

Sérgio Abranches
sabanches@ecopolitica.info
SDA SócioDinâmica Aplicada

Presidencialismo de coalizão

em transe e crise democrática no Brasil

Brasil

Coalition presidentiality in transe and crisis in Brazil

Recibido: 15/5/2021

Aceptado: 2/6/2021

Sumário

O padrão político-partidário brasileiro já mudou muito e continua em mudança. As eleições de 2018 foram disruptivas. Romperam o eixo partidário-eleitoral que organizou governo e oposição nos últimos 25 anos e por seis eleições gerais. O novo governo começou embalado em altas expectativas e muita controvérsia. Bolsonaro formou, tardiamente, uma coalizão minoritária, mais por pressão do que por convicção. A pandemia adicionou um agravante inédito e muito sério ao quadro. A pandemia produziu centenas de milhares de mortes e levou à convocação de uma comissão parlamentar de inquérito para investigar erros e omissões do Executivo Federal. Ela vem cobrando ao governo alto preço em legitimidade política. A atitude político-institucional do presidente tem provocado impasses decisórios e crise política, diante da pior crise que o país já enfrentou. Há sinais de risco à democracia e institucional. No terceiro ano de governo, Bolsonaro tem perdido popularidade e gerado mais crises políticas do que soluções. O objetivo deste artigo é analisar estas mudanças e suas graves consequências político-institucionais.

Palavras chave

Democracia, Governo, Coalizão.

Abstract

The Brazilian political party pattern has already changed a lot and continues to change. The 2018 elections were disruptive. They broke the party-electoral axis that organized government and opposition for the last 25 years and for six general elections. The new government started out with high expectations and a lot of controversy. Bolsonaro belatedly formed a minority coalition, more out of pressure than conviction. The pandemic added an unprecedented and very serious aggravation to the picture. The pandemic produced hundreds of thousands of deaths and led to the convening of a parliamentary commission of inquiry to investigate errors and omissions by the Federal Executive.

It has been taking a heavy toll on the government in terms of political legitimacy. The president's political-institutional attitude has caused decision-making deadlocks and a political crisis, given the worst crisis the country has ever faced. There are signs of risk to democracy and institutional. In his third year in office, Bolsonaro has lost popularity and generated more political crises than solutions. The purpose of this article is to analyze these changes and their serious political-institutional consequences.

Key words Democracy, Government, Coalition.

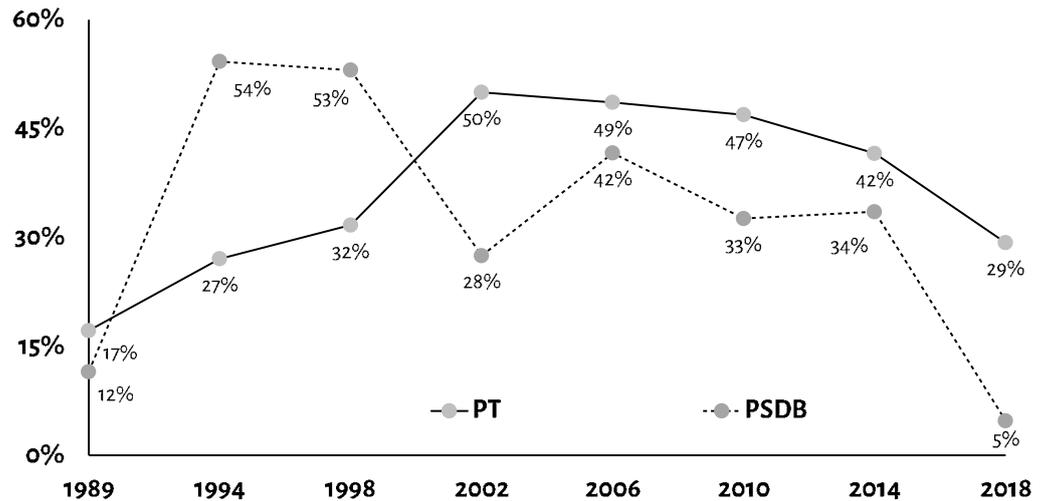
Eleições disruptivas

O padrão político brasileiro está em transformação. É preciso considerar os dois componentes de nosso modelo político, o presidencialismo e a coalizão. No plano do presidencialismo, a vitória de Jair Bolsonaro levou a um resultado bem diferente da vitória de Lula, na sucessão de Fernando Henrique Cardoso. Os dois eram rivais, mas a distância ideológica entre eles era muito menor do que a distância entre Bolsonaro e eles dois (Abranches, 2018). Pela primeira vez, nos últimos 24 anos, nem PSDB, nem PT ocupam a presidência da República. Do lado da coalizão, acelerou-se o desalinhamento partidário que já havia começado em eleições anteriores, com o declínio de alguns partidos e crescimento de outros. Isso altera significativamente o cálculo para formação das coalizões governistas. Com a subida do PSL para a posição de segunda bancada, um partido praticamente inexistente antes das últimas eleições presidenciais, e a perda pelo PMDB da posição de pivô das coalizões, essa alteração é radical. Não há mais partidos-pivô dominantes. O sistema partidário hiperfragmentado leva ao aumento do número de coalizões minoritárias e coalizões majoritárias fragmentadas, heterogêneas e instáveis no total de coalizões possíveis.

A eleição geral de 2018 foi disruptiva. Ela rompeu o eixo político-partidário que organizou governo e oposição desde 1994 e por seis eleições gerais, no qual se assentava a disputa entre o PT e o PSDB pela Presidência da República. Os demais partidos disputavam posições no Congresso para garantir participação na coalizão de governo. Desde 1994, a polarização, que denomino de polarização positiva (Abranches, 2019), organizou o processo político-partidário, a partir do controle duopolista da disputa pela presidência da República entre um partido social-liberal, o PSDB, e um partido social-democrático, o PT. Esse controle determinou o cálculo dos outros partidos, que passaram a mirar a coalizão e, portanto, a buscar bancadas suficientemente fortes para dela participar e compartilhar, com vantagem, os benefícios do poder. Encerrou-se, desta forma, um ciclo que durou mais de um quarto de século.

As rupturas de 2018 se deram em dois planos, ambos visíveis nos resultados do primeiro turno das eleições. Os resultados do primeiro turno mostraram a aceleração do realinhamento partidário que vinha ocorrendo mais gradualmente desde 2010, com declínio do tamanho médio das bancadas na Câmara. No primeiro plano, como se vê no gráfico 1, os dois partidos, PT e PSDB, concentraram entre 81% e 75% dos votos no primeiro turno das eleições presidenciais, no período de 1994 a 2014. Em 2018, perderam boa parte desses votos. Os dois obtiveram, juntos, apenas 34% do total das escolhas eleitorais. O PT chegou ao segundo turno, com menos de 30% dos votos.

Gráfico 1. Eleições Presidenciais 1º TURNO
Porcentagem de votos obtidos por PT e PSDB (1989-2018)



Fonte: TSE, elaboração do autor

O PSDB entrou em fase de declínio acentuado, se não promover profunda reciclagem de lideranças, comportamento e visões, tende a se tornar um partido menor, sem possibilidade de ser protagonista relevante nas disputas presidenciais futuras. O partido já vinha mostrando sua carência de lideranças ao apresentar apenas 3 nomes para disputar as últimas cinco eleições presidenciais. O PT, embora em melhor situação que o PSDB, pois ainda conseguiu manter-se na disputa do segundo turno, também não consegue formar lideranças que possam se suceder a Lula. Fernando Haddad, o candidato que disputou com Bolsonaro, teve o terceiro pior desempenho eleitoral do partido no primeiro turno e voltou aos patamares com os quais Lula perdeu a Presidência para Fernando Henrique Cardoso, no primeiro turno, em 1994 e em 1998. O PSDB ficou fora, pela primeira vez, do segundo turno. O partido ganhou as eleições presidenciais no primeiro turno, com Fernando Henrique Cardoso, em 1994 e 1998, e esteve no segundo turno contra o PT em 2006, 2010 e 2014. O segundo turno completou a ruptura de 2018, deixando o PT fora da Presidência. A exclusão da Presidência dos dois partidos que monopolizaram a competição pela chefia de governo desde 1994, por um candidato sem partido e sem estrutura política de campanha, encerrou o ciclo PT-PSDB do presidencialismo de coalizão na Terceira República.

A eleição de um candidato da extrema-direita, com uma pauta ultraconservadora de valores e, em alguns casos, reacionária¹ revelou as profundas fissuras na legitimidade dos partidos tradicionais. O PSL, partido que Bolsonaro usou para se eleger e ao qual não pertence mais, fez 52 deputados, a segunda bancada da Câmara, e quatro senadores, mesmo número que o PT e o PSDB exclusivamente por força do efeito de arraste da sua candidatura. Um partido de um deputado, vê-se, de repente, com bancadas expressivas, no contexto de representações medianas, e significativa influência política. Pela primeira vez, a ultradireita tem uma candidatura explícita no Brasil e encontra, também pela primeira vez desde o fim da Segunda Guerra, movimentos de direita organizados partidariamente na Europa e nos Estados Unidos para servir-lhe de modelo. Embora assumindo o papel de candidatos contra a esquerda, nem Jânio Quadros, em 1960, nem Fernando Collor, em 1989, aderiram de forma tão clara e manifesta a um ideário de ultradireita como Bolsonaro.

O segundo plano, é o do sistema partidário. O modelo partidário, com dois partidos mirando a Presidência e entre quatro e cinco partidos com bancadas entre 60 e 100 depu-

¹ Sigo aqui a distinção entre conservadores e reacionários de Mark Lilla (2016) e (2018).

tados, condicionando o processo de formação de coalizões majoritárias no Congresso, exauriu-se. As eleições legislativas revelaram ampla rejeição aos partidos tradicionais. O PT, conquistou a maior bancada na Câmara, mas perdeu 14 cadeiras, acentuando um declínio que começara em 2006. O PSDB perdeu 25 cadeiras e deixou de fazer parte das cinco maiores bancadas, entre as quais esteve desde 1994. O PMDB saiu de segunda maior bancada, para ser a quarta, do mesmo tamanho que o PSB, perdendo 32 representantes.

Quadro 1. Realinhamento Partidário Câmara dos Deputados
Número de deputados dos cinco maiores partidos em cada legislatura (1994-2018)

Partidos	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
PMDB/MDB	107	83	75	89	79	66	34
PFL/DEM	89	105	84	65	43	22	29
PSDB	63	99	70	66	53	54	29
PPR/PPB/PP*	51	60	49	41	41	36	37
PT	50	59	91	83	88	70	56
PSD	0	0	0	0	0	37	34
PSL	-	1	1	0	1	1	52
% G5	70%	79%	67%	67%	59%	51%	41%
Tamanho Médio das bancadas por partido	72	81	74	69	61	53	43

Fonte: dados Câmara dos Deputados, elaboração do autor.

Áreas em cinza indicam que o partido está tem uma das cinco maiores bancadas

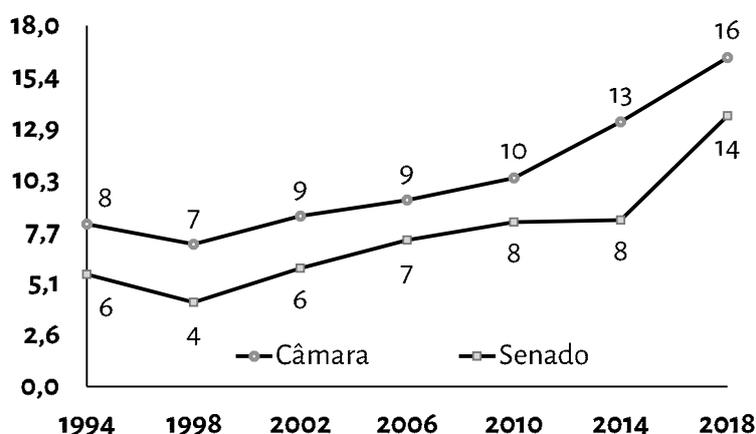
Em 1994, como se vê na penúltima linha do Quadro 1, os cinco maiores partidos controlavam 70% das cadeiras. Em 1998, atingiram o máximo de concentração da representação, com 79% das cadeiras. Em 2014, já haviam caído para 51% das cadeiras e, em 2018, as cinco maiores bancadas ganharam apenas 41% das cadeiras. O tamanho médio dos cinco maiores partidos representados na Câmara caiu de 72 deputados, em 1994, e 81, em 1998, para 53, em 2014 e 43, em 2018. O DEM, deixou o grupo dos cinco maiores, em 2014, e o PSDB, em 2018.

Creio mais apropriado chamar de desalinhamento partidário a esse processo de metamorfose incompleta do sistema de partidos. Ele começou na eleição de 2010 e acelerou e aprofundou em 2018. Além de uma taxa sem precedentes de novatos e da demissão de lideranças que expressavam o controle oligárquico dos principais partidos (sobraram algumas poucas) formou-se um Congresso com bancadas pequenas e médias. Na Câmara, 12 partidos passaram a ter entre 28 e 56 deputados. O PT continuou a ser o partido com maior número de cadeiras na Câmara, com 56 deputados, bem distante de seu auge, com entre 70 e 90 deputados. O PFL, que passou a se denominar DEM, declinou fortemente desde o final do período FHC, quando dividia a posição de partido-pivô com o PMDB, hoje denominado apenas MDB, para chegar a 29 deputados, em 2018. Teve seu auge em 1998, premiado por sua associação com o *Plano Real* de estabilização monetária. O PSDB começou a perder substância a partir do período Lula, porém mais lentamente, para chegar à mesma posição do DEM, nas eleições de 2018. O MDB começou a declinar nas últimas eleições e juntou-se conjunto denominado *centrão*, de partidos difusos, com uma bancada na casa dos 30 deputados. O PSL saiu do nada para a segunda bancada, com 52 deputados, mas é cedo para dizer se conseguirá se consolidar para seguir na disputa pela primeira minoria na Câmara. Minha hipótese é de que trata de uma bancada incidental (Abranches, 2020). O aumento da fragmentação partidária, medida pelas bancadas eleitas, indica ainda maior complexidade de coor-

denaço das agendas parlamentares e a agenda presidencial na formaço da coalizão governista. Deste desalinhamento, é provável que nasça um novo sistema partidário, em um processo efetivo de realinhamento.

Esta redução acentuada do tamanho médio das bancadas foi acompanhada, coerentemente, pelo aumento da fragmentação partidária, como mostra o Gráfico 2. Essa diminuição das bancadas partidárias, pondo fim à dominância de um partido presidencial, associado a um ou dois partidos-pivô, para organizar a governança política, foi acompanhada por um aumento adicional na fragmentação do sistema partidário, tanto na Câmara, como no Senado. Este sistema já havia atingido a hiperfragmentação, com mais de 10 partidos efetivos, em 2010. Esta foi uma das razões para a instabilidade da governança no governo Dilma Rousseff (Abranches, 2018).

Gráfico 2. Índice de Fragmentação - Partidária Câmara e Senado



NEP Taagepera-Lakso calculado com base no número de deputados eleitos por partido.
Fonte TSE - elaboração ao autor

Dificilmente o governo Bolsonaro dará início a um novo ciclo político. O mais provável é que seja apenas um período de transição, entre o padrão inaugural e um novo padrão de competição político-partidária no presidencialismo de coalizão. É provável que vivamos uma transição mais prolongada e que o novo ciclo do presidencialismo de coalizão só comece a se definir mais claramente a partir das próximas eleições gerais de 2022. A crise do sistema partidário e a incerteza quanto ao futuro, tanto em decorrência do quadro interno de instabilidade e das mudanças ocorridas, como da metamorfose estrutural global (Abranches, 2020), somou-se à emergência inesperada e brutal da pandemia, tornando improvável que se repitam, em 2022, as condições de 2018. Bolsonaro tem todas as características de um governante incidental, que aparece de forma inesperada e surpreendente em eleições atípicas, fora do padrão, e que tende a deixar o governo, em eleições, também atípicas, de julgamento de seu governo. As atitudes de negação e, no caso das vacinas, de procrastinação, em relação à pandemia, que já cobrou centenas de milhares de mortes no país, tende a ter efeito até maior do que o observado na derrota de Donald Trump.

Nem o PT, nem o PSDB deram demonstrações convincentes, até agora, de que pretendem se renovar e repensar. O PSDB continua em sua habitual indefinição, sem querer enfrentar os conflitos necessários à sua reciclagem política. O PT retornou a suas posições tradicionais e mantém suas apostas em nova candidatura de Lula. PMDB e DEM também perderam muito espaço nas duas últimas eleições. Muitas oligarquias, a

começar pela longa dinastia do ex-presidente José Sarney, sofreram derrotas muito expressivas. Algumas, sobreviveram, como as chefiadas por Renan Calheiros, em Alagoas, e Jádér Barbalho, no Pará.

Há forças políticas emergentes buscando um caminho viável para criar uma nova legenda progressista, de centro-esquerda. A ideia é que possa se apresentar como uma terceira via, entre a extrema-direita de Bolsonaro e a esquerda tradicional do PT. Mas seus propositores ainda terão que demonstrar a viabilidade eleitoral dessa empreitada política.

As alternativas propiciadas pelo realinhamento partidário em curso terão não apenas que se mostrar viáveis politicamente. Terão que demonstrar eficácia para desradicalizar a polarização buscada sistematicamente pelo governo Bolsonaro. Em outras palavras, ao se consolidarem como opções eleitorais pela centro-esquerda e pela centro-direita terão que ser capazes de dissolver a própria polarização.

Mudou o modelo político brasileiro?

A vitória de Bolsonaro, um presidente minoritário, com mentalidade autoritária e sem base partidária real, em um contexto de polarização radicalizada, hiperfragmentação e desalinhamento partidário, aumentou o risco de instabilidade política e ruptura da ordem democrática. Bolsonaro só foi capaz de formar uma coalizão minoritária, muito tardiamente e com alto custo fiscal. Conseguiu reunir formalmente 9 partidos, que controlam apenas 167 das 513 cadeiras da Câmara dos Deputados e 16 dos 81 senadores. No Congresso mais fragmentado da história, a formação de maiorias constitucionais exigiria maior número de partidos. O momento de maior probabilidade de sucesso na formação das coalizões corresponde aos primeiros quatro meses do primeiro ano do primeiro mandato. Em todas as presidências, desde 1990, de Collor até Dilma, foi este o momento de maior sucesso parlamentar relativo, com o menor custo político e fiscal (Abranches, 2018). Prioridade clara e uma agenda focada, também ajudam a conquistar maiorias e têm faltado a Bolsonaro. Ele perdeu rapidamente a vantagem que teria na nova legislatura, mais de centro e centro-direita, que seria dada por suas supostas afinidades com o parlamentar mediano. O extremismo de suas posições e a atitude de negação e omissão, desde o início da pandemia, o foram distanciando dessa mediana. Seu partido, embora o segundo maior na Câmara, tem só 10% dos votos na Câmara e 5% no Senado, e lhe falta liderança para comandar a agenda legislativa da coalizão. Isso dificulta muito a agregação de parlamentares em número suficiente para aprovar uma agenda tão ambiciosa de início e que agora já perdeu sentido. Como resultado, Bolsonaro foi forçado a expandir o gasto fiscal para construir maiorias pontuais e ocasionais. Ele tenta obter esses apoios ad hoc no bloco de partidos que se convencionou chamar de Centrão. Este, é um aglomerado informal, que muda a cada legislatura, e reúne partidos de centro e centro-direita, que, dependendo da matéria, se aliam para votar da mesma maneira. Entre esses partidos, estão PP (40), PL (41), Republicanos (33), Solidariedade (14) e PTB (10), PSD (35), PROS (11), PSC (11), Avante (8) e Patriota (6), que se deslocou para a extrema direita, totalizando 209 deputados, nem todos alinhados a Bolsonaro. O grau de dissidência é maior no PSD, que se posiciona como partido independente, nem alinhado ao governo, nem à oposição e foi criado bem depois da constituição do Centrão original, em 1988-89².

Presidentes precisam de maioria ampla e coesa para implantar políticas públicas novas, mudar as existentes, ou fazer reformas. Negociar uma coalizão majoritária não é escolha, é um imperativo. Um presidente não governa sem ela, não aprova suas medidas no

² Os números entre parênteses são os deputados de cada partido, de acordo com o registro no site da Câmara dos Deputados <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-atual>, acessado em 3 de junho de 2021, às 12:33:08 hs. Sobre o Centrão, como é um arranjo informal, há muita variação entre analistas sobre os partidos que a ele pertencem. Optei pela lista mais consensual, que corresponde aos partidos que fazem parte de todas as listas na imprensa e nos debates parlamentares.

Congresso e o governo fica paralisado. Além disso, arrisca-se a ver o Legislativo aprovar medidas contrárias à sua agenda. A consequência concreta da posição minoritária do presidente é o aumento do custo fiscal de gestão da coalizão, que já é o mais alto de todos os presidentes, desde o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1994. A análise de custos de gestão da coalizão foi realizada por Carlos Pereira e associados (Pereira e Bertholini, 2017, Pereira, Bertholini e Raile, 2016). Em trabalho de revisão histórica da trajetória do presidencialismo de coalizão no Brasil, examinei essa relação entre custo fiscal, popularidade e gestão da coalizão (Abranches, 2018).

Nesse aspecto essencial, o modelo político brasileiro não mudou. Apenas ficou mais complexo e menos funcional. Presidentes têm quatro recursos básicos para negociar uma coalizão legítima: a força do voto popular nacional que os elegeu, a liderança política, cargos e orçamento. Com esses recursos na mão, eles e seus líderes têm condições de conduzir a articulação política para formar a coalizão. Na falta dos dois primeiros, precisam compensar aumentando o acesso aos cargos e ao orçamento. Como Bolsonaro mantém muitos militares nos cargos mais cobiçados e já perdeu o impulso da vitória eleitoral, resta-lhe apenas o orçamento, um recurso menos eficaz dado o quadro fiscal muito negativo e uma dívida pública muito alta.

Governo enfrenta crise política precoce

Um Congresso hiperfragmentado, uma coalizão de governo de minoria e uma presidência cada vez mais distante do parlamentar mediano são, em parte, fruto da ruptura eleitoral de 2018, mas também, em boa medida, resultado do desrespeito por Bolsonaro às regras do jogo democrático no presidencialismo de coalizão. O modelo político brasileiro continua sendo o presidencialismo de coalizão, mesmo se não há uma coalizão de governo. O presidente tem desconsiderado as regras do jogo neste modelo. As coalizões continuam a ser necessárias, são formadas pelos partidos e as lideranças partidárias têm papel relevante no processo decisório do Congresso. Com essa configuração precária de forças, o presidencialismo de coalizão, tal como existe no Brasil, entra em disfunção, como já verificado por ampla bibliografia de pesquisa (Alves e Paiva, 2017; Carvalho, Viana e Carlomagno, 2019). Aumentam o potencial de fricção entre Legislativo e Executivo, a judicialização de todas as questões contenciosas.

O presidente e seu governo caminham aceleradamente para produzir uma grande frustração na maioria do seu eleitorado. O eleitor frustrado, sobretudo quando a campanha foi polarizada e a expectativa grande, como em 2018, tende a provocar rápida queda na popularidade presidencial. É a lógica dos ciclos políticos do presidencialismo de coalizão. No caso de Dilma Rousseff, por exemplo, o eleitor desapontado migrou direto para a rejeição. Não foi a popularidade da presidente que caiu. Foi o aumento da impopularidade, pela rejeição generalizada, que comeu sua popularidade. É provável que algo assim esteja acontecendo com Bolsonaro (Abranches, 2014; Abranches, 2018; Silva, 2017).

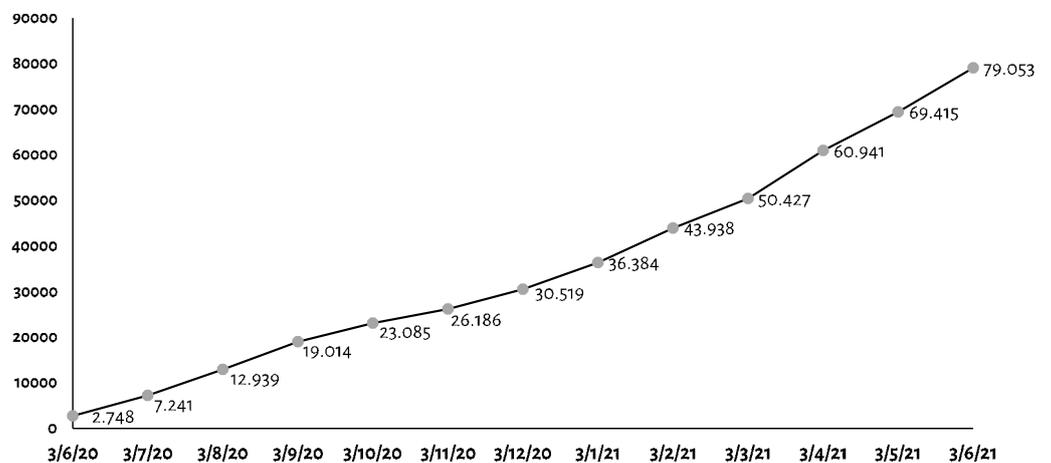
O país vive seu pior momento em 150 anos. Crise econômica desde 2013. Em 2015-2016 passou pela pior recessão desde a crise de 1929. Antes que a economia se recuperasse, a pandemia forçou a interrupção de boa parte da atividade econômica. O PIB caiu 7% no agregado, naquele biênio e permaneceu estagnado até 2019. Em 2020, caiu 4,1%. A pobreza e a desigualdade aumentaram muito. Em janeiro de 2021, em torno de 27 milhões de pessoas viviam abaixo da linha de pobreza extrema, mostram projeções do instituto de pesquisa FGV Social, baseadas em microdados da pesquisa por amostragem residencial, PNAD contínua, conduzida pelo IBGE. A renda do trabalho, segundo a mesma fonte, caiu perto de 19%, na média nacional. Entre jovens, mulheres e negros, caiu muito

³ O índice oficial será divulgado pelo IBGE na segunda semana de junho de 2021.

mais, em torno de 23%. A inflação acumulada em 12 meses foi de 6,76%, no primeiro quadrimestre de 2021, a mais alta desde dezembro de 2016. Projeções no mercado financeiro estimam que a inflação de maio, no acumulado de 12 meses, fique em torno de 7,93%. Inflações desta magnitude podem ter efeito devastador na popularidade presidencial³. Bolsonaro, ao final do primeiro semestre de seu terceiro ano de mandato, está em seu pior momento, desde que tomou posse. Sua reprovação, em alta desde o início do ano, chegou a 45%, em maio de 2021, pelo Instituto Datafolha. Sua aprovação nunca foi tão baixa, 24%. Ele perde a confiança da população: 50% dizem nunca confiar no presidente e apenas 14% dizem confiar sempre. A maioria, 58%, já não o considera capaz de liderança (Datafolha, 2021).

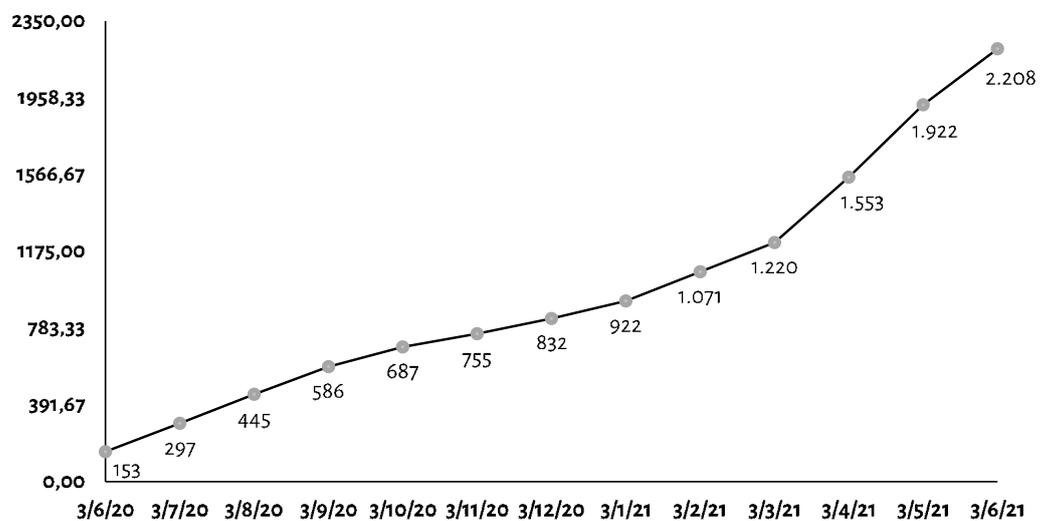
A pandemia que se instalou no país desde março de 2020 adicionou um ingrediente explosivo à conjuntura. O gráfico 3 mostra o crescimento mensal dos casos, cumulativamente, e o gráfico 4, o crescimento mensal dos óbitos, também acumulados por mês, em ambos os casos, a cada dia 3 do mês, de 3 de junho de 2020, até 3 de junho de 2021.

Gráfico 3. Brasil - Covid-19. Número de casos por milhão de pessoas (acumulado)



Fonte: Dados OurWorld - elaboração do autor

Gráfico 4. Brasil - Covid-19. Número de óbitos por milhão de pessoas (acumulado)



Fonte: Dados OurWorld - elaboração do autor

⁴ Dados do OurWorld Country Profiles, <https://ourworldindata.org/coronavirus#coronavirus-country-profiles>.

Em junho de 2021, eram 16.720.000 de infectados e 476.706 óbitos, com tendência de crescimento⁴. São mais de 79 mil casos por milhão de habitantes e mais de 2000 mortes, por milhão, como se vê nos gráficos 3 e 4. No caso de óbitos, a aceleração impressiona, foram precisos nove meses para o número de mortes por milhão de habitantes chegar à casa dos mil óbitos, mas apenas 4 meses para dobrar e alcançar o patamar de 2 mil, como registra o gráfico 4. Uma tragédia coletiva que o presidente tratou e continua tratando com desprezo. Ela gerou uma comissão de inquérito no Senado, que tem revelado, por meio de provas documentais e depoimentos, o grau de negação e recusa em agir do governo Bolsonaro em relação à doença. Esta atitude do presidente provocou a primeira grande manifestação de rua pedindo seu afastamento, ocorrida simultaneamente em mais de 220 cidades do país, desde que a pandemia começou. A maior parte das análises sobre processos de impeachment considera manifestações de rua pelo impedimento uma condição necessária, embora não suficiente, para que ele seja aprovado pelo Congresso (Salum Jr e Casarões, 2011; Rotta, 2019; Abranches, 2018).

O presidente deixou o seu capital eleitoral se dissipar e não apresentou uma agenda clara e relevante, capaz de unir o país. Fixou-se em questões menores, que dividem muito. Não demonstrou ter liderança. Descartou indicações políticas, mas nomeou ministros visivelmente ineptos, selecionados de seu *inner circle*. Preferiu hostilizar o Congresso, a dialogar politicamente. Vários eventos recentes, mostraram inusitada politização de militares, que participam extensivamente do governo Bolsonaro, com a ocupação de ministérios e cargos de segundo e terceiro escalões por oficiais-generais da ativa e da reserva das três forças. A recusa recente do comando do Exército em punir o ex-ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, general da ativa, por participação em manifestação política coletiva, ao lado de Bolsonaro, o que é expressamente vedado pelo Regulamento Disciplinar do Exército, gerou preocupação em vários analistas experientes da cena política do país (Leitão, 2021a e b; Pereira, 2021 a e b; Casado, 2021, Leitão, 2021, Tavares, 2021). O resultado é uma crise política crônica. O problema é que esta crise converge para várias outras: econômica, social e de saúde pública, todas muito graves. Por isso, se começa a temer por uma crise institucional e pelo eventual colapso da democracia.

Pode acontecer aqui?

A questão-chave é saber se Bolsonaro conseguirá transitar para um governo autoritário, desmontando as instituições consolidadas na Constituição de 1988. Isto dependerá menos dele do que das instituições brasileiras. Posner (2018), elaborou um pequeno *manual do ditador* para o EUA e diz que, para gerar um governo autoritário, o presidente precisaria atacar a imprensa, o Congresso, o Judiciário, a burocracia, subjugar os governos estaduais, atacar a sociedade civil organizada e agitar as massas. Trump tentou tudo isso, mas foi detido pelas instituições da democracia americana. Balkin (2018) identificou, entretanto, que os Estados Unidos padeciam de *deterioração constitucional*, com decadência das características que o mantêm como uma república saudável. Segundo ele, as repúblicas são vulneráveis a esse apodrecimento constitucional e, por isso, as boas constituições contêm anticorpos para defendê-las do colapso. Trump representou, segundo ele, o fim de um ciclo político e não o futuro da política americana. Ele seria o último presidente do que chama de *regime Reagan*. Sunstein (2018b) vê o sistema constitucional americano como protegido por uma série de salvaguardas institucionais. Salvaguardas institucionais, porém, podem alterar probabilidades, mas não oferecem garantias absolutas.

E aqui no Brasil? Poderia acontecer? Nossa tradição republicana é relativamente nova e passou por rupturas democráticas anteriormente. Nossa Constituição, com o benefício do conhecimento histórico, foi escrita com anticorpos contra esta eventualidade (Pereira e Mello, 2013). Essas instituições passaram por vários testes importantes, a hiperinflação e a luta bem sucedida para superá-la, dois impeachments e várias crises financeiras globais. O presidencialismo de coalizão, ao forçar o presidente a governar em aliança multipartidária, oferece mecanismos de contenção dos excessos de poder da chefia do Executivo e de mitigação de iniciativas extremadas. O Judiciário também exerce, e tem exercido, um papel moderador nos conflitos intra e interinstitucionais. A mídia, tem se mantido ativa, altiva e investigativa, a despeito dos ataques sistemáticos à liberdade de imprensa, que a Suprema Corte manteve protegida, no seu papel de controle de controle de constitucionalidade. Mas, há um claro esgarçamento das instituições democráticas e maior controle político pelo Executivo das instituições de freios e contrapesos, as quais têm como uma de suas funções primordiais checar os abusos de poder e arbitrariedades do Chefe do Executivo. Bolsonaro assumiu controle e politizou várias dessas instituições. A Procuradoria Geral da República usa sua independência institucional para blindar Bolsonaro, seus filhos e aliados de processos e para intimidar opositores (Mendes, 2021). A Receita Federal, outra instituição que deve necessariamente estar insulada da política, por sua atividade sensível e seu papel de freio e contrapeso no campo tributário, central nas democracias, favorece politicamente este mesmo grupo (Linder e Capelli, 2021). A Polícia Federal tem sido usada para fins políticos, intimidando opositores, fato bem documentado na imprensa e nos anais do Judiciário, onde numerosos pedidos de habeas corpus têm retificado o desvio policial e defendido os perseguidos pelo governo.

Conclusão

Seguindo o manual de Posner, para transitarmos a um regime autocrático seria preciso que um presidente com mentalidade autoritária atacasse com sucesso a Imprensa, o Congresso, o Judiciário, mobilizasse a massa a seu favor, subjugassem os governos estaduais e calasse a sociedade civil. Atacar a imprensa, Bolsonaro tem feito com insistente persistência. Ele e seus filhos parlamentares ameaçaram publicamente intervir no Judiciário. Mas, no Supremo Tribunal Federal, ele tem sofrido revezes importantes. Em não poucas ocasiões, Bolsonaro tem participado, ao lado de ministros e, até, de oficiais gerais, de manifestações antidemocráticas, pedindo o fechamento do Supremo Tribunal Federal e do Congresso. Como Trump, Bolsonaro conseguiu um séquito popular ponderável e dividiu a Nação e o Congresso. Tem testado e forçado os limites institucionais da democracia.

É possível ver a eleição de 2018 como fim do ciclo político que organizou governo e oposição nos últimos 24 anos. Se nos EUA, como argumenta Balkin foi o fim da geração Reagan, no Brasil está no fim a geração da redemocratização. O sistema partidário que foi o seu eixo estruturador ruiu e está na fase de desalinhamento e, provavelmente, em vias de realinhamento, com a substituição do sistema partidário de 1988-2018, por outro. O Brasil vive uma transição, que deve levar a um novo ciclo de lutas por mais democracia, mais igualdade e mais inclusão e a um novo padrão de competição partidário-eleitoral pela Presidência da República.

Configurou-se confluência explosiva de eventos críticos, recentemente no país. Mais que perturbadores, eles são desestabilizadores da ordem institucional democrática. A indignação popular crescente com os rumos da pandemia e a crise econômico-social,

ambas, situações que provocam insegurança coletiva, medo e reações raivosas. Uma CPI que ameaça o presidente e seu governo, podendo chegar a pedidos de impeachment, por crime de responsabilidade, e de inquérito por crime comum junto à Suprema Corte. O presidente reage ameaçando recorrentemente, em público, decretar o estado de sítio e pondo o exército na rua para garantir a ordem pública. A subordinação do comando do Exército a Bolsonaro, descumprindo a determinação regimental de aplicar punição a atos de indisciplina e quebra de hierarquia do ex-ministro da Saúde, o general Eduardo Pazuello fez, documentados por vídeos de imprensa e matérias jornalísticas, inaugura novo patamar de risco institucional. A hierarquia e a disciplina são regras de ouro, que sustentam os pilares da corporação militar. A aceitação da quebra de ambas por um general da ativa, pode ter um efeito dominó, desatando manifestações políticas de oficiais de patentes inferiores e de soldados, até então contidas por essas regras consideradas inquebrantáveis. A politização dos militares representa um sério risco institucional para a democracia⁵. Só com o auxílio ativo deles, Bolsonaro lograria transitar para um regime autocrático. Esta convergência de fatores de desestabilização político-institucional em um macroambiente de crises também confluentes, é extremamente perigosa para a democracia brasileira, no seu 33º ano de vida.

⁵ Para uma análise recente das implicações institucionais da politização dos militares, ver Amorim Neto e Acácio, 2020 e 2021.

Referências bibliográficas

- Abranches, S. (2014). “Os ciclos do presidencialismo de coalizão”. *Academia*. Disponível em https://www.academia.edu/6411308/Os_Ciclos_do_Presidencialismo_de_Coalizao.
- (2018). *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro*. Brasil: Companhia das Letras.
- (2019). “Polarização radicalizada e ruptura eleitoral”. Em Abranches, S. et al., *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. Brasil: Companhia das Letras.
- (2020). *O tempo dos governantes incidentais*. Brasil: Companhia das Letras.
- Amorim Neto, O. e Acácio, I. (2020). “De Volta ao Centro da Arena: Causas e Consequências do Papel Político dos Militares sob Bolsonaro”. *Journal of Democracy*, Vol. 9, Nº 2, Novembro, pp. 1-29.
- (2021). “One Step forward, one step back: The Impact of the Defense Ministry on Defense Policymaking in Brazil (1999-2020)”. *Congresso Virtual da Associação de Estudos Latino-Americanos Studies Association*, 26-29 de maio.
- Alves, P. (2017). “Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa?”. *Revista de Estudios Brasileños*, Vol. 4, Nº 6, Primeiro semestre, pp. 50-63.
- Avritzer, L. e Corrêa Marona, M. (2014). “Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal melhor”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Nº 15, setembro-dezembro, pp. 69-94.
- Balkin, J. M. (2018). “Constitutional Rot”. *Sunstein*, pp. 19-35.
- Rodrigues de Carvalho, V., Saraiva Leão Viana, J. P., Carlogmano, M. C. (2019). “Presidencialismo de Coalizão em Tempos de Crise Institucional: Relação Executivo-Legislativo nos Governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018)”. *Revista Política Hoje*, Vol. 28, Nº 2, pp. 59-78.
- Casado, J. (2021). “Uma crise que não acabou e todos já perderam”. *Veja*, 4 de junho. Disponível em <https://veja.abril.com.br/blog/jose-casado/uma-crise-que-nao-acabou-e-todos-ja-perderam/>.
- Cervi, E. U. e Weber, M. H. (org.) (2021). *Impactos Político-Comunicacionais e as Eleições Brasileiras de 2018*. Brasil: CPOP / Carvalho Comunicação.
- Corasaniti, N. (2020). “A.O.C.’s Digital Juggernaut”, *The New York Times*, 23 de junho. Disponível em <https://www.nytimes.com/2020/06/23/us/politics/aoc-facebook-ads.html>.
- Datafolha (2021). “Aprovação a governo Bolsonaro cai de 30% para 24%”, *Datafolha, Opinião Pública*, 13 de maio. Disponível em <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2021/05/1989297-aprovacao-a-governo-bolsonaro-cai-de-30-para-24.shtml>.
- Herndon, A. W. (2020). “Alexandria Ocasio-Cortez on Biden’s Win, House Losses, and What’s Next for the Left”. *The New York Times*, 7 de novembro. Disponível em <https://www.nytimes.com/2020/11/07/us/politics/aoc-biden-progressives.html>.
- Leitão, M. (2021a). “Fatos que mudam o cenário político”. *O Globo*, 3 de junho.
- (2021b). “Exército se submete ao bolsonarismo e dá passo para a anarquia”, *O Globo*, 4 de junho.
- Leitão, M. (2021). “O risco de o Exército aceitar a quebra da disciplina militar por Pazuello”. *Veja*, 3 de junho. Disponível em <https://veja.abril.com.br/blog/matheus-leitao/o-risco-de-o-exercito-aceitar-quebra-da-disciplina-militar/>.
- Lilla, M. (2016). *The Shipwrecked Mind: on political reaction*, Estados Unidos: New York Review Books.
- (2018). *The Once and Future Liberal: After Identity Politics*. Estados Unidos: Harper Paperbacks.

- Linder, J. e Capelli, P. (2021). “Flávio Bolsonaro recebeu secretário da Receita Federal em sua casa, confirma documento”. *O Globo*, 3 de junho. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/flavio-bolsonaro-recebeu-secretario-da-receita-federal-em-sua-casa-confirma-documento-25046058>.
- Mendes, C. H. (2021). “Arquitetura da omissão”. *Folha de São Paulo*, 3 de junho.
- Pereira, M. (2021a). “Algo no ar”. *O Globo*, 3 de junho.
- (2021b). “Medo de Assombração”. *O Globo*, 3 de junho.
- Pérez-Liñan, A. (2007). *Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Pereira, C., Bertholini F. e Raile, E. D. (2016). “All the President’s Men and Women: Coalition Management Strategies and Governing Costs in a Multiparty Presidency”. *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 46, N° 3, Setembro, pp. 550-568.
- Posner, E. A. (2018). “The Dictator’s Handbook, US Edition”, em Sunstein, C. (ed.) *Can it Happen Here? Authoritarianism in America*. Estados Unidos: Dey Street Books.
- Rotta, A. A. (2019). *Como depor um Presidente: Análise Comparada dos Modelos de Impeachment em 77 Países*. Brasil: Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Salum Jr. B. e Casarões, G. (2011). “O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo”, *Lua Nova*, Vol. 82, pp. 163-200.
- Silva, A. M. (2017). “Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, N° 24, pp. 49-80.
- Sunstein, C. (ed.) (2018a). *Can it Happen Here? Authoritarianism in America*. Estados Unidos: Dey Street Books.
- Sunstein, C. (2018b). “Lessons from the American Founding”, em Sunstein, C. (ed.) *Can it Happen Here? Authoritarianism in America*. Estados Unidos: Dey Street Books.
- Tavares, M. H. (2021). “Risco claro e presente”. *Folha de São Paulo*, 3 de junho.