

**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE BRASÍLIA - EDAP  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PATRÍCIA CUNHA TAVARES DE OLIVEIRA**

**UMA ANÁLISE DO INÍCIO DO GOVERNO BOLSONARO À LUZ DO CONCEITO  
DE PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

**BRASÍLIA,  
DEZEMBRO 2019**

**PATRÍCIA CUNHA TAVARES DE OLIVEIRA**

**UMA ANÁLISE DO INÍCIO DO GOVERNO BOLSONARO À LUZ DO CONCEITO  
DE PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para a colação de grau do curso de bacharelado em Administração Pública da Escola de Administração de Brasília – EAB do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Professor Tiago Sousa Pereira

Brasília/DF, 5 de dezembro de 2019.

---

Mestre Tiago Sousa Pereira  
Professor Orientador

---

Mestre Claudiomar Matias Rolim Filho  
Membro da Banca Examinadora

---

Mestre Odair José Torres de Araújo  
Membro da Banca Examinadora

# UMA ANÁLISE DO INÍCIO DO GOVERNO BOLSONARO À LUZ DO CONCEITO DE PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Patrícia Cunha Tavares de Oliveira

Sumário: Introdução. 1. Referencial Teórico. 2. Contexto Político Atual Brasileiro. 3. Conclusões

## RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é retratar sobre o presidencialismo de coalizão e a relação desse modelo com a governabilidade, e em que medida esse conceito se aplica ao atual cenário político brasileiro. Com base em pesquisas bibliográficas e avaliação do início do Governo de Jair Bolsonaro, a despeito da retórica de repúdio à política tradicional, o uso dos mecanismos tradicionais de governabilidade, o presidencialismo de coalizão, esse mecanismo continuará sendo utilizado.

**PALAVRAS-CHAVE:** multipartidarismo; governabilidade; poder legislativo; presidencialismo de coalizão.

## ABSTRACT

The aim of this research is to portray the coalition presidentialism and the relationship of this model to governability, and to what extent this concept applies to the current Brazilian political scenario. Based on bibliographic research and assessment of the early Jair Bolsonaro Government, despite the rhetoric of repudiation of traditional politics, the use of traditional governance mechanisms, coalition presidentialism, this mechanism will continue to be used.

**KEYWORDS:** multipartism; governability; legislative power; coalition presidentialism.

## INTRODUÇÃO

O presidencialismo no Brasil tem características peculiares, decorrentes de um modelo democrático com a existência de muitos partidos políticos, sem muita identificação ideológica. Nesse contexto, sempre foi um desafio para a ciência política explicar como poderia o Presidente da República obter a governabilidade suficiente para implementar as promessas de políticas públicas pelas quais fora eleito. O principal conceito que emergiu na literatura doméstica foi o chamado “Presidencialismo de Coalizão”.

É consenso na literatura que esse fenômeno ocorreu em todos os mandatos presidenciais no Brasil, desde a Constituição de 1988, à exceção daqueles mandatos que foram interrompidos – Fernando Collor, em 1992, e Dilma Rousseff, em 2016.

Entretanto, em razão da crise econômica e dos escândalos de corrupção – em grande parte decorrentes do *modus operandi* dos governos de coalizão, com os processos de distribuição de cargos e orçamentos entre os partidos da base aliada – , a opinião pública passou a ficar marcada por um sentimento popular de repúdio à política tradicional. Nesse contexto, o termo “Presidencialismo de Cooptação” (Pessôa, 2015<sup>1</sup>) emergiu tanto na literatura como no debate público, explicitando um suposto desvio do modelo de Presidencialismo de Coalizão.

Surgiram, então, diversos movimentos na arena política – ex.: Renova BR, Movimento Brasil Livre, Partido Novo, Rede Sustentabilidade, entre outros – que propunham uma renovação no modelo de atuação da política nacional, o qual deveria ser mais pautado em projetos e ideologia, e menos em fisiologia e corrupção.

Nas eleições presidenciais de 2018, com a alta rejeição de metade do eleitorado em relação ao Partido dos Trabalhadores aliada a esse sentimento *anti-establishment* e a fragmentação do centro político nacional, houve uma ruptura no cenário político, tendo se saído vencedor um candidato de extrema direita, com o discurso de não fazer a “velha política” (coalizões). Metodologicamente, pode-se dizer que essa negação, se levada a cabo, significa o abandono às práticas do modelo de Presidencialismo de Coalizão.

É justamente esse o foco do presente trabalho: avaliar em que medida o novo Presidente eleito tem conseguido propor um novo modelo de governar, abandonando (ou adaptando) o Presidencialismo de Coalizão, e em que medida esse novo modelo tem sido bem-sucedido no sentido de possibilitar que o Governo implemente as promessas de políticas públicas que o tornaram vencedor no último certame eleitoral.

---

<sup>1</sup>PESSÔA, Samuel. **Presidencialismo de Coalizão ou de Cooptação?** Conjuntura Econômica, Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/48199/46110>>. Acesso em 25 nov.2019.

O problema será analisado por meio de revisão bibliográfica e será feita a análise dos dados de desempenho legislativo do Governo Bolsonaro comparado os governos anteriores.

Além desta introdução, o presente trabalho possui mais três seções. A primeira apresenta o referencial teórico que envolve a matéria de pesquisa do presente artigo. A segunda seção apresenta o contexto político nacional, contemplando sua evolução recente e o início do Governo Jair Bolsonaro, com uma análise de seu desempenho legislativo. Por fim, a terceira e última seção apresenta as conclusões do trabalho.

## 1. REFERENCIAL TEORICO

### 1.1 Montesquieu: Origens da Democracia e Separação dos Poderes

Quando se pensa em estado democrático de direito, com separação de poderes, Montesquieu como referência clássica, na qual várias democracias modernas são baseadas.

Para Montesquieu (1748)<sup>2</sup>, a liberdade se deriva da necessidade do indivíduo ser obrigado a fazer nada se a lei não permitir “uma constituição pode ser tal que ninguém seja forçado a fazer as coisas que a lei obrigue, e a não fazer as coisas que a lei permita”.

A separação dos poderes é de grande relevância, pois se trata de uma maneira de evitar o uso excessivo, “para que não possam abusar do poder, precisa que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder” (Montesquieu, 1748, p. 167).

A busca desse equilíbrio ajuda na interdependência de cada poder, cada poder tem sua função específica, pois assim, ajuda a manter a divisão entres os poderes:

Cada Poder, para ser independente e conseguir frear o outro, necessita de certas garantias, franquias constitucionais. E tais garantias são invioláveis e impostergáveis, sob a pena de ocorrer desequilíbrio entre os Poderes e desestabilização do Governo. E, quando o desequilíbrio agiganta o Executivo, instala-se o Despotismo, a ditadura.

---

<sup>2</sup>MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes** – Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 77

Quando não há uma relação dos poderes ou quando um exercer o poder maior sobre outro, pode acarretar na própria destruição.

Por serem eles partes, peças essenciais de um mesmo governo. Responsáveis pela condução de um Estado único, o seu Estado; e ser cada qual responsável por uma função vital do seu Estado (Legislativo Executivo e Judiciário).

O chefe do Executivo era visto como:

O chefe de Estado, em princípio, deve ser preservado. Pelo que representa, por sua importância política e por seu prestígio, a condenação dele abala o Estado e a Nação; mais prejudica do que beneficia. Os cidadãos, na República, devem preservar o chefe de Estado, não por ele, mas por amor a si mesmos. Para preservar a estabilidade política. Levá-lo a julgamento é envolver numa aventura a ele, ao Governo e ao próprio Estado. É preferível sofrê-lo e escolher melhor na próxima eleição.

Montesquieu tinha uma grande preocupação em nenhum poder ser superior do que o outro, “Na República onde um cidadão se faz atribuir um poder exorbitante, o abuso desse poder é maior, porquanto as leis, que em absoluto não previram nada fizeram para freá-lo.” (Montesquieu, 1748, p.95).

Para que isso seja possível tem que existir, de certa maneira, uma igualdade entre aqueles que estão no poder e o povo, tem que existir uma moderação, que de acordo com Montesquieu “A moderação é, portanto, a alma desses Governos”.

Quando não existe esse sistema ou a falta de moderação, quando a vontade do indivíduo é maior que a vontade coletiva isso é definido como corrupção:

O princípio da Democracia é corrompido não só quando se perde o espírito de igualdade, mas ainda quando se adquire o espírito de extrema igualdade, e cada um quer ser igual aos que escolheu para mandar. (Montesquieu, 1748, p.)

Para não haver um abuso de poder e necessário que um poder freie outro poder, assim evita que a liberdade não seja alcançada em seu sentido amplo. Assim foi feita a separação dos poderes, para que um poder não precise temer o outro, mas para que um possa revisar aquilo que foi feito, evitando assim a tirania. Não se pode delegar somente um poder realizar todas as funções, segundo Montesquieu (1748):

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas particulares.

O Poder Legislativo é dividido em duas câmaras. Na câmara baixa as pessoas são eleitas através do voto nos distritos, pois dessa maneira, fica mais fácil eleger uma pessoa que possa representar as vontades do povo desse distrito. Já a câmara alta é formada pelos nobres para que aconteça um equilíbrio entre as duas câmaras.

Tanto a constituição norte-americana como a brasileira vêm do pensamento de Montesquieu, da ideia da separação dos poderes e a questão da relação de cada poder freia o outro poder.

Em suma, para Montesquieu é muito importante a ideia de separação dos poderes para só assim conseguir manter a liberdade e que essa divisão possa interferir no bom andamento do Estado e a existência de um poder moderador para ter um equilíbrio entre os poderes.

## 1.2 PRESIDENCIALISMO

O sistema presidencialista só foi possível com a separação dos poderes e a união do chefe de Estado e chefe de governo em uma só pessoa. De acordo com Victor (2015, p. 76)<sup>3</sup>:

O sistema presidencial, conforme parecer ser um consenso, foi criada na Convenção de Filadélfia, a qual se reuniu, em 1787, para analisar os Artigos de Confederação e acabou por estabelecer a Constituição dos Estados Unidos da América, até hoje em vigor. Esse sistema inspirou-se declaradamente em O espírito das leis, de Montesquieu, e, portanto, estabeleceu uma rigorosa separação entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O presidente (chefe do Executivo) é eleito pelo povo, para assim poder representá-lo na esfera federal. O mandato do presidente é de quatro (04) anos,

---

<sup>3</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP) p. 76

depois disso é feita nova eleição na qual ele pode tentar se reeleger. Isso garante a decisão do povo, o que ajuda na democracia.

Pode-se notar que o cargo de chefe do Executivo pode escolher quem vai ser seus secretários de Estado e cargos de importância, como diz Victor (2015):

A separação rígida dos poderes, nesse quadro de eleições para o cargo de Presidente da República, gera certa concentração do poder na figura do presidente, que exerce uma indubitável liderança política, nomeando seus auxiliares e governando em seu próprio nome.

O poder se torna dividido para isso o que o legislativo modera o poder executivo, para assim aconteça uma democracia.

[...] é possível explicar as origens quer do sistema parlamentar, quer do sistema presidencial, como uma passagem da monarquia para a democracia, que, no primeiro caso, deu-se a partir da perda do poder por parte do soberano em favor do Parlamento, o que transformou seu gabinete de auxiliares em um Gabinete de governo parlamentar; e, no segundo caso o soberano foi deliberadamente substituído por um “monarca”, eleito democraticamente, o que caracterizou o sistema presidencialista. (Victor, 2015, p. 77-78)

No sistema presidencialista, o povo pode votar no presidente em nível Nacional, o voto é independente, o que significa que o presidente se elege sozinho para assim evitar ele exerça suas funções sem o receio que o parlamento possa de alguma forma impossibilitar suas funções.

As atribuições dos poderes estão previstas na Constituição de 1988, onde o sistema legislativo é formado pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal. O que é feito em uma casa é analisado pela outra casa, assim tendo um equilíbrio entre elas, cabe ao Congresso Nacional fiscalizar e fazer as leis. Portanto, o Presidente precisa do Congresso Nacional para aprovar as leis.

Os parlamentares, diferente do presidente, são eleitos através do voto proporcional:

É dado aos candidatos no sistema de eleições proporcionais. Nesse sistema, a representação política é distribuída proporcionalmente entre os partidos políticos ou coligações concorrentes. Leva-se em consideração não apenas a votação obtida por um candidato, mas o conjunto dos votos de seu partido ou coligação partidária. Esse tipo de voto é utilizado no Brasil para a eleição de vereadores, deputados estaduais, federais e distritais. As vagas nas casas legislativas são



preenchidas pelos candidatos mais votados da lista do partido ou coligação, até o limite das vagas obtidas, segundo o cálculo do quociente partidário e distribuição das sobras.”<sup>4</sup>

Atualmente, são 513 deputados que são eleitos por voto proporcional<sup>5</sup>, assim a câmara fica bem diversificada por causa das quantidades de partidos. Com tudo isso cria um clima mais difícil para o presidente ter seu partido como maioria para aprovar uma lei, como diz Victor (2015, p. 90):

Isso porque o sistema de eleições proporcionais, apenas, por si, não possui mecanismos que possam impedir a fragmentação partidária, o que aumenta a probabilidade de dissociação entre as vitórias eleitorais para o Executivo e para o Legislativo.

Essa fragmentação partidária acontece claramente no Brasil, por ser um país com muitos estados, existindo atualmente 32 partidos de acordo como o TSE.<sup>6</sup> Com tudo isso, pode se notar que, para aprovar leis no Congresso, pode levar um pouco mais de tempo para articular.

### 1.3 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Esse fenômeno de multipartidarismo gerou todo um movimento de articulação para que as leis fossem aprovadas mesmo quando o presidente não tem a maioria do parlamento. O termo foi criado por Sergio Abranches (ABRANCHES, 1988, apud Machado, 2016, p. 25-26):

[...] o Brasil é o único país, que além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da

---

<sup>4</sup>BRASIL. Congresso Nacional. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/institucional/atribuicoes>>. Acesso em: 22 nov.2018.

<sup>5</sup> BRASIL. Senado Notícias- Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/voto-proporcional>>. Acesso em: 22 nov.2019.

<sup>6</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>>. Acesso em: 22 nov.2018.

institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”<sup>7</sup>

O multipartidarismo presente no congresso faz com que o presidente tenha que procurar uma forma de ter governabilidade em seu mandato, mas isso pode trazer consequências negativas sobre essas coalizões. Segundo Victor (2015, p. 90-91):

[...] as consequências que se podem esperar da combinação de sistema presidencialista com representação de maiorias estáveis no Parlamento, a ocorrência de barganhas sucessivas entre membros do Poder Legislativo e o Poder Executivo, o que gera a dificuldade sistêmica de o Estado responder aos anseios do eleitorado no que concerne à produção de políticas, e, por fim, põe em risco o próprio regime democrático, ameaçado pela instabilidade, inoperância e patronagem.

O fato de o Brasil ser um país com um grande território, muitas desigualdades, uma população bem diversificadas, faz com que todo sistema tenha que ter uma pluralidade para que todos sejam representados, assim fazendo com que esses se organizem de uma forma mais política para que possam reivindicar os seus direitos, fazendo uma mudança na política partidária. O fato de as demandas da sociedade estarem cada vez mais diversificadas é uma das razões da multiplicidade de partidos. Além disso, as cláusulas de barreira muito brandas facilitam o surgimento de partidos – o que deve ser alterado, com a aprovação da reforma política de 2017.

Ademais, com as eleições proporcionais muitas vezes os eleitores não conhecem seus deputados e os deputados não conhecem a sua base eleitoral, pois com a eleição proporcional faz que os votos sejam transferidos para outros dá mesma coligação, como diz Victor (2015, p. 99-100):

[...] no Brasil, raros são os candidatos que se elegem com votos próprios. Além disso, a quase uma totalidade de votos nominais derrotados (que constituem grande maioria) é transferida para outros candidatos. E o controle dessa transferência é praticamente

---

<sup>7</sup> ABRANCHES, Sérgio H. H. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. In: **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34 *apud* MACHADO, Antônio Pedro. **Impeachment no Presidencialismo de Coalizão: Estudo de Caso do Afastamento da Presidente da República Dilma Rousseff**. Brasília 2016. Disponível em: <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2118/Monografia\\_Antonio%20Pedro%20Machado.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2118/Monografia_Antonio%20Pedro%20Machado.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 22 nov.2019.

impossível de se realizar pelo eleitor de forma consequente, tendo em vista que a imensa maioria de deputados é eleita por legendas coligadas. Significa dizer que a transferência avassaladora de votos não se dá apenas intrapartidos, mas também entre os partidos integrantes das coligações eleitorais.

A falta de controle sobre a transferência prejudica a relação dos parlamentares com sua base eleitoral e a base eleitoral com seu parlamentar, o que pode interferir em sua reeleição, mas isso não impede do parlamentar construir sua base eleitoral própria. Tudo isso gera a necessidade do “parlamentar a investir na construção de sua própria reputação eleitoral em detrimento da imagem do partido a que é filiado. ”

O fato dessa busca pela reeleição faz com que os partidos busquem alianças com pessoas influentes nos distritos eleitorais, o que Sergio Victor denomina como “Caciques”, segundo ele:

Os caciques, ocupantes de cargos legislativos que são, otimizariam essa equação agindo como lobistas em favor de suas clientelas e distrito eleitorais, por meio da canalização de recursos e verbas federais em benefício de seus respectivos redutos eleitorais.<sup>8</sup> (AMORIM NETO, 2003, apud VICTOR, 2015, p.95)

Esse tipo de comportamento é o que leva no modelo mencionado por Victor (2015, p. 95):

O modelo do *segredo ineficiente*, em resumo considera os membros do parlamento como agentes paroquiais, eleitos por um modelo que estimula a competição intrapartidária e a construção de reputações individuais; agentes cujo sucesso das respectivas carreiras políticas depende da alocação contínua de recursos públicos em benefício de suas localidades e, procedendo de tal forma, para impedir a falência da economia nacional, esses agentes paroquiais legisladores transfeririam suas prerrogativas decisórias ao Executivo, burlando o esquema de freios e contrapesos próprio do regime de separação dos poderes adotado pelos sistemas presidencialistas e, conseqüentemente, gerando a ineficiência mencionada.

Os agentes procuram de certa maneira serem vistos em medidas que possa representar a vontade dos seus eleitores, para que consigam chegar à reeleição o que ajuda o Poder Executivo, como explica Victor (2015, p. 101):

---

<sup>8</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Op. cit.*, p. 94 -95

[...] a figura do Presidente da República torna-se importante intermediário, que concorre não no sentido de reforçar um comportamento paroquial e individualista dos parlamentares, mas para nacionalizar o referido comportamento, visto que os deputados apenas poderão ser identificados à medida que se apresentaram com o Presidente da República, defendendo suas políticas.<sup>9</sup>

Como isso o presidente ganha uma possibilidade de inverter esse comportamento paroquial e para isso ele pode contar com:

O número de cargos à disposição, o poder de agenda e de mobilizar os meios de comunicação tornando o presidente figura ímpar em qualquer sistema presidencialista.<sup>10</sup> (LIMA JUNIOR, 1993, apud VICTOR, 2015, p.101)

O poder de agenda de um presidente é crucial para que ele consiga ter governabilidade. Isso vai além da relação dele com os parlamentares, implica também na maneira como ele é visto pela sociedade, o presidente tem que buscar várias maneiras de conseguir ter governabilidade.<sup>11</sup>

A conexão do Legislativo com o Executivo tem que ser feita de maneira que não afete a democracia e quem nenhum poder possa interferir a atuação do outro. A agenda tem que ser um instrumento para chegar ao bem comum de todas as pessoas. Quando a conexão dos poderes pode ser tanto para evitar a questão paroquial, mas pode ser uma ferramenta boa para agregar mais votos:

A transferência de prerrogativas do Legislativo para o Executivo decorreria, nesse sentido, não na atuação paroquial dos representantes, mas na necessidade sentida pelos deputados de adquirirem um *plus* de votos, o que somente ocorreria por meio da nacionalização de seus respectivos comportamentos parlamentares, aderindo à agenda presidencial e delegando ao Executivo poderes decisórios, de forma a pôr em risco o próprio sistema de freios e contrapesos típicos do presidencialismo.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Op. cit.*, p. 101

<sup>10</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p. 101

<sup>11</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p. 102

<sup>12</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p. 103

Isso pode alterar significativamente os custos do governo, pois essa reciprocidade pode gerar gastos com emendas redistributivas, que se elevam com o aumento dos partidos, mas tem outras possibilidades que faz o Brasil ter um aumento dos custos de governar:

[...] adota o sistema presidencialismo; é uma federação; possui sistema eleitoral que combina lista aberta com a representação proporcional; tem, assim, sistema multipartidário com partidos, pelo menos boa parte, considerados frágeis eleitoralmente; e tem sido objeto de governos formados por amplas coalizões no Congresso Nacional. A soma desses fatores deveria gerar uma democracia ingovernável, ou muito dispendiosa, especialmente no que concerne à manutenção da coesão da coalizão. <sup>13</sup> (PEREIRA, 2002, apud VICTOR, 2015, p.104)

Essa maneira de fazer coalizões é usada como “moedas de troca”, pois o poder Executivo tem o controle sobre a elaboração do orçamento enquanto também pode liberar emendas. <sup>14</sup> O presidente pode fazer sua decisão para execução de gastos:

Significa dizer que o Presidente da República decide discricionariamente sobre a execução dos gastos previstos, conforme sua análise de prioridades e da efetiva arrecadação. Dessa forma, as análises podem se dar sobre (i) o comportamento parlamentar, no sentido de apoiar a agenda presidencial em troca da execução de suas emendas ao orçamento, de maneira que (ii) possam direcionar recursos para suas bases eleitorais e assim maximizar suas chances nas próximas eleições.<sup>15</sup>(VASSELAI, 2010, apud VICTOR, 2015, p.106)

O resultado disso é uma política mais voltada para a reeleição do que realmente garantir a representação dos eleitores, quem não faz parte de uma coalizão pode não conseguir ser visto ou nem conseguir ser eleito novamente. A negociação para Figueiredo e Limongi que é citado por Sergio Victor, uma dificuldade nesse contexto:

Referem-se ao fato de que a liberação de emendas parlamentares obedece a critérios partidários e de pertença à coalizão, de forma que, no mínimo, tornasse difícil saber a execução de emendas exerce influência sobre a disciplina parlamentar, ou se é apenas efeito

<sup>13</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p.104

<sup>14</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p.105

<sup>15</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p.106

colinear de partidos e pertença à coalizão. ”<sup>16</sup>(VASSELAI, 2010, apud VICTOR, 2015, p.107)

Com isso podemos notar que, as coalizões possam ter um efeito negativo nas decisões política, muitas vezes são formadas devido à troca de favores entre o Executivo ou entre o Legislativo; ou entre o Legislativo com o Executivo.

#### 1.4 GOVERNABILIDADE

A governabilidade é a maneira pela qual o Presidente consegue governar, em outras palavras são as ferramentas que o presidente tem a disposição para garantir seu governo. Uma das maneiras encontradas para um Presidente da República conseguir ter governabilidade é através do poder de agenda<sup>17</sup>, o que contribui para um bom funcionamento do governo:

Por meio do controle de agenda, o Poder Executivo consegue estruturar maiorias partidárias a partir de preferencias anunciadas, o que tem o condão de minimizar as dificuldades típicas da ação coletiva. ”<sup>18</sup>(FIGUEIRO, 2001, apud VICTOR, 2015, p.110)

A agenda tem o poder de determinar as propostas que serão discutidas e que vão entrar na pauta como também estabelecer quando isso vai acontecer.<sup>19</sup> A agenda serve para que o governo tenha uma ideia do que vai ser feito, como vai ser feito, visando à busca dos interesses sociais e os problemas que a sociedade vem enfrentando, por isso é de extrema importância à participação e a integração de vários partidos:

Sendo certo que a agenda é formada no âmbito das relações Executivo – Legislativo, há uma doutrina que afirme que, quanto mais coesa for à coalizão que participe da formulação da agenda, mais democrática será a governabilidade conquistada, em virtude da participação de diversos atores em maior extensão.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p.107

<sup>17</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p.110

<sup>18</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p.110

<sup>19</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p.105

O poder de agenda sozinho não garante uma governabilidade, para governar o presidente da república precisa de leis, com isso ele pode contar com um mecanismo da Constituição. Segundo Victor (2015, p. 112):

[...] a Constituição de 1988 forneceu aos Presidentes da República é a edição de medidas provisórias (art. 62). Por meio da edição de medida provisória, os presidentes podem se tornar atores ainda mais dominantes no jogo político, mas, dentro do modelo do presidencialismo de coalizão, disso não decorre necessariamente a perda de espaço do Legislativo.

As medidas provisórias podem ser usadas para diminuir os impactos que uma ação coletiva pode causar assim o Presidente da República tem mais autonomia, o que fazer uma decisão mais estável.<sup>21</sup> Mas isso não quer dizer que o Congresso não tem nenhum poder sobre essa medida, se houver uma má gestão na utilização desse instrumento, a medida tem que ser útil para os dois lados, tanto para Congresso como para o Governo.<sup>22</sup>

O Congresso Nacional pode analisar se a medida está trazendo benefícios mútuos, Segundo Victor (2015, p. 113) o congresso pode agir de duas maneiras:

[...] o Congresso pode ser analisado de duas maneiras: a partir de seu interesse instrucional (o que se relaciona com a própria separação dos poderes) e a partir de interesses em políticas públicas (de modo que o Congresso seja considerado em suas divisões e interesses políticos diversos). Quanto a essa segunda maneira de encarar o Congresso, é provável que o uso de medidas provisórias represente uma diminuição na capacidade de os parlamentares influenciarem, pelo menos, em certos tipos de políticas públicas.

De certa maneira essa falta de participação dos parlamentares, pode enfraquecer a relação entre o poder executivo, pois pode levar uma participação muito pequena do Legislativo no governo, além do Supremo Tribunal Federal a fazer uma sumula segundo Victor:

O Supremo Tribunal Federal chegou a sumular a matéria, fazendo constar do Enunciado n 651 de sua Súmula: “A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a EC 32/2001, ser

<sup>21</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Op. cit.*, p. 112

<sup>22</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Op. cit.*, p. 113

reeditada dentro de seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição”.<sup>23</sup> (MONTEIRO, 2004, apud VICTOR, 2015, p.114)

Para Victor (2015, p. 114-115), a súmula trazia o enfraquecimento do poder legislativo:

É inegável que essa disciplina do instituto gerava incentivos imensos a sua utilização exagerada pelo poder Executivo é além de limitar a participação dos parlamentares na escolha e na elaboração de políticas públicas, induzia ao enfraquecimento institucional do próprio poder Legislativo, no qual, mantendo-se sempre à sombra do Executivo e assolado por escândalos de corrupção, assistia à deterioração de sua imagem perante a opinião pública.<sup>24</sup>

Essa utilização de medidas provisórias também tem seus efeitos positivos pode tornar o sistema menos burocrático, na formação da agenda, pois em um sistema de coalizões pode se levar um tempo para aprovar uma lei:

O uso de medidas provisórias pode ser visto, assim, como algo positivo para o Parlamento no contexto do presidencialismo de coalizão, em razão do grande poder de agenda que elas conferem ao Presidente, mesmo que se reconheçam os frouxos critérios relativos aos conceitos de relevância e urgência exigidos para edição das medidas.<sup>25</sup>

Todos esses mecanismos é para garantir uma governabilidade ao Presidente da República, de fato o Brasil possui um número grande de partidos e isso dificulta o apoio ao presidente na câmara, fazendo assim procurar coalizões para conseguir aprovar leis de grande impacto, onde o Presidente precisa ter maior apoio do Congresso Nacional.

O Presidente da República para formar essas coligações conta também com a possibilidade de formar os gabinetes de ministros, uma maneira de tornar a aliança entre o Executivo com os partidos, essa ideia de quando se formou “a coalizão

---

<sup>23</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p.114

<sup>24</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p.114 -115

<sup>25</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p.115



governante é instaurada no momento mesmo que o governo nasce e, portanto, a formação do gabinete de ministros afigura-se o marco relevante.”<sup>26</sup>

A formação dos gabinetes em um impacto mais amplo sobre as coalizões, para Abranches são três momentos para criações das coalizões:

A formação de coalizões envolve três momentos típicos: Primeiro, a construção da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específica, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após vitória eleitoral. Segundo a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação.<sup>27</sup> (ABRANCHES, 1998, apud VICTOR, 2015, p.119)

Nesse contexto, podemos ver que o sistema brasileiro da várias alternativas para criação das coalizões, essas atribuições d cargo nada mais que uma moeda de troca que o Executivo, “presidentes e primeiros-ministros distribuem ministérios aos partidos assegurar os votos necessários no Legislativo.<sup>28</sup>(FIGUEREIDO, 2001, apud VICTOR, 2015, p.120)

## 2. CONTEXTO POLÍTICO ATUAL BRASILEIRO

O cenário brasileiro antes das eleições de 2018 estava marcado com vários escândalos de corrupções, a economia em declínio, o impeachment Presidente Dilma Rousseff, alta taxa de desempregos e erro nas políticas fiscais. Esse erro na economia como relata Barbosa Filho (2017):

O esgotamento da NME devido à perda de capacidade financeira do governo reduziu diversos investimentos da economia brasileira a partir de 2015, com a forte redução do investimento da Petrobras sendo um exemplo marcante. A crise de sustentabilidade fiscal que se seguiu elevou o risco país, a taxa de juros de longo prazo e a incerteza, reduzindo consumo e investimento de forma substancial em 2015 e

<sup>26</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p.119

<sup>27</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p.119

<sup>28</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p.120

2016. A recomposição de preços e a política monetária necessária para recolocar a inflação na meta também contribuem para a recessão, principalmente devido à perda de credibilidade do Banco Central. Por último, a consolidação fiscal de 2015 devido à pouca duração e intensidade não devem ter contribuído de forma significativa para a recessão atual.<sup>29</sup>

O Brasil estava em uma situação, na qual o atual governo não conseguiu passar um clima de confiança para seus eleitores, o que levou um movimento contra o partido que já estava no poder mais de 12 anos.

Um governo que tinha na sua formação escândalos de corrupção, uma política voltada para o clientelismo. A partir do primeiro mandato do Lula teve um escândalo de corrupção, segundo Victor (2015, p. 138-139):

O escândalo do Mensalão ocorreu durante o primeiro governo do Presidente Lula e seu estopim aconteceu no dia 6 de junho de 2005, quando o deputado federal Roberto Jefferson denunciou um esquema pelo qual assessores do presidente efetuavam pagamentos mensais aos congressistas em troca de votos favoráveis aos projetos do Governo.

O governo Lula também teve problemas até em sua organização interna:

O governo do PT encontrava dificuldades mais serias internamente do que do ponto de vista externo, isto é, as clivagens dentro do partido e a competição por cargos no seio da própria militância atavam os braços do Governo, ou quando menos lhe diminuía a flexibilidade.<sup>30</sup>

O Brasil vem enfrentando uma crise na governabilidade que teve mais impacto a partir de 2014, devido à relação dos poderes Executivo e o Legislativo está cada vez mais frágil e desgastada, com políticas públicas, os custos da máquina pública como todo, aprovação de leis. Em 2016 teve o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, devido às crises dentro da própria esfera pública, que como resultado depois do impeachment, iniciou um “governo provisório” que de acordo com Celine Pereira um governo altamente frágil e instável. Como ela relata “A agenda legislativa, por sua vez,

---

<sup>29</sup> FILHO, Fernando de Holanda Barbosa **A crise econômica de 2014 / 2017**, Rio de Janeiro 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142017000100051#aff1](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051#aff1)>. Acesso em 22 nov.2019

<sup>30</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP). p.141

tem sido tomada por pautas relacionadas à disputa políticas pura, pouco responsivas as demandas da sociedade”. (PEREIRA, 2017)<sup>31</sup>

A crise de governabilidade está ligada maneira que o Presidente da República interage com os membros do legislativo, o sucesso de um governo no sistema brasileiro depende sim de como o presidente busca suas bases, mas isso se torna um ponto muito sensível, pois essas bases ou alianças feitas pode ferir a representatividade do povo, de não atingir o interesse público.

Um exemplo disso foi no caso do mensalão, que é basicamente a compra de votos no parlamento, como dito por Matheus Mariano, no governo Lula por mais que tenha estourado o escândalo do mensalão, a denúncia levada ao público pelo jornal Folha de S.Paulo, o que levou o Ministro-Chefe da Casa Civil do ex-presidente pedir a saída do cargo devido seu nome está ligado às denúncias. O ex-presidente recebeu o pedido de impeachment, mas pedidos esse que não foram aceitos, de acordo com Matheus Mariano:

Lula que já vinha sendo algo de pedidos de abertura de processo de impeachment viu esses números crescerem, no entanto devido ao bom diálogo institucional existente entre ele e os presidentes das Casas Legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), os pedidos não foram aceitos e, conseqüentemente, foram arquivados (VIEIRA, 2013)<sup>32</sup> (VIEIRA, 2013, apud Machado, 2019, p.24)

Já no caso da ex-presidente Dilma, não ocorreu dessa maneira o governo da ex-presidente teve grandes mudanças no cenário político, em 2013 teve uma onda de protestos devidos algumas mudanças, no início marcado pelo aumento no preço do transporte público, que mais tarde foi discutido outras temáticas, uma delas sobre a mudança na política, um período de crise, alta no desemprego. (MARIANO, 2019).

---

<sup>31</sup> PEREIRA, Celina. **Medindo a Governabilidade no Brasil: O presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. Brasília 2017. Disponível em: <[https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/23942/1/2017\\_CelinaPereira.pdf](https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/23942/1/2017_CelinaPereira.pdf)>. Acesso em 22 nov.2019

<sup>32</sup> MARIANO, Matheus Brandão Alvarenga. **A Relação entre perfil de Liderança Política e Governabilidade: Um Estudo do Caso dos Ex-presidentes dos Governos do PT**. CV, IDP, Volume 2, n. 43, 2019, jan.-fev.-mar 2019. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/3454>>. Acesso em 22 nov.2019.

As diferenças que pode se notar entre o governo Dilma e Lula, é a questão que Lula tinha uma boa relação tanto com os parlamentares e tanto com o povo, pois ele era muito carismático, que sabia muito bem articular e fazer as alianças, fazendo assim atrair as pessoas. (MARIANO, 2019)

Dilma não era tão carismática quanto Lula e também não tinha boa relação com os parlamentares, tanto que ajudou na sua eleição foi Lula, como dito por MARIANO:

Assim foi feito: à base de uma cara campanha de marketing, Dilma foi apresentada a população como a sucessora perfeita (e da confiança) de Lula. Foi mostrada como uma gestora eficiente, sem muita habilidade para a política partidária, mas que entendia muito da coisa pública, da burocracia gerencial do Estado. Ela, de acordo com a classificação de formas de dominação que traz Weber, se encaixa como uma pessoa que exerce a dominação burocrático-legal, onde o poder se encontra mais no cargo.<sup>33</sup>

Dilma no começo enfrentou dificuldades em seu governo pela questão de não ser tão popular, o seu primeiro mandato foi de pequenas mudanças, a questão maior foi quando tiveram inícios os protestos de 2013, que afetou a possibilidade de reeleição da ex-presidente, com tudo isso ela conseguiu se reeleger mais com promessas que não tinha possibilidades de ser realizado o que gerou um clima de desconfiança e uma fermenta muito boa para a oposição, essas mudanças que não seriam possíveis eram vistas como “desonestas”, pois era contrário do que dizia em suas campanhas. (MARIANO, 2019)

Resultado disso tudo foi um grande atraso no Brasil, pois ela não tinha governabilidade, suas bases devidas às manifestações foram enfraquecidas, não tinha mais uma relação boa entre os poderes que levaram uma paralisação de acordo com (Prando,2016, MARIANO, 2019):

E assim foi. Dilma desde o início do segundo mandato teve uma dificuldade enorme para governar e o Brasil ficou praticamente parado devido a uma paralisia de decisões e falta de sinergia entre os poderes nos anos de 2015 e 2016.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> MARIANO, Matheus Brandão Alvarenga. *Op. cit.*, p. 21

<sup>34</sup> MARIANO, Matheus Brandão Alvarenga. **A Relação entre perfil de Liderança Política e Governabilidade: Um Estudo do Caso dos Ex-presidentes dos Governos do PT**. CV, IDP, Volume 2, n. 43, 2019, jan.-fev.-mar 2019. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/3454>>. Acesso em 22 nov.2019. p.26

O que aconteceu durante esse período foi o pedido de impeachment, diferente do caso do Lula, o impeachment foi aprovado e a ex-presidente foi destituída:

Com a crise econômica e a insatisfação da população para com o governo petista se agravando, inúmeros pedidos de abertura de processo de impeachment foram sendo protocolados na Câmara dos Deputados. O Presidente da Casa a época, Eduardo Cunha, que estava enfrentando o início de um processo de cassação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara, tentou negociar com Dilma a troca dos votos dos deputados petistas no Conselho de Ética pela não abertura do processo de impeachment contra o então presidente. Dilma não aceitou. O processo foi aberto, passou pela Câmara, depois pelo Senado e por fim, depois de muita discussão, mas um final quase que previsível Dilma foi destituída do cargo em 31 de agosto de 2016.

<sup>35</sup>

O processo de impeachment tiveram vários fatores, mas pode se notar que ele tem uma questão da falta de articulação entre o poder Executivo com Legislativo, não teve coalizões para tentar reverter o quadro que estava acontecendo no Brasil, como também o que é retratado por Mariano, o fato de ela ser a primeira mulher assumir esse cargo:

Inúmeras são as causas que podem ter feito a ex-presidente cair, mas o histórico de falta de governabilidade que a ela se sobreveio, além da falta de diálogo a se estabelecer com o Congresso, além da misoginia, machismo e conservadorismo presentes na política brasileira, podem ser elencadas como as principais causas para o que uns foi tipo como golpe e parar outros como um processo totalmente democrático.<sup>36</sup>

Quem a assumiu o cargo para chefe do poder Executivo foi o vice Michael Temer, que após o impeachment teve que assumir o cargo. Michel Temer também teve problemas por não ser um político tão carismático e também assumir a presidência em um momento muito delicado, como estava o Brasil naquele momento.

Nas eleições de 2018 o clima estava de grande insegurança no cenário político, muitos queriam a retirada do Partido dos Trabalhadores (PT) do poder e um político da direita teve uma preferência maior. Mas o ex-presidente Lula, tinha um poder forte

---

<sup>35</sup> MARIANO, Matheus Brandão Alvarenga. *Op. cit.*, p. 27

<sup>36</sup> MARIANO, Matheus Brandão Alvarenga. *Op. cit.*, p. 27

sobre os eleitores, mesmo tentando sua candidatura sabendo que tinha um impedimento para tal, ele tinha uma boa colocação na preferência. Segundo, Mariano:

Pesquisa do Instituto DATAFOLHA do dia 22 de agosto de 2018 para a corrida presidencial que se aproximava mostra Lula, mesmo preso em Curitiba e condenado em 2ª instâncias da Justiça Federal (13ª Vara Federal de Curitiba e Tribunal Regional Federal da 4ª Região), como o preferido dos eleitores com 39% das intenções de votos, seguido pelo agora presidente Jair Bolsonaro, que contava com 19% das intenções de voto. Daí tira-se que Lula é uma liderança sem precedentes nas histórias do Brasil. Mesmo com sua imagem manchada por condenações por corrupção, a popularidade do ex-presidente pouco se abala.<sup>37</sup>

Mesmo tendo a maioria Lula não pode concorrer às eleições, “ele foi impedido de concorrer às eleições pelo Tribunal Superior Eleitoral do Brasil (TSE), com base na Lei da Ficha Limpa, a qual impede pessoas com condenações criminais de concorrerem a cargos políticos eletivos.”<sup>38</sup> O que resultou na sua desistência na eleição, mas isso não o impediu de associar sua imagem com outro presidente para representar o PT, Fernando Haddad concorreu as eleições vinculando seu nome ao de Lula, assim para garantir sua eleição.

Em 2018 Jair Bolsonaro, era líder nas pesquisas de opinião após a saída de Lula das eleições, sua campanha buscou de certa maneira atingir a grande maioria dos eleitores, falava de forma direta usando suas redes sociais, tratando de políticas que era emergente para a população nesse cenário de crise, como por exemplo: focava na economia externa, saúde, educação, a geração de empregos (que vinha crescendo cada vez mais), segurança, e o abandono de “velha política”, que é as coalizões feitas em troca de cargos.

Bolsonaro mostrava um repúdio à política tradicional, a política voltada para o presidencialismo de coalizão, onde ocorre a distribuição de cargos na máquina pública a pessoas indicadas por líderes dos partidos políticos e de emendas parlamentares para projetos desses líderes, essa pratica que ele denomina de “velha política”.

<sup>37</sup> MARIANO, Matheus Brandão Alvarenga. *Op. cit.*, p. 23

<sup>38</sup> COMPROP, vários autores. **Consumo de notícias e informações políticas no Brasil: Mapeamento do primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2018 no Twitter.** Disponível em: <<https://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2018/10/News-and-Information-in-Brazil-Portuguese.pdf>>. Acesso em 22 nov.2019.

Bolsonaro tinha como campanha de governo o abandono desse tipo de política o que ele denominou de “nova política” na qual não deveria haver trocas de cargos para ter votos no Congresso Nacional.

O cenário do Brasil e a crise nos Partidos dos Trabalhadores favoreceram mais ainda a eleição de um candidato de direita como Jair Bolsonaro, segundo o jornal Gazeta do povo em 2019:

Coimbra destacou que a desilusão popular começou a se manifestar nas ruas em junho de 2013 e avançou com as revelações da Operação Lava Jato e com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff (PT). Essa decepção levou a uma rejeição aos políticos em geral e ao PT em particular que beneficiou Bolsonaro – um insider (integrante do sistema político) que se apresentou como um outsider na campanha eleitoral.<sup>39</sup>

Através de campanhas realizadas na própria rede sociais Jair Bolsonaro consegue se eleger no segundo turno nas eleições de 2018, com 55,13% dos votos segundo o site do TSE (Tribunal Superior Eleitoral).<sup>40</sup> O partido do presidente por mais que tenha cadeiras na câmara dos deputados, não garante ao presidente o poder de ter governabilidade, pois como já foi dito, o presidente para aprovar as leis tem que ter o apoio do poder legislativo, o que o Presidente da República falou que não iria seguir essa ferramenta para governar. Segundo Sérgio Abranches, em uma entrevista para o oglobo, relata essa necessidade:

Presidentes precisam, portanto, de maioria ampla e coesa para implantar políticas públicas novas, mudar as existentes, ou fazer reformas. Negociar uma coalizão majoritária não é escolha, é um imperativo. Um presidente não governa sem ela, não aprova sem ela, não aprova suas medidas no Congresso, é o governo fica paralisado. Além disso, arrisca-se a ver o Legislativo aprovar medidas contrárias à sua agenda, como aconteceu na Câmara, com as emendas impositivas. Jânio Quadros e Fernando Collor não negociaram coalizões majoritárias e não governaram.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> GAZETA, Redação. Fenômeno que elegeu Bolsonaro veio para ficar e irá mudar o Brasil por décadas. Copyright © 2019 Gazeta do Povo. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/fenomeno-que-elegeu-bolsonaro-veio-para-ficar-e-ira-mudar-o-brasil-por-decadas-8hkblllyhssx4xl3kn86qyaykb/>>. Acesso em 22 nov.2019.

<sup>40</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral - **Divulgação de Resultados das Eleições**. Disponível em: <<http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>>. Acesso em: 19 nov.2019.

<sup>41</sup> OGLOBO, Por Sergio Abranches. **Artigo: Presidencialismo é de coalizão é uma negociação, mas não precisa ser um troca-troca espúrio**. Disponível em:

## 2.1. INÍCIO DO GOVERNO JAIR BOLSONARO

O fato de ter essa necessidade de formar coalizões que faz como a “velha política” se estenda por mais um mandato de um presidente, pois se trata de uma necessidade, em um país com um sistema tão diversificado, como diz (Victor, 2015) “O principal fato que conduz a necessidade desconstrução de coalizões é o quadro multipartidário.”

O presidente Bolsonaro tem um valioso recurso que possibilita a negociações para formar essas coalizões: o seu eleitorado. Através das redes sociais o atual presidente fica mais próximo daqueles que o elegeram.

Através desse recurso o presidente tem maior apoio e sua agenda, pois o poder povo pode mudar o rumo da política, com a vontade de se reelegerem os parlamentares iram buscar atender à vontade dessa sociedade.

Como prova de um poder que a população tem sobre as decisões políticas basta analisar as manifestações em 2013 contribuíram para o impeachment da ex-presidente Dilma, que era uma das bandeiras que os manifestantes defendiam.

Sergio Abranches fala de três formas que o presidente possa conseguir coalizões:

Presidente tem três recursos básicos para negociar uma coalizão legítima: a força do voto popular nacional que os elegeu, a liderança política e a persuasão. Com esses três recursos na mão, eles e seus líderes têm condições de conduzir a articulação política para formar a coalizão.<sup>42</sup>

Apesar de ter essa ferramenta em mãos Bolsonaro enfrenta problemas para conseguir ter sua governabilidade, com oposição da esquerda e com

---

<<https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-presidencialismo-de-coalizao-23562060>>. Acesso em: 22 nov.2019.

<sup>42</sup> OGLOBO, Por Sergio Abranches. **Artigo: Presidencialismo é de coalizão é uma negociação, mas não precisa ser um troca-troca espúrio.** Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-presidencialismo-de-coalizao-23562060>>. Acesso em: 22 nov.2019.



pronunciamentos mais hostis como mencionadas em vários meios de comunicações, fazem que o presidente eleito busque na “velha política” uma maneira de governar. Sergio Abranches na entrevista para oglobo relata as dificuldades:

Bolsonaro deixou se capital eleitoral se dissipar, insistindo em miudezas, não apresentou uma agenda clara e relevante, capaz de unir o país. [...] Descartou indicações políticas, mas nomeou ministros visivelmente ineptos. Preferiu hostilizar o Congresso, a dialogar politicamente.<sup>43</sup>

No início do seu mandato Bolsonaro não buscou fazer bases e que iria governar sem ter que utilizar o mecanismo de presidencialismo de coalizão, essa maneira de governar denominada de “nova política”.

Bolsonaro no início da campanha declarava que não iria ter uma quantidade grande de ministérios, mas após de delegar os ministérios percebeu que não iria atingir a metade no máximo 15 ministérios que foi sua proposta durante as eleições, o seu Gabinete era formado por pessoas que apoiaram a sua eleição no primeiro momento.

Diferente de outros governos o presidente no início fez a distribuição de cargos de acordo com aqueles que tinham ligação com suas ideologias e que apoiaram sua candidatura.

A escolha do presidente sobre os cargos e suas declarações sobre ter mais poder que o Congresso Nacional, trouxe a questão do presidencialismo de coalizão sobre um presidente governar sem negociar com o congresso.

Uma análise sobre os primeiros seis meses de mandato do atual presidente Bolsonaro, comparado a outros governos que tinham uma base no congresso podemos analisar se ele está conseguindo fazer a “nova política”.

Para fins de maior coerência na comparação do desempenho legislativo dos diferentes governos, a amostra de observações coletada refere-se ao período após a

---

<sup>43</sup> OGLOBO, Por Sergio Abranches. **Artigo: Presidencialismo é de coalizão é uma negociação, mas não precisa ser um troca-troca espúrio.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-presidencialismo-de-coalizao-23562060>>. Acesso em: 22 nov.2019.

Emenda Constitucional nº 32, que passou a vedar a possibilidade de reedição de uma medida provisória:

"Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

[..]

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo."<sup>44</sup>

Em uma análise sobre as medidas provisórias que foram convertidas em leis dos governos Lula até o governo Bolsonaro nos seis primeiros meses do mandato:

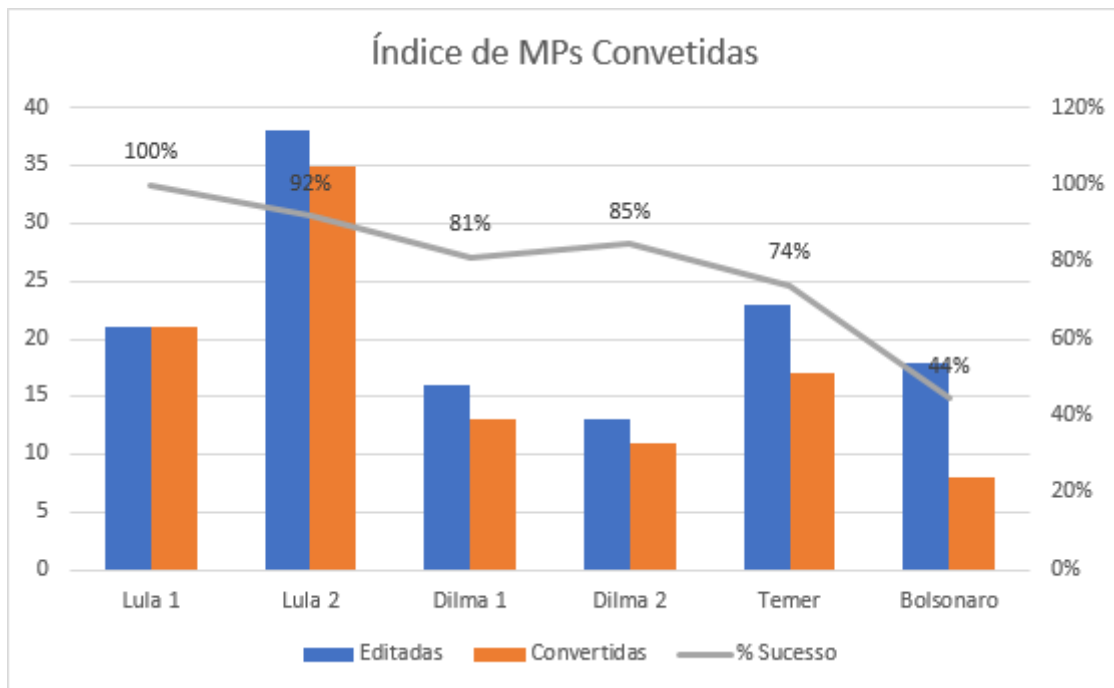


Gráfico 1 - Medidas Provisórias Convertidas nos 6 Primeiros Meses de Governo

Fonte: Planalto<sup>45</sup>

Podemos notar o governo Lula, no qual tinha boa relação com o poder legislativo, teve um sucesso em suas propostas.

<sup>44</sup>Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

<sup>45</sup> BRASIL, Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 22 nov.2019.

Os maiores índices de sucesso estão presentes nos governos que utilizaram as coalizões para aprovar as medidas. O governo Lula onde pode se notar o maior índice de aprovação.

O interessante dos dados é que mesmo o ex-presidente Temer, que era vice da ex-presidente Dilma, em um governo em crise após um impeachment e não sendo um presidente carismático, por ter apoio no congresso teve um bom índice de sucesso.

O gráfico demonstra a dificuldade que o governo tem para aprovar as medidas, Bolsonaro não conseguiu sucesso igual aos outros presidentes, durante o mesmo tempo de mandato ele que obteve o menor desempenho.

O governo de Bolsonaro por não ter o apoio dos parlamentares, não tem conseguido formar coalizões para conseguir colocar sua agenda política em prática, uma das explicações para o baixo índice de sucesso.

Tudo indica, então, que a estratégia inicial de apostar na nova política e rechaçar os mecanismos do Presidencialismo de Coalizão não tem possibilitado que o Presidente obtenha desempenho equivalente ao de seus predecessores.

Por outro lado, pode-se contra argumentar que Jair Bolsonaro conseguiu, em outubro deste ano, aprovar no Congresso Nacional a reforma da Previdência mais robusta se comparada às tentativas de todos os seus predecessores.

No entanto, é de se notar que após várias derrotas no congresso o presidente rendeu-se a um clássico mecanismo de governabilidade do modelo de presidencialismo de coalizão: a distribuição de cargos e emendas para líderes do Congresso Nacional. Para aprovar uma das suas principais propostas de campanha, a Reforma da Previdência, ele recorreu às coalizões devido ao receio dela também não ser aceita pelo Congresso Nacional, para isso ele fez a “velha política” utilizando os cargos para fazer sua base.

Um estudo feito pelo jornal Estadão mostra de qual maneira Bolsonaro fez sua base política:

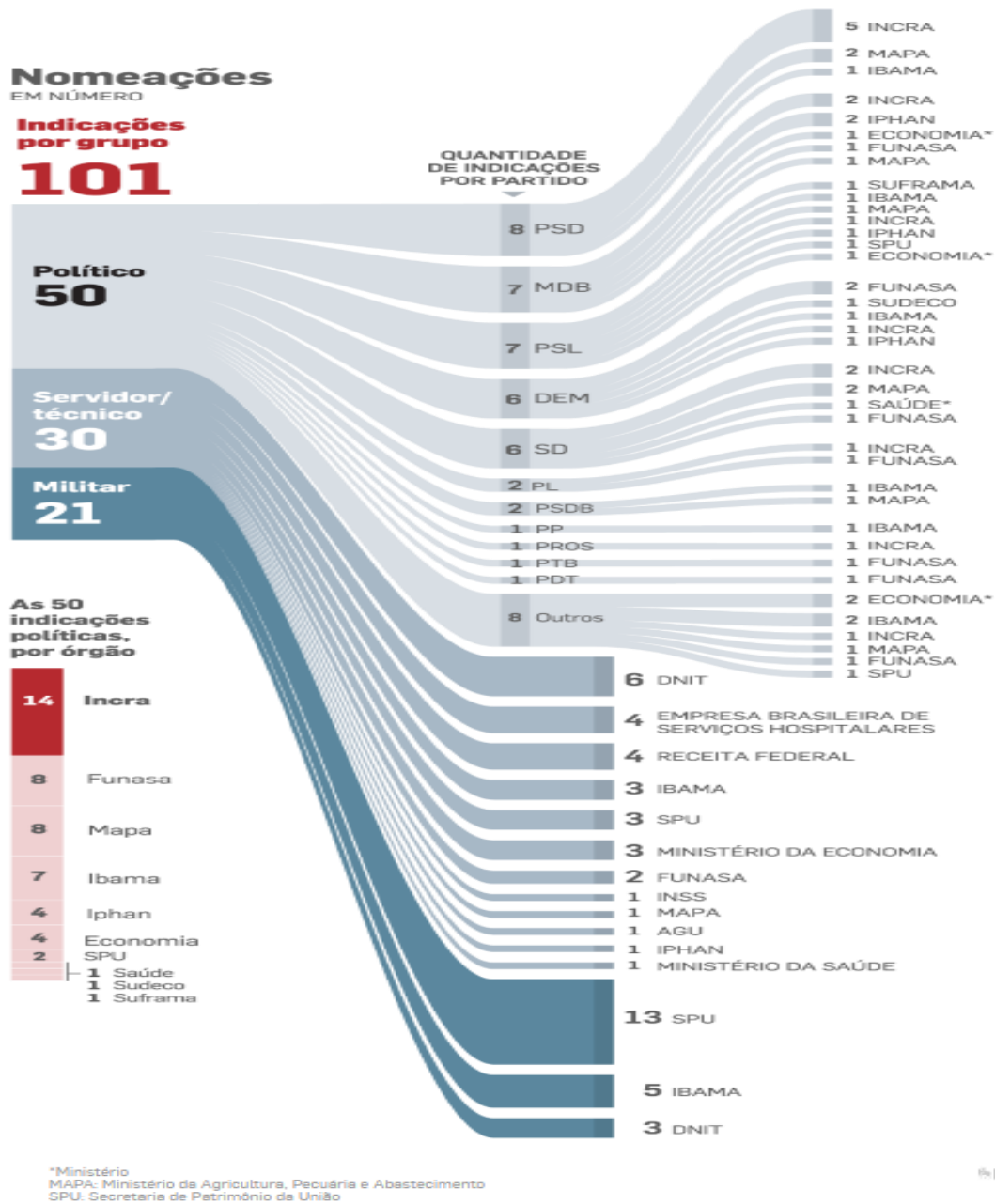


Gráfico 2 – Nomeações Efetuadas pelo Governo Federal em Favor de Lideranças Políticas que Apoiaram a Reforma da Previdência

Fonte: Estadão <sup>46</sup>

<sup>46</sup> ESTADÃO, Felipe Frazão e Renato Onofre. **Governo Bolsonaro se rende às indicações Políticas para Aumentar Base.** O Estadão de S.Paulo. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-bolsonaro-se-rende-as-indicacoes-politicas-para-ampliar-base,70003019580>>. Acesso em: 22 nov.2019.

Isso mostra que o Presidente teve que se render a “velha política” para conseguir governar, buscando aliança de outros partidos, distribuindo cargos de confiança para garantir uma boa base eleitoral.

Esse recente histórico leva a um questionamento sobre a relação futura do novo Presidente com o Congresso. Com a proposta de reforma da previdência, o Poder Executivo parece ter notado que para ter sua proposta aprovada ele precisa ter uma boa relação com o Congresso para que suas propostas sejam aceitas

O presidencialismo de coalizão não é uma prática de um determinado partido, mas uma forma que o presidente encontrou para que ele possa ter governabilidade durante o seu mandato e que suas propostas sejam aprovadas.

### 3. CONCLUSÃO

O presidencialismo de coalizão é uma prática que vem desde a origem do modelo de presidencialismo, podemos notar que o modelo altera conforme o Estado ou as necessidades mudam isso dificulta a afirmação de como ele irá funcionar dentro de cada governo.

A ruptura desse tipo de presidencialismo de coalizões é muito difícil devido ao sistema brasileiro ser multipartidário e o Presidente tem que ter uma boa relação com o poder legislativo, para colocar sua agenda em funcionamento e para atender à necessidade daqueles que elegeram.

O atual presidente, por mais que tenha se eleito criticando a formação de coalizões e indicações de cargos somente para ter uma base, teve que ceder a esse sistema para que conseguisse aprovar a Reforma da Previdência.

O uso de coalizões é uma linha muito tênue entre a política para o bem comum ou para favorecer aqueles que estão no poder, a corrupção é um ponto negativo da união de partidos para o benefício próprio.

Esse sistema tem que ser estudado e avaliado porque o uso excessivo dessas trocas de cargos para ter apoio pode ferir o sistema de freios e contrapesos, um poder fica subordinado ao outro poder.

O poder Legislativo não pode ficar subordinado ao poder Executivo e nem o poder Executivo pode ficar subordinado ao Legislativo, deve ter uma relação de buscar o bem comum e resolver as crises, agir para que as crises não aconteçam.

Em suma podemos verificar que o presidencialismo de coalizão está presente em todos os governos, e que a falta de uma boa relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, pode sim gerar um efeito negativo sobre o governo, o presidencialismo de coalizão é necessário para que os presidentes consigam governar.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BRASIL. Congresso Nacional. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/institucional/atribuicoes>>. Acesso em: 22 nov.2019.

BRASIL, Portal da Legislação. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 22 nov.2019.

BRASIL. Senado Notícias- Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/voto-proporcional>>. Acesso em: 22 nov.2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>>. Acesso em: 22 nov.2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral - **Divulgação de Resultados das Eleições**. Disponível em: <<http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>>. Acesso em: 19 nov.2019.

COMPROP, vários autores. **Consumo de notícias e informações políticas no Brasil: Mapeamento do primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2018 no Twitter**. Disponível em: <<https://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2018/10/News-and-Information-in-Brazil-Portuguese.pdf>>. Acesso em 22 nov.2019.

ESTADÃO, Felipe Frazão e Renato Onofre. **Governo Bolsonaro se rende às indicações Políticas para Aumentar Base**. O Estadão de S.Paulo. Disponível em:

<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-bolsonaro-se-rende-as-indicacoes-politicas-para-ampliar-base,70003019580>>. Acesso em: 22 nov.2019.

FILHO, Fernando de Holanda Barbosa **A crise econômica de 2014 / 2017**. Rio de Janeiro 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142017000100051#aff1](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051#aff1)>. Acesso em 22 nov.2019.

GAZETA, Redação. Fenômeno que elegeu Bolsonaro veio para ficar e irá mudar o Brasil por décadas. Copyright © 2019, Gazeta do Povo. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/fenomeno-que-elegeu-bolsonaro-veio-para-ficar-e-ira-mudar-o-brasil-por-decadas-8hkbllhssx4xl3kn86qyaykb/>>. Acesso em 22 nov.2019.

MARIANO, Matheus Brandão Alvarenga. **A Relação entre perfil de Liderança Política e Governabilidade: Um Estudo do Caso dos Ex-presidentes dos Governos do PT**. CV, IDP, Volume 2, n. 43, 2019, jan.-fev.-mar 2019. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/3454>>. Acesso em 22 nov.2019.

MACHADO, Antônio Pedro **Impeachment no Presidencialismo de Coalizão: Estudo de Caso do Afastamento da Presidente da República Dilma Rousseff**. Brasília 2016. Disponível em: <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2118/Monografia\\_Antonio%20Pedro%20Machado.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2118/Monografia_Antonio%20Pedro%20Machado.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 22 nov.2019

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes** – Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

OGLOBO, Por Sergio Abranches. **Artigo: Presidencialismo é de coalizão é uma negociação, mas não precisa ser um troca-troca espúrio**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-presidencialismo-de-coalizao-23562060>>. Acesso em: 22 nov.2019.

PEREIRA, Celina. **Medindo a Governabilidade no Brasil: O presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. Brasília 2017. Disponível em:

<[https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/23942/1/2017\\_CelinaPereira.pdf](https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/23942/1/2017_CelinaPereira.pdf)>.

Acesso em 22 nov.2019.

PESSÔA, Samuel. **Presidencialismo de Coalização ou de Cooptação?** Conjuntura Econômica, Janeiro, 2015. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/48199/46110>>.

Acesso em 25 nov.2019.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro.** São Paulo: Saraiva 2015 – (Série IDP).