

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CAMPUS DE
FRANCA**

JOÃO PEDRO MONFERDINI

A CRISE DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA

**FRANCA
2022**

JOÃO PEDRO MONFERDINI

A CRISE DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Duarte Neto

FRANCA
2022

M742c

Monferdini, João Pedro

A crise do presidencialismo brasileiro: uma análise histórica / João Pedro Monferdini. -- Franca, 2022

78 p.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Direito) -
Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências
Humanas e Sociais, Franca

Orientador: José Duarte Neto

1. Governos de coalizão. 2. Direito Constitucional. 3. Política e
governo. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de
Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

JOÃO PEDRO MONFERDINI

A CRISE DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA

Monografia apresentado ao programa de Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, Campus de Franca, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. José Duarte Neto
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca

Prof. Júlio Talibeti
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca

Prof. Vinicius Lotufo
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca

Franca, 01 de julho de 2022

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso analisa os governos ocorridos a partir da vigência da Constituição de 1988 sob a forma adotada pelo presidencialismo brasileiro, através do presidencialismo de coalizão, e quais fatores de desgaste se apresentaram neste modelo os quais, posteriormente, resultaram em várias crises ao longo dos governos nestes últimos 32 anos. Para buscar respostas a estas questões foi utilizado da pesquisa teórico-dogmática, sendo abordados estudos de doutrinadores, cientistas políticos e especialistas sobre o tema. O método utilizado para a presente pesquisa, então, foi o hipotético-dedutivo, com ênfase em uma análise qualitativa das questões enfrentadas. Percebeu-se que vários fatores que permitiram uma boa relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no início do período foram sendo desgastados levando a conflitos tanto entre os poderes como entre estes e a sociedade. Para reverter este quadro seriam necessárias diversas reformas em matéria constitucional, sistema federativo, sistema eleitoral e partidário. Contudo, sem o fim da polarização social e política, tais reformas não poderão ocorrer devidos tanto ao jogo duro constitucional que ocorrem em sua vigência, quanto a falta de legitimidade se estas forem feitas.

Palavras-chave: Governos de coalizão; Direito Constitucional; Política e governo.

ABSTRACT

The present undergraduate thesis analyzes the governments that occurred from the validity of the Constitution of 1988 in the form adopted by the Brazilian presidentialism, through the coalition presidentialism, and which factors of erosion were presented in this model which, later, resulted in several crises over the governments of the last 32 years. To seek answers to these questions, theoretical-dogmatic research was used, with studies by scholars, political scientists and experts on the subject being addressed. The method used for the present research, then, was the hypothetical-deductive one, with emphasis on a qualitative analysis of the issues faced. It was noticed that several factors that allowed a good relationship between the Executive, Legislative and Judiciary powers at the beginning of the period were being worn out leading to conflicts both between the powers and between them and society. To reverse this situation, several reforms in constitutional law, federalist system, electoral and party systems would be necessary. However, without the end of social and political polarization, such reforms will not be able to occur due to both the constitutional hardball that takes place during its term, and the lack of legitimacy if they are carried out.

Keywords: Coalition governments; Constitutional law; Politics and government.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
Capítulo 1. Aspectos Constitucionais, a Constituinte de 87-88 e seus antecedentes.....	4
Capítulo 2. A democracia da constituição de 1988	15
2.1. Fernando Collor de Melo	15
2.2. Itamar Franco	20
2.3. Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	22
Segundo Mandato.....	24
2.4. Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010)	27
Segundo mandato	31
2.5. Dilma Rousseff (2011-2016)	33
Segundo mandato	37
2.6. O breve período de Michel Temer (2016-2018).....	42
2.7. Bolsonaro (2019-2022).....	45
Capítulo 3. Elementos de desgaste no Presidencialismo de coalizão durante a terceira república.....	48
3.1. A crescente polarização e jogo duro constitucional durante o período	48
3.2. A atuação do SFT e do Judiciário na Nova República.	51
3.3. As eleições e o impacto do multipartidarismo.....	57
3.4. Um legislativo pouco ativo.	60
3.5. A crescente dependência política da presidência e o preço de se governar.	64
Capítulo 4. Conclusões	71
Bibliografia.....	76

INTRODUÇÃO

O termo presidencialismo de coalizão foi formulado pelo jornalista e cientista político Sergio Henrique Abranches em 1988 para denominar o sistema de governo adotado pelo Brasil. Em seu artigo Abranches o qualificou não como uma variante de sistema governamental, mas como um dilema institucional, uma espécie de desgoverno, salientando que o modelo poderia levar a falhas em sua coordenação, levando a conflitos tanto entre os partidos como também a conflitos dentro das coalizões.¹ Assim, gerariam paralização no poder legislativo. Apontou que a solução seria incluir o maior número de partidos aliados, incluindo também os ideologicamente diferentes, admitindo-os mesmo sob o risco de maiores probabilidades de instabilidade na coalizão. Como exemplo, a má utilização da coalizão geraria tendências de dispersão das coalizões e crise de governabilidades:

A eficácia político-operacional da governança é determinada pela capacidade de coordenação da maioria por parte do chefe do Executivo que ocupa o centro do sistema de forças. Quando há falhas de coordenação, o sistema tende à fragmentação, podendo sofrer paralisia decisória e colapsos recorrentes de desempenho, com danos ao apoio social do governo [...]. A gestão política da coalizão precisa manter o estresse em nível aceitável e evitar que a concorrência entre os aliados leve ao colapso da aliança.²

Posteriormente, ao longo do tempo surgiram diversas abordagens e perspectivas de análise nas ciências políticas a respeito do presidencialismo de coalizão. Elas acabaram apontando as limitações do presidencialismo multipartidário, a construção e gestão das coalizões governamentais e o papel das instituições e dos líderes partidários no Congresso Nacional. Tais estudos trazem desde visões mais pessimistas, ressaltando seus aspectos negativos e dificuldades de se manter a governabilidade pelo sistema de coalizões, a visões mais otimistas que afirmam que este é um sistema funcional, estável em que os interesses partidários e individuais coexistem e que as lideranças partidárias e a atuação do poder Executivo fazem o sistema ser funcional. Mais recentemente, em 2018, Abranches lança um novo estudo sobre o presidencialismo de coalizão, analisando a atuação política durante a segunda e terceira república.

Através desta perspectiva histórica abordada por Sergio Abranches, iremos analisar o funcionamento do presidencialismo durante a terceira república, sob a vigência da

¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, v. 31, n. 1, 1988.

² ABRANCHES, 1988, págs. 5-37.

Constituição de 1988, e quais fatores seriam problemáticos para o bom funcionamento das instituições e para uma governabilidade sustentável.

O presente trabalho irá procurar quais são as causas para que o presidencialismo no Brasil estar sempre em crise. Será analisado o atual presidencialismo de coalizão e as possíveis causas de sua instabilidade, fazendo-se uma análise a procura dos fatores para o cenário atual como o multipartidarismo, o qual cria dificuldades na esfera legislativa para uma atuação célere; o instituto da reeleição e a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), seus julgados e sua repercussão ao sistema de governo.

A instabilidade entre os três poderes acabaria comprometendo a União a não cumprir na entrega de serviços à população, de maneira a atender as condições mínimas de dignidade, podendo criar verdadeiro ambiente de injustiça e de violações de direitos constitucionais, prejudicando uma parcela grande da população e, em outros casos, gerando conflitos no país.

Para buscar respostas a estas questões foi utilizado da pesquisa teórico-dogmática, sendo abordados estudos de doutrinadores, cientistas políticos e especialistas sobre o tema. O método utilizado para a presente pesquisa, então, é o hipotético-dedutivo, com ênfase em uma análise qualitativa das questões enfrentadas.

No primeiro capítulo foi buscado os elementos históricos e do direito constitucional, identificando o surgimento e a evolução do presidencialismo enquanto sistema de governo. Após esta análise, buscou-se verificar como foi realizada a elaboração da Constituição de 1988, como a política da época a influenciou e como a constituição moldou o funcionamento dos três Poderes e os relacionamentos entre si durante a Nova República.

No capítulo dois veremos como ocorreu os governos regidos pela Constituição de 88, buscando observar aspectos importantes do presidencialismo de coalizão, suas crises e como ocorreu as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Posteriormente, serão elencados ao longo do terceiro capítulo os pontos problemáticos do atual presidencialismo encontrados durante os governos dos últimos 32 anos. Desta forma, em nossa conclusão, buscaremos verificar quais ações e reformas poderiam ser realizadas para sanar os pontos problemáticos de nosso atual sistema de governo.

Capítulo 1. Aspectos Constitucionais, a Constituinte de 87-88 e seus antecedentes.

A expressão “sistema de governo” se refere à “posição jurídico-constitucional recíproca dos vários órgãos de soberania e respectivas conexões e independências políticas, institucionais e funcionais.”³ A teoria da Separação de Poderes constatou, desde cedo, que a concentração do poder do Estado em um único órgão resulta na condução do Estado de uma forma totalmente arbitrária, desrespeitando qualquer noção básica de direitos fundamentais do homem. Assim, define-se como o poder político será repartido em um determinado Estado e como se efetivará as relações entre os órgãos estatais detentores do poder político, em especial os detentores dos Poderes Executivo e Legislativo.

A clássica divisão segundo o critério funcional, dividindo as funções estatais em três – legislação, jurisdição e administração – sendo órgãos autônomos entre si foi esboçado pela primeira vez por Aristóteles na sua obra “Política” e, a posteriori, foi detalhada por Locke na sua obra “Segundo tratado do governo civil”⁴. Contudo, as disposições de separação de poderes estabelecidos nas constituições modernas derivam em maior ou menor nível da descrição oferecida no livro O Espírito das Leis, consagrada obra de Montesquieu,⁵ a quem devemos a divisão de poderes que se tornou clássica na atualidade: Legislativo, Executivo e Judiciário e que o constitucionalismo moderno chama “divisão de tarefas estatais, de atividades entre distintos órgãos autônomos.”⁶

Para Montesquieu a solução para os riscos de que um soberano abuse do poder seria – para governos moderados, livres e possuidores de segurança a seus cidadãos – uma constituição onde o poder freasse o poder. Entretanto, o esquema se propunha, principalmente e no que era muito bom, a evitar a degeneração do sistema político, seja para o despotismo, seja para a anarquia. Montesquieu não se propôs a criar um modelo em que o poder fosse exercido de maneira fácil ou que coibisse a corrupção. Se refletirmos o pensamento do autor para o Estado brasileiro, mesmo após anos de escândalo de corrupção, momentos de ingovernabilidade, impeachment e polarização política, o Brasil, até agora, não se degenerou nem em um Estado déspota, nem numa anarquia.

Cabe apontar também que o modelo de separação de poderes do autor não objetivava também a viabilização da governabilidade. Governabilidade, pela definição de Ferreira Filho é “a possibilidade de ação governativa eficaz. Quer dizer, traduz a aptidão de um

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

⁴ MORAIS, Alexandre de et al. **Constituição Federal Comentada**. São Paulo: Forense, 2018. E-book.

⁵ VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. **Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão**. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 54, n. 215, p. 117-137, jul./set. 2017.

⁶ MORAIS, 2018

Estado determinado realizar objetivos a que se propõe – a sua missão –, não em abstrato, mas em face de um quadro concreto”⁷. Assim, é importante notar que tanto a Grã-Bretanha quanto os Estados Unidos da América possuíram “mecanismos que viabilizaram a governabilidade, ainda que, em especial no caso americano, por vias transversas ou no caso inglês, pelo menos não descritas pelo filósofo”⁸. Conclui-se que nos arranjos dos poderes nestes dois países, a configuração prática da separação de poderes apoiou-se em elementos não mencionados por Montesquieu para viabilizar a governabilidade. Posteriormente, houve a:

[...] necessidade de adaptação da Teoria da Separação dos Poderes ao sistema político-constitucional atual, pois já não existe o antigo Estado Liberal, modelo utilizado para as regras estabelecidas por Locke, Kant e Montesquieu, sem que com isso nos afastemos das garantias básicas consagradas pelo constitucionalismo. [...] O objetivo colimado pela Ciência Política, ao estabelecer a separação dos Poderes, é a defesa do regime democrático e dos direitos fundamentais. [...] Não existirá, pois, um Estado democrático de direito sem que haja Poderes de Estado e Instituições, independentes e harmônicos entre si, bem como previsão de direitos fundamentais e instrumentos que possibilitem a fiscalização e a perpetuidade desses requisitos. Todos esses temas são de tal modo interligados que a derrocada de um, fatalmente, acarretará a supressão dos demais, com o retorno do arbítrio e da ditadura.⁹

O direito constitucional contemporâneo entende que a fórmula descrita por Montesquieu não deve ser interpretada rigidamente. Tão importante quanto a divisão do poder em uno e indivisível do Estado em três órgãos distintos, exercendo diferentes funções do Estado, é também a presença de diversos mecanismos constitucionais de controle recíproco entre eles. Estes mecanismos são chamados de “freios e contrapesos” (*checks and balances* em inglês).

Tais órgão, para serem independentes e frearem os excessos realizados entre eles, precisam que estas garantias e prerrogativas estejam positivadas na Constituição, necessitando que tais garantias sejam invioláveis e impostergáveis.¹⁰ No caso destas garantias serem quebradas, ocorrem desequilíbrios entre os agentes políticos que exercem as diversas funções estatais, desestabilizando o governo. Quando há um agigantamento do Executivo por estes desequilíbrios, instalam-se a ditadura e o despotismo. Para conter isto, “apesar de independentes, os Poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e lealdade institucional e afastando práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão

⁷ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira**. São Paulo: Saraiva. 1995.

⁸ Vieira, 2017.

⁹ MORAIS, Alexandre de et al. **Constituição Federal Comentada**. São Paulo: Forense, 2018. E-book.

¹⁰ Idem.

governamental”¹¹. Assim “ao longo da era moderna a evolução prática da dinâmica entre estes diversos órgãos resultou na influência e adoção em diversos países de dois grandes blocos de sistemas políticos, o bloco parlamentarista e o bloco presidencialista.”¹²

O presidencialismo, originado nos Estados Unidos da América, criou um sistema de independência de poderes tornando, porém, o poder executivo mais forte sem que isto afastasse a limitação do poder estatal. O presidente norte-americano Woodrow Wilson (1913-1921), afirmou que os pais fundadores americanos:

[...] observaram o esquema como haviam encontrado exposto em Montesquieu, e seguiram-no com entusiasmo científico. As exposições admiráveis do federalista parecem aplicações inteligentes de Montesquieu às necessidades políticas e circunstâncias da América. Estão cheias da teoria de freios e equilíbrio. O presidente é contrabalançado pelo Congresso, o Congresso pelo presidente e cada qual pelas Cortes.¹³

Segundo Dalmo Dallari, “os fundadores do Estado norte-americano tinham plena consciência de estarem criando uma nova forma de governo.”¹⁴ Para tanto:

[...] atentaram para as necessidades práticas, procurando conciliar os conflitos de interesses e de tendências registrados entre os constituintes, criando um sistema de governo suficientemente forte e eficiente para cumprir suas tarefas e convenientemente contido para não degenerar num absolutismo.¹⁵

No presidencialismo o presidente da república, chefe do poder executivo “reúne, ao mesmo tempo, as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo (...) traça a orientação da política interna e externa e incumbe-se de dirigir o governo e a administração pública”¹⁶, sendo sua atuação limitada pelo sistema de freios e contrapesos impostos pelos poderes legislativo e judiciário, ambos competentes, segundo a constituição, para fiscalizar e limitar a atuação presidencial. Assim, “o sistema presidencial norte-americano aplicou, com o máximo rigor possível, o princípio dos freios e contrapesos, contido na doutrina da separação dos poderes.”¹⁷

Com as inovações deste novo sistema de governo, os Estados Unidos consolidaram o presidencialismo, que serviu de modelo referencial para diversos países, incluindo o Brasil, sendo aqui implementado a partir da Proclamação da República em 1889. Podemos dividir o

¹¹ MORAIS, 2018

¹² GUIMARÃES, 2020.

¹³ WILSON, Woodrow. **O presidente dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, 1917.

¹⁴ DALARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 31ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.

¹⁵ DALARI, 2012.

¹⁶ LOUREIRO JÚNIOR. Parlamentarismo e Presidencialismo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962, p. 153.

¹⁷ DALARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 237

desenvolvimento do presidencialismo republicano em três grandes períodos. Em um primeiro período entre 1890 e 1937 com o golpe do Estado Novo, em um segundo período entre os anos de 1946 e 1964 com o golpe militar. E, por fim, sua terceira fase com a Nova República, iniciada em 1985 através da eleição de Tancredo Neves, pondo fim a ditadura militar, até os dias atuais.

No Brasil da república pós-ditadura, os mecanismos que viabilizaram a governabilidade, através de um arranjo dos poderes, garantindo assim uma praticidade política realizada de forma única em nosso país, foi chamada de presidencialismo de coalizão, conceito este formulado pelo jornalista e cientista político Sergio Henrique Abranches em 1988 para denominar o sistema de governo adotado pelo Brasil. Neste artigo ele já previa que seria “improvável a emergência de governos sustentados por um só partido majoritário”¹⁸.

No presidencialismo de Coalizão, as coalizões são “espécies de acordos prévios, no qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do executivo, através de determinadas condições, a serem negociadas nos momentos de discussões e votações de cada projeto legislativo.”¹⁹ Isto se dá devido a interdependência entre os poderes legislativo e executivo. O poder executivo precisa de apoio do congresso para que a política pública a ser implementada no país se transforme em leis. Já os congressistas, dependem dos recursos da união, pelo Executivo, para atender seu eleitorado para se manterem em suas carreiras políticas.

O presidencialismo de coalizão instaurado na nova democracia pós ditadura teve sua composição fortemente influenciada pelos acontecimentos políticos e socioeconômicos que ocorreram no início da presidência de José Sarney a na formação da constituinte de 1988.

A transição da ditadura para a terceira república se consolidou a redemocratização através das eleições diretas para os governos estaduais, realizadas em 1982, concluindo um ciclo iniciado com a extinção do AI-5 em 1979. No início da legislatura de 1983, foi apresentada uma Emenda Constitucional pelo deputado Dante de Oliveira (PMDB-MS), a qual propunha a eleição direta para presidente já nas próximas eleições. A emenda empolgou o país, iniciando a campanha das Diretas Já, que adquiriu caráter de massa. O Governo Federal traves dos partidários de Paulo Maluf e o parlamentar José Sarney, presidente na época do PDS, um partido com raízes pro ditadura, pressionaram os deputados da Câmara para que a emenda não pudesse ser aprovada. Conseguiram o seu objetivo em abril de 1984, frustrando assim, as expectativas de eleições presidenciais diretas.²⁰

¹⁸ ABRANCHES, 1988.

¹⁹ ABRANCHES, 2018. Pág. 79

²⁰ VILLA, Marco Antonio. **A história das constituições brasileiras**. 1ª ed. São Paulo: Leya, 2011. E-book.

A saída para reverter tais frustrações foi lançar a candidatura de Tancredo Neves à presidência, fazendo oposição a Paulo Maluf, ex-Arena e candidato pelo PDS. Para formar uma aliança com o PMDB e dissidentes do PDS, foi aceito como seu vice o maranhense José Sarney que rompeu com o PDS na última hora devido a candidatura de Maluf. A aliança foi frutífera e Tancredo Neves venceu a eleição indireta para a presidência. Com a morte de Tancredo as vésperas da posse, José Sarney assumiu. Tal acontecimento influenciaria, em muito, a constituinte que seria logo convocada:

A comissão que definiria o anteprojeto deveria ter cerca de uma dúzia de membros, o que daria agilidade aos trabalhos. Sarney ampliou o número para 50, o que transformou seus encontros em inúteis discussões. A comissão que inicialmente ficou conhecida pelo nome do seu presidente, Afonso Arinos, logo foi apelidada de “comissão dos notáveis”. Depois de uma centena de reuniões apresentou um longo projeto de Constituição, com 436 artigos e mais 32 nas disposições transitórias. Tinha de tudo um pouco. Havia até um artigo que tratava de um assunto louvável, mas pouco constitucional: proibia a pesca da baleia (art. 410). Em vez de encaminhar o texto final para os constituintes, Sarney o mandou para o Ministério da Justiça. Meses de discussões acabaram em uma gaveta. E, quando os constituintes iniciaram seus trabalhos, tiveram de partir do nada, pois a Constituição em vigor era do regime militar e, obviamente, não servia como ponto de partida.²¹

Os impactos do governo Sarney ocasionaram, como veremos a seguir, um forte fragmentação eleitoral, os quais fizeram com que fosse impossível que o presidente em exercício obtivesse a maioria do congresso apenas com o seu partido, ocasionado uma congresso igualmente fragmentado, sendo necessário obter maioria no congresso através das coalizões.

A constituinte foi realizada por treze partidos, e muitos dos constituintes (segundo um levantamento do politólogo David Fleischer, 238 constituintes ou 43% do total) tinham suas raízes políticas nos partidos da Segunda República, com cerca de 39% destes pertencidos ao Arena.²² Isto resultou em uma constituinte centralista, conservadora, presidencialista e patrimonialista. Está predominância de constituintes da segunda república também ajudou a afastar a possibilidade do modelo político do semipresidencialismo, devido às más lembranças dos eventos que ocorreram no governo João Goulart e do parlamentarismo desse período. Desta forma, prevaleceu o presidencialismo.²³

²¹ VILLA, Marco Antonio. **A história das constituições brasileiras**. 1ª ed. São Paulo: Leya, 2011. E-book.

²² FLEISCHER, David. “**Perfil socioeconômico e político da Constituinte**”, em GURAN, Milton. **O processo constituinte 1987-1988**. Brasília: Agil, 1988. pp. 29-40.

²³ ABRANCHES, 2018. Pág. 83

Na composição da constituinte, que se iniciou em 1º de fevereiro de 1988, os conservadores se dividiram entre PDC, o PTB, o PL, o PDS (ex-Arena), o PMDB e o PFL (com fortes raízes no Arena). Um grupo majoritário de parlamentares destes partidos se autodenominou-se Centrão e juntos alteraram os procedimentos da Constituinte, em sua última fase de deliberação, a seu favor. Os constituintes que resistiram ao regime militar formaram os novos partidos políticos e formaram um bloco na Constituinte mais à esquerda do espectro político. Tal bloco foi composto por PT, PDT, PCdoB, PCB (depois PPS) e, mais ao final, pelo PSDB.

Devido ao governo de José Sarney, o qual era recém filiado ao PMDB, e ao sucesso – porém efêmero - do Plano Cruzado, as primeiras eleições ao congresso nacional foram feitas no período de euforia com o Plano, o que acabou elegendo muitos congressistas pela legenda do presidente, que foi visto pelos eleitores como o partido responsável pelo Cruzado. Com isto, o PMDB teve um grande influência na constituinte, elegendo 303 constituintes ou 54% do total. Isso ocorreu devido a atuação do Governo Federal e do presidente em manipular a economia em favor do próprio partido, fato que não ficaria restrito ao governo Sarney:

Durante três meses o plano obteve êxito. Contudo, em junho começaram a desaparecer das prateleiras gêneros alimentícios de primeira necessidade. Surgiu o ágio, um sobrepreço cobrado de mercadorias indispensáveis aos cidadãos. A tentativa de revogar por decreto a lei da oferta e da procura começou a dar sinais de esgotamento. De forma oportunista, Sarney adotou medidas para garantir o abastecimento, como no caso da carne. Chegou a usar até a Polícia Federal à procura dos rebanhos bovinos. Queria – e conseguiu – levar o plano até a eleição, em 15 de novembro. Sabia que poderia obter um bom resultado eleitoral, mesmo à custa de uma profunda desorganização da economia nacional. O PMDB, seu partido, venceu em 22 estados e o Partido da Frente Liberal (PFL), em outro. A AD, portanto, ganhou em todos os estados. Dessa forma, o PMDB obteve a maioria absoluta das cadeiras da Constituinte.²⁴

O PMDB mostrou e ainda mostra, uma grande habilidade de misturar em seu partido diversas correntes políticas, de conservadores a progressistas, com fortes características clientelistas. Desde a Constituinte até hoje, o PMDB mostrou-se ser o partido principal do Centrão, muitas vezes necessário para se formar uma maioria no Congresso Nacional e com capacidade de servir a todos os presidentes da situação.²⁵

Lobbies, grupos de pressão, oscilações da política nacional da época e o próprio poder executivo, exerceram suas pressões sob os constituintes,²⁶ permitindo que pressões da

²⁴ VILLA, 2011.

²⁵ ABRANCHES, 2018. Pág. 85

²⁶ ABRANCHES, 2018.

política cotidiana também influenciasse a formação da Constituição de 1988, contaminando assim todo o processo de refundação da república. Ao atender estas demandas imediatistas, a Constituinte falhou em dar ao longo da república um projeto de longo prazo ao país, trazendo consequências ao país²⁷. Por fim, o texto final da Constituição foi aprovado, quase por unanimidade, na sessão de 22 de setembro de 1988, com apenas 15 votos contrários vindo do partido dos trabalhadores que consideraram a Carta “elitista e conservadora”. Durante todo o processo da constituinte, apresentou-se várias irregularidades, como bem apontou o historiador Marco Antonio Villa:

Na sessão de abertura foi levantada a questão dos senadores eleitos em 1982 – e com mandato de oito anos –, portanto sem a devida delegação constituinte. Acabou sendo aceita a sua participação, mesmo sem terem sido escolhidos constituintes pelos eleitores, em 15 de novembro de 1986. Foi a primeira anomalia da Constituinte. A eleição de Bernardo Cabral como relator foi a segunda. Cabral nunca foi considerado um jurista e era um político novato em Brasília. Tinha sido, nos anos 1970, presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e aproveitou-se do prestígio que a entidade passou a ter principalmente após a gestão de Raymundo Faoro. Inexpressivo, despreparado e suscetível às pressões de toda ordem, Cabral não teve pulso firme e os trabalhos foram se alongando. [...] A crise interna do PMDB – partido amplamente majoritário e que se dividiu durante a Constituinte, com o surgimento do PSDB – também foi um elemento que colaborou com a balbúrdia constitucional. O crescimento artificial do PMDB transformou o partido no que foi definido como “geleia geral”. A direção partidária, em certo momento dos trabalhos, perdeu a liderança. Grupos suprapartidários foram surgindo. O mais expressivo foi o Centrão, uma aliança de constituintes conservadores de várias origens partidárias que tentou dar um tom mais conservador à Carta. E, para completar, o desgaste do governo Sarney transformou a Assembleia Constituinte em palco de oposição, como se fosse um espelho invertido do que era decidido pelo Palácio do Planalto.²⁸

A constituinte instituiu um duplo processo de centralização,²⁹ adotando um modelo presidencialista da constituição de 1967, na qual concentrava poderes legislativos que deram o controle da agenda no processo legislativo.³⁰ Observa-se também que a grande concentração de recursos na União, típicos do modelo federativo do regime militar, praticamente se manteve.

²⁷ Cabe apontar que o Brasil a quase duas décadas tem um crescimento médio do PIB inferior à média mundial. (CUCOLO, Eduardo. **Brasil deve completar 16 anos de crescimento abaixo da média mundial**. Folha de São Paulo. São Paulo. 20/12/2021. Mercado. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/12/brasil-deve-completar-16-anos-de-crescimento-abaixo-da-media-mundial.shtml>>)

²⁸ VILLA, Marco Antonio. **A história das constituições brasileiras**. 1ª ed. São Paulo: Leya, 2011. E-book..

²⁹ FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando, “**Instituições políticas e governabilidade: Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira**”, em MELO, Carlos Ranulfo., SÁEZ, Manuel Alcântara (Orgs). **A democracia brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21**, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, pp. 147-98, especialmente p. 151.

³⁰ ABRANCHES, 2018. Pág. 77

Sobre a configuração dos três poderes na nova Carta Magna, Sergio Abranches observa que, como resultado da constituinte:

O Executivo, na versão 1988 do presidencialismo de coalizão, passou a ter a iniciativa exclusiva de propor projetos de lei orçamentária e sobre matéria tributária. Tal poder foi turbinado pela faculdade de legislar por medida provisória, a sucessora do famigerado decreto-lei dos militares, e de pedir urgência para projetos de lei em votação. Incorporou elementos centralizadores oriundos do regime militar e alterou em aspectos fundamentais o equilíbrio de forças entre Executivo e Legislativo, em favor da Presidência da República.³¹

Esta concentração de poderes na Presidência da República abrandou as possibilidades de paralisa decisória devido a fragmentação de interesse e multiplicidades de agentes de no sistema, como se verá a seguir.

Na esfera legislativa houve a concentração sobre o controle do processo legislativo nas presidências tanto da câmara dos deputados e da presidência do senado federal quanto das lideranças partidárias. Novamente, Abranches observa que na câmara dos deputados:

Talvez o recurso mais eficaz e relevante do colegiado para manejar a agenda legislativa seja o de requerer urgência para as matérias. Assim, ele pode desobstruir a pauta e acelerar a tramitação de medidas que foram objeto de negociação com o presidente da República. Tal feixe de atribuições confere ao colégio de líderes poder de controle sobre a agenda e o processo legislativo. O Senado não adotou um colegiado desse tipo, mas fortaleceu muito a presidência e os líderes. A concentração de poderes fez bastante diferença em relação à Segunda República, quando os líderes tinham papel menor e os parlamentares podiam exercer expressiva liderança individual.³²

Cabe apontar que o Senado adquiriu o poder de iniciar legislações, deixando de ser apenas uma câmara revisora, tornando necessário ao presidente em exercício ter a maioria nas duas casas, aumentando assim o custo para se obter uma coalizão para governar.

O senado, obteve além do seus poderes privativos, os poderes da câmara. No jogo de poderes, na esfera federal, a representação de iguais proporções existente no Senado dá aos Estados inferiormente representados na Câmara dos deputados um grande poder de veto. Este é um ponto importante que também distingue a atual república das outras anteriores. Estas questões impedem pautas importantes, como por exemplo a reforma tributária, de avançarem. Sobre esta pauta específica, Abranches comenta:

³¹ ABRANCHES, 2018. pag. 78

³² ABRANCHES, Sergio. **Presidencialismo de coalizão – Raízes e Evolução do modelo político brasileiro**. 1ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Pág. 78. E-book.

Todas as propostas terminam por colocar em confronto estados mais ricos, em geral produtores (com maiores bancadas na Câmara), a estados mais pobres, na maioria consumidores (que somam maior número de cadeiras no Senado).³³

Isto explica casos que uma decisão importante na esfera nacional seja prejudicada pelas lideranças locais que se sentiriam prejudicadas.

Essa dinâmica entre o legislativo e o executivo mostram a complexidade de se negociar as coalizões. Os incentivos que marcam o legislativo a promover a patronagem e o clientelismo levam as negociações serem feitas caso a caso e sempre dependentes de pagamentos colaterais e com resultados menores do que inicialmente fora esperado.

Como pontos positivos, foi um avanço muito positivo que se estabelecesse a autonomia das instituições de vigilância constitucional, o ministério público (antes ligado ao poder executivo) e ao sistema judiciário, sendo que estes têm um grande papel em estabelecer freios e contrapesos ao presidencialismo, com o MP tendo o papel de defensor de interesses difusos, da ordem constitucional e fiscalizaria, desta forma, a administração pública. Conquistado sua independência, “o Judiciário saiu da Constituinte como ator político-jurídico decisivo.”³⁴

A Constituição, atendendo diversos constituintes da esquerda, garantiu e consolidou na Carta os fundamentos do Estado Democrático de Direito e uma série de direitos difusos e coletivos. Porém, nos capítulos econômico e social da constituição, por estarem na constituição, dificultou e enrijeceu a capacidade de fluidez para a realização de políticas públicas. Estava aí uma das grandes dificuldades que a constituição apresentaria ao longo dos anos. Para avançar as políticas públicas por parte do poder Executivo, seria necessário a formação de maioria no congresso nacional e com isto seus custos, que foram crescendo ao longo da república. Infelizmente para o Brasil, as mudanças econômicas e tecnológicas ao longo da república foram muito intensas mundialmente durante o período.

Na constituinte predominou a posição nacional-estatista da esquerda, na contramão da tendencia internacional da época, fortemente marcado pelo neoliberalismo. Este posicionamento foi rompido apenas no governo Fernando Henrique Cardoso.

Em matéria fiscal, a Constituição de 1988 tornou carente as unidades da federação (e seus congressistas) pelos recursos da União, já que o poder orçamentário foi transferido quase

³³ABRANCHES, Sergio. **Presidencialismo de coalizão – Raízes e Evolução do modelo político brasileiro**. 1ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Pág. 80.

³⁴ ABRANCHES, 2018. Pág. 87

integralmente ao executivo.³⁵ Desta forma as transferências voluntárias da União aos estados membros se tornou um mecanismo importante para o presidente em exercício obter o controle da agenda legislativa. Cabe observar que este processo beneficiava também inúmeros municípios, também carentes dos recursos.³⁶ Percebe-se que o quadro de regras fiscais e tributárias se tornou um poderoso incentivo ao clientelismo nas relações entre o presidente e o Congresso Nacional.

Ainda sobre as relações destes dois poderes, o sucesso presidencial se reflete em um melhor manejo na gestão da coalizão. Isto se reflete nos inícios dos mandatos presidenciais, sendo estes são períodos em que o presidente eleito tem maiores facilidades em passar seus projetos no Congresso. Nos cálculos dos congressistas para suas candidaturas em futuras eleições pesa na balança o agrado a seus eleitores e, disto, o apoio a um presidente popular ou oposição a um presidente rejeitado pela população passam a fazer parte de seus cálculos eleitorais. Assim, ao longo do mandato, este melhor manejo dependerá da força relativa que possui o presidente.³⁷

A constituição moldou, nesta forma, as bases do presidencialismo de coalizão:

Até agora não me convenceram os argumentos que tratam as coalizões no modelo brasileiro como incidentais ou frutos de mero pragmatismo político. Mantenho minha conjectura de que influenciam a qualidade e o sucesso da governança, mas são criticamente necessárias à governabilidade. O mandato presidencial depende da resiliência do apoio da coalizão exatamente naqueles momentos de crise política em que predominam incentivos à fuga ou dispersão dos aliados. Sem esse amparo político sólido, o próprio mandato presidencial é posto em xeque. Ao mesmo tempo, e muito importante, no modelo constitucional de 1988 a arquitetura da democracia tem se mostrado bastante resiliente a crises disruptivas. Tem resistido a interrupções de mandatos presidenciais e à investigação de uma vasta rede de corrupção [...]³⁸

Assim, Abranches observa que embora se perceba seus visíveis defeitos, ela garantiu a governabilidade na maior parte da Nova República que, apesar de suas crises, permitiram que as instituições permanecessem firmes.

³⁵ Ver, por exemplo, FIGUEIREDO, Argelina. e LIMONGI, Fernando. “O Legislativo e a âncora fiscal” em RESENDE, Fernando., CUNHA, Armando.(Orgs.), **O orçamento público e a transição do poder**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, pp. 55-90; e idem, “**Processo orçamentário e comportamento legislativo: Emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo**”, Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, pp. 737-76, 2005; e PRAÇA, Sérgio. “**Processo orçamentário: Antecedentes, debates constituintes e mudanças após 1988**”, em idem e DINIZ, Simone. (Orgs.), **Vinte anos de Constituição**,

³⁶ Márcia Soares e Bruno Melo, “**Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros**”, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.50, n. 4, pp. 539-61, jul.-ago. 2016.

³⁷ A força relativa depende da combinação de alguns fatores, como: popularidade, políticas públicas com amplo apoio popular, capacidade de recorrer à parcela informada e ativa da sociedade para pressionar os congressistas.

³⁸ ABRANCHES, Sergio. **Presidencialismo de coalizão – Raízes e Evolução do modelo político brasileiro**. 1ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. pag. 93

Capítulo 2. A democracia da constituição de 1988

2.1. Fernando Collor de Melo

Collor foi o primeiro dos presidentes após a Constituinte de 1988 eleito pelo voto direto. Ele era um político já experiente na política e se elegeu sob a aparência de ser um *outsider*, um político moderno que lutava contra uma casta de políticos corruptos e oligarcas. A vontade popular por novas lideranças o beneficiou e isto se evidenciou na disputa do segundo turno das eleições de 1989. Tanto ele quanto Luís Inácio Lula da Silva derrotaram grandes lideranças, como Ulysses Guimarães, Mario Covas e Leonel Brizola, presentes a muito tempo na política brasileira e figuras chave da resistência à ditadura.

Na composição da Câmara dos Deputados após a eleição, 27% das cadeiras foram preenchidas por legendas à esquerda, 34% pela direita e 39% pelo centro, perdendo sua antiga maioria, mas ainda com a maior bancada.³⁹ Nestas eleições houve candidatos de 34 partidos, com onze deles sendo inteiramente novos. Collor conseguiu uma coalizão minoritária, com apenas 36% da câmara.⁴⁰

Com a expectativa da sociedade de um poder reformista e de um possível fim a hiperinflação, conseguiu apoio parlamentar para um radical plano de estabilização, o Plano Collor, o qual pretendia realizar uma reforma financeira e do Estado.

Nos dois primeiros dias de seu governo assinou 17 MPs contendo providencias drásticas, sendo que após a posse de Collor. A mais controversa e radical foi a MP 168/1990, que recriou o cruzeiro e sequestrou os depósitos correntes e a poupança.⁴¹

Durante os próximos meses de seu mandato atacou diversas oligarquias econômicas⁴² e promoveu o seu novo plano econômico, o Plano Collor, promovendo assim, a abertura econômica do país e abandonando o protecionismo e reduzindo as barreiras da importação, que sempre beneficiou os capitalistas locais, sem jamais estimulá-los a desenvolver qualidade alguma. Desta forma, ele acabou perdendo o apoio da elite industrial brasileira. Ele desfez vários anéis burocráticos que solidarizavam interesses empresariais e burocracias

³⁹ ABRANCHES, 2018. Pág. 98

⁴⁰ CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e, **A economia política do governo Collor: discutindo a viabilidade de governos minoritários sob o presidencialismo de coalizão**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. doi:10.11606/D.8.2008.tde-20032009-154749. Acesso em: 2022-05-24.

⁴¹ Posteriormente foi convertida na lei n. 8024 de 20 abr. 1990.

⁴² ABRANCHES, 2018.

estatais. Atingiu oligarquias econômicas a muito enraizadas, ao fechar os cartórios do café, do açúcar, do álcool e da siderurgia.⁴³ Além disso, extinguiu inúmeros subsídios.

O Plano Collor inicialmente trouxe uma queda abrupta geral dos preços agradando as classes mais vulneráveis dando ao presidente um apoio popular inicial e facilidades para a aprovação de suas MPs no Congresso. Contudo, a classe média que perdeu a poupança e a elite econômica ficaram fortemente avessos ao plano. Disto, Abranches observa que:

Tal resultado indica que medidas presidenciais com forte apoio popular conseguem aprovação no Congresso, mesmo quando o presidente não conta com uma coalizão majoritária de apoio. O apoio popular garante, enquanto dura, a governança e a governabilidade, inclusive em governos minoritários.⁴⁴

Contudo, o Plano Collor fracassou, mais por razões técnicas e não políticas. No fim o plano conseguiu manter inflação em um dígito por apenas um mês. Disto, Collor perde o apoio da sociedade e ele começa a ter problemas com o congresso. As eleições de outubro de 1990 tiveram um resultado ruim para o governo, piorando o quadro.

No início de 1991, houve mais uma tentativa do governo para controlar a hiperinflação e a recessão com o lançamento do plano Collor II. Entretanto tal plano não animou a opinião pública e também não conseguiu ser aprovado integralmente, conforme havia sido feito no plano econômico anterior. A inflação, e com o ambiente econômico desastroso em 92, emergiu uma forte inquietação social, com greves e saques a supermercados. Marco Maciel, líder do governo no senado, definiu o ambiente como uma “Babel política”. O governo só havia colecionado fracassos.

Para sair do isolamento político Collor tentou atrair o PSDB, porém não foi bem-sucedido. Após um ano e meio de governo, uma pesquisa do Datafolha registrou desaprovação recorde de 41% e as relações entre presidente e vice começaram a se debilitar:

As crises políticas brasileiras se parecem. Quando chegam próximo do pico, esquece-se a conjuntura e o governo, e se começa a falar na “crise do presidencialismo”. Os parlamentaristas se assanham e se apressam a apresentar proposta de mudança de regime. Os mais sensíveis aos tremores tectônicos mencionam crise institucional. Foi assim no governo Collor, o primeiro da Terceira República, seria assim nas crises políticas mais graves nos governos que se seguiram. Passava-se a discutir a possibilidade de uma saída parlamentarista, no Congresso e na imprensa.⁴⁵

⁴³ MP 168 de 15 de março de 1990, modificada pela MP 172 de 17 de março de 1990 e pela MP 174 de 23 de março de 1990, foi convertida na lei n. 8024 de 20 de abril de 1990.

⁴⁴ ABRANCHES, 2018. Pág. 101

⁴⁵ ABRANCHES, 2018. Pág. 111

Com a inflação chegando a 25,2% em São Paulo em novembro e com previsões de continuidade de recessão em 1992. “Discutia-se o impeachment do presidente ou a adesão a seu governo, por meio de um acordo de divisão de poder entre Collor e o Legislativo, uma espécie de semipresidencialismo contratado informalmente.”⁴⁶ O ano terminou em agonia para o governo.

As imagem de Collor de deterioraria ainda mais em 1992. No início do ano, uma série de denúncias de corrupção envolvendo pessoas próximas ao presidente e ligados a cargos da alta administração começaram a aparecer. Nesse momento, seu irmão Pedro Collor de Mello dá entrevistas falando de suas suspeitas sobre Paulo César Farias em negócios particulares em Alagoas.⁴⁷ Este seria o início do mais danoso escândalo de seu governo.

A resistência do governo em conceder um grande reajuste nos benefícios da Previdência gerou protestos e ações no STJ, na qual o governo foi derrotado. Ao tentar cumprir o reajuste não conseguiu que seu projeto fosse aprovado. Sem popularidade, colecionando inúmeras derrotas no plano econômico e isolado politicamente até mesmo por partidos de seu governo, não podia mais impor suas decisões. Não restava mais opções à Collor a não ser ceder e formar uma coalizão. O presidente escolheu abrigar todos os partidos de direita da época, criando até mesmo novos ministérios para acomodar os novos aliados:

O presidente tentava sair do impasse que ele mesmo criara, construindo uma nova e tardia coalizão, associada a uma reforma ministerial, nos moldes mais tradicionais da política brasileira. Mudar o gabinete para torná-lo mais proporcional à coalizão é um movimento típico, diga-se, do presidencialismo de coalizão [...]⁴⁸

Com isto o potencial de votos da coalizão aumentou de 28% para 47% das cadeiras da Câmara, porém paradoxalmente com isto, Collor desagradou antigos aliados em número maior do que os aliados conquistados, o partido do presidente o abandonou e o PSDB, que não tinha posição definida, foi para a oposição.

Novas revelações de Pedro Collor acabariam na convocação da CPI cujo relatório serviria de base para o impeachment. O clima foi agravado no fim de junho, com revelações midiáticas. A desaprovação do governo subiu para 68%, e agora somente 10% o aprovavam. A popularidade líquida era fortemente negativa, -74%,⁴⁹ e a CPI ganhava espaço na mídia.

⁴⁶ ABRANCHES, 2018. Pág. 114

⁴⁷ VILLA, 2016.

⁴⁸ ABRANCHES, 2018. Pág. 120

⁴⁹ “**Maioria quer afastamento ou renúncia**”, Folha de S. Paulo, 1º jul. 1992, pp. 1-7

No fim de julho o presidente da Câmara, Ibsen Pinheiro, admitia a possibilidade de que um pedido de impeachment fosse formulado. Lideranças partidárias, como PMDB, PSDB, PFL e PT, começaram a se reunir para obter o apoio do vice-presidente, Itamar Franco, e definir o Impeachment.

Para evitar a deposição, restava a Collor se valer da distribuição de recursos públicos, e um dos partidos que mais pressionavam pela liberação era o PFL. Contudo, tal medida esbarrava nas restrições fiscais postas pela política macroeconômica. A economia estava em recessão, era necessário prudência com os recursos públicos, mas a política demandava gastos.⁵⁰

Vendo-se sem opções, Collor foi em rede nacional pedir o apoio da população. Foi um erro fatal e no domingo houve um grande movimento no Brasil a favor do impeachment. As manifestações não se limitaram ao domingo e se estenderam durante todo o mês de agosto.

O impeachment já era certo e juristas de ambos os lados começavam a se preparar para a batalha judicial. No dia 24, o senador Amir Lando (PMDB) leu seu relatório diante da CPI que condenava politicamente Collor.⁵¹ Ibsen Pinheiro, presidente da Câmara, adiantou que aceitaria o pedido de impeachment formulado.⁵² Collor reagiu dizendo que o conteúdo do relatório foi político.⁵³

Havia expectativa da renúncia de Collor, mas ele decidiu ficar até o fim. Já perdera a presidência de fato, até Itamar Franco recebia em seu gabinete mais políticos do que ele,⁵⁴ articulando o próximo governo.

Primeiro seria necessário a entrada do pedido de impeachment na Câmara. Segundo, seria a definição dos procedimentos a serem seguidos. Nisto havia controvérsias que só seriam solucionados judicialmente no STF. Em 1º de setembro o pedido formal de impeachment chegou à Câmara.

No dia 24, a comissão especial aprovou o parecer do relator por 32 votos a um. A coalizão governista na comissão ausentou-se da votação. No parecer, dizia-se que o relatório

⁵⁰ Regina Alvarez, Vivaldo de Sousa e Sônia Mossri, “**Para Bornhausen, impeachment é inevitável e saída é abrir o cofre**”, Folha de S. Paulo, 1º ago. 1992, p. 1-4; Marta Salomon, “**Concessões de rádio e TV viram arma anti-CPI**”, O Estado de S. Paulo, 1º ago. 1992, p. 7

⁵¹ João Domingos, “**Relatório indica punições para Collor**”, O Estado de S. Paulo, 25 ago. 1992, pp. 4 a 13; “**Lando aponta culpa de Collor**”, O Globo, 25 ago. 1992, pp. 3-13; “**Conclusões da CPI levam a pedido de impeachment**”, Folha de S. Paulo, 25 ago. 1992, pp. 1-4 a 1-17 e caderno especial, contendo a íntegra do relatório.

⁵² “**Ibsen adianta que só aceitará pedido da ABI e da OAB**”, O Globo, 25 ago. 1992, p. 3.

⁵³ “**Collor critica conteúdo ‘político’ do relatório**”, O Estado de S. Paulo, 25 ago. 1992, p. 5.

⁵⁴ Como Abranches bem aponta: “*O ‘teste da romaria política’, como gosto de denominá-lo, dificilmente erra. Para saber a direção dos ventos do poder, basta ver o endereço ao qual se dirige o maior número de políticos.*” (ABRANCHES, 2018. Pág. 132)

da CPI havia apresentado provas de que o presidente recebeu vantagens financeiras do esquema de Paulo César Farias, foi omissivo ao não impedir o tráfico de influências no governo, faltou com o decoro e mentiu à nação.⁵⁵

No dia seguinte o relatório foi lido pelo deputado Nelson Jobim em rápida sessão no plenário da Câmara. Na sequência, o deputado Roberto Jefferson (PTB), na defesa de Collor, argumentou que a competência de processar e julgar era do Senado Federal e que não havia lei anterior que tipificasse ou estabelecesse normas processuais para o julgamento do presidente. A defesa também alegou que não foi demonstrado qualquer conduta particular que pudesse ser enquadrada nos crimes de responsabilidade e que os denunciadores não demonstraram seu enquadramento nos dispositivos legais invocados, produzindo, com isto, uma espécie de manifesto político. O relator, porém, admitiu a existência de crimes para que a partir desse reconhecimento rebatesse a tese de que o impeachment acobertava um golpe.⁵⁶

Jobim sustentou, em resumo, que o Senado realiza o processo e julgamento, mas cabe a Câmara emitir a admissibilidade, que se divide em dois subjuízos: uma de natureza jurídica e outra de natureza política e, se admissível, dar conhecimento à outra casa legislativa para dar seu prosseguimento ao impedimento:

Em relação ao primeiro, o relator fez alentada análise doutrinária sobre o que deveria conter a denúncia, para concluir que ela não precisava demonstrar a culpa do réu, apenas configurar sucintamente os delitos. Ele também assegurou que a lei n. 1079 continuava em vigor e oferecia a tipificação dos crimes de responsabilidade. Naquele momento do processo, caberia 'exclusivamente indagar se os fatos narrados constituem-se ou podem constituir-se, em tese, em crimes de responsabilidade'. A 'denúncia atende às recomendações [legais e doutrinárias] quanto ao aspecto jurídico[...]'. No plano político, a decisão seria discricionária, de conveniência e não determinada pelo 'imperativo da lei'.

Jobim recorreu à tese do jurista Sampaio Dória para justificar politicamente o impeachment. Segundo ela, a decisão sobre a oportunidade da deposição deve atender apenas 'à conveniência [e] aos interesses da nação' [...] 'no caso em tela, a negativa da Câmara dos Deputados não contribuirá para a superação da crise política'. Era esse o ponto-chave e decisivo da base política do impeachment.⁵⁷

A Câmara dos Deputados autorizou o processo de impeachment por 441 votos a 38. No dia seguinte, o plenário da Câmara aprovou a autorização para que o Senado abrisse o processo e Collor fosse afastado temporariamente por 180 dias. Por parte da acusação,

⁵⁵ Lucio Vaz, "Comissão acata processo por 32 votos contra um", Folha de S. Paulo, 25 set. 1992, pp. 1-4.

⁵⁶ DCN, "143ª Sessão, em 25 de setembro de 1992", 26 set. 1992, pp. 21943-53.

⁵⁷ ABRANCHES, 2018. Pág. 137

predominaram argumentos políticos para votar a deposição do presidente, com argumentos de terem razões políticas, disputas por projetos antagônicos, e moralização planalto.

E esta é a natureza do processo de impeachment, ele é predominantemente político e embalado por formalidades jurídicas. Assim como ocorreu em 1992 seria feito em 2016.⁵⁸ Se houve crimes de responsabilidade, estes ficam em segundo plano.

No dia 29 de dezembro, o Senado deu início ao julgamento de Collor após o presidente obter sucessivas derrotas no STF. Uma hora após aberta a sessão, o advogado de Collor leu a sua carta de renúncia. Assim, estava vago o cargo de presidente da república, anunciando-se a posse de Itamar Franco.

2.2. Itamar Franco

Itamar não possuía uma coalizão de governo, mas depois de intensas negociações, conseguiu uma coalizão preocupada em mitigar os danos causados pelo impeachment e seus efeitos colaterais. Seu ministério inicial expressava as principais forças que lideraram a deposição de Collor, com exceção do PT. A liderança da coalizão foi do PSDB e PFL e estes dois partidos mais o PMDB fizeram maioria no gabinete ministerial. Apesar disto, o ministério de Itamar Franco foi instável todo o tempo. Houve várias trocas de ministério.

A equipe econômica junto com FHC, apresentaram seus planos para acabar com a inflação. Itamar abraçou o projeto com todas as forças, defendendo o projeto em momentos decisivos e fazendo as escolhas certas para o projeto dar certo, refreando as próprias ideias em favor das ideias de Fernando Henrique.⁵⁹

Neste meio tempo o governo teve suas próprias crises, como a queda do ministro da agricultura e o escândalo dos anões do orçamento, causando paralisia na Câmara dos Deputados. Com esta paralização, os partidos passaram a disputar ferrenhamente cargos do segundo escalão do governo.

A inflação galopante de 40% no início de 1994 trouxe pressões sobre a equipe econômica. Para aliviar o quadro, foi proposto um plano com corte de gastos públicos, abertura comercial, cadastro de empresas inadimplentes que ficariam incapazes de participar de licitações, novos impostos e um programa de privatizações. FHC ameaçava o congresso para passar estas medidas e que caso contrário teria que fazer mais cortes de gastos, o que desagradaria os congressistas.

⁵⁸ ABRANCHES, 2018. Pág. 143

⁵⁹ Idem, 2018.

Rumores de um no plano econômico que viria a ser o Plano Real começaram a trazer um clima esperançoso que permitiu um trabalho conjunto entre as lideranças. Para formar uma coalizão foi aprovado em agosto de 1993 uma MP para o aumento salarial do governo.⁶⁰ Houve protestos nas ruas e preocupações sobre a inflação, mas a formação de uma coalizão de sustentação política no Congresso era condição essencial para a aprovação do Plano Real. A equipe econômica estava preocupada pois era visível que os congressistas não iriam ter compromissos com as políticas governamentais que pusessem criar impopularidade em seus efeitos iniciais.⁶¹

Também outro fator batia a porta da equipe econômica. Para que obter um processo de estabilização era necessário a desindexação da economia. E para a desindexação ser bem-sucedida, era necessário obter primeiro o ajuste fiscal e as reformas já planejadas de revisão constitucional. Deste último ponto, havia pressões do Congresso para adiar a revisão constitucional.

A revisão foi marcada para dia 6 de outubro, porém o ministro do STF Marco Aurélio Mello, por liminar, suspendeu-a por falta de quórum na sessão que decidiu a data. No dia 7 a decisão foi revertida e a revisão começou oficialmente, sob forte atividade de todos os tipos de grupos de pressão, como a empresários, trabalhadores, prefeitos, funcionalismo público e outros. Para piorar o quadro, a revisão corria o risco de ser deixada em segundo plano devido a CPI dos Anões do Orçamento que paralisou os trabalhos do Congresso. Só em 10 de novembro o Congresso aprovou o regimento interno da revisão, com a ausência de partidos de esquerda como PT, PDT, PSB, PCdoB e PSTU.

Em 29 de novembro Fernando Henrique renegociou a dívida externa com bancos privados e, no dia 7 de dezembro ele e sua equipe anunciaram traços que viria a ser o plano de estabilização. As reações iniciais no Congresso foram desfavoráveis por não se entender bem o plano. Ninguém, porém, tinha disposição para bloquear o plano já que a inflação oficial do ano de 1993 batia 2567% e algo tinha que ser feito.

Em maio a terceira versão da MP da Unidade Real de Valor (URV) foi aprovada. O acordo resultou em três concessões Uma delas à bancada ruralista, o único grupo de interesse cuja representação no Congresso persistiu nas três eras republicanas, pela inclusão de artigo na

⁶⁰ “**Medida dos salários é aprovada facilmente**”, Jornal do Brasil, 19 ago. 1993, p. 3.

⁶¹ ABRANCHES, 2018.

MP garantindo a equivalência entre a correção dos preços mínimos dos produtos agrícolas e a do crédito rural.⁶²

Após muitos impasses, a revisão constitucional não atingiu os resultados esperados. A parcela associada ao real obteve aprovação, mas a agenda da revisão, os 51 pareceres do relator Nelson Jobim, só 6 foram aprovados. Dentre estes, a nova redação do artigo 82 da constituição reduziu o mandato de cinco para quatro anos.

Nas eleições de 1994 os dois principais candidatos foram Lula e FHC. Com o sucesso do Plano Real, com aprovação de 77%⁶³ e a queda da inflação de 47% para 7% deram grande popularidade à Fernando Henrique Cardoso que obteve vitória em primeiro turno em 3 de outubro de 1994, com 54% dos votos. No fim de outubro, a inflação foi de 1,5%. FHC e o PSDB colheram bons frutos do Plano Real nas eleições e o PSDB cresceu bastante para o próximo governo.

2.3. Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Para o próximo governo, Fernando Henrique montou uma coligação em que reunia PSDB, PFL, e o PTB, conquistando 36% das cadeiras da Câmara e 30% das cadeiras do Senado. Junto a ela juntou-se o PMDB, novamente com a maior bancada em ambas as casas legislativas, o qual foi fundamental para formar maioria no Congresso, obtendo 57% da Câmara e 58% do Senado.

Nos anos seguintes, se formaria um condomínio de poder que consolidou disputas internas do PMDB, se transformando em um centro clientelista consolidado, cujos principais nomes seriam Michel Temer, Eliseu Padilha, Geddel Vieira Lima, Henrique Eduardo Alves e Wellington Moreira Franco.⁶⁴

Foram feitos acordos para que o PFL assumisse a presidência da Câmara com Luís Eduardo Magalhães e que o PMDB conseguisse a presidência do Senado. A principal orientação que o governo definiu seria a continuação da política econômica de estabilização e isso viria um custos que custaria a popularidade do presidente. O PMDB queria que FHC anistiasse Humberto Lucena, visto pela população como símbolo da corrupção do Congresso, cuja legislatura fora cassada pelo STF devido a descumprimentos da lei eleitoral. Com isto, sua

⁶² Aldo Renato Soares, “Acordo faz Congresso aprovar MP da URV”, O Estado de S. Paulo, 20 maio 1994, p. 4.

⁶³ “FHC amplia vantagem sobre Lula”, Folha de S. Paulo, 18 set. 1994, p. 1-1, e “77% apoiam o plano de estabilização”, pp. 1-10

⁶⁴ ABRANCHES, 2018.

popularidade caiu pela metade. Porém, nos próximos meses o senado aprovou uma série de emendas do governo propostos para a área econômica.

Desde o primeiro ano de seu mandato Fernando Henrique já negociava a emenda que permitiria sua reeleição. Era um desejo pessoal do presidente⁶⁵ e que, após a entrada da emenda na agenda legislativa, enfraqueceu muito o poder pessoal de FHC. Embora sua popularidade estivesse em alta, ele dependia da coalizão para realizar a aprovação da reeleição.⁶⁶ Em 1996 o governo sofreu reveses, frutos da entrada da pauta da reeleição nos corredores de Brasília.

O governo teve que ceder às pressões da coalizão e dar compensações e recursos, ou perderia a reforma previdenciária que havia sido proposta. Cedendo, o condomínio de poder liderado pelo PMDB se dispôs a ajudar. O presidente fez uma reforma ministerial criando mais dois ministérios extraordinários.

Na emenda da regulamentação da telefonia celular no Brasil, o governo teve que administrar as demandas do PSDB e PFL, principalmente na autonomia das agências reguladoras. Os três partidos da coalizão, PSDB, PMDB, PFL colheram bons frutos nas eleições municipais de 1996, elegendo os três maiores números de prefeitos com respectivamente 17%, 20,3% e 16,5% dos votos no primeiro turno. No ano seguinte, com a disputa pelas presidências da Câmara e do Senado, a coalizão foi abalada por disputas entre os partidos, os quais faziam demandas ao presidente para que ele tomasse um lado. Este se manteve equidistante não cedendo a realizar uma escolha perde-ganha.

Em 1997 Michel Temer foi eleito presidente da Câmara e Antonio Carlos Magalhães presidente do Senado, sendo este um bom cenário para o governo, obtendo um equilíbrio de poder dentro da coalizão. Dia 25 de fevereiro a Câmara aprovou a emenda da reeleição em segundo turno e em abril foi aprovada também na Câmara uma versão reduzida da reforma administrativa. Já no Senado, foi aprovado a emenda reduzindo o poder das MPs emitidas pelo presidente.

Um grave escândalo bateu as portas de FHC. No dia 13 de maio, uma matéria da Folha de São Paulo baseada em diversas gravações dizia que um deputado vendera seu voto na reeleição. A escalada de fatos em decorrência desta reportagem feriu a imagem do presidente e do seu governo.⁶⁷ No começo de junho, o senado aprovou a reeleição em segundo turno. O PT,

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. “**Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro**”, Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, pp. 265-301, 2002.

⁶⁷ ABRANCHES, 2018.

partido de oposição não se aprofundou nas críticas devido a outro escândalo envolvendo Roberto Teixeira, advogado e amigo de Lula, em esquemas de corrupção.

Projetos estavam sendo aprovados no Congresso e, em março de 1998 FHC realizou uma ampla reforma ministerial em busca de alianças para a reeleição, gerando disputas na coalizão e alguns reveses em votações no congresso. A conjuntura político-social do país estava sombria, com aumento da cesta básica e do desemprego, secas e incêndios florestais, ataques fortes da oposição, todos estes fatores abalaram a confiança no Plano Real e a aprovação presidencial. A crise gerava insegurança, o que inesperadamente favorecia Fernando Henrique nas eleições em relação ao seu adversário, Lula. E em 4 de outubro FHC foi reeleito com 54% dos votos no primeiro turno.

Segundo Mandato

Em seu segundo mandato FHC teria que gerenciar inúmeras crises, a começar com as repercussões da crise dos tigres asiáticos atingindo em cheio o Brasil. A moeda deveria ser desvalorizada e o adiamento desta decisão criaria uma defasagem cambial intolerável. Tomou-se uma decisão brusca para resolver o problema, com os mercados muito instáveis e isso resultou em uma péssima decisão. Produziu fuga de capitais e corrida aos bancos, maxidesvalorização e queda brusca da bolsa de valores.⁶⁸

Ainda no início de janeiro, Itamar Franco, agora governador de Minas Gerais decretou a moratória da dívida do estado, iniciando um embate entre o governo federal e os estados. Isto repercutiu globalmente, deixando em alerta os mercados financeiros internacionais e no Fundo Monetário Internacional, um importante agente global da época, para o risco brasileiro.⁶⁹ No final, FHC junto com sua coalizão conseguiram administrar o problema e Itamar ficou isolado.

A credibilidade da política econômica do governo ficou abalada, a inflação se elevou muito, os juros tiveram que ser elevados e a popularidade de Fernando Henrique caiu para não mais voltar aos patamares do primeiro mandato. Neste pânico, o congresso se movimentou:

Uma das únicas vantagens das crises é que, quando a sociedade entra em surto grave de ansiedade, o sistema político procura fazer tudo o que pareça

⁶⁸ ABRANCHES, 2018.

⁶⁹ Idem, 2018.

necessário para acalmá-la. O que político mais teme é a rejeição de seus eleitores e financiadores.⁷⁰

A troca de direção do Banco Central no mesmo mês realizada pelo presidente desagradou muito o congresso. Somado a isto, a popularidade de FHC estava muito baixa e, como resultado, houve uma debandada de sua coalizão. Contudo, pelo momento que o país vivia, nos meses seguintes uma série de projetos foram aprovados para tentar superar a crise e novas crises que surgiam.

Em abril foram instauradas duas CPIs, uma para investigar nepotismo, corrupção e lentidão na Justiça, e outra para investigar as operações de salvamento bancário realizadas pelo governo naquele ano. Contudo, a inflação cedia, os juros caíam e a economia dava sinais de melhora sendo que em maio chegou ao fim o período de recessão. A partir deste ponto, o Banco Central começou a adotar o método de metas de inflação, o qual se manteria após o governo de Fernando Henrique.

Em julho foi feita uma reforma ministerial que favorecia o partido do presidente e descontentava o PMDB. No fim de agosto houve manifestação em Brasília pedindo uma CPI das privatizações e a renúncia de FHC. Participaram dela partidos de oposição como o PT, PSB, PDT e PCdoB em conjunto com a CUT, MST e UNE, reunindo 75 mil pessoas.⁷¹

Em setembro a avaliação do presidente chegou ao seu menor patamar, em 13%, porém, no fim do ano as coisas melhoraram, o PIB de 1999 não ficou negativo e a inflação se manteve em um dígito.

No início do ano legislativo de 2000 houve uma disputa na coalizão presidencial pelo poder no Legislativo e que o PFL reagiu ameaçando a deixar de apoiar projetos do governo. Aécio Neves, do PSDB, ambicionava a presidência da Câmara e realizou uma coalizão para conseguir tal feito. Contudo isto feriu interesses do governo, rompendo o frágil equilíbrio e unidade da coalizão do presidente. A reação da coalizão foi adiar a votação das principais medidas que interessavam o governo e só seriam destravadas com intensas negociações e com a liberação de concessões. No fim, as ambições de Aécio saíram caras para o governo. Veria-se que, ao não frear a candidatura de Aécio Neves a presidência da Câmara, o PSDB estava praticamente sem liderança e dispersa.⁷²

Em 2001 começaram a ser feitas movimentações já visando as eleições do próximo ano. O PFL, partido da coalizão de FHC, estava confrontado nas duas Casas legislativas pelo

⁷⁰ ABRANCHES, 2018. Pág. 224

⁷¹ A estimativa da PM foi de 60 mil pessoas, e a do governo de Brasília, 40 mil.

⁷² ABRANCHES, 2018.

PSDB e PMDB. Inocêncio de Oliveira, no final de janeiro, declarou-se na oposição e ajudou a derrubar a MP do governo autorizando o pagamento do poder Executivo até dia 5 de fevereiro. O embate paralisou o congresso.

O PFL deu a sua resposta aprovando a emenda constitucional que limitava a edição de MPs, importante instrumento na condução da política econômica do governo. O PT aproveitou o momento para pedir mais uma CPI. O PMDB embora continuasse aliado, não demonstraria lealdade pelo governo. As lideranças do PMDB estavam preocupadas com suas próprias agendas. Deste ponto em diante o governo entrou em declínio e o partido dos trabalhadores entrou em processo ascendente rumo a sua vitória em 2002.

Em 2001, o presidente criou a Corregedoria-Geral da União (CGU) como uma reação diante da indignação da opinião pública contra os casos de corrupção em seu governo.⁷³ Isso não melhorou a aprovação de seu governo, pois em seguida um novo apagão, de maiores proporções, ocorreu e gerou um clima de grande apreensão no país. O governo se viu forçado a decretar um tarifaço e racionamento de eletricidade para diminuir o consumo de energia, impactando a inflação e a recuperação da economia. Somado a isto, uma nova crise argentina provocou mais uma explosão no desequilíbrio cambial, ameaçando o Brasil com mais recessão e inflação. No fim de junho, a desaprovação do governo FHC estava a 42%. O ataque ao World Trade Center em 11 de setembro debilitou a economia internacional, gerando uma crise global.

De olho nas eleições de 2002, o governo foi derrotado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), que aprovou a correção da tabela do imposto de renda em 17,5%. Depois, o Senado aprovou o reajuste do salário-mínimo em 11%, mesmo contra a orientação do governo. Em 2002 o governo se esforçou para manter a governabilidade apenas.

A ação da polícia federal de busca e apreensão no escritório do marido de Roseana Sarney, filha de José Sarney governadora da Bahia e pré-candidata ao planalto, afundou seus planos para concorrer à presidência. Ela acusou José Serra de estar por trás da ação. O irmão da governadora saiu do ministério do Meio Ambiente e seu pai pressionou o PMDB e o partido deixou formalmente a coalizão do governo.⁷⁴

Em junho Lula divulgou a famosa “Carta aos brasileiros”, na qual se comprometeu a realizar uma política econômica baseada nos fundamentos da macroeconomia e não a métodos considerados heterodoxos, e que se comprometeria a combater a inflação e com a responsabilidade fiscal. A carta se destinava a acalmar, assim, os mercados financeiros que

⁷³ ABRANCHES, 2018.

⁷⁴ Idem, 2018.

viam nele uma ameaça. Mesmo assim, o Brasil teve que fazer um acordo prévio com o FMI e houve fuga de capitais, volatilidade cambial e uma intensa fuga de dólares devido a um receio de um futuro governo Lula. Em outubro Lula venceu Serra com 61% dos votos, no segundo turno.

2.4. Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010)

O PT foi o grande vencedor das eleições de 2002, obtendo 17% das cadeiras do Senado e a terceira maior bancada e tendo a maior bancada da Câmara dos Deputados, com 91 deputados (18% das cadeiras). Os partidos da coalizão de Lula, mais o PPS e PDT controlariam 37% da Câmara. Seria necessário chamar o PMDB para formar uma coalizão de governo.

Na posse, Lula foi recebido por ruas cheias e mostrou como ele era uma marca chave da terceira república, sendo seu principal protagonista. Surgia neste momento o lulismo, maior que o próprio petismo visto até então. Lula disputou o segundo turno das 5 eleições entre 1989 e 2006, os seus aliados, indicados pessoalmente por ele, adquirindo assim parte de seu protagonismo, disputaram o segundo turno das 3 eleições entre 2010 e 2018. Novamente, tudo indica que ele chegará ao segundo turno das eleições de 2022. Ter uma mesma pessoa ocupando o papel de protagonista em 9 eleições presidenciais seguidas é sintoma da grande incapacidade de renovação e geração de lideranças, uma grave sintoma da nossa república e que, em 2022, se vê mais claramente como isto a prejudicou.

De início Lula criou mais 3 ministérios no total de 29. Destes, 20 eram ocupados com pessoas de seu próprio partido ou com fortes ligações com ele. Entretanto, as maiores bancadas do Congresso estavam fora do ministério presidencial e este problema teria futuramente, a pior solução possível.

José Dirceu, poderosa liderança do partido dos trabalhadores tentou formar uma aliança com o PMDB. Contudo, além dos ministérios oferecidos ao PMDB não correspondessem ao peso do partido no legislativo, o próprio PMDB estava dividido, com uma ala mais a oposição, o qual deu apoio à candidatura de José Serra nas eleições passadas, e uma ala mais lulista, liderada por José Sarney. Um acordo conseguiu ser firmado entre os dois partidos e, no fim, o PMDB teria a presidência do Senado com José Sarney e o PT teria a presidência da Câmara com João Paulo Cunha. O governo tinha então uma coalizão grande, porém ainda minoritária, com 49,5% da Câmara.

O primeiro problema enfrentado pelo governo no legislativo seria seu próprio partido. As alas mais à esquerda ficaram inconformadas pela política econômica anunciada por

Palocci. Ele recrutou especialistas dos quais divergiam bastante com posições do partido. O secretário de política econômica, Marcos Lisboa, foi uma peça-chave tanto para a estabilidade das políticas feitas no governo Fernando Henrique, como também para formular várias políticas públicas que marcaram o governo Lula, como o bolsa família. Para isto, o governo teve que realizar corte de gastos, manter os juros altos e realizar reformas hostilizadas pelo partido que as acusavam de serem “neoliberais”. Nos primeiros dias após a abertura da legislatura de 2003 foi proposto a reforma da previdência, elevou-se a taxa de juros em um ponto, e reduziu-se a liquidez do sistema bancário. Com isto, a inflação começou a ceder em março.

Ainda, Lula lançou o programa Fome Zero, porém ele não deu certo devido a problemas logísticos e também pelas grandes possibilidades de desvio e corrupção que poderiam ocorrer. Para não se concretizar o fracasso do objetivo do governo de acabar com a fome e reduzir a pobreza no país, optou-se por tentar a proposta de um programa focalizado na transferência de renda de forma direta para os mais pobres, inspirado em outro programa já experimentado, o Bolsa Escola. O programa, nomeado Bolsa Família tinha mais eficiência e alcance que o Fome Zero e unificava diversos programas sociais.

Após, o governo obteve diversas vitórias na Câmara de emendas à constituição e o PP anunciou sua adesão formal ao governo, aumentando a coalizão do presidente. Porém, já poderia ser visto alguns problemas que poderiam resultar em perda da governança de Lula. Uma é que sua política econômica desagradava o seu próprio partido e a corrosão de sua própria base poderia deixá-lo vulnerável aos aliados da coalizão. Outro ponto era que ele precisava do PMDB para governar e para que isto ocorresse, cedeu a Temer cargos do terceiro escalão escolhidos a dedo pelo próprio. As escolhas giraram em torno de cargos que geravam altas vantagens políticas.

Em 5 de agosto a emenda constitucional da previdência pública foi aprovada pela Câmara após serem feitas diversas concessões tanto ao alto funcionalismo público quanto a parte de movimentos sociais sob o resguardo do PT.

No início de setembro foi aprovado na Câmara o relatório da reforma tributária – prorrogando o ICMS e decretando mudanças na cobrança do ICMS – com muita facilidade, graças a alta popularidade de Lula e um acordo com o PSDB para incluir regras mais favoráveis a São Paulo e Minas Gerais. Essa série de vitórias “mostra como o primeiro ano é decisivo. É nele que o presidente tem força para aprovar seu projeto central. Foi assim, também, no governo Collor”.⁷⁵

⁷⁵ ABRANCHES, 2018. Pág. 260

No Senado, a reforma trabalhista só foi aprovada após mais uma rodada de mudanças, já a reforma tributária passou por tantas mudanças no Senado que no fim tinha pouca semelhança ao que tinha sido aprovado anteriormente na Câmara. Lula fez as reformas como podia e não como haviam sido planejados pela sua equipe econômica.

O ano de 2004 se iniciou com uma reforma ministerial para dar apoio ao PMDB, seu maior aliado, para as eleições municipais daquele ano. O PMDB elegeu o maior número de prefeitos no país, 1057, mostrando a força de sua máquina local.

Em fevereiro estourou um escândalo envolvendo Jose Dirceu, ministro do Gabinete Civil. Cresceu um movimento para iniciar-se uma CPI e o governo realizou negociações com PMDB, PSDB e PFL para bloqueá-la. Ao mesmo tempo o PT começou a acusar José Serra de querer instaurar a CPI porque ele queria prejudicar Lula por ter ganhado a eleição. “Atacar sempre foi a atitude do PT, quando acuado. A estratégia belicosa tinha o poder de produzir uma narrativa que construía um inimigo, da perspectiva do narrador, e promovia a polarização.”⁷⁶ Após estas declarações as dúvidas dos parlamentares do PFL e PSDB acabaram e eles passaram a apoiar a CPI que foi protocolada. Iniciou-se aí uma aliança entre o PT e o condomínio político do PMDB de Michel Temer. Com o escândalo, partidos da coalizão demandavam cargos e verbas as quais foram parcialmente atendidas pelo governo.⁷⁷

Na área econômica começaram a serem colhidos resultados muito bons, sendo o início de um longo ciclo de prosperidade ancorado na expansão da economia global, o aumento do preço das commodities e na elevação da renda interna, levando a uma expressiva redução da pobreza e ascensão social das classes mais vulneráveis. Embora houvesse bons resultados, o PT pressionava Palocci pela sua política econômica e pelos altos juros. Apesar disso, o presidente protegeu o ministro.

Após as eleições de 2004 o PMDB, para pressionar o governo, tomou a decisão de deixar a coalizão e o PPS fez o mesmo. Lula teria um sério problema político a ser resolvido. Na nova legislatura no início de 2005 mais um revés. O candidato do PT à presidência da Câmara, Luiz Eduardo Greenhalgh foi derrotado por Severino Cavalcanti, do PP e candidato do baixo clero. Greenhalgh foi abandonado pelos aliados da coalizão e acendeu um alerta para o partido e o governo percebeu conduziu o processo de forma muito errônea. A coalizão estava completamente disfuncional pela incapacidade do PT em dividir o poder, “Era enorme a

⁷⁶ ABRANCHES, 2018. Pág. 264

⁷⁷ Idem, 2018.

resistência do partido a dividir o poder com os associados, e ela se refletia na composição do ministério e no domínio petista em todos os escalões de poder do Executivo.”⁷⁸

Em maio de 2005 a oposição queria abrir uma CPI para investigar corrupção de indicados do PTB nos correios e os pagamento de propinas em esquemas de tráfico de influência. Descobriu-se que o presidente do partido, Roberto Jefferson, controlava o esquema. A CPI foi instaurada, inclusive com votos do próprio PT e PCdoB a favor. Acuado, Jefferson deu uma entrevista para a folha de São Paulo que estourou o escândalo do mensalão e a CPI se revelou incontrolável.

Para tentar melhorar a situação José Dirceu deixou o ministério sendo substituído por Dilma Rousseff e foi realizada uma reforma ministerial, oferecendo-se mais pastas ao PMDB, porém sem resultados. O mensalão gerou várias baixas no PT, no governo e paralisou o congresso. A corrupção política ia se revelando sistêmica. Lula começou a agir e passou a se defender em palanques. Esta seria sua marca diante de graves ameaças ajudando na maioria das vezes a recuperar parte de sua base de apoio.

Isso, porém, não impediu que a popularidade de Lula caísse profundamente nos meses seguintes. Em dezembro a Câmara dos Deputados cassou o mandato de José Dirceu suspendendo seus direitos políticos por dez anos. O PSDB recuou seus ataques a Lula após investigações do mensalão começassem a revelar esquemas de corrupção do partido em Minas Gerais. A crise ameaçava seriamente a governabilidade de Lula e este mudou de postura, abandonando a política econômica de Palocci e a postura defensiva no caso do mensalão, começando a acusar os adversários de tentarem fazer golpismo.⁷⁹

2006 seria um ano de bons resultados do governo na área econômica. Politicamente iniciou-se com Lula mirando na reeleição, com a promulgação de uma MP que aumentava em 13% o salário mínimo e corrigindo em 8% a tabela do imposto de renda. Com a realização de palanque no período, sua popularidade começou a se recuperar, o contato direto com sua base o favoreceu e ele recuperou sua popularidade perdida de forma surpreendente, mesmo com o escândalo do mensalão em andamento e fazendo baixas em seu governo. Lula seria o favorito nas pesquisas até a sua reeleição, com 60,83% dos votos no segundo turno contra Geraldo Alckmin.

Na Câmara o PMDB e PT fizeram, respectivamente, a primeira e a segunda maior bancada com 17% e 16% das cadeiras. Contudo a fragmentação aumentou ainda mais e o

⁷⁸ ABRANCHES, 2018. Pág. 273

⁷⁹ Essa acusação saiu em todos os principais jornais do país em 10 de dezembro.

governo teria que fazer uma coalizão envolvendo vários partidos, sendo ideologicamente disforme e dominantemente clientelista com o PMDB em seu destaque.

Mesmo com todas as acusações de corrupção pela imprensa, o primeiro mandato de Lula terminou com a melhor avaliação dos governos da terceira república.

Segundo mandato

Ao início do mandato o PMDB apoiou a candidatura do PT à presidência da Câmara, levando a vitória de Arlindo Chinaglia ao cargo, sendo que Renan Calheiros seria reeleito presidente do Senado. Todavia, esquemas de corrupção são utilizados para financiar campanhas e são conseguidos através de compensações colaterais de apoios político-partidários realizados de forma ilegal. No primeiro governo Lula o mensalão supriu as deficiências da coalizão. Neste governo os partidos da coalizão teriam acesso, através dos ministérios, aos recursos e as influências que estes proporcionavam. Cabe ressaltar que a partir desta época a corrupção da Petrobras começou a ser realizada de forma crescente durante os anos que se seguiram.⁸⁰

Agosto ficou marcado pela pronúncia dos primeiros réus no caso do mensalão no STF, entre eles estavam várias lideranças do PT. Em setembro a Polícia Federal descobriu um esquema de corrupção e fraude na Petrobrás envolvendo também financiadores do partido.

Com inúmeras crises, Lula se preocupou em encaminhar projetos importantes para a continuidade do bom desempenho econômico de seu governo. A CPMF teria que ser mais uma vez prorrogada e a aprovação do projeto no Senado em novembro dependeria de negociações com o PSDB para que se arquivasse o processo contra a principal liderança da legenda, senador mineiro Eduardo Azeredo. As negociações minguaram e o projeto não passou graças aos votos do PSDB.

Outros escândalos durante o ano foram: as acusações contra o ministro do trabalho de se beneficiar com irregularidades de verbas públicas, gastos excessivos de vários outros ministros do governo, provocando a queda de uma ministra e a abertura de uma CPI, e a descoberta de um dossiê sobre os gastos pessoais de FHC e sua esposa feito por uma assessora de confiança de Dilma Rousseff e, por fim, divergências em relação a política ambiental fez com que sua ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, renunciasse ao cargo.

Contudo, ao fim de 2007 a popularidade do presidente continuava forte bem como a economia, cenário ideal para que até adversários políticos se aproximassem de sua imagem

⁸⁰ ABRANCHES, 2018. Pág. 283

para angariar votos nas eleições municipais do próximo ano. As descobertas do pré-sal aumentaram ainda mais seu prestígio e usava o lançamento de obras pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como palanque para discursos carismáticos. O presidente daria as cartas no jogo político e ajudaria aqueles que o apoiassem. Sua popularidade se manteve durante todo o ano de 2008, com economia em crescimento e parecia ser imune a crise econômica que se alastrava os Estados Unidos e o mundo naquele ano.

Os resultados das eleições municipais daquele ano foram muito bons para a coalizão governamental e novamente o PMDB elegeu o maior número de prefeitos.

Contudo os impactos da crise americana começaram a serem sentidas no país, com a queda de 3,6% do PIB no quarto trimestre de 2008. Para amenizar a crise em 2009, ampliou-se os subsídios de financiamento das obras do PAC, expandiu-se o alcance do Bolsa Família e estendeu-se o oferecimento de merenda escolar a todos os alunos do ensino médio. Com aumento do desemprego, havia o temor de que uma grande onda de demissões fosse iniciada na iniciativa privada.

A vitória de José Sarney para a presidência do Senado contra o petista Tião Viana foi recebida com amargor pelo PT e aliados de esquerda, mas livrava Lula de um grande problema. Se Sarney perdesse a presidência do Senado, ele colocaria o PMDB contra o governo através dos bastidores. Contudo a descoberta de irregularidades e fraudes na folha de salários do Senado colocou Sarney em xeque e os ânimos entre PT e PMDB ficaram exaltados. Lula conseguiu dissuadir a bancada petista do Senado de que era essencial apoiar Sarney naquele momento, caso contrário a governabilidade seria abalada, seria mais difícil eleger Rousseff como sua sucessora e a CPI da Petrobras seria destravada com o PMDB na oposição.⁸¹ Ao final, Sarney foi processado pelo Conselho de Ética e absolvido por nove votos a seis. Os dois votos do PT no Conselho foram a seu favor.

A crise econômica no início do ano de 2009 também não deu trégua. As perdas de tributos, queda dos juros e aumento nos gastos governamentais fizeram com que houvesse um afrouxamento das metas de superavit fiscal, algo justificável devido à crise e que outros governos do mundo faziam naquela época para frear a crise econômica. O PIB caiu 0,8% e fecharia o ano em -0,2%. Mesmo a todas estas crises expostas até agora durante o seu segundo mandato Lula nunca esteve em baixa popularidade e parecia ser imune a elas.

Ao fim do ano começaram a serem percebidos muitos sinais de recuperação forte da economia. O estímulo ao consumo e a expansão de crédito feitos anteriormente deram bons

⁸¹ ABRANCHES, 2018.

resultados na esfera macroeconômica brasileira, e a renda da classe trabalhadora subia. Além disso, foi feito novos anúncios de grandes investimentos através do PAC. O quadro econômico seria revertido em 2010, que foi considerado o ano do boom econômico com o crescimento do PIB de 7,5%.

Para as eleições de 2010 o Congresso Nacional aprovou novas regras sobre financiamento de campanhas que traziam fortes incentivos às práticas de corrupção. Nas eleições presidenciais a grande popularidade de Lula levaria Dilma Rousseff a presidência sendo o presidente do PMDB, Michel Temer, o seu vice. Dilma teve 47% dos votos em primeiro turno e 56% no segundo turno das eleições se tornando a 18ª Presidente da República.

Visualiza-se que a alta popularidade de Lula durante todo o seu mandato realmente é algo ímpar na história política brasileira:

A trajetória da popularidade de Lula não tem paralelo na história republicana brasileira. Sua enorme capacidade de comunicação e seu talento invulgar para o palanque, associados aos resultados concretos de seu governo para a população, lhe deram força no Congresso e a faculdade de eleger quem quisesse para sucedê-lo. Na macropolítica, ele estava blindado e era incontestável na sociedade. Na micropolítica, conseguia neutralizar os problemas do dia a dia. Os mais graves, como os escândalos de corrupção, ele minimizava, usando seu poder social na macropolítica. Da perspectiva desse desempenho, não creio que Lula venha a ter um similar ou que esse particular sucesso social venha a se repetir.⁸²

2.5. Dilma Rousseff (2011-2016)

No início do ano, a composição do Senado para a legislatura foi definida com o PMDB novamente fazendo a maior bancada com 20 senadores, seguida pelo PT, PSDB, DEM e PTB. Na Câmara dos Deputados a maior bancada foi do PT, com 88 deputados, seguidas do PMDB, PSDB, DEM, PP e PR, nesta ordem.

PT e PMDB entraram em acordo para haver uma rotatividade entre as presidências no Congresso. Já o controle pelas estatais traria maiores problemas ao governo, principalmente no controle de Furnas Centrais Elétricas, que estava sobre controle de um grupo ligado ao peemedebista Eduardo Cunha e estava repleta de escândalos de corrupção. Para evitar maiores problemas Dilma queria retirar tal grupo da diretoria da estatal. Iniciava-se aí um confronto entre o grupo de Cunha e o PT.

⁸² ABRANCHES, 2018. Pág. 295

O alto crescimento acelerado do PIB em 2010 teria seu preço. O grande estímulo ao consumo fez a inflação subir em 5,9%, a mais alta em seis anos, e, ao mesmo tempo, houve um grande aumento do gasto público e, junto com ele, o aumento da dívida pública. Muitas obras foram iniciadas pelo PAC em 2010 aumentando o número de subsídios realizadas pelo governo. Além disso, inúmeras obras anteriores do PAC estavam paradas e emperradas. Durante o início daquele ano a inflação subiria. A crise econômica de 2008 abalaria a Europa em 2011 e para evitar que ela repercutisse no Brasil o planalto adotou medidas econômicas que retroalimentavam o processo inflacionário e que, no fim, trariam desaceleração do crescimento e encarecimento do custo de vida do brasileiro nos anos seguintes.

Nesta época já houve a primeira derrota do governo, com a votação do novo Código Florestal promovida pela bancada ruralista que promoviam muitos retrocessos a favor dos interesses da bancada. Outra importante crise, que perdurou várias semanas envolvia suspeitas de enriquecimento ilícito em relação ao patrimônio de Antonio Palocci, agora ministro da Casa Civil. Ao final Palocci foi demitido e substituído pela petista Gleisi Hoffmann. Em agosto, Dilma se desentendeu com o ministro da Defesa, o peemedebista Nelson Jobim devido a desafinidades pessoais, fazendo Jobim sair do governo. No mesmo mês o ministro Wagner Rossi, do PMDB, foi demitido do ministério da Agricultura devido a crises no setor. Outros membros importantes do PMDB e da coalizão tiveram que sair de importantes cargos do planalto durante o primeiro ano do governo Dilma.

Graves enchentes em vários estados marcaram o início do ano de 2012. Durante os trabalhos de contenção das enchentes, percebeu-se que o Ministério da Integração Nacional privilegiou o envio de recursos ao estado natal de seu ministro, o pernambucano Fernando Bezerra. “Um exemplo claro dos efeitos distributivos negativos da alocação clientelista dos recursos públicos.”⁸³ Apesar disto, permaneceu no cargo.

Aquele ano seria marcado por algumas demissões de ministros e negociações para as eleições municipais que abalaram as relações entre PT e PMDB no Senado. Ao mesmo tempo, o PR também estava descontente, bem como um bloco de 40 deputados do PT que resolveram suspender várias votações importantes. Embora a evidente dispersão de sua coalizão, a alta popularidade de Dilma naquele momento abrandava eventuais perdas no legislativo. Seu receio era com a economia, queria que o Brasil retornasse a crescer:

A presidente pressionou o Banco do Brasil e a Caixa para que baixassem os juros e, a partir daí, forçassem os bancos privados a baixarem os seus. Para

⁸³ ABRANCHES, 2018. Pág. 306

isso, a taxa de referência, a Selic, do Banco Central precisava cair. A pressão presidencial voltou-se para o BC, que cedeu e reduziu os juros, num momento que recomendava precaução com a aceleração da inflação. O emprego e a renda ainda resistiam à paradeira econômica e a esperança era reverter a estagnação, antes que ela afetasse a renda real e, em decorrência, a popularidade presidencial. A economia, entretanto, parecia imune aos estímulos governamentais e permanecia parada. A redução extemporânea dos juros, com seus efeitos adversos, assombraria o governo Dilma Rousseff até o seu último dia.⁸⁴

Ao final de abril foi aberta uma CPI para investigar denúncias de corrupção política, podendo atingir congressistas e governadores de vários estados tanto aliados ao governo quanto da oposição. No mês seguinte um acordo realizado entre PT, PSDB e PMDB limitou drasticamente o escopo das investigações. Na segunda metade do ano houve as primeiras condenações do caso do mensalão pelo STF. Grandes nomes do PT estavam entre eles, como José Dirceu, José Genoíno e Delúbio Soares. Até novembro seriam 25 condenações.

A combinação de crise econômica, os julgamentos do mensalão e as campanhas eleitorais daquele ano paralisaram o Congresso. Em outubro os resultados das eleições municipais foram bons para o PT e PMDB, porém nada que pudessem destacar muito dos resultados das eleições municipais de 2008.

Lula já em fevereiro de 2013 lançou a presidente como candidata à reeleição. Dilma remanejou ministérios, já tendo em vista as eleições. Essa atitude não foi bem recebida por aliados da coalizão e opositores, como o peessedebista Aécio Neves, já partiram para o ataque. Seriam plantadas neste momento as sementes da polarização que marcaram as eleições de 2014 e 2018.

Vários acontecimentos naquele momento ocorriam e que dificultaria a reeleição de Dilma e seu futuro governo mais a diante. O quadro econômico que já não era bom piorava, a inflação subia e a economia permanecia estagnada. Iniciava-se investigações que levariam a Operação Lava Jato e os ânimos entre Congresso Nacional e STF começariam a ficar aflorados com o início de uma crescente judicialização da política e interferências pontuais do judiciário em decisões do legislativo.

Em maio o peemedebista Eduardo Cunha e o PT se desentenderiam novamente durante a votação na Câmara dos Deputados da MP do Portos, votando de forma diversa de como fora previamente combinado entre as partes. Cunha sentiu-se traído e começaria a dificultar a governabilidade do governo na Câmara.

⁸⁴ ABRANCHES, 2018. Pág. 310

As manifestações de meados de junho de 2013 marcariam o país. De um protesto contra o aumento das tarifas de ônibus em São Paulo se tornou um movimento nacional de inquietação pelas ruas do Brasil. Não havia uma única pauta e sim uma série de descontentamentos contra a corrupção, os gastos com a Copa do Mundo, a violência, as dificuldades econômicas, o possível cerceamento de investigações feitas pelo Ministério Público caso uma PEC na Câmara fosse aprovada, a PEC 37. A brutalidade da repreensão realizada pela PM nos protestos despertou a indignação da população, o que aumentou os protestos nos dias seguintes. O movimento foi inflamado graças as redes sociais. A popularidade de Dilma despencou 27 pontos em poucos dias. Protestos surgiram ao longo dos meses. Graças aos protestos, a PEC 37 caiu.

Ao final do ano Dilma conseguiria recuperar, em parte, sua popularidade graças aos esforços de marketing para sua reeleição. Contudo:

[A] economia marchava para a recessão, com inflação muito alta. O governo escalava nos estímulos ao consumo, mas a renda das famílias estava em queda. Os estímulos atuavam apenas como combustível inflacionário, agravando a crise.⁸⁵

O discurso da campanha da presidente não incutia animo na população. A terceira colocada nas pesquisas presidenciais, Marina Silva, crescia nas pesquisas e a campanha de Dilma, a vendo como uma ameaça, promoveu uma campanha de ataques a ela a tirou da disputa. Após, foi intensa a polarização entre PT e PSDB que favoreceu a popularidade de ambos os seus candidatos presidenciais. As acusações entre PT e PSDB atingiram seu ápice nas eleições de outubro em uma retórica violenta jamais vista até então. A grande eficácia do marketing eleitoral viera para ficar.

Até lá, no legislativo, a presidente enfrentaria um grande golpe em sua coalizão. A rixa entre ela e Eduardo Cunha começou a criar reveses na Câmara apesar de toda a influência que Michel Temer tinha em sua legenda. Consolidou-se dentro do PMDB uma ala mais hostil ao governo.

Dilma por fim venceu seu adversário, o pessedebista Aécio Neves, no segundo turno das eleições por um resultado apertado, obtendo 51,6% dos votos. Após as eleições a operação Lava Jato ganhou grandes proporções e ameaçava inúmeros parlamentares envolvidos em corrupção. Com isto o Congresso ao final do ano estava em um clima de muita tensão. Os congressistas, para fazer pressão ao governo, adiaram a votação da Lei de Diretrizes

⁸⁵ ABRANCHES, 2018. Pág. 323

Orçamentais, fundamental ao governo já que sem sua autorização, seria constituído uma ilegalidade. Para atrair o apoio do PMDB, Dilma entregou seis ministérios a legenda. O ano se encerraria com todos os indicadores econômicos em péssimo estado.

Segundo mandato

Logo em janeiro o governo retirou os subsídios das tarifas de energia elétrica, elevando muito os preços para a população. Logo após, retirou o congelamento do preço dos combustíveis, os quais dispararam. Esses dois fatores elevaram, em muito e de forma rápida, os preços da economia em geral. A impopularidade veio e não a deixou mais.

A estratégia publicitaria adotada por Dilma para aumentar sua popularidade e ganhar as eleições cairia por terra. O eleitor se sentiria enganado nos meses seguintes após a eleição, com a forte alta dos juros, recessão econômica, amplos déficits fiscais e alta no desemprego que se seguiram. Para não confrontar suas escolhas, Dilma e seu partido atribuíram todos os problemas de seu governo a atuações de forças nacionais e principalmente estrangeiras que pretendiam derrubar o seu governo. Tal discurso se enraizaria entre a base partidária petista ao longo dos próximos anos. A população ia as ruas, mas por outro lado, não havia um rumo, nem ao povo e nem a política:

A sociedade mobilizada sabia contra o que protestava, de um lado e de outro, mas não dava caminhos para o futuro. O Congresso, polarizado e paralisado. O Executivo, acuado. O Judiciário, pressionado. Um delicado quadro institucional se armou, com alta probabilidade de ruptura, política ou institucional. Por “ruptura institucional” entendo ações bem-sucedidas contra a ordem constitucional.⁸⁶

Na Câmara dos Deputados, o grande adversário do governo, Eduardo Cunha, foi eleito presidente da casa. Já o aliado Renan Calheiros, venceu a presidência do Senado. Na Câmara Cunha pretendia colocar em pauta muitos projetos prejudiciais a administração Dilma.

A equipe econômica do governo tentou realizar ajustes fiscais através de duas MPs. Contudo, tanto o PT como a coalizão não aceitaram as medidas e foram realizadas 437 emendas que destruíram as pretensões iniciais do governo para se realizar um ajuste.

A operação Lava Jato avançava no judiciário ameaçando as lideranças de várias legendas da coalizão. Muitos do PMDB desconfiavam que o governo incentivou a divulgação de uma lista de políticos suspeitos em corrupção. Criara-se uma correlação entre o avanço das investigações e a crise política. Assim, o ambiente do Congresso ficava cada dia mais hostil à

⁸⁶ ABRANCHES, 2018. Pág. 337

Dilma. Nas ruas começaram a ser registrados painéis indicando que ela perdia apoio da sociedade. No Congresso começava a ser discutido a possibilidade de impeachment.

Setores a favor e contra o governo iriam às ruas através de manifestações para, assim, mostrar sua influência perante a população. Começava-se a tecer uma narrativa de que a tentativa de impeachment seria fruto de uma revanche golpista do PSDB e setores da direita que perderam as eleições de 2014. A raiva e a polarização tomariam cada vez mais conta das ruas e da sociedade.

A cúpula do PMDB enfrentava problemas com Eduardo Cunha que liderava sua própria facção dentro do partido e articulava derrotas ao governo na Câmara. Não conseguindo se entender com o PMDB e a coalizão, Dilma delegou ao seu vice, Michel Temer, a realização das articulações políticas. Sua primeira medida seria iniciar as nomeações de segundo escalão do planalto, como em estatais e agências regulatórias. Mesmo após esta importante repartição do poder entre aliados e pacificar minimamente o PMDB, Temer não conseguiu resolver a fragmentação da coalizão e o relacionamento dele com Dilma começou a se deteriorar rapidamente.

Em julho, Eduardo Cunha se encontrava acuado pelas acusações que o levariam posteriormente a prisão e, inconformado de que o governo nada fazia para barrar as investigações, rompeu formalmente com o governo. Com seus poderes de presidente da Câmara, colocou os deputados da oposição no comando das CPIs prejudiciais ao presidente. Conforme as investigações avançavam, Cunha instigava a possibilidade do impeachment. Por outro lado, a aliança de Dilma com Calheiros, presidente do Senado, bloqueava o exame das contas presidenciais.

As tentativas da equipe econômica para estabelecerem medidas econômicas que abrandariam a grave crise fiscal causou conflitos na sua já fragilizada coalizão. Os atritos entre o presidente e Michel Temer também estavam muito fortes. O vice não possuía autonomia para liberar verbas, realizar nomeações para aliados da coalizão. Quando Temer declarou à imprensa sobre a gravidade da crise e que era preciso que alguém reunificasse a todos os níveis não haveria problemas graves ao país, as lideranças do PT ouviram a declaração como uma confirmação de suas suspeitas ao vice. Achavam que Temer se lançaria como unificador e, assim, derrubaria Dilma através do impeachment.

Ao saber disto, Temer anunciou a Dilma que deixaria a articulação política. Era o início do fim da coalizão da presidente. Quando o vice se afasta da presidência, é sinal de que a presidência irá cair. “É pouco provável que a deposição ocorra, pela via constitucional, sem

a participação do vice na validação política do processo. Aconteceu com Itamar e Collor, estava acontecendo com Temer e Dilma.”⁸⁷

Os quadros econômicos em setembro de 2015 só pioravam e a população estava em grande estresse devido a piora econômica e a queda de seu poder de compra, a inflação de 2015 seria a maior desde 2002, 10,67%. Tanto a sociedade quanto o Congresso estavam polarizados e o legislativo estava paralisado e a Lava Jato avançava no judiciário e começavam atingir até mesmo o ex-presidente Lula. Os mandatos de todas as principais figuras do executivo e legislativo estavam sob risco e Eduardo Cunha e Dilma Rousseff estavam ambos muito acuados.⁸⁸ Enquanto a aliança de Dilma com Calheiros impedia a verificação de suas contas de 2014, Cunha usava todos os seus poderes de presidência da Câmara para adiar o exame do pedido para sua deposição. O TCU em outubro recomendou ao Congresso a rejeição das contas da presidente do exercício de 2014.

Dilma começou a falar em diversos palanques da possibilidade de um golpe em curso e que a crise seria um mecanismo para se chegar ao poder. Não podendo mais salvar seu mandato, optou-se por vencer na luta política através de uma forte narrativa. O fato de Temer já ter até um programa de governo no final de outubro também a ajudava. Quando assumisse, Temer seria tão impopular quanto a sua antecessora.

Em 2 de dezembro Eduardo Cunha aceitou o pedido de impeachment e no dia 7, Michel Temer publica uma carta aberta de rompimento com Dilma Rousseff, oficializando-se assim sua entrada na articulação contra a presidente. Abriu-se um contencioso entre os presidentes da Câmara e do Senado sobre o rito e o papel das casas no processo de impeachment deveriam ser iguais ou não ao rito usado na deposição de Collor. O caso foi levado ao STF que no dia 17 decidiu que partes significantes do rito deviam ser mudados, favorecendo um pouco Dilma. “Mas o Supremo cristalizava tratamento desigual a dois presidentes da República eleitos sob a mesma Constituição e processados com base na mesma lei.”⁸⁹

No mesmo mês o conselho de ética aprovou o parecer recomendando a cassação de Eduardo Cunha no dia 15 e no dia 16 o Procurador-Geral da República recomendou o afastamento de Cunha de suas funções por estar tentando obstruir as investigações através de seu cargo. No início da legislatura de 2016, ele perderia seu posto de presidente da Câmara e não conseguiria eleger o candidato de sua facção do PMDB. Em fevereiro, o ministro do STF Teori Zavascki liberou para que fosse julgado pelo plenário do Supremo a denúncia do PGR

⁸⁷ ABRANCHES, 2018. Pág. 338

⁸⁸ ABRANCHES, 2018.

⁸⁹ ABRANCHES, 2018. Pág. 342

contra Cunha, o qual foi aceita em março por seis votos a cinco. Em maio, por decisão do STF, Cunha seria afastado da função de parlamentar.

Em meados de março foi realizada uma grande manifestação a favor do impeachment da presidente reunindo mais de 2 milhões de pessoas pelo Brasil. No fim do mês o PMDB rompeu com a presidente.

O advogado-geral da União apresentou pedido ao STF para suspender a tramitação do processo de impeachment alegando que a presidente teve pleno direito de defesa cerceado já que no relatório dos autos eram mencionados fatos diversos aos de crimes de responsabilidade, os quais não eram devidos ao processo. Os ministros não viram motivos e o pedido foi negado. Também foi levado ao supremo que na votação do impeachment, no plenário da Câmara, para que os votos fossem intercalados entre um deputado do norte seguido de um deputado do sul. A sessão extraordinária do Supremo que tomou essa e outras decisões sobre a votação do impeachment foi tortuosa:

Boa parte da discussão escapou ao terreno do controle constitucional, para se tornar puramente político-ideológica. Era a politização do Judiciário se aprofundando. Só iria piorar. Exemplar desse desvio de atenção foi a declaração do ministro Gilmar Mendes de que 'a titular do cargo não tem mais condições de ser presidente. [...] Para jogador ruim, até as pernas atrapalham'. Naquele momento, a titular do cargo reunia todas as condições constitucionais de ser presidente, e não estava em tela de juízo a qualidade de seu governo ou sua competência para governar.⁹⁰

Embora tudo indicasse para a deposição, Dilma e o PT não desistiram e tentariam até o fim reverter o processo de impeachment e, simultaneamente, queria-se uma vitória na esfera ideológica com a narrativa de que o que estava em processo era uma tentativa de golpe. Mesmo com a eminente derrota política, buscava-se uma vitória moral a qual, no fim, conquistou:

Uma afirmação era indiscutível, o governo Temer seria, mesmo, sem voto e sem legitimidade. Exageros à parte, a narrativa se tornou moeda corrente na esquerda, abraçada, inclusive, em setores da academia. Nem toda deposição é golpe, embora toda deposição seja institucional e politicamente traumática. Fratura a convivência democrática. O impeachment é uma forma de deposição constitucional-legal e legítima, porém traumática. Leva a um lapso institucional. O governo do vice, por pior que fosse, seria também constitucional. Ele foi escolha de Lula, Dilma e do PT, em combinação com o PMDB. Na luta político-ideológica, a disputa por uma narrativa que assegure a posição de herói vitimado para o seu lado e transfira para o outro

⁹⁰ ABRANCHES, 2018. Pág. 348

lado a posição de agressor impiedoso é legítima e parte integrante do jogo pela hegemonia moral.⁹¹

No dia 17 de abril, em meio a grave crise econômica e alta da inflação e do desemprego, ocorreu a votação que autorizou o processo de impeachment. Foi uma votação constrangedora e com total falta de decoro, contribuindo ainda mais para a narrativa da ilegitimidade do impeachment formulada por Dilma. Antes da votação no Senado, grandes protestos foram feitos por militantes dos partidos e das organizações sociais, demonstrando seus apoios a presidente.

Na manhã de 12 de maio foi autorizado no Senado, por 55 votos a 22, o processo de impeachment e Dilma Rousseff foi afastada da presidência da república. Na mesma manhã, cercada ao lado do ex-presidente Lula e aliados ela deixou o Palácio do Planalto. No fim de junho, um laudo do Senado indicou um ato direto da presidente na liberação de créditos que não foram autorizados pelo Congresso, configurando, dessa forma, o crime de responsabilidade.

Em 4 de agosto a comissão do impeachment aceitou o relatório de denúncia contra Dilma por crime de responsabilidade e, no dia 10 o Senado aceitou a denúncia e Dilma virou ré. A presidência da sessão foi transferida ao Ministro Ricardo Lewandowski, presidente do STF, que anunciou as regras e procedimentos que adotaria. Foi uma sessão tensa e acalorada entre as partes a favor e contra a presidente.

Todos os pronunciamentos eram de cunho político, com mínimas referências ao relatório proferido em sessão. A defesa de Dilma insistia que o processo de impeachment deveria prevalecer o aspecto jurídico, diferentemente do que os favoráveis a deposição, favoráveis a uma interpretação política do processo, e do que fora visto até então, até mesmo no impeachment de Collor:

Esse contencioso polarizado no processo de impeachment, que se repetia com Dilma Rousseff, é tecnicamente insolúvel. Sempre haverá uma forma de recombinar o argumento jurídico e a razão política, para demonstrar a validade de uma ou de outra posição. Principalmente nos crimes de responsabilidade que, mais que os crimes de corrupção, são interpretativos. No caso Collor, a denúncia era de corrupção. Ainda assim, ele perdeu o cargo e os direitos políticos, no tribunal político, mas ganhou a causa nos tribunais judiciais.⁹²

As sessões do julgamento do impeachment foram longas, começando na manhã de 25 de agosto e terminando na madrugada do dia 31. Na quarta sessão Dilma foi pessoalmente se defender. Respondeu também as perguntas e debateu com 48 senadores durante mais de onze

⁹¹ ABRANCHES, 2018. Pág. 349

⁹² ABRANCHES, 2018. Pág. 361

horas. A sessão durou ao todo catorze horas. Em certo momento, ela foi precisa em apontar um grande problema que fragiliza a governabilidade no presidencialismo de coalizão:

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, três partidos faziam a maioria simples, quatro partidos faziam a maioria de dois terços. No governo do presidente Lula, foram oito e onze. No meu governo, passou a ser — e aí há um problema muito sério —, para maioria simples, às vezes, quatorze partidos e, para maioria de dois terços, vinte partidos. Esse é um processo de fragmentação partidária responsável por uma forte crise política que afeta o Brasil, que afeta a governabilidade.⁹³

Na sexta e última sessão, foi acordado de ser realizado a votação de destituição e a votação de cassação dos direitos políticos em separado. Votou-se a favor da destituição de Dilma de seu cargo de Presidente da República por 61 votos a 20, contudo não foi aprovado a cassação dos direitos políticos.

2.6. O breve período de Michel Temer (2016-2018)

Na tarde do mesmo dia 12 de maio, quando Dilma deixou o planalto, Michel Temer tomou posse. Em seu discurso de posse, salientou a necessidade de uma união para tirar o país da crise que se encontrava. Contudo só tomaria posse definitiva em 31 de agosto. Temer não contaria com o apoio da sociedade e seria mais impopular que sua antecessora.

Na formação de seu ministério, muitos eram do condomínio peemedebista que comandava e a maioria eram investigados ou réus em processos de corrupção. Diálogos vazados a imprensa entre José Sarney, Romero Jucá e Renan Calheiros revelavam articulações para impedir investigações que feririam a cúpula do PMDB. Após as revelações, o procurador-geral pediu a prisão preventiva dos três mais Eduardo Cunha, por realizarem obstrução de justiça. Agravou-se assim a imagem de Temer perante a opinião pública.

O STF ficou dividido perante a denúncia. Ministros como Gilmar Mendes, próximo ao governo, começou a atacar o MP e a Operação Lava Jato. As investigações das denúncias e os depoimentos de colaborações premiadas chegariam ao encalço de Temer, derrubando sua baixa popularidade.

⁹³ Diário do Senado Federal, “123a sessão, deliberativa extraordinária, em 9 de agosto de 2016”, 10 ago. 2016, “Ata da 133a sessão deliberativa extraordinária, em 30 de agosto de 2016, sessão julgamento da presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposto crime de responsabilidade, nos termos da denúncia n. 1/2016”, 31 ago. 2016.

Para a suceder a presidência da Câmara dos Deputados naquele momento Temer anunciou neutralidade, porém nos bastidores fortaleceu o candidato peemedebista Rodrigo Maia que foi eleito presidente da casa por 285 votos a 170.

Ao tentar melhorar a economia ele e Henrique Meirelles, então Ministro da Fazenda, anunciaram vários projetos, como o do teto de gastos constitucional, uma importante decisão feita no governo do presidente. Logo haveria sinais de melhora econômica, mas os indicadores de desemprego não eram nada bons e não ajudaram a elevar a popularidade de Temer.

Em 1º de dezembro o STF aceitou denúncia contra o presidente do Senado, Renan Calheiro, o afastando de suas funções. Renan recusou a cumprir a ordem se voltando contra a decisão do Supremo. Acuado, o plenário do STF o manteve na presidência do Senado.

Com a morte de Teori Zavascki, relator da Lava Jato, em janeiro de 2017, o ministro Edson Fachin assumiu o comando das investigações. Em fevereiro Temer nomeou Alexandre de Moraes para o Supremo Tribunal Federal. Embora tenha ocorrido uma grande crise política no Brasil, as instituições continuavam funcionando mesmo após grande estresse.

Em 17 de maio de 2017 estourou o escândalo de uma gravação muito comprometedora entre Temer e o empresário Joesley Batista, dono da JBS. Na mesma semana o MP foi autorizado a abrir inquérito investigativo contra Temer por crimes de corrupção. Parlamentar de grande destaque da política nacional, o peessedebista Aécio Neves também foi denunciado ao STF. Ao longo dos meses do governo Temer, vários companheiros próximos de do presidente seriam presos. Vários políticos do Congresso também se viam acuados pelo Ministério Público.

A partir deste ponto iniciou-se uma aliança entre o presidente e diversos parlamentares para realizar uma ação coordenada nos três poderes para neutralizar a Lava Jato. Contudo, na Câmara dos Deputados, começou a ser analisado na CCJ o pedido para que o Supremo processasse o presidente:

[...] o único caminho para o governo era manobrar na comissão, trocando membros recalcitrantes por outros fiéis, por mais ilegítimo que fosse, para garantir o resultado favorável. O contundente e preciso relatório do deputado Sergio Zveiter na CCJ deferindo o pedido de abertura de processo contra Michel Temer comprometeu seriamente o presidente. Foi rigorosamente técnico e equilibrado. Após o relatório, Temer deixou de agir nos bastidores para preservar o mandato. Passou a fazer de tudo, às claras, para continuar na Presidência. Os custos dessa busca desenfreada por votos suficientes a fim de bloquear a autorização para ser processado só aumentaram. Ele se tornou refém da Câmara e, como tal, estaria fadado a pagar indefinidamente e cada vez mais, apenas para obter o mesmobenefício.⁵⁵ Com as trocas de titulares na CCJ, Temer conseguiu, em jogo aberto e desmoralizador, derrubar o

parecer de Zveiter por 41 votos a 24, em 13 de julho. Dessa forma, virou o jogo no plenário.⁹⁴

Desta forma Temer perdeu a capacidade de liderar uma coalizão efetiva para a aprovação das políticas públicas necessárias às finanças do país. Ao tentar aprovar importantes reformas posteriormente em seu governo, como a da previdência, ele fracassaria por estar com pouca força política e refém da aliança que ele havia formado. Como bem observa Abranches:

Um presidente na defensiva, no presidencialismo de coalizão, é um presidente que enfrenta a dispersão dos aliados e se torna refém da sua base. Precisar-se-á dela sempre só para sobreviver no cargo. Temer teve uma coalizão de rescaldo, de alta eficácia e baixo custo fiscal, antes do escândalo. Depois, passou a ter uma aliança de proteção recíproca, de baixa eficácia e alto custo. A agenda presidencial depende de sua liderança sobre uma coalizão majoritária de parlamentares. Se dependesse da liderança de Temer, nada de muito relevante passaria. Ele já não a tinha.⁹⁵

Um exemplo de como essa aliança foi frutífera aos envolvidos se dá no caso de Aécio Neves. A Primeira Turma do STF decidiu suspender o mandato do senador e determinou seu recolhimento noturno por entender que ele estava atrapalhando as investigações. Disto, várias ações judiciais simultâneas favoráveis ao senador ocorreram.⁹⁶ Articulações promovidas por Temer no Senado, bem como Renan Calheiros e a presidência da casa, pronunciamentos do PT e do Ministro Gilmar Mendes contra a decisão da Primeira Turma. Como consequência, o STF ficou contaminado com o clima político e decidiu que cabia ao Congresso dar aval às decisões judiciais que influenciassem o mandato dos parlamentares. “Um caso evidente em que o estresse institucional levou a um lapso no controle judicial, parte central do sistema de freios e contrapesos do presidencialismo.”⁹⁷ Ao fim, Aécio retornou ao seu cargo no Senado e Temer foi blindado de ser processado.

Na eleição de 2018, Jair Messias Bolsonaro, membro do baixo clero da câmara há 27 anos, concorreu pela primeira vez à presidência da república. Conhecido por ter uma retórica agressiva, elogios à ditadura militar, seu antipetismo e por defender ideias retrogradadas, durante sua campanha utilizou-se de um discurso de que ele representaria a moral conservadora.

Poucos achavam que sua candidatura seria bem-sucedida. Ele concorreu à disputa filiado ao PSL, um partido pequeno na época e tendo como vice o desconhecido Hamilton Mourão, do PRTB e pesquisas iniciais indicavam que não haveria possibilidades de ele chegar

⁹⁴ ABRANCHES, 2018. Pág. 369

⁹⁵ Idem, 2018.

⁹⁶ Idem, 2018.

⁹⁷ ABRANCHES, 2018. Pág. 376

ao segundo turno. Porém, o inesperado aconteceu e em 6 de setembro de 2018 Bolsonaro, quando realizava campanha em Juiz de Fora (MG), sofreu um atentado, um golpe de faca na região do abdômen, realizado por Adélio Bispo de Oliveira. O acontecimento foi um divisor de águas nas eleições de 2018.

O incidente proporcionou a Jair um aumento repentino nas pesquisas. Logo manifestações e teorias conspiratórias pró e anti-Bolsonaro começaram a aparecer na internet. Bolsonaro teve justificativas para não comparecer aos debates entre os presidentiáveis. Logo a polarização entre Bolsonaro e partidos de esquerda ficou evidente. O primeiro turno colocou Bolsonaro e Fernando Haddad (PT) na disputa pelo segundo turno, que em 28 de outubro elegeu Jair Bolsonaro a presidente da república, obtendo 55,13% dos votos. Governadores que procuraram se aproximar da imagem de Bolsonaro também foram eleitos, como o governadores de São Paulo, João Doria (PSDB), e do Rio de Janeiro, Wilson Witzel (PSC).

O PSL de um partido pequeno se tornou a segunda maior bancada na câmara, com 52 assentos, atrás apenas do PT com 54 cadeiras. A fragmentação partidária também aumentou nestas eleições, com 29 partidos elegendo representantes na câmara dos deputados e 20 partidos no Senado Federal. O Congresso sofreu uma renovação, a maior renovação de parlamentares em muito tempo. No Senado Federal, apenas oito das 54 vagas em disputa foram ocupadas por candidatos que disputaram reeleição. Na Câmara, a renovação foi de 50% das cadeiras.

2.7. Bolsonaro (2019-2022)

O governo de Jair Bolsonaro acumula crises e escândalos provocados tanto pelo presidente como por seus filhos, ministros e aliados. Entre estes acontecimentos estão a paralisação de negociações comerciais, atritos contra governadores estaduais, sucateamento da educação pública, com grandes cortes de verba e péssima condução do ministério da educação, desmonte tanto da legislação ambiental como de órgãos responsáveis pelas proteções ambientais e de terras indígenas, promoveu constantes ataques ao Supremo Tribunal Federal (STF), ao Tribunal Superior Eleitoral e o sistema eleitoral brasileiro, propondo que as urnas eletrônicas podem ser fraudadas e sugerindo que sejam substituídas pelo voto impresso e, além disso, durante seu mandato realizou inúmeros ataques ao Estado Democrático de Direito como um todo. Apesar da instabilidade política gerada por seu governo ele tem o Centrão como sua principal sustentação a sua governabilidade.

Inicialmente seu governo foi composto por 22 ministérios, sete a menos em relação ao último governo e sete a mais do que fora prometido em sua campanha eleitoral de 2018.

Destes se destacaram Sergio Moro para o Ministério da Justiça e Paulo Guedes no Ministério da Economia, que garantiram a Bolsonaro credibilidade a eleitores e setores da sociedade mais conservadores.

Entre outros fatos que se destacaram em seu governo estão a assinatura do decreto que facilita a posse de armas de fogo, o apontamento feito pelo COAF de 48 depósitos para o filho do presidente, o senador Flavio Bolsonaro realizados em sua maioria no autoatendimento de uma agência bancária que fica dentro da Alerj. Tal fato, aliado a descoberta de que o senador empregou parentes do miliciano Adriano Magalhães da Nóbrega, chefe de uma milícia suspeita do assassinato da vereadora carioca Marielle Franco (PSOL). A polícia federal começou a investigar o caso, contudo o presidente e seus aliados conseguiram abafar as investigações.⁹⁸

Houve também durante seu governo um evidente aparelhamento da polícia federal feita pelo presidente a seu favor, trocando o comando da superintendência no Rio de Janeiro e de outros lugares. Também houve o aparelhamento do poder executivo pelas forças armadas, promovido pelo presidente.

Na política externa se aproximou de presidentes de extrema direita, atacou o presidente da França e sua esposa, nomeou para ministro das relações exteriores Ernesto Araújo cujas visões políticas podem ser descritas como de extrema-direita e fortemente inspiradas por teorias da conspiração.⁹⁹

Em 2020 secretário de Cultura Roberto Alvim foi demitido do cargo após parafrasear um discurso de Joseph Goebbels, ministro da Propaganda da Alemanha nazista. Estes e outros atos da chamada “ala ideológica” do governo criaram um clima de guerra cultural no Brasil.

Com a pandemia da COVID-19, ao invés de realizar uma operação conjunta com os Estados da federação para um melhor planejamento de contenção da doença, o presidente criticou prefeitos e governadores, foi contra as medidas de isolamento – posteriormente também contra a vacina – e culpou a mídia pelo pânico gerado na sociedade. Estimulou que as pessoas não ficassem em casa e não usassem máscara. Também confrontou o governador de São Paulo, João Doria, afirmando que este estava se utilizando da pandemia para promover sua candidatura

⁹⁸ **Bolsonaro tenta controlar investigações e blindar família, dizem integrantes da Justiça e da PF.** Folha de São Paulo. São Paulo, 24 de abril de 2020. Poder. Disponível em: “<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/bolsonaro-tenta-controlar-investigacoes-e-blindar-familia-dizem-integrantes-da-justica-e-da-pf.shtml>”. Acesso em 08/06/2022.

⁹⁹ CASARÕES, Guilherme. **“Política externa sob Bolsonaro e Ernesto Araújo inaugura a diplomacia populista”**. Folha de S. Paulo. São Paulo, 22 de abril de 2020. Opinião. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/politica-externa-sob-bolsonaro-e-ernesto-araujo-inaugura-a-diplomacia-populista.shtml> > Acesso em 08/06/2022.

à presidência em 2022. Um fato muito impactante sobre o governo federal na condução da pandemia foi a descoberta de que o governo federal não deu respostas as várias ofertas de vacina contra o coronavírus realizadas pela empresa Pfizer.¹⁰⁰ A péssima condução do governo em relação ao coronavírus determinou a abertura da CPI da Covid, realizada pelo ministro do STF Luís Roberto Barroso. De acordo com Renato Valentini:

A relação hostil estabelecida entre o Presidente da República e os veículos de imprensa denota que, apesar de todas as críticas e escândalos que circundam o Palácio do Planalto durante sua administração, Bolsonaro se recusa a prestar contas por seus atos.

A própria necessidade de instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para a averiguação das atitudes tomadas pelo Governo Federal na gestão da maior crise de saúde pública da história escancara essa abismal falta de diálogo, cristalizada na forma de uma forte característica da atual conjuntura política nacional: o governo brasileiro se desprende por completo da necessidade de operar segundo um dos principais pilares da democracia – a accountability¹⁰¹

Desde o começo de seu mandato, o presidente parece mais preocupado em se reeleger do que governar, buscando estar em formaturas de militares, inaugurações de obras banais, dizendo absurdos para estar sempre presente na mídia, promovendo *lives* na internet falando com sua base e promovendo motociatas com seus apoiadores com o erário. Pensar nisto não é absurdo já que se eleger é uma grande habilidade do presidente, que até mesmo conseguiu alçar os filhos na política. Tudo indica que nas eleições de 2022 o segundo turno será disputado por Bolsonaro e Lula na eleição mais polarizada que teremos desde a promulgação da constituição de 1988.

¹⁰⁰ **Representante da Pfizer confirma: governo não respondeu ofertas feitas em agosto de 2020.** Agência Senado. Brasília, 13 de maio de 2021. CPIs. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/13/representante-da-pfizer-confirma-governo-nao-respondeu-ofertas-feitas-em-agosto-de-2020>>. Acesso em 08/06/2022.

¹⁰¹ VALENTINI, Renato. **7 - Implicações do aparelhamento do poder executivo pelas forças armadas na democracia brasileira** In: ABBoud, Georges. Direito Constitucional sob curadoria de Georges Abboud. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2021.

Capítulo 3. Elementos de desgaste no Presidencialismo de coalizão durante a terceira república.

3.1. A crescente polarização e jogo duro constitucional durante o período

Existem duas grandes definições para o terno “jogo duro constitucional” – do termo em inglês “*constitutional hardball*”. A primeira foi definida pelo constitucionalista Mark Tushnet da seguinte forma: “práticas políticas — legislativas ou executivas — que sem dúvida estão dentro dos limites da doutrina e da prática constitucionais, embora gerem tensão com compreensões pré-constitucionais.”¹⁰² Assim, jogo duro constitucional é o fenômeno que ocorre quando agentes políticos adotam determinadas práticas que são, para eles, compatíveis com o que a Constituição permite, mas que estão em conflito com os entendimentos pressupostos sobre o comportamento político adequado. Rompe-se com as práticas anteriores não exigidas pela Constituição, mas que haviam sido adotadas como normas comportamentais.

Outra definição é dada pelos juristas americanos Joseph Fishkin e David Pozen: “uma manobra política pode ser caracterizada como jogo duro constitucional quando viola ou estica em demasiado uma convenção constitucional com fins partidários.”¹⁰³ Assim, “atos de jogo duro constitucional podem então, por sua vez, minar ainda mais a tolerância mútua, reforçando a crença de que nossos rivais representam uma perigosa ameaça.”¹⁰⁴ A tolerância mútua é uma prática política muito importante para sustentar uma democracia.

Pode-se perceber que ao longo da Nova República tensões que resultariam, mais tarde, na polarização e no jogo duro constitucional a serem futuramente adotados. Já no governo Collor houve demonstrações do presidente demonstrar características autoritárias, não admitindo ser contrariado, realizando até mesmo tentativas de intimidação a imprensa:

O jornal Folha de S. Paulo teve sua sede invadida por um grupo de agentes da Polícia Federal, um ato de truculência e de ameaça à liberdade de imprensa. O governo invocou uma suposta irregularidade na cobrança de anúncios publicitários. Foram levados para a PF dois diretores do jornal e uma secretária. O veículo respondeu a violência com um editorial na primeira página: ‘A escalada fascista’. Para a Folha, ‘a democracia brasileira não tolera aspirantes a *Ceausescu* ou versões juvenis de Mussolini’.¹⁰⁵

¹⁰² TUSHNET, Mark. **Constitutional Hardball**. The John Marshall Law Review 37. 2004. Pág. 550.

¹⁰³ FISHKIN, Joseph. POZEN, David E. **Asymmetric Constitutional Hardball**. Columbia Law Review, Vol. 118. 2018. Pág. 915

¹⁰⁴ LEVITSKY, Steven., ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

¹⁰⁵ VILLA, Marco Antonio. **Collor presidente [recurso eletrônico]: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

O Partido dos trabalhadores desde o início da terceira república mostrou uma postura combativa contra adversários políticos tendo como base o confronto ao invés do diálogo. Defendeu o impeachment de Collor desde quase o início de seu governo. O “Fora Collor” começou cedo, antes mesmo dos escândalos de corrupção e foram os primeiros a pedir o seu impeachment. Antes disso, como visto no capítulo anterior, para que a divulgação das declarações de renda de PC Farias pudesse ser divulgadas pela imprensa sem que isto fosse considerado um vazamento criminoso, se deu graças a manobra realizada entre o PT e a revista “veja”.

Após o impeachment de Fernando Collor, um processo traumático ocorrido em menos de dez anos após o fim da ditadura, enquanto outros partidos se concentravam em retomar a estabilidade política, o partido fazia o contrário, mesmo após receber um aceno benéfico por parte do novo presidente:

Para desgosto de Lula e de José Dirceu, o presidente [Itamar Franco] aproveitou a mudança no gabinete e convidou a ex-prefeita de São Paulo, Luiza Erundina (PT-SP), para o Ministério da Administração. O PT suspendeu Erundina por um ano, por ter aceitado o convite, e seu Diretório Nacional aprovou, por 38 votos a doze, que seria oposição a Itamar Franco.¹⁰⁶

O partido foi contra a Carta Magna de 1988, foi contra o Plano Real, já nos primeiros dias do governo FHC já entrou com inúmeros pedidos de impeachment e mais recentemente, foi contra as manifestações para a deposição de Jair Bolsonaro da presidência convocadas por grupos de direita, enfraquecendo assim as manifestações. Damos tal destaque ao partido pois este foi o principal partido político da Nova República e, novamente afirmamos, Lula foi o principal protagonista deste período.

Contudo depois das manifestações de 2013 começou a nascer um forte antipetismo na sociedade. Não cabe a este trabalho descobrir as causas desse fenômeno, porém, o antipetismo começou a render dividendos eleitorais ao ser explorado por políticos. O custo dessa exploração foi a polarização crescente na sociedade. Após a grande polarização das eleições de 2014, Aécio Neves, não aceitando sua derrota nas urnas, começou a questionar os resultados das eleições. Começou a usar também um discurso agressivo contra o PT e o governo, contribuindo, assim, a instigar o movimento crescente para o impeachment sofrido por Dilma Rousseff. O PT, acostumado a ser agressivo com seus adversários ao longo do tempo, sofreu

¹⁰⁶ ABRANCHES, 2018. Pág. 160

com o jogo duro constitucional promovido pelo antipetismo. Segundo o cientista político Steven Levitsky:

Jogo duro constitucional é usar as instituições como arma política contra seu oponente. Usar a letra da lei de maneira a diminuir o espírito da lei. É fruto da polarização, quando os dois lados começam a temer e desprezar o outro, passam a lançar mão de qualquer meio necessário para impedir que o outro vença. Foi o que se viu no Brasil, durante o impeachment.¹⁰⁷

A polarização traz consequências nefastas a governabilidade, retirando a capacidade de articulação no Congresso, diminuindo a margem para formar alianças, necessárias para que a presidência aprove suas medidas de sua agenda política, as quais ora irão agradar eles mais à esquerda, ora mais à direita do espectro político. Este foi um fato que tanto Lula quanto Fernando Henrique tiveram que enfrentar. Assim sobre este importante ponto das coalizões, Abranches comenta sobre o período FHC:

Fernando Henrique Cardoso teve espaço para negociar as mudanças que julgava 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 então, e continua a não haver hoje, a possibilidade de formar uma única maioria estável para aprovar todas as medidas da agenda reformista presidencial. O que há são maiorias flutuantes, porque as clivagens em torno de cada tema cortam as bancadas partidárias diferentemente, dependendo da questão. Para cada questão controversa, será sempre necessário formar uma coalizão majoritária distinta. As variações são na margem. Elas 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. É um jogo delicado de artifícios, em que todos os que votarão a favor sabem que o presidente terá que fazer concessões novas para vencer. Logo, todos reveem suas pautas de demandas para tentar dilatar os bônus a serem pagos por seus votos. Sabem que os destinatários principais dessas barganhas de margem são os detentores dos votos que completam a maioria.¹⁰⁸

Contudo, percebendo as possíveis vantagens da polarização, do antipetismo e da impunidade de se utilizar de táticas de jogo duro para assim, obter um resultado eleitoral favorável, Jair Bolsonaro, tanto em campanha quanto na presidência, está levando as instituições ao seu limite. Quando ele percebe que chegou em um limiar, como no caso das manifestações de 7 de setembro de 2021, logo recua, pronto para uma nova investida em um momento oportuno. Realiza desta forma o jogo duro constitucional de forma mais intensa, corroendo aos poucos as instituições políticas brasileiras.

¹⁰⁷ FERRAZ, Ricardo. **Steven Levitsky: Por que este professor de Harvard acredita que a democracia brasileira está em risco.** BBC News Brasil. São Paulo, 19 de outubro de 2018. Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45829323> >

¹⁰⁸ ABRANCHES, 2018. Pág. 189

Este processo se agrava e os recursos de manipulação de informações nas redes sociais, como unicidade de informações em grupos fechados, recortes enviesados de vídeos, fazem com que o presidente atual não perca sua base de apoio.

Jair Bolsonaro reúne todos os critérios presentes em um governante autoritário que ameaçam a democracia promovendo a erosão de suas instituições. Tais critérios foram observadas pelos cientistas políticos Steven Levitsky e Daniel Ziblatt e são: I) rejeição das regras democráticas, promovendo manifestações anticonstitucionais, subversão política por meios extraconstitucionais e questionamentos à legitimidade dos processos eleitorais; II) desejo restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia, por meio de ameaças à todos que criticam o governo, ou mesmo pela expansão de meios repressivos à liberdade de expressão; III) tolerância ou encorajamento à violência, promovendo grupos armados, milícias, ou até mesmo comportamentos violentos por seus apoiadores para com a oposição; e IV) promover a ilegitimidade dos políticos oponentes, atribuindo a eles características que promovam o ódio aos adversários e atribuir-lhes atividades (inclusive criminosas) sem qualquer fundamento a fim de desqualificar sua atuação política.¹⁰⁹

O fato de Bolsonaro sair politicamente impune por suas práticas antidemocráticas e ter uma base política estável de cerca de um quinto da população faz com que seus aliados disputem os votos desta base. Isto indica que as eleições de 2022 será a mais polarizada e terá muitos atores políticos que também atacarão as instituições, como a legitimidade das urnas, o STF, os direitos humanos, para conquistar os votos desta fatia considerável do eleitorado de Bolsonaro.

3.2. A atuação do SFT e do Judiciário na Nova República.

Antes da Nova República, os embates entre o poder executivo e legislativo foram intermediados pelo Poder Moderador no período do império e pelo exército brasileiro a partir da Proclamação da República em 1891. Com a Constituição de 1988 o papel de arbitragem entre os dois poderes passou a ser exercido pelo poder Judiciário e, principalmente, pelo Supremo Tribunal Federal.

A atual Magna Carta buscou seguir uma característica marcante do sistema constitucional americano, o qual atribuiu a sua Suprema Corte uma importância político-institucional ao declarar nulos todos os atos manifestamente contrários aos termos da Constituição, mesmo os emanados pelos demais poderes do Estado, contendo, assim, estes para

¹⁰⁹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. 2018, p. 70-71.

que não ultrapassem os limites de suas atribuições. Isto se desenvolve e se materializa por meio do controle de constitucionalidade. Disto, a Suprema Corte americana foi “estruturada para exercer o papel de mediador dos conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo e entre os entes da federação, oferecendo as resoluções para tais desentendimentos por meio de suas decisões e do efetivo exercício de sua jurisdição constitucional.”¹¹⁰

Houve uma remodelação das atribuições e do próprio papel institucional do Judiciário após 1988, em especial no que se refere ao seu papel de proteção contra as arbitrariedades dos outros dois Poderes e em garantir os direitos fundamentais. A Constituição também aumentou a responsabilidade do Judiciário na mediação política entre eles.

Contudo, na Constituinte, observam-se fragilidades no funcionamento do Supremo Tribunal Federal:

O jurista Carlos Alexandre Campos identifica fragilidade dos desenhos institucionais do Supremo Tribunal Federal nas constituições anteriores à de 1988. Ele vê na Carta atual uma ruptura que projeta um novo status para o controle constitucional, por ampliar não apenas os poderes do STF, mas também as instâncias que podem propor ações diretas de inconstitucionalidade. A expansão do poder de buscar o controle constitucional reforçou a prerrogativa do STF de recurso de última instância. Seu argumento é que esse aparato político-institucional, que dá novos poderes de controle ao Supremo, favorece a judicialização da política. Esta se efetivou realmente quando a maioria do tribunal adotou um novo padrão comportamental, de maior “disposição ativista”, com a mudança geracional, a partir do início do século XXI. O ativismo judicial para resolução de conflitos e impasses na política é um fator de fortalecimento da democracia e do Estado democrático de direito, ao contrário do que dizem os seus críticos, em geral defendendo interesses particularistas. [...] Essa autonomia e esse poder de interferir nos conflitos políticos foram ampliados com a emenda aprovada em dezembro de 2004, que criou o Conselho Nacional de Justiça. Instituiu, igualmente, a súmula vinculante, que, uma vez aprovada e publicada, passa a ter aplicação compulsória pelo Judiciário e pela administração pública, em todos os níveis.¹¹¹

Pode-se apontar que no início dos governos da nova república, as tentativas de judicialização da política eram mais difíceis. Como exemplo, foi infrutífera a tentativa de judicializar o Plano Collor, sendo o mandado de segurança formulado pelo PDT rejeitado por sete a dois no STF.¹¹² Porém, os desentendimentos do legislativo com o STF já se mostravam em alguns incidentes daquela época como, por exemplo, no impeachment de Collor onde Itamar Franco e Senadores ligados ao bloco parlamentar do processo de destituição do presidente se

¹¹⁰ GUIMARÃES, 2020. Pág. 172

¹¹¹ ABRANCHES, 2018. Pág. 87

¹¹² VILLA, Marco Antonio. **Collor presidente**, op. cit., p. 47

mostraram descontentes com o rito definido pelo presidente do STF na época. Reclamavam do excesso de formalismo do rito o que, para eles, prolongaria demasiadamente o processo.

Já no governo Fernando Henrique Cardoso, após a primeira aprovação da reforma da previdência, o STF foi transformado em instrumento de desempate do jogo de poder instaurado na Câmara dos Deputados. O Ministro Marco Aurelio Mello suspendeu a tramitação da emenda na Câmara a pedido dos partidos da oposição:

O STF se tornava o árbitro não apenas dos conflitos Legislativo/Executivo, mas também dos desencontros naturais entre governo e oposição no processo legislativo. Seria uma tendência inexorável do presidencialismo de coalizão reformado e se aprofundaria ao longo do tempo.¹¹³

Após um mês desta liminar, o plenário do Supremo, em peso, a derrubou por dez votos a um.

Já no fim do período FHC, o Tribunal Superior Eleitoral promoveu intervenção direta nas regras das eleições de 2002, estabelecendo que as coligações eleitorais firmadas deveriam ser as mesmas em todos os níveis do território nacional. Assim, coligações para a disputa presidencial deveriam ser as mesmas também para as disputas para governadores. Pouco depois, o TSE liberou partidos que não apresentassem candidatos à presidência a participarem das coligações, quebrando assim a isonomia de tratamento entre partidos. Estas foram decisões totalmente arbitrárias:

Mudava as regras do jogo, com a pré-campanha na rua, alterando em todos os níveis o cálculo estratégico dos partidos. Era o lado arbitrário e politizado da judicialização da política. [...] A judicialização pouco judiciosa se politiza facilmente, trocando o espírito da lei por uma agenda política. A decisão, por seis votos a um, teve a liderança ativa de Jobim. O único ministro a votar contra foi Sepúlveda Pertence. Houve recurso ao Supremo Tribunal Federal contra a verticalização, e a regra foi mantida por sete votos a quatro. A regra não duraria mais de uma eleição. Mas afetou o pleito de 2002, com uma alteração que, pela Constituição, não se podia fazer a menos de um ano das eleições.¹¹⁴

No governo Lula, em março de 2007, mesmo sem uma lei formal, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que os mandatos pertencem aos partidos e não aos deputados. Consequentemente, os deputados que trocassem de partidos no meio da suas legislaturas poderiam sofrer a punição de perderem seus mandatos. A questão foi levada ao STF, que deferiu

¹¹³ ABRANCHES, 2018. Pag. 203

¹¹⁴ ABRANCHES, 2018. Pág. 247

a sua constitucionalidade, por 8 votos a 3. A decisão abalou o Congresso, ampliando a paralisia das duas casas legislativas.

No primeiro mandato de Dilma Rousseff, os diversos e crescentes conflitos entre a presidente e o Congresso Nacional e de grupos no legislativo anti e pró governo acabavam com recursos direcionados ao STF. Percebe-se que cada vez mais os atores políticos no arranjo institucional brasileiro passam a ver a judicialização como alternativa para resolução dos seus próprios conflitos.

Os julgados do STF terminam por repercutir no presidencialismo de coalizão e na governabilidade da política brasileira. Disto há várias decisões que acabaram repercutindo as quais podemos citar. A primeira é da decisão sobre a infidelidade partidária proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral e posteriormente deferida pelo Supremo, a qual definiu que os mandatos parlamentares pertencem aos partidos e que a mudança de legenda resultaria em perda do mandato parlamentar. Na inexistência de norma constitucional que prevê a perda do mandato, a atuação do STF inovou ao criar uma nova hipótese, diferente das previstas no rol do artigo 55 da Constituição Federal.

Como segundo exemplo, há o julgamento da ADI 4.430 de 2012. A decisão do STF definiu que no caso de um parlamentar trocar de partido para outro recém-criado, ele deverá levar para a nova legenda seus ativos e benesses que detinha no partido anterior. Esta decisão impactou o sistema eleitoral, e resultou em um verdadeiro mercado eleitoral, onde cada parlamentar representa uma porcentagem do fundo monetário e do tempo de rádio e TV.

Um último exemplo seria a análise realizada pelo STF sobre a cláusula de barreira. A lei nº. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) estabeleceu patamares mínimos para serem atingidos pelos partidos para terem atuação no parlamento. Partidos minoritários questionaram a medida perante o STF. Este, em decisão unânime, reconheceu a inconstitucionalidade da ‘cláusula de barreira’ definida na lei. Entenderam que feria o direito das minorias de se fazerem representadas no parlamento. Assim, por menor que seja a representação do partido no Congresso, seria garantido seu funcionamento parlamentar, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no fundo partidário. Isto resultou na ampliação da fragmentação eleitoral. O Congresso Nacional, pretendendo aperfeiçoar o sistema eleitoral, reagiu e aprovou em 2017 uma cláusula de desempenho, incorrendo no que a doutrina convencionou chamar de reação legislativa ou reversão jurisprudencial.

Decisões deste tipo promovem críticas a instituição, com argumentos que tanto ressaltam a inconstitucionalidade da decisão, de que o Supremo exerce um indevido papel legislador.

Por se tratar de conflitos de natureza iminentemente política, deveria caber ao próprio processo político sua mediação e resolução. Sua resolução pelo poder judiciário sem a possibilidade de recorrer primeiramente a meios políticos acaba, por fim, enfraquecendo a imagem do Judiciário e do STF, os quais estariam assumindo funções políticas, com a consequente usurpação das prerrogativas do Executivo e do Legislativo, pelo Judiciário, principalmente no que se refere a determinação de políticas públicas ou a orientação destas.

Passou-se assim, a cada vez mais, a judicializar a política:

Tudo passou a ser judicializado na Terceira República. Todo conflito entre Executivo e Legislativo, entre facções no Congresso, gerava recurso à Suprema Corte. Foi por essa via que o Rio de Janeiro, à beira do colapso fiscal, teve uma esperança temporária. No dia 18 de março, a ministra Cármen Lúcia, do STF, concedeu liminar na ação direta de inconstitucionalidade impetrada pelos estados produtores, suspendendo a vigência da lei que redistribuía os royalties. Mas não seria isso que geraria confronto entre o Legislativo e o STF. O problema maior, que ficaria sem solução até hoje, seria o fato de que, pela primeira vez, o Supremo investigava e punia parlamentares no exercício do mandato.¹¹⁵

Há dois desdobramentos da judicialização da política muito importantes a serem mencionados: primeiro, o ativismo judicial que pode ser definido como “uma deturpação do papel institucional do Poder Judiciário, por meio do qual os juízes tomam para si, como decorrência do processo de judicialização da política, atribuições dos demais Poderes.”¹¹⁶ As causas para isto seria uma resposta de parte do judiciário em decorrência da indolência legislativa do Congresso.

O segundo desdobramento seria a politização do judiciário que, através de liminares e julgamentos, passa a decidir questões políticas dos demais poderes, tomando para si a titularidade do processo decisório, principalmente a partir da paralisia do legislativo no Congresso. Com isto, o judiciário acaba perdendo sua imparcialidade, tornando-se “um ator político, vulnerável às críticas e pressões da opinião pública, distanciando-se dos propósitos originais que fundamentam e estruturam o Poder Judiciário e, em especial, a jurisdição constitucional.”¹¹⁷

¹¹⁵ ABRANCHES, 2018. Pág. 316.

¹¹⁶ GUIMARÃES, 2020. Pág. 180.

¹¹⁷ Idem. Pág. 181.

Contudo, alguns autores como Marcos Nobre e Sérgio Abranches veem de maneira positiva tal ativismo judicial pós ditadura, sendo uma fator decisivo para a mediação dos conflitos entre Executivo e Legislativo e para a estabilidade das instituições de nosso atual período, embora isto se dê “nos limites da democracia.”¹¹⁸ Afirmam também que a promoção de instrumentos de intervenção judicial melhorou à proteção das garantias individuais e o controle das arbitrariedades do Estado.

Contudo houve episódios marcantes de conflito entre legislativo e judiciário. Quando Congresso tentou aprovar um projeto de lei que dificultava a criação de novos partidos barrando diversos inventivos para que estes fossem criados como, por exemplo, as verbas do fundo partidário eleitoral. O Ministro Gilmar Mendes interrompeu o tramite através de uma liminar. O então presidente da Câmara, Renan Calheiros, indignado, afirmou que esta era uma clara ação excessiva do judiciário influenciando nas decisões do poder legislativo.¹¹⁹

Abranches conclui que a judicialização não tem como ser evitada, já que pelo excesso de temas de políticas econômicas e sociais positivadas na Carta Magna esta seria a via mais lógica que resultaria deste sistema:

A judicialização politiza inevitavelmente as relações entre os três Poderes republicanos. Contudo, ela se tornou o único instrumento, constitucional e legítimo, de mediação de conflitos institucionais. Claro que tem havido exageros. Mas o fato é que a extensa constitucionalização das políticas públicas abre vias largas de acesso à Suprema Corte, como última instância para processar contrariedades e evitar retrocessos constitucionais. A judicialização termina por politizar o próprio processo judiciário e não apenas a interação entre os Poderes.¹²⁰

Aponta também que:

Há fissuras surreais na Constituição brasileira, e nem o Legislativo nem o Judiciário parecem dispostos a eliminá-las. Mas esse tema continuou a rondar o STF, que mudaria de posição, mais de uma vez, adaptando-se à conjuntura política. O maior risco da judicialização da política é a politização da decisão judicial, tornando-a errática e atrelando-a à conveniência do momento. Não tenho elementos empíricos para sustentar a suposição de que, sem a arbitragem de conflitos pela judicialização de questões políticas, talvez a estabilidade constitucional por trinta anos não se verificasse. Porém, estou convencido, pela observação dos eventos políticos desde a Constituinte, de que o controle constitucional pela Suprema Corte tem sido um fator fundamental, embora muito falho, na preservação da ordem constitucional e

¹¹⁸ ABRANCHES, 2018. Pág. 367-368.

¹¹⁹ “**Declarações acirradas**”, O Globo, 26 abr. 2013, Pág. 3

¹²⁰ ABRANCHES, 2018. Pág. 317

democrática no país. Falho sobretudo por causa da inconstância das decisões.¹²¹

Com a judicialização da política tornando-se rotina na vida política nacional, o judiciário e principalmente o STF e seus ministros passaram a sofrer críticas e, atualmente, até ameaças da classe política e da população. O atual presidente, Bolsonaro, escolheu o Supremo como seu alvo principal em seus discursos ao ponto de passar a ser repercutido fortemente por seus aliados e por sua base política.

3.3. As eleições e o impacto do multipartidarismo

A existência do multipartidarismo em regimes presidenciais acaba tendo efeitos específicos sobre a divisão de poderes. Embora o presidente tenha maiores poderes em tais regimes, sua autoridade não basta para conduzir o parlamento, ele deve governar pela formação de coalizões.

Em março de 2018, havia uma longa lista de 73 partidos com pedido de registro no TSE,¹²² e na legislatura de 2019 começou com 29 partidos representados na câmara dos deputados e 20 partidos no Senado Federal. Neste cenário político, qualquer aprovação de projeto de lei necessita de grandes articulações políticas de difícil sustentação devido ao seu pragmatismo e constante mutação conforme o momento político. A grande fragmentação partidária, decorre devido ao sistema proporcional eleitoral e do federalismo de um grande número de Estados que formam a União.

A busca por uma maioria no congresso é um forte incentivo a práticas de corrupção que vão desde a entrega de verba para obras públicas e de cargos em altos escalões do governo à compra de votos e apoio partidário. Está seria uma das principais razões “para a proliferação de tantos Ministérios e partidos políticos, de tantos cargos públicos, de livre nomeação e exoneração.”¹²³

Com um grande número de partidos necessários para poder firmar uma coalizão que garanta uma maioria no Congresso, o presidencialismo da Nova República enfrentou constantes choques ideológicos dentro dos partidos que formavam suas coalizões – isto foi muito explícito nos períodos Lula e Dilma, onde que facções do PT e do PMDB, respectivamente, provocaram dissonâncias com o que fora decidido por suas lideranças

¹²¹ ABRANCHES, 2018. Pág. 320

¹²² TSE – Partidos em formação. Disponível em: [www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao]. Acesso em: 15.03.2018.

¹²³ REVERBEL, 2018.

partidárias. Com tais choques, gerou-se dilemas institucionais. Diante disso, os partidos se enfrentam, através de conflitos e negociações, para adquirir cargos no escalão ministerial ou através cargos de comando de estatais, garantindo desta forma um grande poder decisório e controle de verbas públicas.

Grandes lideranças no parlamento perceberam as vantagens de se criar e controlar um partido político no modelo do presidencialismo de coalizão brasileiro. Além de seu necessário apoio para a formação das coalizões governamentais, eles são necessários para que parlamentares do baixo clero consigam ser bem-sucedido ao concorrer aos cargos do poder legislativo nas reeleições, através dos grandes recursos do fundo partidário e, mais recentemente, do fundo eleitoral.

Um candidato a Deputado Estadual ou Federal para se eleger ao cargo deve percorrer a circunscrição eleitora de todo o seu Estado. O custo das campanhas eleitorais é impagável ao cidadão comum e apenas os candidatos com ligações com as lideranças partidárias, sejam por serem da elite econômica, ou terem o potencial grande de angariar votos, é que conseguirão se eleger. Os candidatos ao legislativo disputam o apoio dos líderes partidários e estes certamente exigirão a retribuição de favores de seus eleitos. Para se ter uma ideia dos valores gastos em campanhas, daremos três exemplos: Arlindo Chinaglia (PT-SP), R\$ 8.464.594,03; Eduardo Cunha (PMDB-RJ), R\$ 6.415.150,51; Iracema Portella (PP-PI), R\$ 6.722.540,86.¹²⁴

Ao longo da história da terceira república, na primeira gestão de Fernando Henrique, percebe-se que a coalizão tripartite formada por ele foi funcional, ficando um com a presidência da república e as outras duas com respectivamente a presidência da Câmara dos Deputados e com a presidência do Senado Federal. Este cenário, em um primeiro olhar, mostra uma boa paridade de poder distribuída amenizando disputas internas na coalizão.

Mas este equilíbrio é muito instável no presidencialismo de coalizão. Estes três partidos, por exemplo, se tornaram indispensáveis ao sucesso das decisões no Congresso e, se este equilíbrio de poder ruir, como ocorreu, seja porque um dos partidos se tornou mais poderoso, ou até mesmo que se dá esta impressão, os outros partidos podem tentar prejudicar este partido de apoiar a presidência. Ocorrendo isto, o governo se viu derrotado.

Esta pluralidade de partidos degrada tanto o sistema eleitoral quanto a gestão das coalizões. Em eleições recentes, a junção dos três maiores partidos no Congresso Nacional dava

¹²⁴ Reverbel, 2018

pouco mais de 30% de sua bancada. A força dos grandes partidos no início da terceira república entrou em franca decadência. Segundo Abranches:

Olhando-se em retrospectiva, fica claro o declínio da força parlamentar de PMDB, PT, PSDB e DEM, ao longo das eleições da Terceira República. A questão é saber se estamos passando apenas pela degradação do sistema partidário ou se se trata do prenúncio de um realinhamento partidário.¹²⁵

A situação se agrava em razão do formato adotado pela Constituição de 1988, sendo ela muito extensa, abordando diversos tópicos desde direitos humanos, políticos, sociais, aspectos econômicos, entre outros, é necessário que em cada legislatura seja aprovada emendas constitucionais, forçando o governo a buscar maioria parlamentar para que seus interesses sejam aprovados e que se bloqueie as pautas que não forem de seu interesse no Congresso.

O MDB (ex-PMDB) se beneficiou muito com este quadro. A vantagem adquirida através da imagem positiva do plano Sarney, em seus aspectos iniciais ao menos, durante a primeira eleição ao legislativo, deu ao partido uma grande bancada nas duas casas do Congresso e fez com que o partido se tornasse indispensável na formação das coalizões. Assim, o MDB utiliza de instrumentos institucionais elegendo, com isto, grandes bancadas, ocupando o maior número de lideranças na Câmara dos Deputados e no Senado. Cabe observar que o partido sempre ocupa ao menos a presidência de uma das casas do Congresso. Graças a isso, consegue ocupar grandes postos do escalão executivo, garantindo o acesso ao orçamento, ajudando os parlamentares do partido a atender as demandas eleitorais de suas esferas locais, aumentando em muito suas oportunidades de reeleger maiores bancadas. O multipartidarismo beneficia os interesses do MDB em detrimento da governabilidade.

Ainda sobre as eleições, o instituto da reeleição, garantida pela emenda constitucional nº. 16, de 04 de junho de 1997, se tornou um problema. Além dos incentivos que ocorrem no parlamento, também é percebido a ocorrência, nos anos eleitorais de alterações em categorias distintas de despesas públicas, comumente conhecido como ciclos políticos oportunistas, que além de impactarem as eleições presidenciais, são vistas também muitas vezes nas eleições municipais.

Os candidatos à reeleição ao Poder Executivo buscam um melhor resultado eleitoral executando políticas expansionistas que passem uma boa imagem à população, apostando na melhoria de variáveis macroeconômicas perto das eleições, gerando bons resultados de curto prazo que exercem relativa força de voto, dando ao eleitor a sensação aumento do bem-estar e

¹²⁵ ABRANCHES, 2018. Pág. 325

classificando o candidato como competente.¹²⁶ Após as eleições os efeitos positivos de curto prazo passam a não mais surtir efeito e seus ônus passam a ser mais bem percebidos pela população. Dependendo de como foi exercido tais gastos governamentais, o governante terá que realizar fortes políticas contracionistas em seu segundo mandato.

A presença de ciclos políticos oportunistas pôde ser melhor percebida nas reeleições de Fernando Henrique e de Dilma Rousseff. Ocorre que o eleitor se sente enganado, o governante cai em descrédito e sua popularidade cai. Nem FHC com o sucesso do Plano Real conseguiu contornar este problema. O resultado é um segundo mandato com o desempenho inferior em relação ao primeiro.

3.4. Um legislativo pouco ativo.

O bom desempenho do Congresso Nacional é fundamental para a garantia de governabilidade do país. Contudo, 81% dos próprios parlamentares, em pesquisa feita em 2009, consideraram alta ou muito alta a limitação que as medidas provisórias e projetos de lei em regime de urgência trazem para o exercício de suas funções no parlamento. Também, 93,5% consideraram que o poder executivo teve muita influência no desempenho das duas casas legislativas. Na mesma pesquisa, dois quintos consideraram que os mecanismos para exercerem suas funções de legislar, controlar e fiscalizar o executivo eram muito baixas.¹²⁷

Ao mesmo tempo a literatura especializada reconhece o comportamento disciplinado da maioria dos parlamentares no Congresso em face da orientação dada pelas lideranças das coalizões presidenciais, transmitidas tanto pelo líder do governo como pelos líderes partidários a respeito do processo e das decisões legislativas.

Os decretos executivos é o meio de atuação que o presidente tem para conseguir de pôr em prática seu projeto de governo, sendo que as medidas provisórias foram os instrumentos que implementaram as políticas públicas mais importantes do período. Isto ocorre pois:

A medida provisória entra em vigor imediatamente após sua edição, dando-lhe um caráter de imediatismo que os projetos de lei não podem ter. É uma vantagem estratégica para o Executivo, pois eleva significativamente os custos políticos e de oportunidade de reversão dos efeitos da MP, no caso de rejeição. Todo o ônus de regular a cessação e reversão dos efeitos de uma

¹²⁶ PUCHALE, Caroline Lucion et al. **Ciclos político-econômicos oportunistas: influência nas despesas do Brasil (1994-2014)**. In: Brazilian Journal of Development, Curitiba, v. 4, n. 7, Edição Especial, p. 3830-3845, Nov. 2018.

¹²⁷ Dados da pesquisa “Opinião do Congresso Nacional” realizada, a pedido da revista Época, pelo Instituto FBS Pesquisa nos dias 8 e 25 de junho de 2009, com 247 congressistas (214 deputados federais e 33 senadores).

medida provisória rejeitada cabe ao Legislativo [...] Em alguns casos, esses efeitos são irreversíveis e geram direitos.¹²⁸

Assim, os constituintes de nossa atual Carta Magna institucionalizaram, com as MPs, um poder exclusivo do presidente de alterar de imediato o status quo, dando-lhe o privilégio de introduzir legislação tributária e orçamento da União de maneira unilateral. Além disso, suas competências quanto a organização administrativa do estado, sobre o efetivo das forças armadas e medidas de política externa foram ampliadas.

Desta maneira, força de forma unilateral a apreciação de várias matérias pelo legislativo, utilizando-se dos pedidos de urgência na votação de matérias de seu interesse e das MPs, que acabam concentrando as decisões do poder legislativo nas mãos das mesas diretoras, dos presidentes da Câmara e do Senado e no Colégio de Líderes.¹²⁹

Além deste caráter imediatista das medidas provisórias, os presidentes eleitos geralmente estendiam a vida útil das MPs reeditando-as:

Diante do curto prazo para apreciação pelas Casas legislativas, tornou-se usual pelos Presidentes da República, a reedição de medidas provisórias como forma de prorrogar a vigência daquelas medidas que ainda não haviam sido analisadas pelo Congresso Nacional. [...] a reedição de medidas provisórias criou uma grave distorção no âmbito do processo legislativo, uma vez que os Presidentes da República do período passaram a utilizar a possibilidade de reedição de medidas provisórias como subterfúgio para prorrogar a vigência de seus atos normativos, sem a necessária análise por parte do Congresso Nacional.¹³⁰

Estes excessos das MPs seriam corrigidos através da Emenda Constitucional 32, que, entre seus efeitos, aumentou seus prazos de vigência de 30 para 60 dias, criando-se também várias vedações materiais para a edição das medidas provisórias.

Outro triunfo nas mãos do executivo é a distribuição de cargos aos partidos que o apoiem e a liberação de emendas individuais dos parlamentares. É uma configuração institucional que incumbe a iniciativa e o poder de agenda ao executivo.

Isto barra a constituição de que minorias parlamentares se unam para formarem novos blocos, com interesses diferentes das que os líderes partidários tenham. Ainda, estes são incentivos institucionais para que os atores do legislativo acompanhem as posições da coalizão governista:

¹²⁸ ABRANCHES, 2018. Pág. 102

¹²⁹ MOISES, 2011.

¹³⁰ GUIMARÃES, 2020.

A longevidade da influência política desses patronos da patronagem decorre da necessidade que presidentes têm de recorrer ao toma-lá-dá-cá. Operadores experientes desse sistema, em seus respectivos territórios, terminam por manter-se influentes em qualquer governo, independentemente da filiação partidária do presidente.¹³¹

Mas o novo condomínio de poder no PMDB, que precisava da eleição de Temer para a presidência da Câmara, e seus articuladores tinham maior penetração no baixo clero, parlamentares de base, sem liderança, mas numericamente decisivos.¹³²

Também, observa-se que isto cria um legislativo mais reativo as iniciativas do Executivo e pouco operante na iniciativa de propor leis que promovam políticas públicas e que impactem a sociedade, que atendessem, assim, as expectativas da sociedade. Se fossem produzidas leis e políticas públicas relevantes no Congresso, estes seriam indicadores relevantes de uma boa capacidade de ação do parlamento.

Contudo, análises sobre a capacidade de iniciativa da Câmara dos Deputados na produção de leis e de políticas públicas no período de 1995-2006, períodos de grande estabilidade na governabilidade e marcado pelo governo de dois presidentes reformistas (nas esferas econômica e social), mostram que o governo impõe sua agenda ao legislativo, o qual parece se limitar a aprovar as iniciativas do executivo afetando, desta forma, a legitimidade do presidencialismo brasileiro.¹³³

Os dados mostram que neste período, das 2701 proposições sobre ambos os pontos apresentados, trazidas ao plenário da Câmara, 2310 das proposições (85,5%) foram originados pelo poder Executivo, e apenas 391 (14,5%), de iniciativa do Legislativo. Para piorar este quadro, destas proposições feitas pelos deputados da Câmara, 250 (63,9%) eram referentes a propor ou alterar legislação; 34%, classificado como “outros”, em quase sua totalidade se referiam a projetos de homenagens a pessoas, instituições ou locais; só 7 projetos (1,8%), em todo o período de 11 anos, propunham alguma espécie de investimento público e apenas um projeto (0,3%) aspirava custear a administração pública.

Em contraste, o poder Executivo propôs 516 projetos (28,5 do total de projetos realizados deste poder durante o período), os quais corresponderam 100% dos projetos destinados ou a financiar o aparato administrativo ou a investir em políticas públicas. Isto ocorre, em parte, devido às prerrogativas constitucionais do Executivo e os limites imposto ao Legislativo para atuar em ambas as matérias. Estes limites se devem as prerrogativas do

¹³¹ ABRANCHES, 2018. Pág. 204

¹³² Idem. Pág. 210

¹³³ As fontes utilizadas nestas análises são: MOISES, 2011; e o banco de dados do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

executivo de emitir as MPs, iniciar legislação em certos temas de maneira unilateral, as prerrogativas legislativas de apenas poder autorizar as medidas do executivo de propostas administrativas, tributárias e orçamentárias, e, também o poder da coalizão governamental de decidir o processo legislativo, que veremos mais adiante.

Continuando, 46,4% dos projetos do Executivo implicavam em alteração legislativa, revelando que o que a presidência mais faz, correspondendo a quase metade de sua atuação, é legislar.

Poderia ser argumentado que o período retratado na análise poderia ser uma exceção do comportamento do nosso presidencialismo, por se tratar dos governos de dois presidentes muito motivados em maximizar suas atribuições legislativas para realizar com agilidade e eficiência suas reformas. Porém, analisando-se um período mais longo de tempo (1989-2009), percebe-se que a produção legislativa de projetos de lei sancionados neste período de 20 anos, 76,6% se deram por iniciativa do executivo, 16,7% por iniciativa do legislativa e 3,6% pelo judiciário.¹³⁴ Esta supremacia do Executivo o torna o grande legislador do país na Nova República.

Outro fator, o tempo de tramitação das propostas de lei do executivo é, em média, três vezes e meia mais rápida daquelas apresentadas pelo legislativo. Esta proporção piora para os parlamentares em seu primeiro mandato que, por causa de suas inexperiências, não permitem que apresentem já no início de seus mandatos projetos que beneficiem seus eleitores. Este fator atua na eficácia dos deputados em atender as expectativa dos eleitores através de sua atuação no Congresso e atua também na evolução da carreira parlamentar deles. Ainda, “nenhuma lei de autoria do legislativo foi iniciada e aprovada no período de um mesmo governo, entre 1995 e 2006, contra 77,4% do executivo que sim conseguiram isso.”¹³⁵

Estes dados não significam que os parlamentares não proponham projetos de lei, longe disto. Entre 1995 e 2010 os deputados do Congresso apresentaram, individualmente, 25.208 projetos de lei e os Senadores apresentaram outros 6.279 projetos, sendo que, no total destes projetos de lei, houve uma média de 1.969 projetos anuais¹³⁶. Porém, como exemplo, o parlamento votou anualmente, em média, 33 projetos de lei originados no próprio Congresso entre os anos 2001 e 2004.

Isto ocorreu pois houve uma concentração das decisões legislativas do parlamento brasileiro. Tanto o presidente como também os líderes da maioria podem solicitar urgência

¹³⁴ MOISES, 2011.

¹³⁵ MOISES, 2011.

¹³⁶ NUNES, Edison. **Fragmentação de interesse e morosidade no parlamento brasileiro**. Em MOISES, 2011.

na tramitação dos projetos de interesse do executivo (fazendo com que passem na frente de outras matérias em tramitação) e, conjuntamente, os regimentos da Câmara e do Senado tornaram as relações entre a coalizão presidencial e as lideranças dos partidos dependentes um do outro.¹³⁷

A concentração das decisões legislativas se apoiou também na ampliação dos poderes das mesas das duas casas do Congresso e suas presidências, sempre ocupadas por lideranças da coalizão, as novas atribuições do Colégio de líderes, formada pelos líderes partidários que negociam com a presidência quais projetos devem ir à votação em plenário. Todo este conjunto barra as iniciativas individuais dos parlamentares que não ocupam cargos nas mesas ou posições de liderança em suas bancadas e acabam, por fim, com seus projetos engavetados.

3.5. A crescente dependência política da presidência e o preço de se governar.

Embora tenha havido um crescimento dos poderes presidenciais na Constituição de 1988, a Carta Magna também concedeu diversos mecanismos de fiscalização e controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, perdidos durante o período militar. Cabe destacar a grande arbitrariedade para receber ou não as denúncias contra o presidente da república. Embora o presidente comande a pauta dos trabalhos do legislativo, o Congresso pode, a qualquer momento utilizar de suas prerrogativas de fiscalização do Executivo iniciando crises políticas ou o processo de impeachment. Dessa maneira, paradoxalmente, o aumento dos poderes presidenciais resultou no aumento da dependência do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo.

Para evitar isto e se blindarem, os presidentes do período da Nova República buscaram formar maioria nos blocos parlamentares e, para formar tais blocos, são necessários custos de toda ordem: políticos, financeiros, orçamentários e institucionais:

[...] no fim das contas, o que interessa ao sistema político é a participação, por meio de cargos no governo, como forma de assumir, ainda que em parte, o controle da máquina e do orçamento públicos, objetivando a obtenção de influência política que resulte em dividendos eleitorais futuros, ou seja, que assegure ou ao menos facilite a reeleição dos próprios parlamentares.¹³⁸

Através das coalizões o governo busca também uma maioria no congresso para poder ter seus projetos aprovados, podendo assim realizar as políticas públicas propostas pelo

¹³⁷ MOISES, 2011.

¹³⁸ GUIMARÃES, 2020.

plano de governo. “O presidente cede estrategicamente poder sobre a alocação de recursos públicos e nomeações para cargos de confiança com poder de decisão e de distribuição. O partido cede estrategicamente poder de veto.”¹³⁹ Contudo as coalizões não são fiéis, nem duradouras, não possuindo compromissos com as políticas governamentais do Poder Executivo e buscam maximizar seus ganhos:

Não era prático ou realista buscar uma coalizão prospectiva, que se comprometesse com teses programáticas, para apoiar medidas concretas com base numa espécie de “contrato” entre a maioria parlamentar e o presidente. Ela derivava da observação da experiência europeia. Mas, no presidencialismo de coalizão brasileiro, as coalizões têm sido sempre reativas. Vivem de resultados que gerem benefícios para políticos e partidos e de efeitos para a população que aumentem sua popularidade. O apoio prospectivo é precário, é apenas o compromisso de examinar cada ponto da agenda presidencial, com a perspectiva de apoiar, negociando caso a caso. O apoio efetivo depende dos custos presumíveis para os parlamentares do voto em cada medida específica, do valor a ela atribuído pelo governo e das compensações colaterais oferecidas. Medidas, por exemplo, com alto impacto popular positivo foram, em geral, aprovadas sem compensações colaterais em todos os governos da Terceira República. Os projetos ligados a programas de estabilização, diante da demanda clara da sociedade por controle da inflação, foram todos aprovados, sem grandes necessidades de compensações colaterais, sem o popular tomá-lá-dá-cá. O seu oposto, medidas de alta rejeição popular, sempre demandou compensações colaterais, que às vezes excedem a capacidade ou a disposição do governo de atendê-las.¹⁴⁰

E acrescenta, observando a forma que o Congresso toma certas decisões:

O fundamental é que, se o Congresso não consegue avaliar se a sociedade apoia ou não um projeto, ele segue um de dois caminhos: ou atende às demandas de grupos de interesses especiais, de forças organizadas e pressões corporativistas, exigindo elevadas compensações colaterais, ou espera, até que se rompa o silêncio da sociedade e se desfaçam as dúvidas da maioria social.¹⁴¹

Isto acaba impedindo que medidas ou reformas necessárias, porém impopulares sejam aprovadas. Todos os presidentes dos últimos 32 anos não conseguiram fazer reformas profundas, como as reformas da previdência ou a reforma tributária, durante o período

“A Previdência é um problema dinâmico e de longo prazo. No curto prazo, o que importa é sua capilaridade social e o volume de descontentamento que pode provocar. No caso de Fernando Henrique, a sobrecarga da agenda decorria da contrariedade entre a emenda, que feria interesses variados e tentava reduzir privilégios do topo, e a reeleição que era percebida — em boa parte com razão — como em benefício próprio.”

¹³⁹ ABRANCHES, 2018. Pág. 198

¹⁴⁰ Idem. Pág. 168

¹⁴¹ Idem. Pág. 179

No início da atual república uma das ferramentas do poder Executivo para driblar a sua dependência ao poder Legislativo, foi de poder editar medidas provisórias, porém o poder de editar MPs foi mitigado por meio de sucessivas emendas à Constituição.

Outro instrumento que ajudou ao enfraquecimento do poder Executivo foram as emendas parlamentares individuais durante as negociações para a aprovação da lei orçamentaria anual, cujo objetivo dos parlamentares é destinar recursos da União para suas bases eleitorais, colocando muitas vezes em segundo plano políticas públicas de interesse nacional. Isto acaba impactando em cheio a governabilidade da presidência da república. Como explica Sérgio Abranches:

As emendas parlamentares ao orçamento são instrumentos de acesso diferenciado às decisões sobre a alocação de recursos federais em suas bases eleitorais. Sem a ação federal em seu favor nos estados e municípios, sempre carentes de recursos federais, o parlamentar perde as condições de elegibilidade. A ausência de apoio parlamentar implica o congelamento da agenda de políticas da Presidência, que corre o risco de se deslegitimar junto à sociedade, desestabilizando o governo. Presidentes sem condições de governança rapidamente veem as condições de governabilidade se exaurirem. A perda de popularidade e apoio social provoca um movimento de fuga da coalizão, a debandada dos aliados e, no limite, a perda do mandato. Foi assim com Getúlio Vargas, com Jânio Quadros, com Fernando Collor de Mello e com Dilma Rousseff.¹⁴²

Contudo, o chefe do Executivo pode, em suas prerrogativas, executar o orçamento de forma arbitrária ou até mesmo não a executar em sua totalidade. Isto se mostrou um instrumento para que o presidente prestigie seus apoiadores anualmente. Contudo o presidente em exercício precisa, querendo ou não, seguir as regras do jogo ditadas pelo Legislativo. Se ir contra, correrá sérios riscos na condução de seu governo:

Análises recentes mostram que a distância programática entre o plenário e a agenda presidencial é o principal fator para o sucesso ou insucesso legislativo do presidente, para determinação dos custos da governança e para a probabilidade de impeachment. Essa brecha tenderia, também, a ativar com mais vigor os mecanismos de fiscalização da ação do chefe do Executivo.¹⁴³

Desta maneira, como consequência, a qualidade da condução de políticas públicas que atendam às necessidades da população e para o crescimento econômico durante o Mandato estará diretamente relacionada com a qualidade dos parlamentares eleitos para o congresso.

Porém, a partir das eleições de 2014 e principalmente nas eleições de 2018, houve a consolidação das emendas parlamentares pela emenda do relator. Hoje a parte principal do

¹⁴² ABRANCHES, 2018. Pag. 82

¹⁴³ ABRANCHES, 2018. Pág. 116

orçamento público discricionário, que o governo federal tinha a sua disposição para poder gastar de forma mais livre com políticas públicas e assim, adequar estes gastos conforme os acontecimentos, foi capturado pela emenda do relator, feita pela mesa da Câmara, o qual está à disposição de sua cúpula definir quem irá receber tais verbas.

Também há que se considerar que quando há um ferrenho embate entre os dois poderes, o legislativo acaba tendo um trunfo em suas mãos: o processo de impeachment. O impeachment acaba sendo um recurso último a ser usado, mas caso o presidente não acate as demandas do legislativo e principalmente do presidente da câmara dos deputados, o impeachment irá acontecer pois o que se percebeu ao longo da terceira república é que o processo de deposição do presidente é predominantemente político, sendo que seus aspectos jurídicos acabam sendo questões de segundo plano. No impeachment de Fernando Collor havia indefinições no campo jurídico sobre aspectos formais do rito do julgamento, dando poder arbitral ao legislativo na condução do processo, uma vez que:

[...] a obsoleta lei n. 1079 tinha vários artigos inconstitucionais. O mesmo problema esteve no centro da judicialização do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, e isso voltará a ocorrer, em caso de novo processo de interrupção do mandato presidencial, se o Congresso não votar uma nova lei regulamentando o impeachment sob as regras gerais da Constituição de 1988.¹⁴⁴

Embora presidentes com grande popularidade com a população proporcionem ao presidente em exercício um melhor diálogo com o legislativo e menos custos na formação das coalizões, quando o presidente se torna impopular o legislativo dá as cartas do jogo, as lideranças que compõem a coalizão elevarão suas demandas para poderem ajudar o governo da situação e o sistema do presidencialismo de coalizão não realiza mais as funções para o qual foi proposto. Sérgio Abranches percebeu no impeachment de Collor a presença de cinco fatores determinantes para a queda de Collor no presidencialismo de coalizão:

Primeiro, a **coalizão presidencial minoritária**, encabeçada pelo PRN, não se mostrou fiel ao presidente, nem tinha força ou liderança suficientes para opor resistência à coalizão que buscava depô-lo. **Segundo**, além de **não ter uma base partidária de apoio fiel**, o partido-pivô da coalizão presidencial, o PFL, dava apoio bastante condicionado ao presidente e o abandonou no impeachment. Esse **fator foi decisivo para determinar a perda de direitos políticos** por oito anos e impedir que se firmasse uma contra narrativa para caracterizar o impeachment como arbítrio. **Terceiro**, a forte correlação entre a perda de popularidade presidencial e a drenagem de seu apoio político. Quanto mais impopular, maior a fuga de aliados para a oposição. **Quarto**, num contexto em que **a impopularidade gerou a debandada dos aliados, o vice**

¹⁴⁴ ABRANCHES, 2018. Pág. 146

adquire muita força de atração e consegue articular com relativa facilidade uma coalizão de apoio à transição. A existência de uma “coalizão de rescaldo” drenou as chances de retorno do presidente temporariamente afastado. A decisão inicial de autorizar o começo do processo e o afastamento por 180 dias sobredeterminou a decisão final. Afastado, ele já não reunia condições políticas para evitar o impeachment. **É mínima a probabilidade de um presidente, em tais condições, se contrapor à maioria de dois terços do Senado para retornar ao cargo.** No quadro de **coalizões clientelistas, o presidente nada pode, apartado dos instrumentos de alocação fisiológica de recursos e cargos públicos e sofrendo a concorrência do seu vice, já no controle desses instrumentos.** Quinto, a **ausência de regras claras** abriu espaço para **decisões discricionárias** e o processo andou sempre por rumos incertos. No caso de Collor, esse fator permitiu que o Senado suspendesse seus direitos políticos, apesar da renúncia e extinção do processo, com o beneplácito do presidente do STF, Sydney Sanches. A mesma ausência de clareza das regras, no caso de Dilma Rousseff, permitiu que, por beneplácito do ministro Ricardo Lewandowski, os senadores não suspendessem seus direitos políticos, apesar da decretação do impeachment. Houve tratamento desigual para os dois presidentes afastados sob a mesma Constituição. Os prazos foram mais curtos para Collor. A ex-presidente Dilma só teve que deixar o cargo após instauração do processo no Senado. Os dois casos foram judicializados, mas a interpretação do STF foi distinta. Faltou a Collor apoio de militância e uma defesa político parlamentar estruturada, baseada em organizações partidárias fiéis e sólidas.¹⁴⁵ (nossos destaques)

Destes cinco fatores, o segundo sofreu modificações ao longo do tempo devido as redes sociais. Se no impeachment de Collor havia uma união da população a favor da deposição do presidente, em grande parte devido a posição uníssona dos meios tradicionais de comunicação, o mesmo não pode ser dito do impeachment de Dilma Rousseff. Com uma serie de sites, blogs, e outros veículos de mídia digital os quais eram consumidos pela sua base partidária e por pessoas simpáticas ao sua visão política, foi possível firmar a contranarrativa apresentando o seu impeachment como um golpe, conquistando uma forte impopularidade ao seu vice, Michel Temer, da qual ele não pode reverter em seu governo. Esta posição é ainda defendida até mesmo por Lula em chamadas de pré-campanha das eleições de 2022.

Voltando aos mecanismos de controle e fiscalização do Legislativo, lembremos que, nos termos do artigo 49, inciso IV, da Constituição de 1988, cabe ao Congresso julgar as contas do chefe do Executivo, que devem ser prestadas pelo governo anualmente até 60 dias após o início da sessão legislativa. Porém, ao longo de 30 anos após a promulgação da atual Constituição, “o julgamento das contas presidenciais foi absolutamente negligenciado pelo Congresso Nacional, atrasando ou simplesmente se omitindo no desempenho de seu papel institucional.”¹⁴⁶

¹⁴⁵ ABRANCHES, 2018. Pág. 155

¹⁴⁶ GUIMARÃES, 2020.

Outro ponto importante é que tanto os presidentes da Câmara e do Senado são essenciais para que o presidente exerça seu mandato e consiga levar para frente seus projetos. Com seus apoios, poderá se blindar de vários reveses que lhe poderiam ocorrer. O mandato de dois anos de ambas as presidências trás instabilidade e custos sendo necessário que o governante realize, duas vezes durante sua gestão, concessões para a formação de uma coalizão a seu favor:

A sucessão das Mesas é crucial. Não é uma disputa simples. Os presidentes das Casas ganharam muito poder de agenda na Terceira República, e concentram meios relevantes de influência, poder, prestígio e prerrogativas a distribuir. A Primeira-Secretaria maneja poderosos recursos administrativos. Os outros cargos dão prestígio, benefícios, influência e têm carga simbólica. Tudo conta para os parlamentares.¹⁴⁷

Das duas presidências no Congresso, a de maior importância ao Executivo é a presidência da Câmara dos Deputados, pois pela Lei nº 1079/1950, cabe a este despachar quanto a autorização para receber ou não a denúncia do crime de responsabilidade, ou seja, o elemento fundamental para um possível pedido de impeachment se iniciar no Congresso. Existe uma “grande importância institucional que a legislação atribuiu ao Presidente da Câmara, tornando-o peça fundamental para a própria estabilidade do sistema de freios e contrapesos entre os Poderes Legislativo e Executivo.”¹⁴⁸ Cabe lembrarmos que as duas únicas vezes que as denúncias foram recebidas na Câmara – entre outras 174 denúncias apresentadas contra todos os presidentes do período entre 1990 e 2018 – já não havia dialogo e afinidade políticas entre os presidentes da repúblicas e os chefes do Poder Legislativo.

Contudo o Senado Federal também é importante, pois será ele que permitirá realizar os loteamentos políticos firmados com a coalizão para a adesão desta maioria:

[...] a deturpação deste modelo a partir da substituição das indicações presidenciais com a concordância das lideranças do Senado, por um modelo fisiológico e muitas vezes sujeito aos desvios de finalidade e à corrupção, através do qual as indicações de autoridades federais para aprovação no Senado foram utilizadas como moeda de troca, entre governo e partidos políticos dentro do Congresso Nacional, gerando o loteamento político-partidário, por exemplo, de agências reguladoras, empresas estatais e outras órgãos cuja direção está sujeita à aprovação pelo Senado.¹⁴⁹

As lideranças políticas dos partidos buscam através destas práticas angariar o direcionamento das despesas da União para atender as demandas locais de seus eleitores e, junto com isto, também obter recursos para se reelegerem. Vemos que as relações entre a presidência

¹⁴⁷ ABRANCHES, 2018. Pág. 210

¹⁴⁸ GUIMARÃES, 2020.

¹⁴⁹ Idem.

e o Congresso através das coalizões foi muito impactada pela crescente fragmentação partidária que ocorreu no Brasil, “tornando esse diálogo entre os Poderes ainda mais complexo e aumentando consideravelmente os custos políticos, financeiros e institucionais decorrentes da necessidade de garantir e assegurar a governabilidade.”¹⁵⁰

¹⁵⁰ Idem.

Capítulo 4. Conclusões

Percebe-se que desde a Constituinte as decisões tomadas pelos parlamentares, junto a um constante imediatismo de suas decisões, tanto na constituinte como ao longo da vigência de nossa Constituição, tornaram disfuncional o atual sistema de governo. Uma constituição com inúmeros institutos funcionais do parlamentarismo foi, repentinamente, contemplada com o presidencialismo. Inúmeros tópicos foram alçados a norma constitucional, fazendo com que posteriormente fosse necessário obter maioria absoluta de dois terços no Congresso para que que futuros governos pudessem propor novas políticas públicas a serem adotadas:

Todo o empenho na ampla participação nacional na Constituinte não redundou, infelizmente, em racionalidade institucional. Foi mais uma oportunidade perdida para se realizar a reforma institucional. Mais uma Constituição sem tocar nos pontos fundamentais do problema político. Veja que o voto distrital, a cláusula de barreira, o parlamentarismo, a federação forte, com Municípios autênticos, a reorganização do bolo tributário, a implementação de uma administração mais austera, a criação de uma genuína Corte Constitucional, desvinculada da política do dia não foram objeto do texto aprovado. Em verdade, no projeto original idealizado por Tancredo Neves, o parlamentarismo era o carro-chefe das reformas, mas infelizmente não foi implementado.¹⁵¹

Somam-se a isto a adoção, também disfuncional, da forma federativa de Estado concentrando os recursos e as atribuições legislativas na União; a adoção do multipartidarismo; a eleição dos mandatários do poder executivo sem vinculação às eleições legislativas; bem como a hipertrofia das competências do Presidente da República junto com uma ampla competência do Legislativo de fiscalizar e travar o governo vigente, a qual foi pervertida para que os governos só fossem possíveis de serem funcionais de atendessem as demandas dos líderes partidários, muitas das quais acabam incentivando a adoção de esquemas de corrupção para obterem recursos para atenderem suas bases eleitorais, visando assim suas reeleições.

O instituto da reeleição acabou criando ciclos políticos oportunistas onde políticos utilizam o erário visando bons resultados de curto prazo para se reelegerem, prejudicando a fomentação de importantes políticas de longo prazo necessários ao país, mas de difíceis usos políticos eleitorais, sendo assim negligenciados. O Brasil teve crescimento zero do PIB entre 2012 e 2021, continuamos com má qualidade na educação, não temos uma política para transição da educação, energética e do meio ambiente.

Há um claro esgotamento do sistema político. O Brasil opera uma máquina política de difícil operação. O sistema proporcional no campo eleitoral gera uma pluralidade de partidos

¹⁵¹ Reverbel, 2018

se torna incompatível com um sistema majoritário para a escolha do executivo junto com eleições proporcionais de lista aberta para os cargos do legislativo. O presidente sempre precisará negociar com os partidos para ter uma base de sustentação. Ainda, o Brasil houve um fato peculiar: o crescimento exponencial do número de partidos. É muito caro disputar uma eleição e com isto os partidos buscam recursos, se fragmentando para, assim, atender interesses cada vez mais específicos de seus financiadores. Ao presidente, resta ver este cenário e tentar articular da melhor maneira possível, trazendo custos caros para o erário, devido ao tamanho da coalizão necessária para o governo conseguir formar uma base de apoio. Formar tal maioria é essencial para haver governabilidade. Guimarães propõe que o presidencialismo de coalizão se degenerou em uma espécie de presidencialismo de cooptação:

Trata-se de uma relação de causa e consequência, de um processo mais amplo e mais complexo de contínua deterioração – ou de degeneração – do sistema político como um todo: eleitoral, partidário e do processo decisório e de interlocução entre o Executivo e Legislativo, em que, a partir dessa proliferação de partidos que ocasionou as conhecidas dificuldades práticas para o arranjo institucional brasileiro, houve, como reação deliberada do próprio sistema político, a mutação do presidencialismo de coalizão para o presidencialismo de cooptação, sustentado com base em práticas fisiológicas e clientelistas, cujos detalhes, ao se tornarem públicos, tornam-se midiáticos escândalos de corrupção. [...] O presidencialismo de cooptação seria um dos sintomas do processo de degeneração do sistema político, a partir da formação das coalizões governamentais por meio da cooptação financeira e material dos partidos, enquanto método e prática política. Nesse sentido, o presidencialismo de cooptação – a versão mais fisiológica e viciada do presidencialismo de coalizão – teria se manifestado originalmente, “na forma de compra de apoio parlamentar por meio de ‘mesadas’”, que foi tornado público nos desdobramentos do escândalo do “Mensalão”, evoluindo, posteriormente, “para a montagem de um sistema estruturado de financiamento dos partidos governistas”, cujos detalhes foram revelados no âmbito das investigações da Operação Lava Jato.¹⁵²

Embora o judiciário, tenha exercido um papel moderador dos conflitos entre o Executivo e o Legislativo, ocorre que as decisões do Supremo Tribunal Federal têm muito impactado o atual presidencialismo. As jurisprudências a Suprema Corte interferiram nos mandatos parlamentares e nas organizações partidárias, à criação de novos partidos políticos, refletindo na governabilidade do país. Some-se isto mais as decisões da Corte de questões políticas judicializadas pelos outros poderes, isto levou a um crescente conflito entre Executivo, Legislativo e o STF.

¹⁵² GUIMARÃES, 2020. Pág. 166.

Nos últimos anos tivemos uma grande polarização tanto da política como da sociedade. Temos um presidente com as características de um líder autoritário que sai politicamente impune por suas práticas antidemocráticas. O país segue um caminho: crescimento estagnado e desigualdade elevada; agora aumento da inflação e da fome. Um cenário fértil para o crescimento da violência na política.

Diante de todas estas questões, para reverter este quadro serão necessárias diversas reformas: uma constituição menos analítica; uma repactuação da correlação entre os Poderes Legislativo e Executivo; a redistribuição de competências federativas; a reorganização dos sistemas partidário e eleitoral. Mesmo se for promovido futuramente uma mudança do sistema de governo como o semipresidencialismo ou o parlamentarismo, se estas características de nosso atual sistema não forem sanadas, nada de frutífero estas mudanças trariam. Assim, de início sobre uma reforma constitucional, seria necessário:

Nesse desiderato, a Constituição deve ser mais enxuta, menos analítica e mais voltada às liberdades públicas básicas, deixando ao Direito Ordinário (Código Civil, Código Penal, Código do Consumidor...) o detalhamento e o aprimoramento dos institutos. Aí reside o erro primordial da Constituição da República Federativa de 1988.¹⁵³

Além disso, será necessário redistribuir as competências entre os entes federativos para descentralizar as atribuições da União e melhor distribuir os recursos adquiridos através da tributação. Traria também ótimos resultados a revogação da emenda da reeleição, retirando assim vários incentivos problemáticos que ela trouxe a política brasileira.

Em relação ao sistema eleitoral e partidário, incentivadores de distorções no atual presidencialismo, é necessário criar cada vez mais desincentivos a fragmentação partidária e criação de novos partidos; revogar a previsão de janelas partidárias periódicas e maior rigidez em relação a fidelidade partidária; por fim, maiores garantias de acesso às condições igualitárias para disputar cargos eletivos, procurando meios de diminuir o grande poder das lideranças dos partidos sobre os fundos partidários e eleitorais.

É preciso adotar medidas para melhorar o funcionamento dos três poderes. Ao poder Executivo, é preciso diminuir a hipertrofia dos poderes presidenciais, desconcentrando as competências do Presidente da República; disciplinar melhor a questão das medidas provisórias, dando maiores possibilidade de intervenção parlamentar; aposentadoria

¹⁵³ REVERBEL, Carlos. Capítulo III. O Caso Brasileiro: A Oportunidade Perdida Pela Constituinte - Parte I – Democracia e Instituições In: REVERBEL, Carlos. Reforma Política e Eleições - Ed. 2018. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2018. Disponível em: <https://thomsonreuters.jusbrasil.com.br/doutrina/1201076263/reforma-politica-e-eleicoes-ed-2018..>

compulsória a ex-presidentes; adoção de processos de seletivos públicos, avaliando currículos e preparando listas tríplexes para a escolha do Presidente da República; melhores critérios para a escolha do presidente em nomear os Ministros de Estado, diretorias de estatais e agências reguladoras, garantindo assim que melhores políticas se desenvolvam nestes órgãos.

Ao legislativo, aprimorar os mecanismos de controle ao Executivo, controlando e fiscalizando melhor as ações governamentais; regulamentação dos grupos de pressão e do lobby no Brasil para que suas atuações no Congresso se deem de forma visível e mais transparente; adoção de novos procedimentos para a nomeação dos cargos para as mesas da Câmara e do Senado, tirando o alto poder das lideranças partidárias e permitir que parlamentares não estejam dependentes destes.

Por fim, ao poder judiciário será necessário que se desincentive a judicialização de questões políticas, principalmente ao STF, promovendo que tais questões sejam solucionadas no Congresso Nacional. Também, transformar o STF em um efetivo Tribunal Constitucional mesmo que for necessário diminuir algumas de suas competências.

Como conclui Abranches ao final de sua análise sobre o cenário político brasileiro:

Revela por si mesmo, nas idas e vindas das decisões judiciais, nos conflitos entre Executivo, Legislativo e Judiciário, o fato de as instituições estarem funcionando no limite, aos soluços, afogadas em crises que se superpõem e se sucedem em vertiginosa progressão. Está exposta a céu aberto uma intrincada e extensa rede de corrupção político-empresarial, na qual se enredou parcela muito significativa da elite política brasileira, de todos os principais partidos, e da elite empresarial e financeira. É difícil explicar as bases para a negação em que ainda insiste parte da sociedade informada. Houve, no processo, lapsos institucionais e falhas que distorcem a democracia republicana e o funcionamento do presidencialismo. As instituições estão operando em situação de permanente estresse. Nesse ecossistema, a emergência de múltiplos pontos de fadiga institucional é muito provável e, a exemplo do que ocorre com a fadiga de materiais, a proliferação de pontos de fadiga pode levar à ruptura ou colapso do sistema. A prevalência da impunidade e do clientelismo é uma evidente e real ameaça à democracia, pelo descrédito e deslegitimação das instituições republicanas.¹⁵⁴

Contudo tais mudanças apenas poderão ocorrer em um cenário não polarizado, onde há o diálogo, a preocupação com a sociedade, onde que não se receie a possibilidade de adversários políticos distorcerem uma reforma constitucional a seu favor e que, ocorrendo tal reforma, esta obtenha a legitimidade perante todos os seguimentos da população. "Dependendo das circunstâncias histórico-estruturais, porém, a violência nascida dessa polarização afetiva

¹⁵⁴ ABRANCHES. 2018. Pág. 377

pode ser o prenúncio do colapso democrático."¹⁵⁵ O fato de o atual presidente e seus ministros hostilizar a mídia mostra que o Executivo não se responsabiliza nem dá maiores satisfações por suas decisões. Tudo indica que o presidente eleito em 2022 terá uma rejeição inicial de ao menos 50%, contas públicas em seu limite, fragmentação e todos os vícios do presidencialismo atual. Neste cenário, a promoção da cidadania e dos valores democráticos à população é essencial para que se evite um cenário, infelizmente, cada vez pior.

¹⁵⁵ ABRANCHES. 2020

Bibliografia

ABRANCHES, Sergio. **Presidencialismo de coalizão – Raízes e Evolução do modelo político brasileiro**. 1ed. — São Paulo : Companhia das Letras, 2018. E-book.

_____. **O tempo dos governantes incidentais**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica: A crise do governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2020

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4 ed. São Paulo: Globo, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CARVALHAES, Andréia. **Decisão Judicial e Políticas Públicas - Ed.2019**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro. Vol. 2 – Organização do Estado e dos Poderes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. **Temas de Direito Constitucional**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria geral do Estado**. 33 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

LEITE, George; STRECK, Lenio; JÚNIOR, Nelson. **Crise dos Poderes da República: judiciário, legislativo e executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2017.

LEVISTKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

MOISÉS, José Álvaro (Org). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

MORAIS, Alexandre de et al. **Constituição Federal Comentada**. São Paulo: Forense, 2018. E-book.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita: Uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018**. São Paulo: Zahar, 2020.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento : Da redemocratização ao governo Dilma**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

_____. **Ponto-final: A guerra de Bolsonaro contra a democracia.** São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2020.

OYAMA, Thaís. **Tormenta: O governo Bolsonaro: crises, intrigas e segredos.** São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

RECONDO, Felipe., WEBER, Luiz. **Os onze: O STF, seus bastidores e suas crises.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **Reforma Política e Eleições** – 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional.** 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018. AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado.** 4 ed. São Paulo: Globo, 2008.

SILVA, Aline Melquíades. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos.** em Revista Brasileira de Ciência Política, nº 24. Brasília, setembro - dezembro de 2017. pp 49-80

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **O presidencialismo no Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

VILLA, Marco Antonio. **Collor presidente [recurso eletrônico]: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

_____. **Década perdida [recurso eletrônico].** 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

_____. **A história das constituições brasileiras.** 1ª ed. São Paulo: Leya, 2011. E-book

WINTER, Luís Alexandre Carta. **O parlamentarismo, a experiência brasileira e o desenvolvimento.** Curitiba: Instituto Memória, 2020.