

## ANÁLISE

## Três cenários para Bolsonaro

Bolsonaro pode aderir ao presidencialismo de coalizão, adotar um autoritarismo legal ou fazer um governo errante

ROGÉRIO BASTOS ARANTES



Bolsonaro vota no Rio de Janeiro / Crédito: Tânia Regô/Agência Brasil

Bolsonaro pode ser uma incógnita, mas o contexto institucional e político no qual assumirá a presidência é bastante conhecido, o que nos permite vislumbrar três cenários possíveis para o desenrolar de seu governo.

Antes de apresentá-los é preciso considerar que o Brasil dispõe de um dos sistemas políticos que mais dispersa poder, no quadro dos regimes democráticos contemporâneos. Nos termos do cientista político Arend Lijphart, as democracias podem ser comparadas a partir de dois modelos básicos, o “majoritário” e o “consensual”.

**+JOTA: Assine o JOTA e não deixe de ler nenhum destaque!**

No primeiro, as instituições são desenhadas para encontrar na sociedade uma maioria política, transformando-a em governo e entregando-lhe a maior soma possível de poder político. Do sistema eleitoral ao sistema de governo, passando pela organização do Estado, mas também pelo papel do Judiciário e pelo tipo de Constituição, todas as principais regras e instituições são voltadas a produzir o governo da

maioria. Ainda neste modelo, a oposição não dispõe de mecanismos de veto à vontade da maioria e por isso não representa grandes obstáculos ao exercício do governo.

No modelo consensual, ao contrário, o desenho institucional divide e compartilha poder, desde o sistema eleitoral voltado à representação proporcional das forças políticas, passando pelo equilíbrio de poderes, uma organização federativa do Estado e mecanismos de controle constitucional da vontade majoritária. Neste sistema, minorias são incluídas e exercem poder de veto ao longo do processo decisório, seja no Legislativo, seja recorrendo ao Judiciário e a outras instâncias independentes, levando a decisões finais mais consensuais do que majoritárias.

Mais do que consensual, o sistema brasileiro pode ser descrito como ultraconsensual. De fato, a única instituição de escopo nacional e cujo ocupante pode se considerar representante da maioria social é a presidência, eleita pela maioria do eleitorado brasileiro. Todo o restante do arranjo institucional parece ter se erigido para contrabalançá-la, conferindo representação e poder de veto a minorias forjadas politicamente. Aqui temos uma rigorosa separação de poderes, com legisladores e executivo munidos de mandatos fixos e juízes dotados de estabilidade no cargo, todos independentes entre si. Somos um país federativo, com 26 estados e um distrito federal, mais de 5 mil municípios, todos com autonomia política e funções governamentais próprias, algumas exclusivas e outras compartilhadas.

Nossas regras eleitorais e partidárias estimulam o multipartidarismo e mesmo decisões judiciais recentes sobre tais regras não foram capazes de reduzir a fragmentação, de assegurar a fidelidade partidária, de evitar o troca-troca entre legendas e o comportamento individualista dos políticos. Temos hoje o sistema partidário mais fragmentado do mundo e há quem diga que da história da democracia parlamentar. O maior partido na Câmara dos Deputados em 2019 será o menor maior partido dos parlamentos contemporâneos, contando com pouco mais de 10% das cadeiras, em meio a uma fragmentação de 30 siglas. Aqui temos

instituições de justiça e de controle extremamente ativas, que fiscalizam e controlam os políticos, as políticas públicas elaboradas pelos governos, até as leis e atos normativos editados por nossos representantes, que podem ser derrubados por juízes não eleitos, sob alegação de inconstitucionalidade.

E como temos a segunda maior constituição do mundo, não é difícil invocá-la contra atos dos governos (em 30 anos, o STF já foi provocado por mais de 6 mil ações diretas de inconstitucionalidade contra leis e atos normativos, federais e estaduais). Para evitar essa interferência do Judiciário e para submeter a federação às suas políticas, o governo central e o Congresso têm recorrido ao emendamento constitucional, mas ao fazê-lo acabam por aumentar ainda mais a constituição, antes que diminuí-la. Desde 1992, já emendamos a constituição 105 vezes (uma das maiores taxas de emendamento do mundo), e por conta disso o texto atual é 44% maior do que era quando foi promulgado em 1988. Para emendar a constituição são necessários os votos favoráveis de 60% dos deputados e senadores. Ou seja, dificilmente a maioria que emerge das urnas é suficiente para governar depois, e uma maioria maior precisa ser forjada pelo presidente eleito.

Mesmo que tenha êxito neste sentido, governar por meio de emendas não é garantia de predomínio da vontade supermajoritária de 60%. É que a constituição dispõe das chamadas cláusulas pétreas, isto é, cláusulas que não podem ser modificadas sequer por emendamento. Como elas são relativamente abertas e dependem da interpretação dos juízes, estes dispõem de larga margem para declarar a inconstitucionalidade de emendas constitucionais, fazendo com que a última palavra seja do judiciário e não dos poderes políticos eleitos.

A despeito deste quadro de extrema fragmentação do poder e de múltiplos pontos de veto, também aprendemos com a ciência política que o presidencialismo brasileiro consegue atingir níveis razoáveis de governabilidade se o chefe do poder executivo for capaz de articular e manter uma coalizão majoritária de partidos, dividindo com estes ministérios, cargos e recursos, bem como compartilhando decisões

sobre políticas públicas. Uma coalizão disciplinada é capaz de dirigir o processo legislativo de modo centralizado, minimizando os efeitos da excessiva fragmentação partidária e emprestando previsibilidade e apoio às medidas do governo. Trata-se do “presidencialismo de coalizão”, praticado com sucesso por FHC, Lula e Dilma em seu primeiro mandato.

Assim, a eleição presidencial, embora importante, não é capaz de definir isoladamente os destinos da nação. Sob tal quadro institucional, o presidente eleito tem como primeiro desafio montar uma coalizão de partidos que seja suficiente para aprovar leis por maioria de 50% + 1 e emendas constitucionais por maioria de 3/5, na Câmara dos Deputados e no Senado. Manter essa coalizão por 4 anos ou mais implica compartilhar poder e compartilhar decisões. Ainda assim, terá que respeitar a autonomia dos estados e municípios e aceitar que suas políticas sejam questionadas na Justiça. Mesmo um presidente forte terá que tolerar a atuação das instituições de controle e de investigação empenhadas na fiscalização dos políticos, especialmente os da base governista que estiverem no controle de cargos e recursos.

O PSL, partido de Bolsonaro, conquistou 10,1% das cadeiras na Câmara dos Deputados e terá apenas 4,9% das cadeiras no Senado. Com essas bancadas, não aprovará nem nome de rua. Considerando os apoios partidários recebidos no segundo turno (PTB e PSC, expressamente, e DEM e NOVO, indiretamente por meio de seus presidentes), caso se convertam em base de sustentação do governo no Congresso, elevarão a bancada bolsonarista para apenas 20,9%. Por outro lado, os partidos que hoje apoiam Haddad e constituirão a base da futura oposição, somam 28,3% na Câmara dos Deputados e 22,2% no Senado (vide gráfico). Um pouco mais e eles somarão mais de 2/5 para evitar a aprovação de emendas constitucionais. Nos marcos do presidencialismo de coalizão, a primeira tarefa do presidente eleito seria procurar pelo “centrão” composto por 50,9% dos deputados e 60,5% dos senadores cujos partidos se mantiveram neutros neste segundo turno.

É neste quadro que podemos antever três cenários possíveis para o governo Bolsonaro.

## **Cenário 1. Bolsonaro adere ao presidencialismo de coalizão**

Esqueça todas as bravatas do candidato que se diz antissistema, mas tem três décadas de atividade parlamentar nas costas e que fez da política a sua profissão. Esqueça suas ideias e de seus apoiadores de romper com o status quo político, de subjugar o Congresso ou mesmo de fechar o STF munidos de um soldado e um cabo. Imagine, embora seja difícil, que ele adeque suas intenções e estratégias às instituições e busque governar por meio delas. Em poucas palavras, que respeite as regras do jogo. Considere que suas propostas dizem respeito a uma série de matérias que não poderão ser reguladas por decreto, mas exigirão de maioria simples a maiorias de 3/5 no Congresso. Não sabemos ao certo quais medidas serão buscadas no Posto Ipiranga, mas dentre as mais claramente anunciadas até aqui, pense como seria possível instituir o ensino à distância para crianças, extinguir a progressão de penas e as saídas temporárias de presos, reduzir a maioridade penal para 16 anos, rever o Estatuto do Desarmamento e franquear amplamente o porte de armas a cidadãos comuns, tipificar como terrorismo ações de movimentos sociais ligados à reforma agrária ou de luta por moradia, generalizar o “excludente de ilicitude” aos policiais que matam no exercício da função? Seguramente os embates legislativos serão intensos em torno destes e de outros temas, e a bancada governista terá que ser significativamente ampliada para além do partido do presidente, se quiser ver sua agenda aprovada. E mesmo que o governo obtenha êxito em aprová-las, elas serão questionadas no Judiciário, especialmente no STF.

Saberemos se Bolsonaro evoluirá para este cenário se, nos primeiros dias após a eleição, o candidato eleito disser que pretende procurar os diversos partidos para compor a coalizão supermajoritária, tal como fizeram seus antecessores. Indícios de que Bolsonaro pode se render à

lógica do presidencialismo de coalizão foram suas declarações recentes, de que submeteria projetos ao Congresso previamente, de que não pretende mais extinguir os 20 mil cargos de confiança ou fundir ministérios conforme prometera, de que trataria todos os estados de forma “republicana” (inclusive os governados pela oposição) e sua ideia de mandar o filho de 1,8 milhão de votos para a terapia, pelas ameaças que desferiu contra o STF.

Entretanto, três aspectos dificultam a evolução de Bolsonaro em direção a este cenário de adesão às regras e incentivos do presidencialismo de coalizão: Primeiro, seu eleitorado e apoiadores mais próximos considerarão essa fraquejada como estelionato eleitoral, pois Bolsonaro prometera governar o país com mão firme e engatilhada se preciso fosse, à revelia dos partidos e do sistema político supostamente corrompido e incapaz de fazer frente aos desafios do país. Segundo, o círculo militar ao seu redor pressionará pela centralização do poder e não permitirá que concessões sejam feitas em relação a seus planos. Terceiro, é preciso considerar que suas afirmações autoritárias representam suas preferências sinceras e não apenas bravatas para ganhar uma eleição e, neste sentido, orientarão de fato seu governo. Diante de tudo isso, cabe cogitar um segundo cenário.

## **Cenário 2. Autoritarismo legal ou legalidade autoritária**

Considere que Bolsonaro tente cumprir o que prometeu, e na forma como prometeu, desvencilhando-se da política tradicional e de suas instituições. Temos larga experiência também nessa direção e boa tradição jurídica à qual recorrer. Refiro-me ao modus operandi do Regime civil militar que se instalou no Brasil a partir de 1964. Governando pela força, mas sempre buscando algum grau de legitimação processual, os autoritários de 64 tinham em mente “institucionalizar a revolução” e para isso desenvolveram uma tecnologia legal que podemos chamar de legalidade autoritária. Atos, decretos e até uma nova constituição (em 1967) foram redigidos por juristas auxiliares e editados pelos presidentes, mas sempre que possível recorrendo à

chancela do Legislativo. Extinguiram os partidos políticos do período pré-64 mas criaram outros dois em seu lugar. Mantiveram eleições regulares para diversos cargos, acatando sempre os resultados obtidos por meio de regras que eles mesmos manipulavam a cada pleito. Não fulanizaram a presidência na figura de um militar em particular, mas governaram como instituição “Forças Armadas”, até para assegurar a hierarquia da tropa, que prezavam mais do que a ordem do próprio país. Nos 10 primeiros anos, os militares lançaram mão da legalidade autoritária produzida por jurisconsultos para recrudescer o regime, e nos 10 anos seguintes, para retardar sua derrocada, em meio ao crescimento da oposição, ao declínio econômico e à perda de apoio social.

No Brasil, o autoritarismo sempre se apresentou como uma força modernizante, dizendo-se capaz de realizar as reformas que a política democrática seria incapaz de fazer. Se adotarmos uma escala evolutiva, Vargas foi o nosso primeiro ditador a se apresentar dessa forma, quando instituiu o Estado Novo em 1937, com o apoio dos militares. Sua ditadura foi unipessoal e praticamente anulou a elite política civil do país, no período. Em 1964 foram os próprios militares que assumiram o poder, mas não tiveram força para monopolizar o espaço da política, uma vez que àquela altura já contávamos com um sistema político pluralista, um federalismo descentralizado e uma sociedade e economia mais complexas. Apesar desses traços distintivos e de contar com uma base de sustentação civil, a repressão foi a arma utilizada contra a oposição, mediante tortura e assassinatos.

Quais as chances de uma terceira experiência autoritária no Brasil sob Bolsonaro? Que o regime democrático vem se esfarelando desde 2014 é algo nitidamente perceptível. Que o autoritarismo legal ressurgiu pelas mãos dos homens de leis é outro sinal aparente. Que militares já detêm posições estratégicas no regime atual, dirigem um estado e se preparam para ocupar lugar no núcleo central do governo Bolsonaro também é algo sabido. O próprio candidato passou 4 anos em campanha reivindicando o retorno a algum tipo de ordem autoritária, evocando a ditadura, elogiando brilhantes-ultra-torturadores e afirmando que faria o

que o regime militar não fez, “matando uns 30 mil” (incluindo inocentes). Mais recentemente, o capitão disse que acabaria com toda forma de “ativismo”, que vai “varrer do mapa os bandidos vermelhos”, que (em nova versão de “Brasil: ame-o ou deixe-o”) “essa turma, se quiser ficar aqui, vai ter que se colocar sob a lei de todos nós. Ou vão para fora ou vão para a cadeia”. No limite, vão todos para “a ponta da praia”, gíria militar que designa a base da Marinha na Restinga da Marambaia, no Rio de Janeiro, que funcionou como centro de extermínio de opositores do Regime pós-64.

No limite de uma escalada autoritária, Bolsonaro teria que confirmar as afirmações que fez: de que pelo voto não se muda nada neste país, de que se eleito fecharia o Congresso no primeiro dia, de que aumentaria para 21 o número de ministros do STF, nomeando 10 de sua confiança, e não se comprometeria com a independência do Ministério Público ao escolher sua chefia, dentre outras.

Assim como no cenário 1, este segundo também apresenta obstáculos importantes: primeiro, o eleitorado e os partidos de oposição terão força razoável para organizar resistência contra medidas de cunho autoritário; segundo, haveria forte pressão internacional contra o fechamento do regime; terceiro e mais importante, é pouco provável que as instituições independentes se curvem ao arbítrio do executivo. Embora nossos homens de leis tenham contribuído para esse estado de coisas e haja fonte da qual extrair a tecnologia para uma legalidade autoritária (o próprio presidente do STF disse recentemente que 1964 não representou golpe ou revolução, mas um “movimento”), é improvável que Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas e outros órgãos de controle se curvem, como instituições, ao autoritarismo institucional. Da inviabilidade dos dois primeiros cenários pode decorrer, finalmente, um terceiro.

### **Cenário 3. Um governo errante, porém mobilizador, estimulador da violência na sociedade e beligerante internacionalmente. E provavelmente curto**



Os dois primeiros cenários ilustram hipóteses extremas que por suas próprias contradições dificilmente se realizarão por completo. Depois de tudo o que Bolsonaro prometeu, aderir plenamente ao presidencialismo de coalizão seria trair o eleitorado que pretende manter por longo tempo, e instituir uma ordem autoritária esbarraria principalmente nas instituições independentes. Considere, portanto, que o futuro governo pode caminhar para uma situação errática e de paralisia em curto espaço de tempo. Ao tornar-se um governo errante, que busca manter o apoio dos eleitores, mas não consegue dobrar as instituições, Bolsonaro poderá recorrer à mobilização popular direta, com o agravante de que seus elementos aglutinadores, pelo menos até agora, têm sido o ódio e a violência, da qual ele mesmo já foi vítima.

Um governo que acentue a instabilidade do país não deve nos surpreender, já que ele próprio é resultado do processo de desinstitucionalização da democracia iniciado após as eleições de 2014, com a ameaça de cassação da chapa Dilma-Temer, o impeachment orquestrado pelos interessados em secar a Lava Jato, a falência do sistema partidário, a implosão do centro, culminando agora com a ascensão ao poder com base no discurso antissistema e antidemocrático. Capítulo de uma trajetória anunciada, portanto.

Neste cenário, Bolsonaro poderá evoluir para o uso de mecanismos de participação direta, como plebiscitos e referendos, imaginando que dispõe de maioria social para apoiar suas medidas. A pregação de ódio e a identificação de um inimigo interno a ser combatido seguirão como estratégias dominantes, sob o risco de estimular ainda mais a violência na vida política e na sociedade. Enquanto os assuntos econômicos permanecerão sob o domínio de seu núcleo íntimo (não menos contraditório, porque composto de economistas supostamente liberais e militares aparentemente nacionalistas) a agenda plebiscitária deverá se voltar para questões de comportamento social, de hábitos e costumes, assim como segurança pública e autodefesa individual. É bom lembrar de sua frase: “se depender de mim, todo cidadão terá uma arma de fogo dentro de casa”, num país que detém o recorde mundial de mortes por

arma de fogo. E é bom lembrar que boa parte de seus apoiadores espera medidas de moralização da sociedade.

Bolsonaro fustigar as instituições independentes, uma vez que não conseguirá controlá-las. Deixará de escolher o Procurador Geral da República indicado pela categoria, nomeará ministros do STF alinhados com suas causas morais, e se a crise política e social se agravar, soltará a tigrada e sinalizará com carta branca para a ação dos agentes de segurança. Haverá alvos prioritários, provavelmente aqueles que seus eleitores recém-saídos do armário gostariam de ver alvejados. Continuará ativo nas redes sociais e o ralo do whatsapp continuará escoando mentiras, mensagens de ódio e manipulação. E da indústria de fake news que alimentou sua campanha, é provável que haja um caixa 2 a pagar. Resta saber o que fará com a grande mídia, ator decisivo na democracia brasileira contemporânea.

O Chavismo solapou as bases da democracia venezuelana ao conspurcar o Legislativo e o Judiciário, ao mesmo tempo em que se servia da mobilização direta das massas populares. Como outros analistas têm apontado, estaremos mais próximos da Venezuela com Bolsonaro do que estivemos durante todos os governos petistas. Como questionou recentemente seu filho, haveria reação popular se um ministro do STF for preso?

Além disso, é conhecida a estratégia de governantes fracos internamente de recorrerem à beligerância externa como forma de compensar suas fragilidades. O contexto regional sul-americano encerra possibilidades neste sentido. Seria algo absolutamente inusitado, é verdade, tendo em vista a tradição diplomática e de política externa brasileira, mas inusitado também é a eleição de um candidato com as inclinações e contradições de Bolsonaro.

Por fim, mas não menos importante, nos dois primeiros cenários Bolsonaro terminará seu mandato. Neste terceiro, parodiando o filósofo Thomas Hobbes, sua vida será "solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta." Ao final, sem desprezar a tragédia, nonada.

Estes três cenários são hipotéticos. O futuro, se houver, dirá qual deles há de prevalecer. Mas enquanto isso, observe os sinais do presente. Eles indicarão para qual deles estamos sendo levados. Somente espero que não indiquem a ponta da praia, nem para mim, nem para você ou nenhum de nós.

---

**ROGÉRIO BASTOS ARANTES** – Professor Doutor do DCP-USP. Possui graduação em Ciências Sociais (1990), Mestrado (1994) e Doutorado (2000) em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Dedicou-se ao estudo das Instituições Políticas.



Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.