bons ou maus, conforme a sua prudência. A primeira opinião que se cria a respeito do juízo de um senhor é ao examinar os homens que ele tem ao seu redor.”

(MAQUIAVEL, 1990, p. 85).

A autorização da Câmara foi recebida pela mídia e pelo sistema político como se determinasse a deposição de Collor. As manchetes eram eloquentes e anunciavam a vitória da democracia. Collor, antes de ser destituído, renunciou.

A queda de Collor revela que sua coalizão minoritária encabeçada pelo PRN não se mostrou fiel nem forte para opor resistência às forças que buscavam seu afastamento. O partido pivô da aliança presidencial – PFL – condicionava seu apoio a favores e cargos e, com o enfraquecimento da figura de Collor, abandonou-o no *impeachment*. “Quanto mais impopular, maior a fuga de aliados para a oposição.” (ABRANCHES, 2018, p. 146).

Mesmo sendo parte de um governo que desmoronou por causa da corrupção, Itamar Franco (1992-1995), do PMDB, pôde cumprir o papel que a constituição lhe atribuía. Articulou o tripé social através das primeiras políticas de transferência direta de renda (com apoio do sociólogo Betinho); na economia, através do “Plano Real” (com Fernando Henrique no Ministério da Economia), trouxe estabilidade; e, no plano político, realizou amplas negociações no Congresso Nacional – durante sua curta gestão, foram implementadas grandes mudanças.

Ao assumir, foi apoiado pela coalizão de rescaldo⁵³, que ainda tinha incorporado o apoio do PSDB, PFL e PMDB na base, ficando com a maior parte dos principais ministérios.

Nesse sentido, o governo foi conturbado. Itamar teria seis ministros da Fazenda, dentre outras várias trocas. O país vivia uma imensa crise econômica que só se estabilizaria quando Eliseu Rezende fosse enfim substituído por Fernando Henrique Cardoso no mais poderoso dos ministérios, provocando reações na coalizão, o que terminou por forçar uma reforma ministerial.

Nessa perspectiva, a coalizão multipartidária que apoiava Itamar não era suficiente para aprovar reformas fiscais profundas, pois não havia compromisso explícito com as políticas governamentais. “No presidencialismo, as coalizões têm sido reativas” (ABRANCHES, 2018, p. 157), vivem de resultados que beneficiam partidos e políticos e de efeitos para a população que aumentem a popularidade.

O plano de estabilização econômica seguia a pleno vapor com as sucessivas votações da MP da Unidade Real de Valor (URV), após acordos entre o PFL e a bancada ruralista. A equipe presidencial preparava a transição para o Real após a simbólica aprovação no Senado. Em contrapartida, as negociações em torno da revisão constitucional⁵⁴ fracassaram após meses de impasse. O Plano Real constituía a agenda mais ajustada às aspirações sociais. Em ano eleitoral, era mais do que um imperativo de apoio parlamentar determinante para a carreira do sucessor: Fernando Henrique Cardoso.

A campanha foi turbulenta, e os contratemplos derivavam principalmente dos problemas internos no campo governista. Começaram com a troca de vice, quando o primeiro escolhido foi acusado de irregularidades e renunciou; em seu lugar, o senador Marco Maciel (PFL-PE), que, num incidente com o ministro Ricupero, foi substituído pelo governador do Ceará, Ciro Gomes (PSDB-CE). A aprovação do Plano Real estava acima dos 70% e levava consigo o nome de FHC. A inflação caía, e a vitória em primeiro turno parecia certa.

⁵³ O termo significa resgate ou recuperação após um acontecimento traumático ou trágico cujos efeitos ainda são sentidos.

⁵⁴ O artigo 55 foi alterado em resposta à renúncia de quatro deputados para escapar da cassação de mandato. Com a emenda, ficava suspensa a renúncia de parlamentar sob processo. Outra mudança ocorreu no artigo 50, permitindo a convocação pelo Congresso de presidentes e diretores de órgãos públicos para prestar informações. O artigo 14 foi mudado para garantir novas condições de elegibilidade de candidatos e passou a exigir probidade administrativa e moralidade, considerando a vida pregressa dos candidatos. A nova redação do artigo 82 reduziu o mandato presidencial de cinco para quatro anos, já valendo para aquele que se elegeu em 1994 (ABRANCHES, 2018).

5.3 Coalizões no governo do Real

“Daí se conclui que a ocasião tornou esses homens afortunados, e que a imensa virtude deles permitiu-lhes aproveitar a ocasião [...]. Que o excesso de confiança não te faça imprudente [...].”
(MAQUIAVEL, 2019, p. 93).

Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), começou seu mandato colhendo os frutos do sucesso do Plano Real, o que perdurou até 2002, quando a moeda passou pela sua maior crise, com a inflação chegando à casa dos 10%. No campo político, o Partido Frente Liberal (PFL) permaneceu como principal aliado, até que os desentendimentos com o então senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) estremeceram a aliança e provocaram a crise política de 2001. Em 1994, FHC teve quatro partidos principais ao seu lado: PSDB, PFL, PTB e PPB, o que foi suficiente para vencer no primeiro turno.

A coligação de Cardoso reunia o PSDB, o PFL e o PTB e conquistou 36% das cadeiras da Câmara e 30% do Senado. A participação do PMDB, que disputou com candidato próprio e perdeu, foi essencial para formar maioria nas duas casas. O PSDB cresceu e ampliou sua bancada, tornando-se a terceira força na Câmara e a quarta no Senado.

Nesse contexto, o Plano Real não produziu uma onda avassaladora como o Cruzado, mas favoreceu o PSDB, elegendo seu candidato à Presidência. Os resultados, nas eleições proporcionais, foram moderados e amortecidos pelas coligações multipartidárias, que distribuíram a influência da campanha presidencial entre o partido do candidato majoritário e os aliados.

De acordo com Abranches (2018), um dos problemas do sistema partidário brasileiro, além da hiper fragmentação, é a volatilidade das bancadas eleitas. Ela deriva da troca de legendas no Congresso que altera a correlação de forças partidárias dada pela eleição, com o jogo em andamento.

Nesse sentido, uma vantagem importante para FHC foi que as eleições produziram um realinhamento partidário relevante, ampliando a força relativa do PSDB, unido em torno do presidente. FHC teve, assim, espaço para negociar as mudanças que considerava necessárias no quadro institucional do país, tanto à centro-esquerda quanto à centro-direita, e precisou das duas, pois, no presidencialismo de coalizão brasileiro, não havia – e continua a não haver – a

possibilidade de formar uma única maioria estável para aprovar todas as medidas da agenda reformista presidencial. O que há, segundo Abranches (2018), são maiorias flutuantes, porque as clivagens em torno de cada tema cortam as bancadas partidárias diferentemente, dependendo da situação.

Para cada questão controversa, será sempre necessário formar uma coalizão majoritária distinta. As variações são na margem e decorrem de um jogo combinatório dentro da coalizão inicial, o qual afeta as margens de votos, fazendo a diferença entre a vitória e a derrota.

Em 2002, o tucano montou a mais ampla coalizão da história moderna brasileira. Além dos partidos citados, conquistou apoio informal da maioria do PMDB. O Plano Real estabilizou, dessa maneira, a economia; e a popularidade do presidente estava em alta por um bom período de seu governo, favorecendo o otimismo e garantindo força política e boa gestão da coalizão. A aprovação das reformas foi mais uma das vitórias do governo. Depois da inserção da reeleição na agenda, passou a ser um presidente que dependia de sua coalizão para realizar um projeto pessoal.

No Brasil, a coalizão é um contrato de cessão de poderes a título precário, que precisa ser revisto toda vez que entra em pauta um item da agenda de valor do presidente. É isso que explica o perde-ganha, mesmo numa gestão que tem maioria nominal sob controle.

Com FHC reeleito, parecia que estava a pleno vapor a ideia de manter o grupo político no poder por vinte anos, mas fatos econômicos e a falta de habilidade política de integrantes da aliança acabaram impedindo o plano dos tucanos de ir em frente. Por conseguinte, a desvalorização do Real e a queda da popularidade do presidente foram fatores que colaboraram para a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT), que obteve ampla vitória nas eleições municipais de 2000.

Amorim Neto (2000), analisando o período de 1989 a 1998, conclui que o governo FHC se destaca por apresentar consistência entre composição partidária do gabinete, estratégia de iniciativa legislativa e forte cartel na definição da agenda legislativa, formando um governo realmente majoritário, agindo o presidente como um *premier*.

Nesse sentido, uma das únicas vantagens das crises é que, quando a sociedade está em surto, o sistema procura acalmá-la. Assim, todo político teme a rejeição. A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) foi prorrogada, e as demissões e a fuga de dólares permeavam o cenário econômico com

o sucessivo aumento de juros. O Legislativo, após entregar algumas vitórias ao governo, exigia uma saída para os transtornos econômicos. A popularidade se transformava em rejeição e debandava da coalizão. Impopularidade repele.

O cenário econômico era instável. A abertura comercial, a privatização e a “flexibilização” de contratos de trabalho tornariam as empresas nacionais e filiais eficientes fortemente exportadoras, gerando reservas cambiais necessárias para bancar mais um ciclo de endividamento externo.

Nesse contexto, o crescimento não deu certo, mas a crise cambial, financeira e fiscal, paradoxalmente, aumentou o poder estrutural do capital financeiro, quando o Real passou a flutuar com pouco controle nacional em 1999. Todavia, acusações levaram à CPI dos Bancos e a denúncias de favorecimento de grupos na privatização da Telebrás, gerando dúvidas sobre o governo, ambiente tumultuoso e dispersão das alianças.

No segundo semestre, manifestações organizadas pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), pela União Nacional dos Estudantes (UNE) e pelos partidos de oposição – PT, PSB, PDT e PCDoB – agitaram a capital do País, reunindo dezenas de pessoas que pediam o *impeachment* de FHC. O Legislativo lançava ultimatos sequenciais ao governo. O descontentamento era generalizado e nascia da frustração das promessas do Plano Real e do desequilíbrio econômico. Além disso, a pobreza aumentava.

A experiência republicana brasileira estava constantemente marcada por crises na democracia. E os pedidos de *impeachment* ameaçam os mandatos presidenciais e a governabilidade e favorecem o clima conflituoso entre os poderes. Ao fim do ano, a popularidade do presidente chegou a “13%, um nível de alto risco” (ABRANCHES, 2018, p. 211).

Em contrapartida, a política tende a se antecipar. Mesmo com a agenda esvaziada e negativado popularmente, o presidente começou o projeto pessoal de construir seu sucessor, na figura do então senador Aécio Neves, colocando novamente em risco suas alianças. O primeiro risco foi ocasionado por tumultos promovidos por questões ideológicas de poder, tais como a derrubada da MP do funcionalismo público. O ciclo de dispersão e fuga das alianças progrediu nos embates entre PSDB e PFL provocados por Aécio Neves.

Um olhar sobre a teoria das coalizões mostra, assim, que o modelo tripartite, como o adotado por FHC, é intrinsecamente instável. Quando há

equivalência de forças, os três partidos são pivô e indispensáveis ao processo decisório. Na ausência de qualquer um deles, há a derrota do governo. Um dos parceiros tende à dominância/destaque, e geralmente os outros dois se aliam confrontando o hegemônico.

Sob essa ótica, FHC contribuía sobremaneira para as crises em sua coalizão ao optar por manobras nos bastidores com operadores comprometidos unilateralmente. Porém, as conspirações geram descrédito, vitórias efêmeras e altos custos.

Compromissos foram firmados junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), sinalizando o fracasso da austeridade em recuperar receitas do setor privado. Um terceiro acordo foi assinado em meio à campanha presidencial de 2002, essencial para disciplinar as propostas de Luís Inácio Lula da Silva, que, junto à “Carta ao Povo Brasileiro”, comprometeu-se a respeitar o tripé macroeconômico e, com 40 milhões de votos, tornou-se presidente do Brasil.

Na política, nada acontece ao acaso. A falência da utopia neoliberal criou as oportunidades para a vitória de projetos de esquerda na América do Sul.

5.4 “Brilha uma Estrela” – coalizões de constelações do primeiro governo dos “trabalhadores”

“Para conhecer a natureza de um povo é preciso ser príncipe, e para conhecer bem a natureza de um príncipe é preciso pertencer ao povo.”
(MAQUIAVEL, 2019, p. 65).

A posse de Lula na Presidência da República foi um fenômeno de massas. Nascia, naquele cortejo, o lulismo, que se tornou um fenômeno maior e distinto do petismo (ABRANCHES, 1998). No poder, aumentou o ministério de 26 pastas para 29. Dos ministros, dezesseis eram filiados ao PT, e o restante foi entregue a partidos da oposição a FHC. Não era uma composição ministerial que desse liga para formar uma coalizão parlamentar majoritária. As maiores bancadas estavam fora do ministério, que representava desproporcionalmente o partido do presidente e agremiações menores da esquerda e do Centrão. “Parecia uma mudança de paradigma na relação entre Executivo e Legislativo, mas, na prática, se revelaria como um problema que teria a pior solução possível” (ABRANCHES, 2018, p. 231).

José Dirceu, poderosa liderança do partido, ocupou o Gabinete Civil e tentou uma aliança com o PMDB. Lula queria garantia de apoio integral, porém não obteve. Apesar de não haver uma coalizão parlamentar, o acordo para dividir o controle do Congresso não se revelava um grande problema. O principal embate do governo foi com o próprio PT, cujas alas mais à esquerda se revoltaram com a guinada na política econômica anunciada por Palocci; nisso as posições eram irreconciliáveis.

Em seu primeiro mandato, Luís Inácio Lula da Silva – Lula (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), dominado pelo legado econômico de seu predecessor, reverteu praticamente toda esperança sobre a qual o PT havia sido fundado. Sua postura foi de precaução tática, recuando e acumulando forças para posteriores modificações políticas e econômicas. Consolidou institucionalidade, que condensava objetivos estratégicos do capital financeiro, adquirindo significativo poder de veto diante de mudanças desfavoráveis na luta ideológica e na correlação de forças. No entanto, a sucessão de crises características da globalização nem sempre é favorável a países endividados e dependentes de financiamento externo.

A ideologia “Lulista” corresponde a própria manutenção e ampliação da formação coligacional eleitoral e a formatação do presidencialismo de coalizão predominante no Brasil. A partir da tese desenvolvida por Singer no qual o Lulismo mantém a ordem e hegemonias políticas, reconhece que seja necessária para a governabilidade na Nova República, a aliança com setores ideológicos que por geralmente, podem romper com o petismo, mas podem fazer coalizões operacionais. Sendo assim, se Lula em 1989 e 1994 era visto como um político radical e temerário para o mercado financeiro, em 2002 a Carta aos Brasileiros sintetizaria a nova faceta da principal figura política petista ao propor pactos de não agressão com o rentismo e ocupando na vice-presidência o empresário José de Alencar do Partido Liberal, uma das agremiações que sucederia o PDS, extinta ARENA ainda nos anos oitenta. Já durante seu governo e após o Mensalão, Lula remontaria as bases de atuação política ao fazer coligação com o mesmo PMDB que logrou êxito em apoiar FHC na década de noventa. (ABRANCHES, 2018, p. 229).

O governo entrou na legislatura com uma coalizão grande e minoritária. Tinha 10 partidos, 254 deputados controlando 49,5% das cadeiras na Câmara e 31 senadores. Na Câmara, havia uma situação paralisante de empate. No Senado, o governo era minoria. Lula inovou na abertura da legislatura, indo pessoalmente ao Congresso para falar aos parlamentares.

O sucesso de Lula estava longe de um resultado previsível. No governo de Fernando Henrique Cardoso, a dívida pública – metade desta avaliada em dólares – havia dobrado, e o déficit em conta era duas vezes a média da América Latina

(ANDERSON, 2011). O desemprego assombrava os cidadãos, e o crescimento econômico nacional caiu pela metade.

Os primeiros meses de Lula já haviam demonstrado pelo menos três pontos críticos para a governança: sua política econômica não carecia de ser defendida junto aos aliados de centro e centro-direita. Eles compartilhavam essa agenda. Quem precisava ser convencida era a subcoalizão de esquerda, liderada pelo partido do presidente. O estilo de governança de Lula era personalista, e ele necessitava do PMDB para governar. Modificou-se, dessa maneira, a forma como os partidos aliados se relacionam, assim como a forma de a coalizão interagir com os demais partidos fora dela. De acordo com a análise empírica de Pasquarelli (2011), durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), os índices de disciplina partidária e apoio de coalizão governista mantiveram a governabilidade do presidente.

Inicialmente, Lula optou por montar uma coalizão minoritária e galgar apoio de partidos independentes, bem como incorporou o PMDB e o PP ao ministério, ampliando sua coalizão e transformando-a em majoritária.

Se, durante o governo FHC, o sucesso das coalizões na aprovação das propostas foi garantido com a distribuição de cargos ministeriais aos líderes das bancadas, isto não se observava no governo Lula, que adicionou um novo elemento à receita da governabilidade: a negociação permanente do Executivo com a oposição, que ultrapassava o âmbito das questões de procedimento político e modificava a relação com as próprias bases. O PT segue o fluxo da história ao distribuir ministérios aos partidos aliados e conferir aos líderes partidários a coordenação da agenda do Executivo no Legislativo.

As coalizões de Lula foram estabelecidas via consenso e negociação. Nessa dinâmica, cerca de 13% das migrações partidárias ocorreram dentro da própria aliança de governo e 57% foram provenientes daqueles partidos que não estavam no governo e vieram em sua direção (PORTO, 2021). Lula começou sua administração controlando apenas 40% das cadeiras da Câmara baixa; com a adesão dos novos membros, sua base ultrapassou a maioria absoluta dos votos.

Em meados de 2005, características capazes de conspurcar o presidencialismo se revelam na primeira denúncia de recebimento de propina. O governo Lula não só articulava, mas comprava o voto dos deputados de modo sistemático, pagando sete mil dólares ao mês para cada um deles, assegurando, assim, a maioria na Câmara. O encarregado da operação era o chefe de gabinete no

Palácio do Planalto, José Dirceu; o dinheiro provinha de fundos ilegais, controlados pelo PT e distribuídos por seu tesoureiro, Delúbio Soares. Algumas semanas depois dessa denúncia, José Adalberto Vieira da Silva, assessor do deputado José Nobre Guimarães, irmão do presidente do PT, José Genuíno, foi preso ao tentar embarcar, no aeroporto de Brasília, com 200 mil em uma mala e 100 mil dólares escondidos na cueca. Um mês depois, Duda Mendonça – celebridade da propaganda vitoriosa de Lula – confessou que sua campanha fora financiada pelo “caixa dois” de bancos e empresas, violando, assim, a lei eleitoral.

A ampla exposição da rede de corrupção por trás do poder de Lula não apresenta uma novidade na política brasileira. Ao fim do primeiro mandato do presidente, 195 deputados no Congresso haviam mudado de partido (ANDERSON, 2011), e mais de 88 enfrentavam acusações. O PT tinha menos de um quinto dos assentos no Congresso, de modo que o governo articulou alianças para alcançar a maioria. José Dirceu sugeria fazer parcerias com o centro, Lula preferia costurar com partidos menores; dessa forma, o “Mensalão”⁵⁵ foi arquitetado.

A imprensa brasileira cobriu em grande escala o escândalo do Mensalão. Antônio Palocci, então ministro da Fazenda, ganhou notoriedade ao frequentar mansões no lago de Brasília e seu envolvimento em negócios obscuros. A oposição alvoroçada pressionava pela instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Os líderes do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), por sua vez, iam mais longe, queriam o *impeachment* de Lula por cumplicidade na corrupção.

Lula foi criticado e acusado de não saber manejar os fundamentos da democracia brasileira e por construir, em seu governo, grandes coalizões multipartidárias que afetaram a governança de maneira negativa. O padrão estabelecido por Lula foi o de “governo + independentes *versus* oposição”, alterando a lógica de orientação do presidencialismo de coalizão brasileiro (FAGUNDES, 2017). No parlamentarismo, quanto mais frágil uma coalizão, menos tempo de vida ela terá.

⁵⁵ Esquema de propinas pagas regularmente a parlamentares federais, com dinheiro público desviado, para que votassem a favor do governo – foi, provavelmente, a mais estrondosa crise da história da República. Vários fatores contribuíram para singularizar o Mensalão em meio a tantas derrapadas da elite política nacional brasileira. O mais gritante foi o envolvimento dos membros do Partido dos Trabalhadores (PT), que outrora fizera da moralização política sua bandeira mais vistosa. Dentre os fatores que explicam a expansão da crise, a massiva divulgação midiática iniciada pela revista *Veja* do esquema de corrupção dos Correios, empresa pública gerida por partido da base aliada do governo, ganhou nova dimensão após entrevista do então deputado Roberto Jefferson ao jornal *Folha de São Paulo*, em 6 de junho de 2005, em que afirmou que o governo pagava mesadas aos deputados e cunhou o termo “Mensalão” (MENDES, 2019).

No contexto do presidencialismo de coalizão, o que ocorre é uma melhor acomodação dos partidos nos ministérios, CPIs, dificuldades de aprovação de projetos e indisciplina parlamentar.

A sucessão de aumentos do salário-mínimo, aliada à retomada do crescimento econômico, à demanda chinesa por soja e minério de ferro e à decolagem das exportações, melhorou negócios e empregos, mudando o clima no país. A popularidade do presidente cresceu com a introdução do crédito consignado – empréstimos bancários para compra da casa própria –, e o investimento em programas sociais também teve um impacto significativo para a identificação popular com Lula, o que fortaleceu seus trunfos políticos.

Combinados, crescimento econômico e distribuição de renda promoveram a maior redução na pobreza na história brasileira. De acordo com estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o número de pobres caiu cerca de 50 milhões para 30 milhões num espaço de seis anos (ANDERSON, 2011).

A opinião social não era totalmente indiferente à corrupção. No auge do Mensalão, os índices de popularidade do presidente oscilaram. Em 2006, Lula foi reeleito com um discurso de contra-ataque agressivo às privatizações do governo anterior e seus custos à nação. Obteve uma segunda vitória ainda mais contundente.

O segundo mandato começou com a ausência de dois de seus principais ministros: Palocci e Dirceu. Estimulado pelo sucesso socioeconômico, fez uma análise equivocada sobre a quebra de *Wall Street* em 2008, afirmando que pode ter sido um tsunami para os Estados Unidos da América, mas no Brasil ela estava mais para uma “marolinha”. A frase foi tratada pela imprensa como imprudente, prova de ignorância econômica e de irresponsabilidade.

O que ele afirmava ser uma “marolinha”, em outubro de 2008, começou a virar um problema maior para sua gestão. Como o presidente não tinha uma boa equipe econômica, o PIB estava em queda e a crise econômica se alastrava, promovendo a alta no desemprego. Os dissabores políticos também rondavam o mandato. A descoberta de fraudes na folha do Senado e de outras irregularidades gerou uma grave crise entre PMDB e PT, ameaçando gravemente a coalizão do governo.

No cenário internacional, Lula era cortejado e, em parte, isso se devia à importância crescente do Brasil como potência econômica e à própria aura de

governante popular. A consagração veio com a formação do BRIC⁵⁶ em 2009.

André Singer, cientista político e porta-voz de Lula no seu primeiro mandato, em *Raízes sociais e ideológicas do lulismo*, argumenta que o subproletariado, que compreende 48% da população, é movido por duas emoções principais: medo de que os movimentos sociais possam gerar a desordem e esperança de que o Estado possa moderar a desigualdade. Na leitura de Singer (2019), a instabilidade é um fantasma, independente da forma que assuma.

A economia dava sinais de recuperação e representava o grande trunfo de Lula em 2010. A campanha eleitoral estava nas ruas. Novas regras foram aprovadas pelos congressistas, liberando doações diretas aos partidos sem identificação dos candidatos, o que funcionou como incentivo à corrupção.

A popularidade recorde de Lula e o crescimento econômico alavancaram a trajetória da sucessora, e foi nesse contexto que o nome de Dilma Rousseff⁵⁷ se colocou como provável indicação para sua sucessão, uma vez que os escândalos envolvendo José Dirceu e Antônio Palocci, seus principais aliados, já eram de domínio público no período.

Sem esgotar todas as nuances do sistema político brasileiro, o elenco de fatos até aqui resgatados chega a termo. O cenário que comporta os governos de Dilma Rousseff, seu sucessor, Michel Temer, e a gestão de Jair Bolsonaro será trabalhado em capítulo à parte, haja vista que os três estão colocados como sujeitos desta pesquisa.

⁵⁶ BRIC é sigla que se refere a um agrupamento dos países Brasil, Rússia, Índia e China, com proposta de moeda de reserva global. Na teoria, as quatro potências fora do império euro-americano parecem representar, se não uma alternativa, uma área de atuação de estratégia e importância militar (ANDERSON, 2011).

⁵⁷ Ela não era um produto do PT, no qual ingressou apenas em 2000. Como ministra de Minas e Energia, havia assegurado que o país não sofresse mais *blackouts*, comuns no segundo governo de FHC. Dilma pertence a uma família de classe média alta. Filha de um comunista búlgaro, tinha dezessete anos quando os militares tomaram o poder no Brasil. Aos dezenove, já estava na clandestinidade revolucionária. Em 1968, envolveu-se num dos ataques mais famosos da época, o roubo de um baú em São Paulo. Em 1970, foi presa e torturada por três anos. Ao fim dos anos de 1970, quando a Ditadura foi abrandada, reingressou na vida política. Ganhou destaque no governo Lula durante a fase mais radical que, na percepção liberal, está associada à defesa dos direitos de soberania do Estado.

6 COALIZÕES, COLISÕES E DISCURSOS – A DEMOCRACIA SOB O JUGO DA TIRANIA POPULISTA

“Eu presto atenção no que eles dizem, mas eles não dizem nada [...]. O Fascismo é fascinante, deixa a gente fascinada [...]. Toda forma de poder é uma forma de morrer por nada.”

(GESSINGER, 1987).

“Para um povo corrompido, um príncipe forte! Para um povo virtuoso, a República.”

(MAQUIAVEL, 2019, p. 87).

Examinar criticamente o discurso dos presidentes Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, em suas diretivas intencionais, ou não, ao presidencialismo de coalizão implica conexões entre o texto do discurso de posse de cada um e a realidade que atravessam no contexto histórico no qual o político e o social se configuram como pano de fundo para o cenário em que suas falas foram produzidas e divulgadas. Considerando o interesse deste estudo, delimitaram-se, para esta análise, trechos dos discursos de posse em que cada presidente se refere às pretensas alianças que lhes interessa pactuar com vista à governabilidade de seus respectivos mandatos.

Entende-se, para tanto, que a linguagem de cada um se consubstancia, na prática, interconectada a vários fatores da vida social e política da nação, significativos do momento em que foram verbalizados. Assim, não se pode desvincular da linguagem dos atores elementos históricos, políticos e ideológicos contidos na determinação de suas falas.

Para efeito de coerência metodológica, apresentam-se, no quadro que segue, os trechos tomados como foco para a análise do discurso que se pretende considerar. A partir das falas nas quais cada presidente, em seu momento de posse, expressa a perspectiva da coalizão com sua base aliada, serão tomados fatos em que o apoio dessa base foi determinante para a governabilidade. Tal perspectiva deverá colaborar para elucidar os problemas elencados neste estudo, bem como responder aos seus objetivos.

Convém esclarecer também que, nesta pesquisa, limitou-se a investigar as falas em seus vieses discursivos – não há a intencionalidade de aprofundamento linguístico, conforme descrito na metodologia.

Os discursos de posse de Dilma, Temer e Bolsonaro constituem a etapa da pesquisa empírica. Foram coletados no site oficial da Presidência da República – o de Dilma Rousseff compõe, em média, 11 páginas impressas; o de Michel Temer, 9, e o de Bolsonaro, 10. Os discursos encontram-se disponíveis ainda em páginas de jornais e *blogs* na internet. No site da Presidência, há ainda versões em espanhol e inglês dos discursos.

O gênero textual analisado é o discurso oficial, divulgado via pronunciamento oral, em cadeia nacional de rádio e televisão. Acessível a todos. Entonação, gestos e rouquidão, fatores que completam o sentido da mensagem e, dentro de certas circunstâncias, determinam ou não a coerência da fala, só podem ser percebidos quando visualizados. Costa (2009) pontua que, em geral, discursos de posse caracterizam-se por mensagens orais, solenes e prolongadas (oratórias), bem como são expositivos-argumentativos, com lógica ordenada dirigida a um público específico.

No objeto em questão neste estudo, o gênero discurso de posse toma dimensão e complexidade maiores, por ser proferido por uma autoridade – presidentes da República e, também, principalmente, pelo fato de o público-alvo ser extremamente diversificado –, variando de analfabetos a empresários e acadêmicos.

Quadro 2 – O lugar das coalizões nos discursos de posse

Dilma Rousseff 01/01/2015	Michel Temer 12/05/2016	Jair Bolsonaro 01/01/2019
“Sei que conto com o apoio dos senhores e das senhoras parlamentares, legítimos representantes do povo neste Congresso Nacional. Sei que conto com o apoio do meu querido vice-presidente, Michel Temer, parceiro de todas as horas. Sei que conto com o esforço dos homens e mulheres do Judiciário. Sei que conto com forte apoio da minha base aliada, de cada liderança partidária de nossa base e com os ministros e as ministras que estarão a partir de hoje trabalhando ao meu lado pelo Brasil”.	“[...] É urgente fazermos um governo de salvação nacional. Partidos políticos, lideranças e entidades organizadas e o povo brasileiro não de emprestar sua colaboração para tirar o país desta grave crise em que nos encontramos [...]. As reformas fundamentais [...] uma delas é a revisão do pacto federativo. Estados e municípios precisam ganhar autonomia [...] não sendo artificial como vemos atualmente [...]. Executivo e Legislativo precisam trabalhar em harmonia e de forma integrada. Até porque no Congresso Nacional é que estão todos os votos de todos os brasileiros, portanto, nós temos que governar em	“[...] Montamos nossa equipe de forma técnica, sem o tradicional viés político que tornou o Estado ineficiente e corrupto. Vamos valorizar o Parlamento, resgatando a legitimidade e a credibilidade do Congresso Nacional [...]. [...] Esses desafios só serão resolvidos mediante um verdadeiro pacto nacional entre a sociedade e os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na busca de novos caminhos para um novo Brasil. [...] Uma de minhas prioridades é proteger e revigorar a democracia brasileira, trabalhando

	conjunto”.	arduamente para que ela deixe de ser apenas uma promessa formal e distante e passe a ser um componente substancial e tangível da vida política brasileira, com o respeito ao Estado Democrático”.
--	------------	---

Fonte: elaborado pela autora.

Em comum, as estruturas linguísticas e o léxico selecionados para a composição dos trechos das mensagens analisados são sintomáticos e evidenciam valores democráticos. A argumentação visa a persuadir – é alternativa manipulativa –, constituindo prática social equiparada à manutenção do poder.

A democracia coloca no poder o escolhido da maioria. Nem todo alocutário recebe com entusiasmo a fala oficial: há esperança e vitória para alguns; descrédito e frustração para outros.

6.1 Da “Torre de Donzelas”⁵⁸ ao Alvorada – as coalizões equivocadas da presidente Dilma: uma estrela cadente

“Os homens percorrem muitas vezes caminhos abertos por outros homens, e suas ações são muitas vezes imitações, ainda que não seja possível seguir inteiramente o caminho de alguém, nem se igualar em virtude àquele que se imita, um homem prudente deve sempre seguir por caminhos abertos por grandes homens e imitar aqueles que mais se destacaram a aproximar-se dele tal como o arqueiro que mira no alvo muito acima, atingir o alvo desejado. Digo, portanto, que nos principados, onde se estabelece um novo príncipe, a dificuldade para mantê-lo será maior ou menor, conforme for mais ou menos virtuoso aquele que o conquista. É como a transformação de um homem privado em príncipe, pressupõe sorte ou virtude.”

(MAQUIAVEL, 2019, p. 96).

A vitória de Dilma Rousseff em 2011 foi, certamente, o maior triunfo eleitoral de Lula. Uma figura pouco conhecida da população até meses antes do pleito, sem traços carismáticos, obteve nas urnas uma pontuação próxima à de seu padrinho político: 56% no segundo turno. Oriunda da equipe do ex-presidente, Dilma exerceu o

⁵⁸ Dilma Rousseff foi condenada a seis anos de prisão e teve seus direitos políticos cassados por dez anos. Cumpriu pena no presídio de Tiradentes, conhecido como “Torre das Donzelas”, que reunia um grupo de presas políticas. Após quase três anos na cadeia, teve a pena reduzida e foi solta em 1972.

cargo de ministra-chefe da Casa Civil, adotando uma configuração supraministerial, de viés autocrático, o que lhe valeu a confiança e o apoio de Lula para ser sua sucessora. A aliança⁵⁹ de apoio à eleição de Dilma foi majoritária na Câmara e no Senado, passando de 357 para 372 deputados⁶⁰. Antônio Palocci conduziu a transição que, na parte governamental, mantinha aparente tranquilidade, enquanto, nos assuntos políticos, começava conflituosa – a primeira reunião de equipe excluía os membros do PMDB e provocou reações. Havia uma discreta rivalidade, porém o cenário aparente era favorável e compatível com as expectativas dos aliados.

Em 2011, ainda no primeiro mandato (2011-2016), a então presidente, ao montar sua equipe, escolheu, para ministro-chefe da Casa Civil, Antônio Pallocci, ex-ministro da Fazenda do governo Lula. Todavia, declinou dessa nomeação, uma vez que o representante já enfrentava denúncias de tráfico de influências, consultorias pouco transparentes, dentre outros indícios de corrupção. Foi substituído por Eunice Guerra, burocrata do segundo escalão, também declinada do cargo em meio a denúncias de corrupção; por fim, assumiu o cargo Gleise Hoffmann (PT). Além de Pallocci e Eunice Guerra, outros ministros também foram substituídos em meio a denúncias de corrupção: Wagner Rossi (Agricultura); Orlando Silva (Esporte); Pedro Novais (Turismo) e Mario Negromonte (Cidades).

A coalizão desenvolvimentista conduzida por Dilma, ao promover o enfrentamento do capital financeiro rentista e reforçar o papel indutor do Estado para atrair investimentos privados, viabilizou inflexões no custo do capital, que se refletiram em medidas como a redução das taxas de juros nos bancos públicos e privados. Tal movimento foi um esforço que esbarrou em interesses poderosos, que afetava a lucratividade dos bancos. Dilma empreendeu uma “tentativa republicana” que esbarrou em interesses fortemente enraizados (PINHO, 2016, p. 4). Houve uma iniciativa, ainda que efêmera, de robustecimento das capacidades institucionais do Estado para impor perdas a grupos poderosos, a fim de empecer as tendências de oligarquização e desconcentrar riquezas de grupos avessos à democracia. A coalizão intervencionista, a despeito desta iniciativa, “perdeu a batalha política e ideológica

⁵⁹ Houve uma renovação de mais de dois terços no Senado. O PT ficou em segundo lugar e o PMDB, em primeiro. Na Câmara, a maior bancada foi a do partido da presidente, com 88 deputados, e o PMDB com a segunda (ABRANCHES, 2018).

⁶⁰ No Congresso, o PT, pela primeira vez, tornou-se o maior partido e, no Senado, também obteve grande crescimento, comandaria uma maioria com apoio de dois terços da legislatura em cada casa (PEIXOTO, 2015).

para o mercado financeiro” (ABRUCIO; DURAND, 2021, p. 12), que visa ao retorno da “Santíssima Trindade” macroeconômica e ortodoxa: metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal.

A polarização de ideias e de práticas políticas acerca dos rumos que o país deveria seguir marca o ponto de vista das instituições políticas, das elites estratégicas e das coalizões de governo, resultando nos entraves da gestão de Dilma, que se assentam num modelo de governança favorável à redistribuição, com investimentos como ponto central, em que os custos são altos e os êxitos legislativos, reduzidos, quando comparados aos do governo Lula.

A defesa de políticas econômicas antiéticas também circunda a coalizão governativa. De acordo com Santos e Canello (2015), há uma aliança liberal-rentista atrelada ao capitalismo financeiro especulativo, cuja renda provém das taxas de juros que afastam o investimento financeiro produtivo. Por outra via, existe também uma coalizão novo-desenvolvimentista, que objetiva aglutinar interesses antagônicos de atores estratégicos: empresariado industrial – partidário da flexibilização das relações trabalhistas – e trabalhadores que demandam igualdade social e distribuição de renda. A esse jogo soma-se a desconfiança dos mercados financeiros e do empresariado.

Evidenciou-se a debilidade em formar uma coalizão “minimamente vencedora” (PINHO, 2016, p. 21), tal como fizeram os países asiáticos com a construção do “Bloco Social de Dominação”, relativamente coesa e estável, para regular e estruturar o conflito social em torno das políticas de desenvolvimento no Brasil.

Sei que conto com o apoio dos senhores e das senhoras parlamentares, legítimos representantes do povo neste Congresso Nacional. Sei que conto com o apoio do meu querido vice-presidente, Michel Temer, parceiro de todas as horas. Sei que conto com o esforço dos homens e mulheres do judiciário. Sei que conto com forte apoio da minha base aliada, **de cada liderança partidária de nossa base e com os Ministros e as ministras** que estarão a partir de hoje trabalhando ao meu lado pelo Brasil. (ROUSSEFF, 2015, informação verbal, grifo nosso).

Um discurso presidencial é uma prática social (FAIRCLOUGH, 2001). Quando se analisa uma fala, deve considerar-se a ordem das frases e dos recursos. Em “Sei que [...] meu querido⁶¹”, pode-se inferir proximidade no sentido literal, amado, estimado, expressão íntima. O desejo de demonstrar aproximação para ser entendida

⁶¹ Dicionário online. Disponível em: www.dicionarioonline.com. Acesso em: 10 jun. 2023.

e aceita é reverso ao que será apresentado posteriormente, quando deflagrada a incompatibilidade entre a presidente e seu vice, com as dificuldades de convivência e posteriores discursos nos quais sua fala transfigura acusações de traição por parte do pmdebista que auferiu vantagens com o *impeachment* da então presidente.

Um fato histórico recente põe em alerta e remete a questionamentos sobre a funcionalidade das coalizões: como explicar a derrocada do governo Dilma Rousseff, quando a maior bancada da Câmara dos Deputados e do Senado pertencia a legendas de coalizão e, mesmo assim, a gestão terminou com um *impeachment*?

Em “forte apoio da minha base”, durante todo o mandato, ficou explícita a dificuldade de governabilidade da presidente Dilma, principalmente pela falta de apoio do Legislativo. Em “Ministros e Ministras trabalhando pelo Brasil”, o sentido empregado corresponde a uma noção de totalidade que, para a presidente, parecia satisfatório, porém, em grande parte da gestão, não foi alcançado.

Desde a montagem de seu ministério, as relações com os aliados tornaram-se tensas. O favorecimento aos correligionários excluía naturalmente os aliados e causava obstáculos a coalizão. Dilma tomou posse para administrar um bom legado, que precisava ser desenvolvido. Contudo, não teve capacidade de execução.

Em seus dois mandatos⁶², insistiu em manter Michel Temer (PMDB) como vice, e suas relações com o Legislativo foram conturbadas, especialmente em decorrência de confrontos diretos entre o deputado federal Eduardo Cunha, do PMDB, que se elegeu presidente da Câmara dos Deputados no início de seu segundo mandato. Cunha, que, apesar de ser do mesmo partido do vice-presidente, era opositor ao governo, tinha uma boa rede de apoio e barrava medidas enviadas pelo Executivo; chegou a constituir um grupo de oposição, composto por parlamentares de partidos que tecnicamente apoiavam o governo, apelidado de “Blocão”.

Conforme fala a própria presidente no Senado, no momento da sua defesa no processo de *impeachment*: “No caso específico da Câmara, a Câmara não funcionou. Os projetos que nós enviamos para buscar uma solução para a situação em que nos encontrávamos, ou não eram aprovados ou eram aprovados pela metade” (ROUSSEFF, 2016, informação verbal).

⁶² Seu primeiro mandato foi entre os anos de 2011 e 2014. A coligação que ajudou Dilma a se eleger foi composta por 10 partidos – PRB, PDT, PT, PMDB, PTN, PSC, PR, PTC, PSB e PC do B. Quando reeleita, a coalizão foi composta por PT, PMDB, PSD, PP (Partido Progressista), PR (Partido da República), PROS (Partido Republicano da Ordem Social), PDT (Partido Democrático Trabalhista), PC do B (Partido Comunista do Brasil) e PRB (Partido Republicano Brasileiro).

Preocupada com a dificuldade da retomada do crescimento econômico, a presidente começou a pressionar os bancos públicos pela redução dos juros; os estímulos governamentais tiveram efeitos reversos que assombraram o governo até os seus últimos dias. No Congresso, foi instalada a primeira CPI relevante do governo Dilma, objetivando investigar a corrupção política com centro na empreiteira Delta. O segundo semestre de 2012 foi marcado por conflitos externos às relações entre os poderes, embora sobre elas tivessem impacto greves, campanha eleitoral e o julgamento da Ação Penal do Mensalão – 470⁶³. A agitação política daqueles dias, porém, tinha mais a ver com outro marco na luta contra a corrupção no País, terminava o julgamento da ação penal do Mensalão.

Em fevereiro de 2013, Lula lançou a candidatura de Dilma à reeleição, antecipando a corrida presidencial, um gesto que teria consequências e sem retorno. “Muita gente a mandar não me parece bem”⁶⁴. O governo transformou-se em palanque, o que repercutiu diretamente na coalizão que se desagregou. A resposta da oposição foi imediata: Aécio Neves (PSDB-MG) atacou.

As dificuldades que amedrontariam a presidente durante a corrida pela reeleição não se resumiriam a questões econômicas. O início das investigações sobre as irregularidades em empreiteiras desaguardaria na “Operação Lava Jato”.

A reeleição de Dilma Rousseff, que venceu Aécio Neves (PSDB) em 2014, foi marcada pela fragmentação partidária do Congresso Nacional, com 28 partidos representados no Parlamento. A conjuntura política apresentava uma guinada conservadora e consequente proliferação de partidos nanicos à direita no espectro ideológico. A vitória de Eduardo Cunha (PMDB) à presidência da Câmara dos Deputados ratificava o conservadorismo e os riscos à governabilidade. Diante do Parlamento mais conservador das últimas décadas, marcado pela acentuada fragmentação partidária, as dificuldades de gerenciamento de uma coalizão complexa e heterogênea ideologicamente evidenciaram a falta de autoridade da presidente, sem habilidade política e cada vez mais enfraquecida e isolada politicamente.

A reeleição contou com uma “aliança progressista”, composta

⁶³ Em agosto daquele ano, o STF condenou o primeiro dos réus – João Paulo Cunha (PT-SP). Em setembro, condenou Valdemir Costa Neto e o ex-deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ). Em outubro, o PT recebeu um duro golpe, foram condenados José Dirceu, José Genoíno, Delúbio Soares e Marcos Valério. No fim de novembro, 37 réus na ação penal haviam sido julgados e 25, condenados (ABRANCHES, 2018).

⁶⁴ “Um só chefe, um só rei, é o que nos convém”, assim proclamava Ulisses em *Odisseia* (HOMERO, 2009, p. 88).

principalmente por trabalhadores formais, pobres não organizados, grupos partidários de esquerda e de movimentos sociais e ONGs, porém essa adesão não foi suficiente para sustentar o seu mandato. O conflito com Eduardo Cunha também foi um fator decisivo de instabilidade do segundo governo Dilma, o que ratificou a fragilidade de uma dirigente inábil aos atores e com pouco traquejo político. A saída do PMDB da base governista e a debandada de aliados situados à direita – PP, PTB e PSD – representaram a cartada final para a aprovação do *impeachment* na Câmara.

Nesse contexto, o avanço das investigações da Lava Jato e as explosivas revelações premiadas levaram Dilma a reagir. Em coletiva à imprensa, afirmou que faria “todo o possível para ressarcir o país. Se houve desvio de dinheiro público, nós o queremos de volta. Se houve não, houve, viu?!⁶⁵

Entretanto, a impopularidade chegou para ficar logo após o início do novo mandato. As promessas vazias da segunda campanha custariam um alto preço e seriam pagas. Dilma se tornou prisioneira de uma conjuntura irremediável:

Adotou a estratégia de palanque, que dava certo para Lula. Para ela, não tinha chance. Desviou de problemas, atribuiu todas as mazelas do momento a conjuntura das forças nacionais e internacionais externas a seu governo. Com a inflação represada, sob irresistível pressão ascendente e um quadro fiscal deplorável, os resultados do seu governo foram desastrosos. (ABRANCHES, 2018, p. 296).

Incapaz de comandar seu próprio partido, Dilma não encontrava caminho de negociação no Legislativo. As medidas de ajuste fiscal propostas foram desfiguradas, e os planos do governo quanto ao cálculo das pensões, descaracterizados. A cúpula do PT estava sob constante ameaça. No Judiciário, os inquéritos sobre o esquema de corrupção empresarial e política da Petrobrás avançavam, comprometendo membros da coalizão. Lula já era réu em Curitiba. Dirceu e vários outros líderes estavam condenados. Nos bastidores, a palavra *impeachment* já era sussurrada em conversas informais. A mídia e as redes sociais transmitiram um pronunciamento no qual a presidente defendeu sua gestão e a transparência de seu governo e, quando questionada sobre a possibilidade de afastamento, alegou que eram ínfimas as possibilidades, afirmando que “há que caracterizar razões [...]” e alertando que “terceiro turno das eleições para qualquer cidadão brasileiro não pode

⁶⁵ Fala exibida na Rede Globo, no Jornal da Globo, após a posse da presidente.

ocorrer a não ser que se queira uma ruptura democrática” (ROUSSEFF, 2015, informação verbal).

O Legislativo estava dividido de modo irreconciliável. Esse conflito chegou às ruas via associações da sociedade civil de corte liberal ou centro-direita que movimentaram um “contra-ataque” revanchista da CUT e do MST, que, com suas bandeiras e camisas vermelhas, acusavam os rivais de “golpistas perdedores das eleições de 2014”. O conflito era generalizado, e o “Fora Dilma” virou o grito de guerra política. A partir desse ponto, as polarizações social, política e parlamentar haviam selado o destino da presidente. Eram escassas as possibilidades de conciliação.

Ainda relutante, a presidente reconheceu alguns equívocos ao afirmar: “É possível que a gente tenha cometido alguns erros econômicos” e “temos a obrigação de abrir o diálogo”. Dilma ainda minimizou os casos de corrupção e advertiu sobre as tentativas de desestabilizar seu governo (ABRANCHES, 2018, p. 299).

Nesse meio tempo, o vice, Michel Temer, articulou politicamente, de modo vitorioso, a coalizão, pacificando os ânimos e aprovando o ajuste fiscal em resultado apertado. Negociou cargos para o PMDB e obteve disciplina do PT. A tensão com o Congresso promovia maiores custos às coalizões e erosão no apoio governista. As contas públicas foram confrontadas pelo Tribunal de Contas da União, que pediu explicações à presidente.

Um delicado quadro institucional se delineou: a sociedade mobilizada, o Congresso polarizado, o Judiciário pressionado, o Executivo acuado, com alta probabilidade de ruptura num contexto de dissonância entre promessas de campanha, crise econômica e escândalos de corrupção que culminaram com o *impeachment* presidente, seguido de uma grave crise de legitimidade dos principais partidos políticos.

A incompatibilidade entre Dilma e seu vice estava expressa nas contrariedades constantes entre as personalidades: “a presidente nunca deu ao vice a autonomia que sua vaidade e seus interesses políticos demandavam” (ABRANCHES, 2018, p. 303). Esquivava-se até mesmo das deferências de cúpula. Temer era visto com desconfiança pelos ministros do PT. Após muitas idas e vindas, manobras e procedimentos barrados pelo STF, em 2 de dezembro, o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, acolheu o pedido de *impeachment* contra Dilma, protocolado por Hélio Bicudo (ex-PT), Miguel Reale Jr. (PSDB) e Janaína Paschoal, do Departamento de Direito Penal da USP. Dentre as sessões que transcorreram

durante a formalização do processo de *impeachment*, interessa destacar a histórica e inédita participação da presidente afastada em sessão do Senado, atuando como órgão do Judiciário para se defender e ser inquirida. Ao contrário de Collor, Dilma confrontou seus juízes.

Ouvi [...] críticas duras ao meu governo a erros que foram cometidos e a medidas e políticas que não foram adotadas. Acolho com humildade. Como todos, tenho defeitos e cometo erros. Entre meus defeitos não está a deslealdade nem a covardia. Não traio compromissos que assumo. Os princípios que defendo ou os que lutam ao meu lado. (ROUSSEFF, 2016, informação verbal).

Sem deixar espaço para dúvidas, essas palavras estavam direcionadas a seu vice, membros da coalizão e ministros do seu governo. Seus antigos aliados.

É por ter a minha consciência tranquila em relação ao que fiz no exercício da Presidência que venho aqui pessoalmente, na presença dos que me julgam, olhar diretamente nos olhos de V. Ex e dizer [...] que não cometi nenhum crime de responsabilidade. Nada do que estou sendo acusada injusta e arbitrariamente. (ROUSSEFF, 2016, informação verbal).

A crise que levou o governo Dilma ao *impeachment* comporta diversas explicações. Sem prejuízo a demais fatores, dois elementos, especificamente sobre a relação Executivo-Legislativo, devem ser considerados: a fragmentação partidária e a alta reatividade comportamental do Legislativo. Em relação à teoria das coalizões, o número de atores envolvidos nas negociações era alto. O Brasil atingiu, em 2014, o maior número de partidos efetivos no Legislativo do mundo. A alta fragmentação partidária representa grandes custos e demanda forte poder de negociação.

6.2 Coalizões de rescaldo no governo do intolerável

“Meus heróis morreram de overdose, meus inimigos estão no poder.”
(CAZUZA; FREJAT, 1988).

“[...] Disso decorre que, todas as vezes em que os inimigos têm oportunidade de atacar, atacam com entusiasmo, enquanto os aliados defendem com timidez, de modo que, em sua companhia, o príncipe encontra-se instável”.
(MAQUIAVEL, 2019, p. 112).

O *impeachment* de Dilma eleva ao poder seu vice, Michel Temer, que, logo

ao assumir o comando da nação, adota medidas austeras, dentre as quais está a PEC das reformas trabalhista e previdenciária, sinalizando uma guinada ao neoliberalismo e uma consequente estagnação econômica.

Nesse âmbito, o Brasil experimentou a combinação de diferentes fenômenos. Por um lado, baixo crescimento econômico, alto déficit fiscal e desemprego, assim como numerosas investigações por corrupção. De outro, o governo Temer obteve uma base sólida de apoio no Congresso; apesar da impopularidade e das denúncias contra o presidente, o Executivo foi capaz de aprovar reformas significativas em pouco tempo.

Nesse sentido, se a base de apoio ao governo estava desmontada em 2016, durante a gestão de Dilma, no ano seguinte, o que se observou foi um presidente com uma coalizão de apoio disciplinada e majoritária, que garantiu um alto êxito legislativo das iniciativas presidenciais. Seu sucesso na negociação das reformas foi impressionante, dada as negativas conjunturas política, social e econômica que caracterizavam o país à época.

Em seu discurso de posse, o tom de legitimação foi preponderante:

[...] assumo a Presidência do Brasil, após decisão democrática e transparente do Congresso Nacional. O momento é de esperança e retomada da confiança... É hora de unir o país e colocar interesses nacionais acima dos de grupo. Esta é a nossa bandeira. (TEMER, 2016, informação verbal).

De modo direto, o recém-empossado informa quem está no comando, reforçando o caráter legalista institucional e implicitamente combatendo a acusação de golpe. Sinaliza também a necessidade de unir o país em torno de interesses comuns (bandeira remete ao sentido de padronização/simbologia⁶⁶: visa a estabelecer relações de dominação e interligar indivíduos numa identidade coletiva independente das divisões ou das diferenças que possam separá-los).

[...] É urgente fazermos um governo de salvação nacional. Partidos políticos, lideranças e entidades organizadas e o povo brasileiro hão de emprestar sua colaboração para tirar o país desta grave crise em que nos encontramos... As reformas fundamentais... uma delas é a revisão do pacto federativo. Estados e municípios precisam ganhar autonomia... não sendo artificial como vemos atualmente... Executivo e legislativo precisam trabalhar em harmonia e de forma integrada. Até porque no Congresso Nacional é que estão todos os votos de todos os brasileiros, portanto, nós temos que governar em conjunto. (TEMER, 2016, informação verbal).

⁶⁶ Thompson (1995, p. 85).

As estratégias de universalização presentes no discurso do ex-presidente geralmente ocorrem quando acordos institucionais que servem a interesses de grupos são apresentados como universais. Um governo que traga autonomia aos entes da federação foi pensado desde a primeira gestão do PT, porém ainda não há recursos financeiros suficientes para que o município se torne independente. O montante de recursos recolhidos não abrange os gastos. A conta não fecha, visto que a descentralização administrativa ainda está em processo. Nesse contexto, as reformas foram empurradas por Temer e causaram uma guinada ao modelo neoliberal.

Michel Temer conseguiu, então, pela via do presidencialismo de coalizão, angariar votos de uma composição partidária altamente fragmentada e aprovar sua agenda com o apoio sólido e majoritário no Congresso Nacional em 2017.

Nesse sentido, o que explica o fato de um governo que atingiu patamares de avaliação menores que presidentes que sofreram *impeachments*, além de ter se mantido de pé – o que já revela uma façanha –, retomar os poderes de agenda e impor suas preferências ao Congresso, aprovando reformas impopulares?

O governo Temer aprovou lei que estabeleceu limites para o endividamento público (Lei do Teto), reformas do Ensino Médio, trabalhistas, do marco regulatório do pré-sal etc. Além dessas reformas, na Presidência, Temer sepultou, com grande êxito, dois pedidos que autorizavam o Supremo Tribunal Federal a investigar o presidente por corrupção e desvios. Nessa toada, de acordo com levantamentos do Instituto DataFolha, em setembro de 2017, o percentual dos que avaliavam o governo como ótimo/bom era de 5%.

O governo Temer divide-se pelo menos em três fases distintas: coalizão de rescaldo (nascida da articulação do *impeachment*); acordo de conveniência – quando se vê acuado após vazar conversas com Joesley Batista, dono do grupo JBS, época em que o presidente se viu enredado em escândalos de corrupção e precisou negociar novos acordos de coalizão fazendo maiores concessões a fim de se blindar contra um possível inquérito; e, por fim, a etapa do Temer pré-eleitoral, em 2018, refém do acordo de conveniência, que tentou articular acordo para aprovar reformas como a da Previdência e fracassou. Assim, o presidente ficou isolado e o Congresso, paralisado.

De acordo com Abranches (2018), três decisões principais refletem a dinâmica do presidencialismo de coalizão definido por Temer: na primeira fase, a aprovação da emenda que fixou o teto dos gastos públicos; na segunda, as duas votações nas quais a Câmara blindou o presidente e o pôs fora do alcance do

Supremo Tribunal Federal; e, por último, a PEC do teto dos gastos público.

A explicação para o sucesso da aplicação da agenda de Temer reside na estratégia presidencial na administração de sua coalizão, produzindo um alinhamento das forças políticas favorável à autoproteção contra as instituições de controle. Temer montou uma coalizão minimamente vencedora (não heterogênea ideologicamente e – o que é mais importante – com uma alta taxa de coalescência), destoando dos últimos presidentes petistas que adotaram coalizões heterogêneas ideologicamente e com baixas taxas de coalescência.

No governo Lula, há grande desproporcionalidade na partilha de poder. Segundo Quintela (2021, p. 32), “Lula entregou 60% (21 dos ministérios) para seu partido, Dilma, embora menos monopolista, destinou 46% (17 dos ministérios) para o PT. Aliados como o PMDB, uma força expressiva no Congresso, ficariam com 37% (6 dos ministérios), sendo sub-recompensados”. Essa “injustiça” alocativa reproduz-se nos cargos burocráticos de livre nomeação. Assim, o PT “[...] ocupou mais de 66% dos cargos de livre nomeação (DAS) na burocracia federal, relegando os demais partidos da coalizão” (PREREIRA, 2017, p. 234).

O governo de Temer, então, fomentou vitórias estratégicas: as eleições da Câmara com um aliado (Rodrigo Maia – DEM-RJ) e do Senado (Eunício Oliveira – PMDB-CE) e o rearranjo do governo, aproximando-se mais do Congresso e retomando os poderes de agenda do presidencialismo de coalizão.

Contrariando os governos petistas que o antecederam, a distribuição ministerial entre os parceiros da coalizão compartilhou poder e reduziu o espaço do partido do presidente, que ocupava apenas 30% dos recursos, reduzindo os custos da governabilidade e maximizando o apoio parlamentar com esforço relativamente baixo, permitindo-lhe, assim, aumentar o número de propostas do Executivo e o sucesso de suas aprovações fazendo que Temer coordenasse a baixo custo a sua coalizão.

Em “Não fale em crise: trabalhe!” e “Bom Brasil para todos nós, chegaremos a “Ordem e Progresso”, são perceptíveis jargões motivacionais que Temer citava como lema de seu governo. Na tarde de sua posse, propôs uma reflexão profunda sobre os rumos da nação:

[...] não se pode olhar para frente com os olhos de ontem. É o presente e o futuro que nos desafiam. [...] Faço questão de declarar meu absoluto respeito institucional à senhora presidente Dilma Rousseff. E espero que sirva de

exemplo. Não discuto aqui as razões pelas quais foi afastada [...] sublinho o respeito às instituições e a observância à liturgia nas questões, no trato das questões institucionais. (TEMER, 2016, informação verbal).

Os trechos acima contrastam com o cenário discursivo de alegria e confraternização pelo alcance da vitória com o afastamento da titular (impossível descrever com precisão ainda que as palavras estejam literalmente transcritas).

Confiança, esperança e crescimento expressam o clima que o orador quis transmitir à nação. O tom autoritário e confiante e a postura séria e convicta projetam a imagem institucional ilustrada pela bandeira nacional ao fundo. Logo adiante, os temores populares foram confirmados. Não haveria retrocesso nas mudanças insinuadas durante o mandato interino.

A classe política que esteve majoritariamente unida contra Dilma e pró Temer, apesar das inúmeras denúncias de envolvimento de nomes expressivos da coalizão do governo em denúncias de corrupção e desvios, não via como cálculo racional abandoná-lo naquele momento por outro nome que não oferecesse as mesmas certezas quanto às posições de poder e “proteção”. A forte identidade ideológica representava autodefesa contra as instituições de justiça que existem para investigar, julgar, condenar e punir os corruptos. O mesmo sucesso não foi possível em suas relações com a sociedade – Temer tornou-se um líder impopular. A desaprovação alcançava mais de 51% em janeiro de 2017⁶⁷, e a crise se aprofundava e complexificava. Em uma demonstração de fadiga democrática, o país não parava de ser surpreendido por revelações obscenas.

Em 26 de junho de 2017, o presidente foi formalmente denunciado pelo procurador Rodrigo Janot por crime de corrupção. Na Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCI) começou a examinar o pedido de autorização do STF para processar o presidente, que tentou contornar a situação manobrando a comissão. Não funcionou. O parecer do relator, Sergio Zweiter, na CCI, deferindo a abertura do processo, comprometeu seriamente a imagem de Temer, o qual deixou de agir nos bastidores, tornando-se refém da coalizão: “fadado a pagar indefinidamente e cada vez mais para obter o mesmo benefício.” (ABRANCHES, 2018, p. 336).

Nesse sentido, “Engana-se quem acredita que, nas relações entre grandes

⁶⁷ Bresciani (2017).

homens os benefícios novos fazem esquecer as injúrias velhas” (MAQUIAVEL, 2009, p. 36). Na defensiva, os custos aumentam. Os aliados se dispersam, e o presidente torna-se refém de sua base, pois precisará dela para se manter no cargo. Foi o que aconteceu com Temer. A agenda presidencial depende da liderança de um líder sobre uma coalizão majoritária de parlamentares, entretanto Temer não a tinha. Assim, seu envolvimento nos escândalos e sua desaprovação social concorreram para torná-lo figurante no Executivo.

6.3 “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” – um “mito” em rota de colisão

“É fácil persuadir um povo de algo, difícil mantê-lo persuadido disso [...] Esses homens mantêm-se no poder por vontade e disposição unicamente de quem lhes concedeu esse poder, razões tão volúveis quanto instáveis, e não sabem, manter-se nessa posição. Não sabem por que não sendo homens de grande inteligência e valor, tendo vivido sempre como homens comuns, é pouco provável que saibam comandar.”

(MAQUIAVEL, 2019, p. 109).

“Evangelizar é dizer verdades ao poder, fazer política é conquistar poder para defender a verdade.”

(LILLA, 2001, p. 76).

Sob muitos aspectos, a eleição de 2018 mudou a configuração política do Congresso Nacional. A maré conservadora que varreu o país fez que partidos com perfil de direita superassem os de centro e os de esquerda e se tornassem o maior bloco nas duas casas, conquistando mais de 50% das cadeiras tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal.

Uma legenda até então inexpressiva, o Partido Social Liberal (PSL), em 2018, elegeu o presidente da República e tornou-se a segunda maior bancada da Câmara. Essa mesma onda provocou uma renovação de 52% na Câmara e de 85% no Senado (DIAP, 2018).

Minoritário, o presidente Bolsonaro, recém-eleito, alardeava sua aversão à “velha política” e à tradição de coalizões do presidencialismo brasileiro. No que se refere à dinâmica congressual e à relação entre os poderes Executivo e Legislativo, o país parecia estar diante de um novo modo de fazer política no tocante à montagem das coalizões, mas, por outro lado, traria de volta os militares ocupando cargos de

poder.

“O capitão montou um ministério no qual pouquíssimos integrantes tinham relações com partidos”, segundo Avritzer (2021, p. 11). Conforme havia definido em seu discurso de posse: “[...] montamos nossa equipe de forma técnica, sem o tradicional viés político que tornou o Estado ineficiente e corrupto.” (BOLSONARO, 2019, informação verbal).

Convém ressaltar que, por tratar-se de transcrição, não se é capaz vislumbrar aspectos verbais notados no vídeo de transmissão, tais como a satisfação do presidente recém-empossado pela concretização de uma expectativa – a emoção é visível pela rouquidão e por tosses que entrecortam a fala durante o discurso. Bolsonaro não tem uma boa dicção no início do mandato. Não é necessário ter formação específica para evidenciar tal dificuldade. Contudo, com o decorrer de seu governo, foi se tornando mais preparado para discursar publicamente.

O presidente quase não utiliza vocativos, diferente de seus antecessores – Dilma com “Meus queridos” e Temer “Meus amigos”. Bolsonaro opta pela linguagem formal, prioritariamente em 3ª pessoa; apesar disso, demonstra que a mensagem foi mais voltada às pessoas presentes ao discurso, em clima de formalidade.

Volto a esta Casa, não mais como deputado, mas como presidente da República Federativa do Brasil, mandato a mim confiado pela vontade soberana do povo brasileiro. Hoje, aqui estou, fortalecido, emocionado e profundamente agradecido a Deus, pela minha vida, e aos brasileiros, que confiaram a mim a honrosa missão de governar o Brasil, neste período de grandes desafios e, ao mesmo tempo, de enorme esperança. Governar com vocês. (BOLSONARO, 2019, informação verbal).

A ideia das esperanças renovadas ao tratar dos agradecimentos à equipe da Santa Casa remonta ao episódio da “fachada”, amplamente explorado em sua campanha e utilizado para justificar a ausência do então candidato aos debates com os presidencialistas. Há euforia (aspecto verbal observado apenas na transmissão em vídeo), entre amigos, familiares e aliados, e Bolsonaro apontou ações cruciais em seu governo, dentre os quais se destacam: “[...] valorizar a família, respeitar as religiões e nossa tradição judaico-cristã, combater a ideologia de gênero⁶⁸, conservando nossos

⁶⁸ “Uma “ideologia” que atende a interesses políticos e sexuais de determinados grupos, que ensina, nas escolas, a crianças, adolescentes e adultos que o gênero (o sexo da pessoa) é algo construído pela sociedade e pela cultura, as quais eles acusam de patriarcal, machista e preconceituosa. Ou seja, ninguém nasce homem ou mulher, mas pode escolher o que quer ser, pois comportamentos e

valores. O Brasil voltará a ser um País livre das amarras ideológicas” (BOLSONARO, 2019, informação verbal).

O tema religioso permeou o processo eleitoral de 2018 como resultante da polarização ideológico-moral. A palavra “Deus” aparece sete vezes no discurso do presidente. Além de enaltecer a divindade, provoca no receptor a sensação de humildade e, acima de tudo, a figura do “Messias” quando associado ao “milagre” da salvação da facada. Em “Servir a pátria só está sendo possível porque Deus preservou a minha vida” (BOLSONARO, 2019, informação verbal), revela-se uma exaltação messiânica. Há também conotação populista de produção de antagonismos – o outro é mau –, seguindo a trajetória dialética hegeliana e na condição da historicidade quanto à tentativa de remeter a centralidade do sujeito enquanto resposta direta do Sagrado fundamentado na Bíblia e na Constituição.

O comportamento de Bolsonaro com relação a partidos é peculiar. Em 1988, foi eleito vereador no Rio de Janeiro, pelo Partido Democrata Cristão (PDC). Dois anos depois, chegou à Câmara também pelo PDC. Posteriormente, passou por PRP/PPB, PTB e PFL e voltou ao PP (ex-PPB) e ao PSC. Em 2018, já na disputa eleitoral, filiou-se ao Partido Social Liberal (PSL). Vendo a dificuldade de transformar o PSL num partido próprio, completamente comandado por ele, abandonou a sigla em novembro de 2019. Tornou-se, então, um presidente sem partido (AMADO, 2019).

No caso do governo Bolsonaro, o vínculo entre partidos e democracia pode ajudar a compreender como se deu a relação do presidente com as agremiações políticas, uma vez que abandonou a sigla pela qual foi eleito, já que sua administração preferiu não construir uma coalizão, aproximando-se das Forças Armadas.

No dia a dia, no governo, a relação oscilou entre o distanciamento e o desprezo a uma das instituições mais importantes para o funcionamento dos regimes democráticos (AMADO, 2019). A partir daí, começou a ventilar a possibilidade de criar uma agremiação, o “Aliança pelo Brasil”. Em agosto de 2020, fez um comentário digno de quem nunca nem ao menos pensou em ser um empreendedor partidário. Em “live” na internet, declarou: “difícil formar um partido, não é impossível, mas é difícil, burocracia enorme. [...] Então, não posso investir 100% no Aliança, em que pese o esforço de muita gente pelo Brasil” (BOLSONARO, 2020, informação verbal).

Às vésperas da eleição de 2022, o então presidente anunciou sua filiação

definições do ser homem ou mulher não são coisas dadas pela natureza e pela Biologia, mas pela cultura e pela sociedade, segundo a ideologia de gênero (BACARJI, 2013).

ao Partido Liberal (PL), marcado por uma trajetória de escândalos de corrupção. Sob Bolsonaro, a sigla emplacou a deputada Flávia Arruda (PL-DF) no comando da Secretaria de Governo e fez indicações também para o Ministério da Saúde, o Banco do Nordeste e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Após praticamente um ano sem legenda, o presidente, em seu discurso, comemorou o fato de “conseguir livrar o Brasil da esquerda” (BOLSONARO, 2021, informação verbal). Por outro lado, alguns nomes ligados ao novo partido do presidente foram alvos de inquéritos que tramitam no Supremo, suspeitos de envolvimento com os chamados atos antidemocráticos e a disseminação de *fake news* nas redes sociais.

Nesse sentido, a Carta de 1988 substitui o velho “todo poder emana do povo e em seu nome será exercido” pelo inovador “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (RIBEIRO, 2017, p. 96). Assim, a estabilidade mínima do político requer que, mesmo quando não haja reconhecimento numa autoridade com seus eleitores, pelo menos seja reconhecido como autoridade a quem se pode dirigir uma fala. Nesse caso, ainda haverá uma identidade simbólica do espaço social como determinado pela política.

Segundo Cheibub (2004), governos de minoria não são necessariamente ineficazes no presidencialismo. Eles podem funcionar se partidos que não integram o ministério avaliam ter ganhos políticos ao votar com o presidente. Nessa situação, pode haver uma coalizão legislativa diferente da governamental ou da ministerial. Se o partido do presidente está politicamente próximo dos partidos com os quais constitui maioria legislativa, a formação de uma coalizão ministerial majoritária pode não ser necessária e o presidente poderá, cedendo à política, manter todas as pastas sob seu controle.

Existiriam várias formas de manter sua base unida sem cotidianamente tentar deslegitimar alguns pilares da democracia representativa, como a separação de poderes e o fato de que, no sistema presidencialista, existe uma representatividade *dual*, na qual o Congresso e o presidente foram eleitos pelo povo diretamente (LINZ, 1991).

Chega-se, portanto, à primeira explicação para a forma como Bolsonaro lida com partidos políticos na primeira metade do seu mandato. Aparentemente, o presidente não vê, na democracia representativa, um regime eficaz. Desse modo, repete, na mídia e nas redes sociais, que “quem manda é ele” e que recebeu votos

para implementar o programa para o qual foi eleito. Ao fazer isso, dá vazão a uma visão hobbesiana de democracia, na qual a maioria dos votos válidos lhe daria legitimidade para fazer o que quisesse, sem nenhum controle ou negociação necessária.

A lealdade pessoal ao chefe é mais valorizada do que o compartilhamento de poder de maneira institucionalizada. Contribuiu para essa visão o fato de que o governo Bolsonaro encontrou nas Forças Armadas uma organização capaz de suprir, ao menos do ponto administrativo, os partidos políticos. Diante da dificuldade de montar a máquina governamental sem recorrer, de maneira formal, aos partidos, o presidente aproximou-se de militares da ativa e da reserva como forma de preencher o vazio administrativo.

O governo Bolsonaro também entrou em uma cilada na qual as próprias forças que o levaram ao poder ajudaram a criar: a inconsistência formal da “nova política”. Não há definição sobre o que seria essa “nova política”. No entanto, ela parece estar ancorada na negação da “velha política”, um modelo arquitetado por governos anteriores mais recentes, a exemplo do ocorrido na gestão de Lula da Silva e Dilma Rousseff quando pactos controversos entre os poderes Executivo e Legislativo foram forjados no “toma lá, dá cá”, para compra de apoio do Legislativo por parte do Executivo. Tais acordos envolveriam recursos oriundos de fraudes em licitações e outras estratégias forjadas entre representantes do governo, classe empresarial e outros agentes externos. Segundo essa interpretação, a “velha política” seria caracterizada por partidos e políticos sem nenhum interesse na formulação de políticas públicas em um sistema no qual haveria subjugação completa do parlamento (FREITAS, 2013).

Nos primeiros anos da década de 2020, os partidos de direita ocuparam a maioria das cadeiras na Câmara, além disso, trata-se de uma casa predominantemente tradicional (COUTO, 2021). Isso torna possível a condução de um governo conservador minoritário. Para tanto, a condição é a existência de coalizão legislativa disposta a apoiar politicamente as iniciativas do Executivo, o que, por sua vez, exige deste um reconhecimento da distância entre suas preferências e as de seus aliados, bem como disposição para negociar. Como se sabe, esses são atributos escassos no governo Bolsonaro, fato que, ao longo dos primeiros 28 meses de governo, contribuiu para acirrar as diferenças entre o governo e a Câmara.

Nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, transpareceu o desinteresse do governo de negociar com o Legislativo. Em contrapartida,

observou-se uma mudança institucional na direção de um maior protagonismo do Congresso, que, desde 2008, passou a superar o Executivo na produção legislativa, invertendo o quadro prevalecente desde a redemocratização.

Desse modo, a postura do governo Bolsonaro apenas acentuou o tal protagonismo, situação a qual tornou o quadro mais complexo, dado que a Câmara era composta de partidos de médio porte detentores de 5% a 10% das cadeiras. Na ausência de grandes bancadas, esses partidos passam a ser importantes, isolando os grandes partidos. Assim, o jogo congressual passou a depender menos da força parlamentar e mais da capacidade de articulação das lideranças.

Eleito, Jair Bolsonaro ignorou a solução de governabilidade adotada desde a redemocratização expressa na fórmula do presidencialismo de coalizão e avançou numa estratégia de unilateralismo presidencial que estressou as relações entre Executivo e Legislativo, redundando na crescente demanda perante o Supremo Tribunal Federal por contenção dos arroubos do presidente da República (MAGALHÃES, 2021).

Ao final de 2019, havia no STF quase setenta ações questionando iniciativas do Planalto. O Supremo, por sua vez, não respondeu, impondo a primeira derrota ao governo apenas em junho de 2020, ao decidir que o presidente não pode, por meio de decretos, extinguir conselhos que tenham sido criados por lei.

No entanto, inúmeras pautas de interesse do governo não foram enfrentadas pela Corte. A explicação para a contida atuação do STF decorre do fato de que a Corte não arrisca perder o apoio difuso da opinião pública, fundamental para resguardá-la de pretensões de ingerência política ilegítima.

Nesse sentido, o Supremo já havia enfrentado forte reação por parte do Congresso logo nos primeiros meses de governo, quando um grupo de parlamentares eleitos na esteira da operação Lava Jato, que ostentam um discurso de moralização política, propôs abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o Judiciário (Lava Toga). Além disso, a criminalização da homofobia e a reversão de algumas decisões na seara criminal, com reflexos na Lava Jato, também haviam colocado o STF em uma posição mais delicada diante da opinião pública, exigindo que gastasse parte de sua legitimidade.

A primeira derrota durante a pandemia foi imposta pelo ministro do STF Alexandre de Moraes, em uma decisão liminar que suspendia os efeitos da medida provisória que restringia a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Ainda em março de 2020, outro ministro, Luís Roberto Barroso, atendendo a um pedido do partido Rede Sustentabilidade, vetou também, monocraticamente, a campanha denominada o “Brasil Não Pode Parar”, a qual estimulava a população a retomar as atividades e minimizava os efeitos do coronavírus.

Em resposta à sequência de derrotas, o governo passou a escalar a crise político-institucional e articulou um leque de possibilidades de retaliações: do pedido de *impeachment* de ministros à redução do teto de idade, bem como o aumento de ministros do STF. Bolsonaro e seus aliados, porém, não contavam com o apoio do Legislativo e da imprensa, que passaram a influir na opinião pública, limitando as possibilidades de o Executivo avançar contra o Supremo.

A escala de conflito entre o Planalto e o STF se deu, portanto, no campo da informalidade. De um lado, Bolsonaro não parecia cogitar render-se diante da frente institucional de resistência democrático-constitucional que o STF conduziu ao lado de importantes lideranças políticas. De outro, o Supremo mergulhava em um conflito interno, que inúmeras vezes opunha as ações e as declarações de harmonização de Dias Toffoli, então presidente da Corte, com as decisões vigorosas de Alexandre de Moraes e Celso de Melo, relatores dos procedimentos criminais que colocavam o governo Bolsonaro e sua base de sustentação sob suspeição.

Nesse contexto, as retaliações do governo tornaram-se mais diretas, e o nível de severidade aumentou: Bolsonaro chegou a afirmar publicamente que a determinação de Alexandre de Moraes foi política e quase gerou uma crise institucional, lançando suspeitas sobre o processo de nomeação do próprio Alexandre de Moraes, que, segundo o presidente, também tinha traços de personalidade, tendo em vista sua amizade com o ex-presidente Temer (MAZUI, 2020).

No domingo daquela mesma semana, durante mais uma manifestação flagrantemente antidemocrática em Brasília, apoiada pelo presidente, Bolsonaro pediu a “Deus que não tenhamos problemas nesta semana porque chegamos no limite”, afirmando que as Forças Armadas estavam ao seu lado e que não seriam mais admitidas interferências (BOLSONARO, 2020, informação verbal). No dia seguinte, Mourão, seu vice, deu uma declaração afirmando que o STF havia ultrapassado seus limites e que os poderes deveriam “buscar harmonizar e entender o limite da responsabilidade de cada um”, mas contemporizou destacando seu compromisso com a democracia (CARVALHO, 2020).

O quadro de atrito entre o Supremo e o Planalto seguiu se agravando

durante as ações no curso dos inquéritos das *fake news* e dos atos antidemocráticos. No final de maio, Alexandre de Moraes determinou o cumprimento pela Polícia Federal (PF) de mandatos de busca e apreensão contra empresários e blogueiros aliados de Bolsonaro. No dia seguinte, o então presidente compartilhou, em suas redes sociais, um vídeo no qual o jurista Ives Gandra defendia a possibilidade de as Forças Armadas atuarem como “poder moderador” e, além disso, exclamou diante de jornalistas: “Acabou porra! Me desculpem o desabafo. Acabou! Não dá pra admitir mais atitudes de certas pessoas individuais, tomando de forma quase pessoal certas ações” (BOLSONARO, 2020, informação verbal).

Mas não havia acabado. Duas semanas depois, Moraes determinou a quebra do sigilo fiscal de parlamentares apoiadores de Bolsonaro no inquérito que investiga o financiamento de manifestações antidemocráticas, o que levou novamente a uma reação imediata por parte do presidente: “Eles estão abusando, isso está a olhos vistos [...] Está chegando a hora de colocar tudo em seu devido lugar” (BOLSONARO, 2020, informação verbal).

No final de maio de 2020, outro capítulo da novelesca tensão entre o Executivo e o Judiciário foi protagonizado pelo então decano da Corte Celso de Melo. No contexto das investigações sobre as supostas intervenções de Bolsonaro na PF, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Verde (PV) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) requereram a apreensão do celular do presidente. Segundo informações dos bastidores, o presidente ficou transtornado com a notícia e convocou seus ministros militares para uma reunião em seu gabinete, anunciando sua decisão: “Vou intervir no STF!” (GUGLIANO, 2020).

Não houve interferência, porém o STF não saiu ileso. A resposta ao STF veio por meio de uma nota assinada pelo General Heleno, ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional, na qual foi dito que a apreensão do celular do presidente era: “uma evidente tentativa de comprometer a harmonia entre os poderes e poderá ter consequências imprevisíveis para a estabilidade nacional” (MAZUI, 2020, *on-line*). Em apoio a essa nota, seguiu-se uma carta assinada por militares da reserva manifestando “a mais completa, total e irrestrita solidariedade” ao general e criticando o STF, cujas sucessivas arbitrariedades “trazem ao país insegurança e instabilidade, com grave risco de crise institucional com desfecho imprevisível, quiçá, na pior hipótese, guerra civil” (JUNQUEIRA, 2020, *on-line*).

As derrotas no STF nada têm a ver com políticas públicas ou com a agenda

do governo propriamente, mas sim com as investigações criminais que tanto o afetavam quanto a seus familiares e aliados diretos. Nesse sentido, Bolsonaro intensificou as negociações com o Centrão, inaugurando uma nova etapa de seu governo, mas também de suas relações com o Supremo.

O protagonismo judicial e a correlata centralidade do STF na vida política nacional induziram a uma crescente preocupação dos governos com o processo de indicação dos ministros. No caso de Bolsonaro, o STF recebe especial atenção não apenas porque na Corte aportam temas relacionados à sua agenda ultraconservadora no campo dos costumes, mas também pelas suspeições que pairam sobre o governo que podem disparar competência penal do Tribunal.

Não por acaso, o presidente chegou a afirmar que sua indicação para o STF seria de um nome “terrivelmente evangélico” (CALGARO; MAZUI, 2019), mas, em outra oportunidade, manifestou a intenção de nomear para o cargo o Procurador Geral da República Augusto Aras, que se tem mantido fiel ao governo (KERCHE, 2021).

O modelo de indicação de um ministro é uma operação complexa, que envolve variáveis referentes à representatividade, à carreira de origem e à capacidade de o presidente antecipar os humores do Congresso, lidando, ao mesmo tempo, com a pressão da sociedade, das associações de classe e dos próprios ministros candidatos.

Sob esse viés, importa a rede informal de sociabilidade dos postulantes e contam cálculos de política menor, pequenos agradecimentos, peculiaridades do presidente, padrinhos poderosos, *marketing* político, além de relações de confiança pessoal com o presidente da República (MARONA; MAGALHÃES, 2021). Os próprios ministros não costumam se envolver na construção do nome do indicado, mas ressalvam algum poder de veto.

Diante disso, Bolsonaro se viu obrigado a renunciar a suas preferências em favor do reestabelecimento de parâmetros mínimos de governabilidade. O acumulado de embates entre o governo e o STF também pesou negativamente em relação aos candidatos preferenciais de Bolsonaro à Corte. Um ministro demasiadamente alinhado à Presidência pode encontrar mais resistência entre seus pares, e isso deve impactar seu desempenho, pelo menos no curto prazo, inobstante todos os instrumentos de poder individual à sua disposição.

Nessa trilha, em 12 de julho de 2021, o ministro Marco Aurélio Melo, decano

mais antigo do STF, pediu aposentadoria compulsória. No dia seguinte, foi publicado no Diário Oficial da União o nome de André Mendonça, indicado pelo presidente, para ocupar a vaga. Ele é pós-graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UNB), mestre em Estratégias Anticorrupção e Políticas de Integralidade e doutor em Estado de Direito e Governança Global pela Universidade de Salamanca, na Espanha. É, também, pastor na Igreja Presbiteriana Esperança, em Brasília. Mendonça participa do governo desde o início do mandato de Bolsonaro, em janeiro de 2019. Foi Advogado-Geral da União de janeiro de 2019 a abril de 2020, quando foi nomeado ministro da Justiça. Em março de 2021, voltou a chefiar a AGU.

Normalmente, uma indicação para o STF, embora passe por um rito constitucional, tem representado um acerto de cúpulas envolvendo basicamente as forças políticas e econômicas. Assim, por não agradar as forças políticas opositoras ao então presidente Bolsonaro, o nome de André Mendonça vem sofrendo forte resistência dos senadores, em especial do senador pelo Amapá, Davi Alcolumbre, atual presidente da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, que tem travado a consolidação do presidente à vaga na Suprema Corte. Passados três meses, Alcolumbre não submeteu André Mendonça à sabatina.

A opção feita por Bolsonaro de governar sem base de apoio parlamentar e manter um posicionamento que privilegia sua base mais radical, em detrimento do diálogo com o Congresso, gerou uma situação inédita no país: a formação de um bloco legislativo majoritário, de centro-direita, não vinculado ao governo. “Uma coalizão que excluía o presidente da República, no sentido de atuar com autonomia frente ao chefe do Executivo” (MELO, 2021, p. 71). Acuado por pesquisas que mostravam uma avaliação ruim de seu governo, Bolsonaro iniciou a aproximação com o chamado “Centrão” – que logo ganhou contornos de uma ação mais ampla no sentido de formar uma coalizão legislativa, ainda que não uma coalizão ministerial.

Sem uma compreensão conceitual de sustentabilidade prática do que seria a “nova política”, apesar da experiência legislativa de décadas do presidente, o governo Bolsonaro se viu refém de seu próprio discurso. Nesse sentido, costurar apoios sólidos com os partidos gerou um custo adicional, o de incorrer no risco de alienar sua base mais fiel de apoiadores e perder seu apelido de “mito”.

Ainda seria possível imaginar que, mesmo sendo adepto da “nova política”, o governo Bolsonaro poderia desenvolver um quadro de apoio formal com alguns partidos, tendo em vista aprovar medidas importantes à reeleição de 2022; no entanto,

não foi isso que aconteceu nos primeiros anos de seu mandato. Com exceção da Reforma da Previdência, não houve outra medida importante que contou com empenho do Congresso, a exemplo das propostas de Reforma Administrativa e Reforma Tributária, que, apesar de todos os esforços empreendidos pelo Executivo, não encontraram apoio para sua aprovação no Congresso.

Nesse cenário, o Poder Executivo virou uma incógnita sob a presidência de Jair Bolsonaro. A formação do governo e a reorganização do Executivo evidenciaram um caráter errático e voluntarista de políticas administrativas e de coordenação do gabinete do presidente, ocasionando crises políticas sucessivas e colapsos administrativos com potencial implosivo da autoridade executiva.

Assim, o ativismo presidencial, ao perseguir a reorientação de políticas públicas por meio da politização radical do Executivo e do unilateralismo presidencial, promoveu o imobilismo e a desarticulação na arena legislativa (ALMEIDA, 2020), o que aponta para a escolha presidencial de fazer do Executivo seu campo de batalha.

Dito isso, a administração Bolsonaro é a que tem, até o momento, a pior taxa de sucesso em aprovação de propostas quando comparada à de seus antecessores com o mesmo período de governo desde 1995. Das 282 propostas legislativas enviadas pelo Executivo ao Congresso, apenas 117 foram aprovadas (41%) entre 1 de janeiro de 2019 e 19 de outubro de 2020.

Credenciado por forte ativismo de seus eleitores, o presidente tornou o Executivo sua principal arena de combate, operando para modificar políticas públicas pela via de decretos e decisões administrativas num ritmo de colisão com os demais poderes. Obstruiu, desse modo, pontes políticas e institucionais com o Congresso e o Judiciário no processo de tomada de decisões.

As ações unilaterais, em alguns casos, acabam criando impasses entre parlamentares, elevando os custos de reversão dessas medidas, o que dá tempo para que o Executivo governe unilateralmente em tais matérias (INÁCIO, 2021). O unilateralismo administrativo é cristalizado no gabinete formado via nomeações políticas com reestruturação organizacional e jurisdicional de suas estruturas. O presidente escolhe os agentes, mas dosa sua discricionariedade: os leais ganham mais autonomia, enquanto outros são cerceados.

A representatividade, tal como referendada na Constituição brasileira de 1988, em seu determinante de que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988), é o apanágio sobre o qual

o presidencialismo de coalizão se assenta. Se o presidente da República é majoritariamente eleito por voto popular, senadores e deputados também representam a vontade do povo, mesmo que essa representação se dê em dimensões de proporcionalidade.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“[...] Nada traz tanta honra a um homem que acaba de se instalar no poder do que criar novas leis e novas organizações, desenvolvidas por ele. Se forem bem fundadas e grandiosas, essas leis o tornam venerando e admirado”.

(MAQUIAVEL, 2019, p. 122).

Esta tese investigou as crises da democracia no presidencialismo de coalizão no Brasil e, para isso, tomou como referência o exame das alianças articuladas nos principais governos das últimas décadas, com destaque para Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, diante das quais a Análise do Discurso Crítica foi o recurso primordial para balizar as reflexões acerca das escolhas dos presidentes sobre a gestão das alianças e a distribuição de cargos.

Com o fito de ponderar sobre estas e outras variáveis, procedeu-se um resgate histórico sobre os ciclos do modelo presidencialista no país, suas peculiaridades e as circunstâncias do aprofundamento dos desequilíbrios da democracia em distintos períodos.

Nesse sentido, a pesquisa constatou que o modelo presidencialista brasileiro obriga a formação de coalizões: é impossível a um presidente obter maioria no Congresso exclusivamente com o seu partido. A votação proporcional de lista aberta e com os estados funcionando como distritos eleitorais únicos faz que, em geral, os brasileiros montem um Legislativo muitas vezes incoerente ou oposto ao Executivo.

Conclui-se, ainda, que no Congresso brasileiro, em média 89,4% dos membros, vota conforme indicação dos líderes (LIMONGI, 2019). Desse modo, o multipartidarismo ocasiona problemas à incorporação de legendas à coligação, especialmente no tocante às abissais diferenças ideológicas. Decorre daí que cada vez mais os eleitores sentem-se traídos e menos representados após as eleições, com a formação crescente de coalizões com princípios inconsistentes.

Os resultados encontrados ao longo deste estudo confirmam a hipótese central de que um presidente na defensiva torna-se refém de sua base, verificando-se isso especialmente no caso de Temer, bem como no governo Dilma, que centralizou decisões estratégicas que envolvem a arena eleitoral, culminando no processo que a levou ao *impeachment*, que se deve muito mais aos erros cometidos na formação de

suas coligações do que propriamente às famosas “pedaladas fiscais”. Se assim fosse, outros presidentes teriam sido afastados, uma vez que cometeram crimes ou erros maiores do que os dela.

Confirma-se, também, a hipótese de que a harmonia entre os poderes é contrariada na prática, haja vista a crescente judicialização da política, fato constatado nas últimas medidas do Judiciário, especialmente durante a pandemia do Coronavírus.

Sob esse viés, as tensões entre os demais poderes se aprofundaram nas últimas décadas, e, apesar do hiper presidencialismo, o Legislativo mantém relativo controle do Executivo, barrando projetos de interesse nacional quando não comunga das pautas ou não partilha da fatia orçamentária. Assim, as dissidências travam e atrapalham o progresso do país, muitas vezes por interesses personalistas que, quando negociados via clientelismo, são resolvidos de modo obscuro, resultando em corrupção e, desse modo, obtendo-se a governabilidade.

Alheio à teoria majoritária, o presidencialismo de coalizão é forte e eficaz e se sustenta em um regime como o brasileiro, apesar das debilidades associadas à ênfase no recrutamento dos ministros e da prevalência de instrumentos de legislação e às extraordinárias fórmulas de negociação prévias e cheias de brechas.

O partidarismo no Brasil é dúbio. Aos olhos do eleitorado, ainda é entendido como polarizado entre esquerda e direita. Essa construção resvala na ideia de bem e mal e foi muito fortalecida nos últimos anos, especialmente nos dois últimos pleitos.

Dessa maneira, o imaginário do País fez crer que a única disputa relevante é para o Executivo. A teoria demonstra que, para o eleitor, o voto ainda é personalista, muito mais do que partidário, fato que reduz a importância das agremiações e pode atribuir algum significado à questão do descompromisso com a agenda legislativa.

Todavia, não há candidaturas apartidárias, e a vaga não é pessoal. Entre os anos de 1990 e o início de 2000, o presidencialismo criou um sistema próprio, permitindo sua automanutenção na perspectiva de coalizões. Por essa razão, paradigmas para futuros estudos devem mover-se diante da lógica de que o atual modelo chegou ao limite: há que se cobrir movimentos não só na base governista, mas avaliar a oposição enfraquecida institucionalmente; basta perceber a constante insatisfação popular com os atuais governos e os pedidos de afastamento dos últimos presidentes. Por mais comum que isso possa parecer na democracia, esse não é o remédio adequado.

Outrossim, embora Montesquieu (2000) tenha pensado que poder freia poder, a interferência do Judiciário sobre o Executivo mostra-se atualmente exacerbada na democracia brasileira. Ainda que isso não tenha sido pontualmente explorado neste estudo, é uma questão flagrante, basta que se observe o contexto.

Destarte, as análises apresentadas permitiram vislumbrar o cenário político marcado por discursos que registram diferentes contextos históricos brasileiros. As peculiaridades de cada líder denotam suas intencionalidades; não houve o objetivo de denunciar a fala rebuscada ou a ausência desta em cada orador; não é esta a função do analista do discurso para a conjuntura necessária do estudo. O que, no entanto, importa, são o direcionamento e a intencionalidade dados. Nesse sentido, foi feito o esforço para tentar captar a mensagem e aliá-la à tentativa de manipulação de poder. A emoção; as medidas anunciadas; os discursos têm tons seletivo. O povo é citado, a fala é para todos. Trata de desemprego, aposentadoria, restabelecimento da economia do país, manutenção de programas sociais, importância da harmonia entre os três poderes, empresariado e população.

Assim, a identificação de interesses e a formação de escolhas concorrem para observar que há limitações na racionalidade dos atores quanto às decisões políticas das coalizões. Outro aspecto do comportamento dos políticos brasileiros que impacta nas alianças é relativo às migrações partidárias; há uma verdadeira epidemia na migração de partidos no cenário político brasileiro (MADEIRA; TAROUÇO, 2013). E a questão das convicções é decisiva nas mudanças de agremiações, especialmente no caso dos deputados da esquerda.

Sob essa ótica, a mudança de partido se tornou endêmica no cenário político brasileiro, e a questão das convicções nas mudanças de agremiações revelou-se confusa. Nesse sentido, dados de pesquisa recente revelam que a maioria das migrações teria como destino um partido situado no interior do mesmo campo ideológico. No caso dos deputados da esquerda, uma minoria optou por partidos ideologicamente conexos. Em contrapartida, a decisão do TSE de 2007 que permite as agremiações reivindicar a vaga diminuiu, assim, o fluxo intrapartidário, embora não tenha eliminado o fenômeno.

As particularidades do modelo presidencialista brasileiro tornam problemáticas sua gestão e as relações entre os poderes, fomentando uma interdependência simbiótica entre Executivo e Legislativo; logo, o sistema é potencialmente conflitual e tendencialmente instável.

Nessa perspectiva, não há um consenso na literatura, porém sugere-se que, por conveniência, o Brasil precisa sepultar o presidencialismo, uma vez que o modelo estaria no limite e sua história resume-se a uma sucessão de crises: o país está há mais de 120 anos tentando aprimorar um sistema sem sucesso, e o parlamentarismo seria talvez a solução; é o único modelo capaz de promover a responsabilização via construção de arcabouço constitucional (*accountability*), um sistema eleitoral que empodere o eleitor aliado à educação política e à capacitação para avaliação de desempenho e prática de justiça punitiva em caso de corrupção e, por fim, descentralização de poder e equidade na distribuição de recursos entre os estados. Há outra vantagem importante no parlamentarismo: a remoção do chefe de governo é menos traumática e, no caso brasileiro, obrigará a tão desejada reforma política, a qual será fundamental para que seja resgatada a credibilidade democrática do país e de suas instituições.

As crises da democracia podem ser amortizadas no modelo parlamentarista. Mas o bom funcionamento do regime exige liberdade individual, economia de mercado, Estado de direito e cidadania participativa. O vácuo deixado pela ausência da participação popular traz consigo o despotismo e o crescimento de normas sociais impostas pelo Estado a fim de regular desde as preferências sexuais até as alimentares dos indivíduos, cada vez mais dependentes do Estado.

Nesse sentido, Arendt (1975) previu, um século antes, ao demonstrar que a morte do animal político, em razão do “laboras”, poderia ocasionar a tragédia da modernidade, em que ninguém estaria ocupado da tarefa de pensar, o coletivo tornando-se inapto para a política, ou seja, um simples consumidor. Tocqueville (2005), por sua vez, aponta a perda de direitos ocasionada pelo desinteresse político – quando se delega ao governo mais poder, não só sobre as decisões políticas, mas sobre a vida cotidiana, ameaça-se a democracia e torna-se o povo acomodado.

O diagnóstico dos pensadores revela as tendências contemporâneas de renúncias a obrigações e deveres cívicos na sociedade democrática e de submissão voluntária ao jugo do despotismo tecnicista governamental. O abandono da política tem outros custos: proliferação e fortalecimento de facções que pressionam por políticas em benefício próprio, corroendo a legitimidade de governos e desestabilizando a democracia; proteção de grupos em detrimento do todo; corporativismo; cooptação; tirania; oligopólios e fortalecimento do populismo: o cidadão desengajado da vida pública é um fantoche nas mãos de líderes carismáticos

ou legalistas e tradicionais que possuem a máquina nas mãos. Nada pode ser mais ameaçador à democracia.

Nessa perspectiva, Aristóteles (1985) avisou que a formação do caráter é elemento essencial para fortalecer a democracia. Senso de dever público, responsabilização e virtude são atributos fundamentais para disciplinar o homem. É por meio da participação em debates e do envolvimento do cidadão comum na política, nas urnas e no voto que o espírito cívico resguardará e restituirá a vida democrática do país. Nesse sentido, a escola precisa formar cidadãos, não doutrinar crianças e jovens. Debater ideias e projetos dentro de uma lógica socrática, na qual a conduta moral está acima da imposição conceitual ideológica e se fomenta a noção de responsabilidade ética pelos destinos pessoal e nacional.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. “Bolsonaro tirou todas as máscaras da campanha”. *In*: LARA, Matheus. “Bolsonaro tirou todas as máscaras que usou na campanha”, diz Sérgio Abranches. **Estadão**, 2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-tirou-todas-as-mascaras-que-usou-na-campanha-diz-sergio-abranches/>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Uma perspectiva de análise política estrutural. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 47-69, 2016.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, Helder. **O outro lado do poder**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; DURAND, Maria Rita Loureiro. Gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o Ministério da Fazenda na experiência democrática brasileira. *In*: XXII Encontro anual da ANPOCS, 1998, Caxambu. **XXII Encontro anual da ANPOCS**. São Paulo: ANPOCS, 1998.
- ABU-EL-HAJ, Jawdat. **Projeto Ceará 2050**: estudo setorial especial: políticas e instituições governamentais. Fortaleza, jun. 2018. Disponível em: <https://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2018/10/ceara-2050-estudo-setorial-especial-sistema-politico-institucional.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 4, p. 7-17, 2014.
- ALBALA, Adrián Nicolas. Política do presidencialismo de coalizão em análise. **Revista de Ciências Políticas**, São Paulo, v.10, n. 5, 2018.
- ALBALA, Adrián Nicolas. Coalition presidentialism in bicameral congresses: how does the control of a bicameral majority affect coalition survival? **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 1-27, 2017.
- ALBALA, Adrián Nicolas. When do coalitions form under presidentialism, and why does it matter? A configurational analysis from Latin America. **Politics**, p. 1-20, 2012.
- ALESP. Assembleia Legislativa de São Paulo. **O percurso da democracia brasileira**. 2010. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=281038>. Acesso em: 29 set. 2022.

ALMEIDA, Alcir. **Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da covid-19**. Brasília: Ipea, 2020.

AMADO, Guilherme. Governo Bolsonaro decreta sigilo sobre visitas no palácio do planalto. **Época**, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://glo.bo/39zVovW>. Acesso em: 20 jan. 2021.

AMORIM NETO, Octavio. Conversas: Octavio Amorim Neto e as Forças Armadas na política. **Canal Meio**, 19 maio 2020. Entrevista concedida a P. Doria. Disponível em: <http://bit.ly/3pxd3de>. Acesso em: 10 de janeiro 2021.

AMORIM NETO, Octavio. Composição e dinâmica do governo Bolsonaro. **Blog do IBRE**, 27 mar. 2019. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/composicao-e-dinamica-do-governo-bolsonaro>. Acesso em: 10 fev. 2021.

AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. São Paulo: Editora FGV, 2018.

AMORIM NETO, Octavio; ACACIO, Igor. **De volta ao centro da Arena: comunidades imaginadas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ANASTASIA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. São Paulo: Record, 2004.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos estudos CEBRAP**, n. 91, p. 23-52, nov. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/mVMCd9J76GBrwtWpCV8zCvM/#>. Acesso em: 10 fev. 2021.

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. 1988-2018: 30 anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naércio; SOUSA, André Portela (Orgs.). **A Carta: para entender a Constituição brasileira**. São Paulo: Todavia, 2013. v. 1.

ARAÚJO, Ricardo Benzaquen de. **Guerra e Paz: Casa grande & senzala e a obra de Gilberto Freyre nos anos 30**. Rio de Janeiro: Editora 34, 2006.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense universitária, 1975.

ARISTÓTELES. **A política**. Brasília: UNB, 1985. *E-book*. Disponível em: https://www.academia.edu/40100781/ARIST%C3%93TELES_A_Pol%C3%ADtica_Editora_Universidade_de_Bras%C3%ADlia_1985. Acesso em: 19 set. 2022.

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. Tradução de Sergio Bath. São Paulo: Martins Fontes, 1966.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da Ciência Política Norte-Americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.

ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n. 17, p. 11-31, nov. 2001.

AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica**: a crise do governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2021.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia: uma análise da crise de 2013 a 2018. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 2, p. 273–289, maio 2018.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie C. A judicialização política do Brasil: Ver além do Constitucionalismo para ver melhor. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 15, p. 69-94, set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/nVfCQd8qFdNGB6KDJpbYdFp/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2021.

AXELROD, Robert. **Confliction of interest**: a theory of divergente goals with applications to politcs. Chicago: Markhan, 1970.

AZEDO, Luiz Carlos. Jair Bolsonaro optou por fazer governo de colisão, e não de coalizão. **Estado de Minas**, 6 mai. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/colunistas/luiz-carlos-azedo/2020/05/06/interna_luiz_carlos_azedo,1144726/jair-bolsonaro-optou-por-fazer-governo-de-colisao-e-nao-de-coalizao.shtml. Acesso em: 15 jan. 2022.

BACARJI, Arlene Denise. **A homossexualidade e o clero**. Rio de Janeiro: PUC, 2013.

BARROS. Thiago Henrique Bragato. **Uma trajetória da arquivística a partir da Análise do Discurso**: inflexões histórico-conceituais. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

BELEM, Carlos. **O ultranacionalismo de Bolsonaro**. 2021. 123 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021. Disponível em: scielo.br/j/rk/a/KWYN3b3JFnjYvw6PTtpjcw/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 16 dez. 2022.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução DE Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Unesp, 1994.

BOBBIO, Norberto. **O que é a Democracia**. Vídeo de 20 de abril de 1986. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JEbMVHFAAEg>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Jean Franco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: UNB, 1998.

BOLSONARO, Jair Messias. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional. **Congresso Nacional**, Brasília 1 jan. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional-brasilia-1-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BORGES, Marília. Sobre coalizões e congresso no presidencialismo. **Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 3, 2019.

BRASIL. **Plano Plurianual do Governo Bolsonaro**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/ministerios/index.html>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Projeto Em Frente Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/em-frente-brasil/o-que-e-o-projeto>. Acesso em: 01 jan. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 mar. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.874 de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10836-9-janeiro-2004-490604-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 mai. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13831.htm. Acesso em: 10 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez. 1968. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atoins/1960-1969/atoinstitucional-5-13-dezembro-1968-363600-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, 30 jul. 1965. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, 19 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, 9 ago. 1943. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5452-1-maio-1943-415500-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Aprova%20a%20Consolida%C3%A7%C3%A3o%20das%20Leis%20do%20Trabalho>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**, 10 nov. 1937. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 26 fev. 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. **Diário Oficial da União**, 24 fev. 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRESCIANI, Eduardo. Aumenta rejeição ao governo Temer, diz pesquisa CNT/MDA. **O Globo**, 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/aumenta-rejeicao-ao-governo-temer-diz-pesquisa-cntmda-20929716>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BROWNE, Adriana; FRANKLIN, Raul. O presidencialismo de coalizão e sua influência na judicialização da política brasileira. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 11, n. 2, jul./dez. 1986.

CALGARO, Fernanda; MAZUI, Guilherme. Bolsonaro diz que vai indicar ministro “terrivelmente evangélico” para o STF. **G1**, Brasília, 10 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/10/bolsonaro-diz-que-vai-indicar-ministro-terrivelmente-evangelico-para-o-stf.ghtml>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CAPLOW, Theodore. Further development of a theory of coalitions in the triad. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 64, n. 5, p. 488-493, 1956.

CASTELO BRANCO, Humberto de Alencar. Discurso de Posse através do Rádio e da TV, saudando o povo Brasileiro após ter sido eleito presidente da República pelo Congresso Nacional. **Congresso Nacional**, Brasília, 11 abr. 1964. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1964-1>. Acesso em: 15 nov. 2021.

CAZUZA; FREJAT, Roberto. Ideologia. 1988. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/cazuza/43860/>. Acesso em: 14 fev. 2023.

CHADE, Pinto. **A banalidade da corrupção**. Belo Horizonte: UFMG, 2020.

CHARAUDEAU, Patrick. **O discurso político**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

CHARTIER, Roger. **História cultural**: entre práticas e representações. Rio de Janeiro: Bertrand, 2015.

CHEIBUB, José Antônio. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. New York: Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados: 1988-2006. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.

CODATO, Adriano Nervo. **História cultural**: entre práticas e representações. Rio de Janeiro: Bertrand, 2015.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 83–106, nov. 2005.

CODESO, Patrícia Varona. **Tucídides**: el discurso fúnebre de Péricles. Madrid: Sequitur, 2007.

COLL, Liana. Extrema direita domina o campo conservador, aponta cientista política. **Horizontes Contemporâneos**, 8 dez. 2022. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/noticias/2022/09/08/extrema-direita-domina-o-campo-conservador-aponta-cientista-politica>. Acesso em: 15 mar. 2023.

COPPEDGE, Michael. **Democratization and research methods**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Governo-movimento. **Estadão**, 12 jun. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/o-governo-movimento/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

COUTO, Lucas; SOARES, Andélito; LIVRAMENTO, Bernardo. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34, p. e241841, 2021.

CUNHA, Rejane Vasconcelos A. de. **Transição democrática brasileira e padrão midiático publicitário da política**. Campinas: USP, 2019.

D'AVILA, Felipe. **Dez mandamentos do País que somos para o Brasil que queremos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2017.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DAHL, Robert. **Who Governs?** New Haven: Yale University Press, 1971.

DAHL, Robert; LINDBLOM, Charles. **Política, economia e bem-estar social**. Rio de Janeiro: Livradora, 1956.

DE CICCIO, Claudio. **Uma crítica idealista ao legalismo**. São Paulo: Ícone, 1995.

DE CICCIO, Claudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

DEHEZA, Grace Ivana. **Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur**. 1997. Tese (Doutorado) – European University Institute, Firenze, 1997.

DIAP. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Dados de Renovação do Congresso em 2018**. Disponível em: www.diap.com.br. Acesso em: 19 mar. 2022.

DORBY, Erick. **Size and Democracy**. Nova York: Palgrave Macmillan, 1986.

DUTRA, Eurico Gaspar. **Discurso de Tomada de Posse do Presidente Eurico Gaspar Dutra, em 31 de janeiro de 1946**. Disponível em: [https://pt.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Tomada_de_Posse_do_Presidente_Eurico_Gaspar_Dutra_\(31_de_janeiro_de_1946\)](https://pt.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Tomada_de_Posse_do_Presidente_Eurico_Gaspar_Dutra_(31_de_janeiro_de_1946)). Acesso em: 28 mar. 2023.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

FAGUNDES, Adriana de Souza; VERBICARO, Loiane Prado. O presidencialismo de coalizão e sua influência na judicialização da política brasileira. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 11, n. 2, jul./dez. 2017.

FAIRCLOUGH, Norman. **Teoria Social do Discurso Crítico**. Tradução de Isabel Magalhães. Brasília: UNB, 2003.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Tradução de Isabel Magalhães. Brasília: UNB, 2001.

FAIRCLOUGH, Norman. **Mídia e discurso**. Tradução de Isabel Magalhães. Brasília: UNB, 1989.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930**: historiografia e história. 16. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006.

FERNANDES, Cláudio. Constituição de 1937. **Brasil Escola**, 2022. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/constituicao-1937.htm>. Acesso em: 22 set. 2022.

FERNANDES, Cláudio. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, v. 40, n. 3, p. 465-492, 1997.

FIDELIS, Levi. **“Vamos para esta disputa com chances reais de vitória. Com as bandeiras Deus, Pátria e Família”**. Disponível em: www.ptpb.com.br. Acesso em: 28 mar. 2021.

FIGUEIREDO, Argelina. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda e políticas substantivas. In: RENNÓ, Lucio R.; INÁCIO, Magna (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. A crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 78-97, 2017.

FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FOUCAULT, Michel. **O que é a Crítica**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 1998.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

FREITAS, Ana C. Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, 2012.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Editora Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

FREITAS, Henrique de. **Eleições no Brasil**: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

FREITAS, Joana Teixeira de Melo. O desacordo moral razoável na sociedade plural do Estado Democrático de Direito. **Revista Direitos e Humanidades**, n. 25, 2013. Disponível em: http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/viewFile/882/734. Acesso em: 8 abr. 2022.

GARDNER, Howard. Teoria das Inteligências Múltiplas. In: CUNHA, Martins Vasques. **A tirania dos especialistas**: da revolta das elites do PT até a revolta do subsolo de Olavo de Carvalho. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

GESSINGER, Humberto. Intérprete: Engenheiros do Hawaii. **Toda forma de poder**. 1987. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/engenheiros-do-hawaii/12895/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 6. ed. São Paulo: Vozes, 2001.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

GIL, Rafael. **A pesquisa qualitativa em foco**. Brasília: UNB, 2007.

GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo: Saraiva, 1997.

GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**: Maquiavel: Notas sobre o Estado e a Política. São Paulo: Ed. Sirius, 2007.

GUARNIERI, Fernando. Voto Estratégico e a coordenação eleitoral: testando a Lei Durverger. **RBCS**, v. 30, n. 89, out. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/WnC9dqbZwQGZwj9yf4ggMZB/?format=pdf> Acesso em: 1 out. 2020.

GUGLIANO, Monica. Vou intervir! O dia em que Bolsonaro decidiu mandar tropas para o supremo. **Piauí**, ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ghMW62>. Acesso em: 5 dez. 2020.

GUSTAVO, Luís. Anastasia propõe reforma do presidencialismo de coalizão. **PSDB**, 21 abr. 2017. Disponível em: <https://www.psdb.org.br/rs/anastasia-propoe-reforma-do-presidencialismo-de-coalizao>. Acesso em: 10 fev. 2021.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Filosofia Del Derecho**: introducción de Carlos Marx. Buenos Aires: Claridad, 1937.

HELD, David. **Democracy and the global order from the modern state cosmopolitan Governance**. London: Sage, 1996.

HELD, David. **The Politics of postmodernity**. London: Sage, 1987.

HOBBS, Thomas de Malmesbury. **O Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 1651. v. 1. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf. Acesso em: 14 set. 2022.

HUNTINGTON, Samuel P. Civilizações ou o quê? Paradigmas do mundo pós-Guerra fria. **Revista de Política Externa**, v. 72, n. 5, p. 169-179, mar. 1994.

INACIO, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

INACIO, Magna. As políticas públicas na mira dos leais do presidente. **Nexo Jornal**, 18 jun. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2wxsmui>. Acesso em: 20 jul. 2021.

JUNQUEIRA, Caio. Grupo de militares da reserva manifesta apoio a Heleno e fala em “guerra civil”. **CNN Brasil**, 24 mai. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/grupo-de-militares-manifesta-apoio-a-heleno-e-fala-em-guerra-civil/>. Acesso em: 15 out. 2021.

KERCHE, Fabio. Virtude e limites: autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2021.

KINZO, Maria D’Alva. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 3-12, dez. 2014.

KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto (Orgs.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**: perfis e tendências. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017.

KUBITSCHKE, Juscelino. Discurso de posse. **Tribunal Superior Eleitoral**, Rio de Janeiro, 27 jan. 1956. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jk/discursos/discurso-de-posse/discurso-de-posse/view>. Acesso: 20 fev. 2023.

LEALI, Francisco. Governo amplia sigilo de pareceres e muda regra de transparência. **O Globo**, 8 de jun. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/governo-amplia-sigilo-de-pareceres-muda-regras-de-transparencia-1-24467779>. Acesso em: 10 jul. 2021.

LEISERSON, Michael. **Political System**. Michigan: The American Science Review, 1970.

LEISERSON, Michael. **Teory Political**. Michigan: Yale Press, 1966.

LEITE, Gisele. Democracia e regra da maioria. **Jus Brasil**, 24 jun. 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/democracia-e-regra-da-maioria/124681864>. Acesso em: 22 nov. 2022.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. 4. ed. Tradução de Vera Camputo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

LIJPHART, Arend. **Electoral Systems and party Systems**: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990. Oxford: Oxford University Press, 1992.

LIJPHART, Arend. **Democracy in plural societies**: a comparative exploration. New Haven: Yale University Press, 1968.

LIJPHART, Arend. **Government in twenty-one countries**. New Haven: Yale University Press, 1936.

LILLA, Mark. **The Reckless Mind**: Intellectuals and Politics. New York: New York Review Books, 2001.

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. 2008, **Anais..** São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2008.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **O presidencialismo da coalizão.** Rio de Janeiro: Editora Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 81-106, 1998.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? *In*: LAMONIER, B. (Org.). **A opção parlamentarista.** São Paulo: Sumaré, 1991.

LINZ, Olavo Henrique Pudenci. **Trajetos e perspectiva social-democratas:** do modelo europeu para o PSDB e o PT no Brasil. 1978. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1978.

LLOYD, Michel. **Presidencialismo de coalizão:** exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2022.

LLOYD, Michel. Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945-1978. **Dados**, n. 19, p. 11-32, 2016.

LUEBBERT, Carlos Patrick. **Teorias da História.** Lisboa: Fundação Calouste, 1983.

MADEIRA, Rafael Machado; TAROUÇO, Gabriela da Silva. Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual. **Revista Pós-Ciência Sociais**, v. 8, n. 5, 2013.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, abr. 1993.

MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timothy. **Os partidos conservadores no Brasil:** quem são e o que querem? Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

MALERBA, Jurandir. **Lições de história:** da história científica à crítica da razão metódica no limiar do século XX. Porto Alegre: Edipucrs, 2016.

MALTEZ, José Adelino. **Manual de Ciência Política:** Teoria Geral da República. Lisboa: Edições ISCSP, 2018.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe.** Tradução de Marcelo Diogo. São Paulo: Ciranda Cultural, 2019.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio.** Niterói: Primeiros Passos, 1991.

MARTINS, Douglas. Cientista político Robert A. Dahl, morto aos 98, definiu a política e o poder. **Folha de São Paulo**, 10 fev. 2014. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/mundo/2014/02/1410057-cientista-politico-robert-a-dahl-morto-aos-98-definiu-a-politica-e-o-poder.shtml>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MARTINS, Manuel Meirinho. **Cidadania e participação política**: temas e perspectivas de análise. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica, 2010.

MAZUI, Guilherme. Heleno: eventual apreensão de celular de Bolsonaro pode ter “consequências imprevisíveis” para a estabilidade do país. **G1**, 22 mai. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/heleno-apreensao-de-celular-de-bolsonaro-teria-consequencias-imprevisiveis-para-a-estabilidade-nacional.ghtml>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MELO, Eduardo F. **A Política Distributiva da Coalizão**. 2021. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2021.

MELLO, Bernardo. Relação de Bolsonaro com Mourão, escolhido de véspera para vice, tem altos e baixos. **O Globo**, 1 mar. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/relacao-de-bolsonaro-com-mourao-escolhido-de-vespera-para-vice-tem-altos-baixos-25414199>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MENDES, José Eduardo da Silva. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**: limites e continuidade. 2019. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) – Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2019.

MEZAROBA, Orides. PLANO COHEN: a consolidação do comunismo no Brasil. **Revista N24**, set. 1992. Disponível em <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/1013-1027-1-PB.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Editora Abril, 2000. (Coleção Os Pensadores)

MOTTA, Cláudia. Chegam a 70 o número de pedidos de Impeachment contra Jair Bolsonaro na Câmara. **Rede Brasil Atual**, 12 fev. 2021. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/chegam-a-70-os-pedidos-de-impeachment-de-bolsonaro>. Acesso em: 8 mar. 2021.

MUSSE, Carlos Ranulfo. **Retirando as cadeiras do lugar**: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2021.

NEVES, Henrique. **A linguagem e seu funcionamento**: 40 anos de Análise do discurso no Brasil. Rio de Janeiro: UERJ, 1997. Disponível em: <https://enadis.unir.br/homepage>. Acesso em: 6 jul. 2021.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito**. Coimbra: Almedina, 2006.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos – CEBRAP**, n. 31, p. 25-40, out. 1988.

OLIVEIRA NETO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 2012.

ORLANDI, Eni. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. Campinas: Pontes, 2007.

PASQUARELLI, Bruno. **Formação de coalizões e atuação partidária no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: UNB, 2011.

PAULANI, Leda. Bolsonaro, o ultraliberalismo e a crise do capital. **Margem Esquerda**, São Paulo, n. 32, p. 38-56, 2019.

PÊCHEUX, Michel. Apresentação da AAD. *In*: GADET, Françoise; HAK, Tony (Orgs.). **Por uma Análise Automática do Discurso**: uma introdução à obra de Michel Pêcheux. Tradução de Eni P. Orlandi. Campinas: Unicamp, 1997.

PEDRO, Elvis Carlos. **Um resgate da memória da análise do discurso no Brasil**: a perspectiva da oralidade e particularidades da aplicação as Ciências Humanas. Rio de Janeiro: Meridional, 1997.

PEREIRA, Celina. **Medindo a governabilidade no Brasil**: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PEREIRA, Rogério Furquim. Círculo vicioso. **O Globo**, 05 jun. 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniaocirculo-vicioso-16348425>. Acesso em: 27 jan. 2021.

PEREIRA, Rosa. **As oposições no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

PIERUCCI, Antônio F. **Ciladas da Diferença**. 2. Ed. São Paulo: Ed. 34, 1987.

PINHO, Carlos Eduardo. Emergência e declínio do governo Dilma à luz das capacidades do estado. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 94-121, 2016.

PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**: da colônia à 6ª República. Rio de Janeiro: Topbooks, 2021.

POWELL JR., Jurg Steiner. Continuity in a Changing Brazil: the transition from Lula to Dilma. *In*: CASTRO, Fábio de; KOONINGS, Kees; WIESEBRON, Marianne. **Brazil Under The Workers' Party**: continuity and change from Lula to Dilma. Londres: Palgrave Macmillan, 2014. p. 10-35.

POWER, Timothy J. The Pen Is Mightier Than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil. *In*: CAREY, J. M.; Shugart, M. S. (Comps.). **Executive Decree Authority**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

PREWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. **Democracia, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. *E-book*.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. Democracia e cultura. uma visão culturalista. Texto revisado e adaptado por Fernando Limonji. **Lua Nova**, n. 58, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/DNXtsBQ4T6b7j8LL57HdzVr/?format=pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

QUINTELA, Ana M. Uma análise do Governo Temer. **Revista das Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 6, 2021.

REIBRUCK, David Von. **Contra as eleições**. Belo Horizonte: Copec, 2020.

RIBEIRO, Carlos. O jogo das regras: a política da reforma constitucional, 1993-1996. In: **XX Encontro Anual da Anpocs**, 2017, Caxambu.

RIKER, William H. **Federalism**: origin, operation, significance. Boston: Little, Brown and Company, 1962.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 88, p. 29-87, jan. 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de Rolando Roque da Silva. Edição Rident Castigato Morais, 1754. *E-book*. Disponível em: <https://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

ROUSSEFF, Dilma. **Entrevista concedida ao jornal o Globo em 10 de novembro de 2016**. 2016. Disponível em: www.youtube.com/semcensura. Acesso em: 13 jan. 2021.

ROUSSEFF, Dilma. Íntegra do discurso de posse da presidente Dilma Rousseff no Congresso, em 1 de janeiro de 2015. **Câmara dos Deputados**, 1 jan. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/448217-integra-do-discurso-de-posse-da-presidente-dilma-rousseff-no-congresso/>. Acesso em: 4 mar. 2022.

SAES, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1988.

SALLUM JR., Brasília; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 82, p. 163-200, 2011.

SANTOS, Carlos Amaral. Democracia e Presidencialismo. **Revista Novos Estudos**, Brasília, 2013.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas. **Revista Brasileira de Ciências Políticas**, v. 9, n. 1, p. 115-134, jan. 2015.

SARNEY, José. Pronunciamento do Presidente José Sarney, no exercício da Presidência da República, em 15 de março de 1985. **Biblioteca da Presidência da República**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1985>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SELL, Carlos Eduardo. **Sociologia Clássica: Max, Durkheim e Weber**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

SENA, Gabriela de Campos. **Aspectos polêmicos sobre a Lei de Duverger**. São Paulo: Webartigos, 2017. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/aspectos-polemicos-sobre-a-lei-de-duverger/149778>. Acesso em: 1 out. 2020.

SILVA, Aline Melquíades. Os ciclos do presidencialismo de Coalizão e seus determinantes político-econômicos. **Revista Brasileira de Ciências Políticas**, 2014. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/f4bd/2558b6b7dd35b64a4d744a4dd28122be0ab0.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 102, p. 39-67, jul. 2015.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 23-40, nov. 2013.

SINGER, André. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, André. Raízes Ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 85, p. 83-102, nov. 2009.

SOARES, Gláucio Ary D. **Sociedade e política no Brasil: desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 2009.

SOUSA, Rainer G. **Direito e mídia no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federalista que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p.197-251, 1999.

STORM, Muller Bergman. **The Democracy**. London: Penguin, 1990.

TEMER, Michel. Discurso de posse como presidente da República, em 31 de agosto de 2016. **G1**, 31 ago. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/integra-do-1-pronunciamento-de-temer-como-presidente-veja-e-leia.html>. Acesso em: 10 jan. 2023.

THOMPSON, D. **Degrees of Rationality in Politics**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 1995.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOURAINÉ, ALAIN. **A crítica da modernidade**. Rio de Janeiro, Vozes, 1996.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VARGAS, Getúlio. **Discurso pronunciado por ocasião da posse como Chefe de Governo Provisório da República, em 3 de novembro de 1930**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1930/03.pdf/view>. Acesso em: 23 jan. 2023.

VECCHIA, Rosângela. Descentralização e Democracia. **Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 3, n. 2, 2012. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/rosangela_vecchia.pdf. Acesso em: 9 mai. 2021.

VIVAS, Fernanda; FALCÃO, Márcio. Bolsonaro inelegível: entenda o que acontece com o ex-presidente após a condenação no TSE. **G1**, 30 jun. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/06/30/entenda-o-que-pode-acontecer-se-o-tse-considerar-bolsonaro-inelegivel-nesta-sexta.ghtml>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**. Madrid: Trotta, 2007.