

COALIZÃO OU COLISÃO: O PAPEL DO PERFIL PRESIDENCIAL PARA A SÍNTESE TEÓRICA DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

Rafael Silveira e Silva¹

<https://orcid.org/0000-0001-7014-6935>

Celina Pereira²

<https://orcid.org/0000-0003-1566-7767>

Denilson Bandeira Coêlho³

<https://orcid.org/0000-0003-0125-4347>

Resumo: O Brasil tem observado períodos de alta instabilidade e fragilidade nas relações entre Executivo e Legislativo, impondo um novo desafio para interpretar o presidencialismo. Neste artigo, defende-se que a explicação do sistema brasileiro pode ser melhor concebida por meio de um constructo teórico sistêmico, formado pela junção de diferentes abordagens, com destaque para o delineamento de um conjunto de habilidades e competências observadas ao longo dos mandatos presidenciais. Assim, propõe-se o desenvolvimento de um *framework* dialógico baseado em recurso heurístico e metáfora comparativa aplicado a eventos de competições automobilísticas, permitindo-se ilustrar e melhor compreender o perfil dinâmico e desafiador de sistemas presidencialistas multipartidários.

Palavras-chave: Coalizões; Framework; Presidencialismo multipartidário; Perfil presidencial.

Recebido em: 02/05/2022

Aceito em: 15/10/2022

¹ Doutor em Ciência Política (UnB), professor e pesquisador do Instituto Brasileiro de Educação Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e pesquisador associado do IPOL/UnB. E-mail: rafael.silva@idp.edu.br

² Doutoranda em Ciência Política (UnB). E-mail: celina.pereira.mj@gmail.com

³ Doutor em Ciência Política (UFPE), Pós-Doutor pela University of Texas, professor do IPOL/UnB. E-mail: denilsonbc@unb.br

Revista Teoria & Pesquisa, v. 31, n. 1, 2022, p. 80-103.

COALITION OR COLLISION: THE ROLE OF THE PRESIDENTIAL PROFILE FOR THE THEORETICAL SYNTHESIS OF BRAZILIAN PRESIDENTIALISM

Abstract: Brazil has observed periods of high instability and fragility in the relations between the Executive and the Legislative branches, imposing a new challenge to interpret presidentialism. In this article, it is argued that the explanation of Brazilian political system can be better conceived through a systemic theoretical construct, formed by the combination of different approaches, with emphasis on the delineation of a set of skills and competences of Presidents observed during throughout the terms of office. Thus, we propose the development of a dialogic framework based on heuristic resources and comparative metaphor applied to the events of automobile competitions, allowing to illustrate and better understand the dynamic and challenging profile of multiparty presidential systems.

Keywords: Coalitions; Framework; multiparty Presidentialism; Presidential profile.

COALICIÓN O COLISIÓN: EL PAPEL DEL PERFIL PRESIDENCIAL PARA LA SÍNTESES TEÓRICA DEL PRESIDENCIALISMO BRASILEÑO

Resumen: Brasil ha observado períodos de alta inestabilidad y fragilidad en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, imponiendo un nuevo desafío para interpretar el presidencialismo. En este artículo, se argumenta que la explicación del sistema político brasileño puede ser mejor concebida a través de una construcción teórica sistémica, formada por la combinación de diferentes enfoques, con énfasis en la delimitación de un conjunto de habilidades o competencias observadas de los presidentes durante a lo largo de los mandatos. Así, proponemos el desarrollo de un marco dialógico basado en el recurso heurístico y la metáfora comparativa aplicada a eventos de competencia automovilística, que permita ilustrar y comprender mejor el perfil dinámico y desafiante de los sistemas presidenciales multipartidistas.

Palabras-clave: Coaliciones; Estructura; Presidencialismo multipartidista; Perfil presidenciales.

1. Introdução

Nos últimos anos, o Brasil tem passado por uma sequência de crises políticas, marcadas por alta instabilidade e profunda fragilidade institucional. Considerada a era pós-redemocratização, o momento possui precedentes apenas ao período do *impeachment* de Collor, em 1992. Sobretudo a partir de 2014, observa-se intensificação do conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo, com a transferência do centro decisor do Congresso para o Planalto e o recuo do Executivo no seu indelegável papel de produtor de políticas públicas.

Há autores que acreditam que o sistema presidencialista, por si só, explicaria parcialmente a instabilidade da democracia em alguns países da América Latina (CHEIBUB; PRZEWORSKI, 2004). De todo modo, não por acaso a figura presidencial é central nos estudos que abordam os padrões latino-americanos de presidencialismo. As tradicionais análises institucionalistas ou a sobreposição de crises sociais e econômicas revelam-se também insuficientes para dar conta da complexidade do fenômeno na região.

Neste trabalho, defendemos que i) é possível apresentar uma síntese teórica que relacione as explicações tradicionalmente estabelecidas como rivais e ii) além das abordagens institucionalistas tradicionais, é possível incluir um *framework* explicativo, um enfoque ainda pouco explorado na Ciência Política Brasileira: o do perfil presidencial.

A literatura trata o presidencialismo de coalizão basicamente sob duas abordagens que estão relacionadas, em alguma medida, com a própria evolução histórica do modelo brasileiro no tempo. Até o governo Itamar Franco, os argumentos descreviam nosso sistema político brasileiro como muito vulnerável, gerador de altos custos de governabilidade e tendente à paralisia decisória, em virtude da combinação explosiva de suas instituições (ABRANCHES, 1988; MAINWARING, 1997; AMNES, 2003).

Logo nos primeiros anos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), novas pesquisas foram estimuladas para entender o comportamento oposto às explicações teóricas até então vigentes. Desse modo, ganhou tração a corrente teórica centrada nas ferramentas de coordenação entre o Executivo e o Legislativo, responsáveis por assegurar a governabilidade no presidencialismo multipartidário brasileiro. Assim, os poderes presidenciais e as normas procedimentais seriam capazes de matizar o potencial desestabilizador da combinação de regras (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995; LIMONGI, 1998; SANTOS, 2003; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005; PEREIRA; MELO, 2012). Essa onda explicativa manteve-se predominante de FHC até meados do governo Dilma, período a partir do qual os primeiros sinais de desequilíbrio foram notados, e que redundaram nos acontecimentos dos últimos anos no Brasil.

Com um cenário maculado pela queda da confiança na classe política, as eleições de 2018 tiveram como pano de fundo a polarização e a narrativa antissistema. Venceu o até então improvável candidato Jair Bolsonaro, que mantinha uma carreira parlamentar longa, mas de pouca expressão, tendo captado boa parte do descontentamento popular como alguém de fora do sistema e que enfrentaria a chamada "velha política".

Ao inicialmente rejeitar a prática de governar por coalizão, própria da gramática do *Revista Teoria & Pesquisa*, v. 31, n. 1, 2022, p. 80-103.

sistema político brasileiro, o novo Presidente negava-se a dividir poder, compartilhar decisões e negociar com os diversos atores. Sem concretizar uma “nova política” ou avançar com suas agendas, Bolsonaro terminou por demonstrar completa inaptidão em lidar com a crise causada pela pandemia da Covid-19, e, por fim, rendeu-se às condutas que tanto criticou, recorrendo à formação de uma coalizão de emergência com os partidos tradicionalmente conhecidos por “centrão”.

Como acionar a literatura sobre o sistema político brasileiro para explicar a recente crise político-institucional? Qual a capacidade explicativa das correntes vigentes? É possível conciliá-las na busca da compreensão da complexidade do fenômeno?

Além dos fatores contextuais de cada momento – como crises externas, catástrofes e os perfis políticos apresentados pelo cenário partidário –, é possível observar características próprias das diferentes presidências. Chama a atenção a centralidade do elemento pessoal ou individual na liderança da Presidência da República. O perfil presidencial parece ter sido determinante, gerando diferentes resultados sob as mesmas bases institucionais.

Desse modo, pode-se agregar uma terceira linha teórica, ainda não devidamente apropriada pela literatura política como possibilidade explicativa do presidencialismo de coalizão. Trata-se de uma vertente que ressalta o conjunto de competências comportamentais dos Presidentes da República.

Defende-se aqui que a compreensão do presidencialismo multipartidário pode ser mais bem concebida por meio de um constructo teórico sistêmico, formado pela junção de abordagens. Nesse sentido, para dar conta da complexidade do sistema político nacional, o *framework* seria composto por fatores como ambiente institucional, mecanismos de gerenciamento e de coordenação da coalizão, perfil e comportamento político. Apostamos, portanto, na complementaridade entre as linhas, e não em suposta divergência ou alternância, como os ciclos históricos podem eventualmente reforçar.

Nosso objetivo é contribuir para o reposicionamento do atual debate teórico e a consolidação dos esforços já empregados para desvendar o presidencialismo multipartidário. Para tanto, faremos uso do recurso heurístico da metáfora, comparando a dinâmica que envolve o automobilismo com o funcionamento do sistema político brasileiro.

2. Automobilismo e presidencialismo: conexões metafóricas

Metáforas são expressões ubíquas do pensamento, da comunicação, da ação, enfim, da vida cotidiana. Um dos fatores fundamentais para explicar a funcionalidade de metáforas na comunicação científica é a concretização do pensamento teórico com a criação de imagens instrutivas para a compreensão de um fenômeno.

Segundo Turner (2014), além de recursos de inovação, as metáforas também são instrumentos que mobilizam a emoção humana e, portanto, exercem um efeito retórico, uma função argumentativa na linguagem porque transmitem valores. Thomas e Turner (2011) indicam, por exemplo, a metáfora como veículo de promoção do que eles denominam *joint attention*, ou seja, de uma cena comum e familiar experienciada rotineiramente (domínio-fonte), como forma de ajudar a ler a aplicação teórica (domínio-alvo).

Revista Teoria & Pesquisa, v. 31, n. 1, 2022, p. 80-103.

Dessa forma, a partir da premissa sobre o uso de metáforas, pretendemos alcançar um *joint attention*, estabelecendo referências simples a partir do exemplo concreto e, assim, alcançar o *blending* ou combinação entre as três abordagens teóricas para a geração de um único *framework* que ofereça respostas sobre o presidencialismo. A metáfora proposta para a nossa argumentação é a do automobilismo.

Por que o automobilismo? Trata-se de um esporte cujos resultados dependem de muitos fatores objetivamente observados. Embora as figuras de maior destaque sejam os pilotos, cujo talento dá as feições do show e eleva a chance de sucesso, ganhar corridas ou campeonatos depende de uma considerável gama de variáveis, que passam pelas características da equipe (do potencial do carro, *staff* multidisciplinar de profissionais como o chefe da equipe, engenheiros, mecânicos, técnicos de informática, etc.), pelas características e desafios dos circuitos, até as condições climáticas durante os eventos. Dessa forma, ao gerenciamento e à cooperação dentro da equipe devem-se somar o talento dos pilotos para superar adversários em diferentes condições.

Diversos resultados são possíveis. Sabe-se que nem sempre as escolhas são as melhores, que piloto e equipe não conseguem o melhor “acerto” do carro, e as condições climáticas podem criar desafios enormes até para os mais habilidosos.

Não se pode ignorar ainda que bons pilotos podem não estar nas melhores equipes, prejudicando seu desempenho, assim como boas equipes não conseguem fazer milagres quando seus pilotos são apenas medianos ou inconsequentes. E, mesmo se tudo estiver de acordo com as expectativas, pilotos talentosos em boas equipes podem sofrer adversidades não totalmente controláveis, prejudicando seu desempenho.

Essa natureza complexa e multifacetada mostra que o esporte automobilístico pode apresentar semelhanças com a dinâmica do presidencialismo de coalizão brasileiro. No caso, o automobilismo será nosso “domínio-fonte”, enquanto o presidencialismo multipartidário será o “domínio-alvo”, de maneira que possamos realizar o *joint attention* que comece a levantar algumas referências que façam sentido.

Quadro 1. Automobilismo e Presidencialismo: referências para o sentido da metáfora

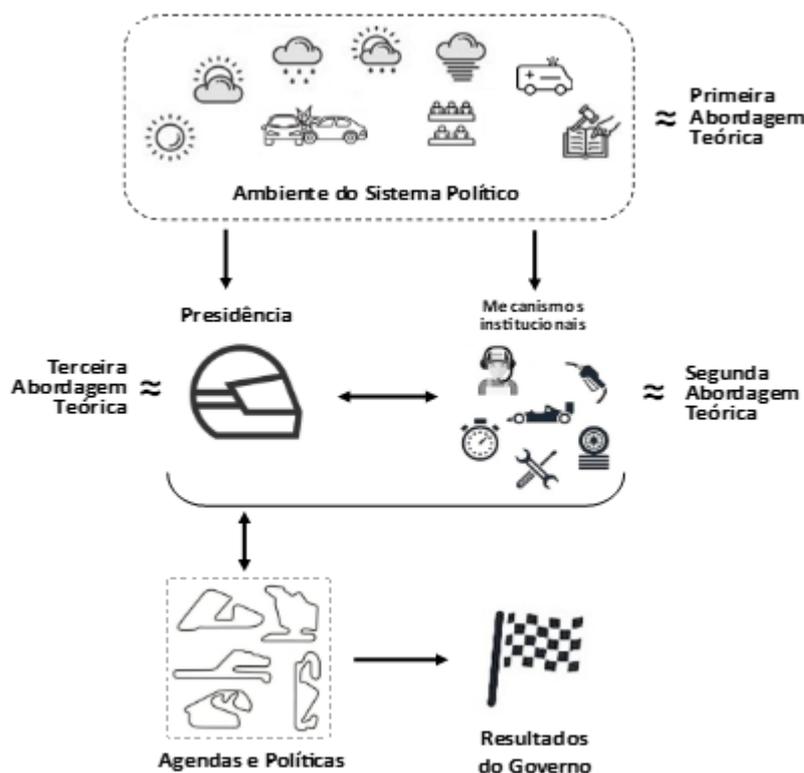
Automobilismo	Presidencialismo
O sentido do automobilismo é seu caráter competitivo e de performance	A permanente competição política e concorrência pelo poder (reeleição, fazer sucessor, partido se manter estruturado, etc) impulsiona a performance dos Presidentes
A permanente existência de campeonatos motiva a performance de pilotos e equipes	A regularidade de eleições e a disputa partidária impulsionam a atuação dos Presidentes (para se reeleger, fazer seu sucessor, seu partido manter/aumentar a bancada no Congresso, vencer eleições locais etc)

Cada piloto tem seu estilo de pilotar e de interagir com sua equipe	Cada Presidente tem um perfil – uma história, uma carreira, sua (s) ideologia (s) e visão de mundo, além de uma dinâmica própria de lidar com seus apoiadores
Cada equipe é formada por chefes de áreas e por um grande staff de trabalho	O Presidente dispõe de equipe de colaboradores formada por sua assessoria, Ministros próximos e partidos e quadros da coalizão de apoio
Cada equipe tem equipamentos e tecnologias para concorrer	O Presidente dispõe dos instrumentos institucionais para governar
Cada circuito demanda determinado acerto do equipamento e estratégia para melhor guiar o veículo	Cada mandato possui agendas próprias de governo e desafios que surgem por força das circunstâncias e das necessidades
O clima meteorológico é fator relevante e desafiador para piloto e equipe	Situações exógenas , como conjunturas internacionais e circunstâncias econômicas , bem como contextos construídos a partir dos resultados eleitorais , impõem “climas” específicos desafiadores
O sucesso do piloto é dado pela sua competitividade , por sua performance , por suas vitórias , pelo prestígio junto ao público e à sua equipe e por sua reputação perante os adversários	Sucesso presidencial vem pela governabilidade , pelos resultados das políticas públicas , mantendo-se no poder (reeleição) ou como político influenciador
Regras regulam o campeonato , delimitando a atuação dos pilotos e equipes	Regras constitucionais e legais são controladas pelo Legislativo, Judiciário e demais órgãos de controle externo

Fonte: elaboração própria.

Para uma metáfora funcionar, não é preciso esgotar as referências com a realidade ou desvendar todos os vínculos que repliquem os matizes do fenômeno que estamos procurando explicar. O recurso heurístico pretende facilitar a assimilação da proposta da junção das abordagens teóricas já existentes. Neste artigo, buscaremos realizar um *blending* teórico para composição de um *framework* mais completo.

Figura 1. Aplicação da Metáfora automobilística ao Presidencialismo de coalizão



Fonte: elaboração própria.

A partir dos desafios de pilotos e equipes, é possível estabelecer três abordagens que podem explicar as chances de sucesso, que, em ordem de abrangência seriam (i) o *ambiente que condiciona a competição*, formado pelos desafios impostos pelo clima, pelas regras do campeonato ou de qualquer fator exógeno aos esforços da equipe e do piloto; (ii) os *mecanismos e instrumentos da equipe*, como a composição do *staff*, a qualidade de seus técnicos e das opções comerciais e tecnológicas que definem a competitividade do carro, a capacidade de tomada de decisão dos líderes (chefes e engenheiros-chefe, por exemplo); e (iii) o *piloto*, com suas competências (talento, destreza, controle emocional, rapidez de raciocínio, resistência física, entre outras).

Cada uma dessas dimensões possui uma realidade própria, mas somente sua conjunção mutuamente ajustada produz os resultados almejados. A ideia do *blending* é justamente estabelecer a relação entre as três linhas teóricas por meio da metáfora, compondo, assim, um único construto explicativo.

Nas seções seguintes vamos detalhar cada abordagem, procurando alinhar o argumento teórico com a metáfora automobilística.

3. A metáfora e o lugar de cada abordagem explicativa

As diferentes variáveis explicativas sofreram movimentos de maior ou menor ênfase no decorrer do desenvolvimento dos estudos legislativos. Governos são bem ou mal-sucedidos por diversas métricas. Na proposta aqui apresentada, o sucesso ou fracasso não está relacionado apenas à sua estabilidade/governabilidade, mas à sua capacidade de entrega de políticas públicas. Esses atributos reverberam inclusive na possibilidade de o governo se reeleger, ou eleger candidatos que recebam seu apoio, por exemplo.

Sem aprofundar nos critérios para avaliação de governos, vamos considerar que, tal como ocorre no automobilismo, os resultados dependem da confluência de três dimensões reais do mundo do sistema político, e que são explicadas por cada abordagem teórica.

3.1 Primeira abordagem: ênfase no ambiente do sistema político

Esta abordagem será considerada como uma primeira camada da composição teórica, o ponto de partida para compreender os diferentes ambientes em que o exercício do presidencialismo de coalizão é operado.

Para representar essa onda explicativa, propõe-se que o sistema político brasileiro forneça um cenário visualizado tal como o que as equipes de automobilismo se deparam no período da preparação e ao longo do campeonato, de acordo com cada circuito. Nesse caso, estamos falando de aspectos inicialmente compreendidos como exógenos à vontade de pilotos e equipes, ou que dificilmente são passíveis de gestão, como as regras e a estruturas – representadas pelas normas fixadas pela Federação Internacional de automobilismo (FIA), as o conjunto de regras que regula o campeonato, os próprios concorrentes, as condições do clima, acidentes e outras circunstâncias desafiadoras em cada *grand prix*.

No presidencialismo de coalizão, a fragmentação partidária é um dado de contexto, autorizado pelas regras do jogo, que impõe a costura de uma maioria, muitas vezes até composta por forças políticas muito distintas, até ideologicamente distantes. O Executivo possuiria baixa liberdade para recomposição de forças por meio de reforma ministerial, sem que se ameacem as bases de sustentação.

A coalizão, por sua vez, seria inconstante e frágil, tornando permanente o perigo da formação de coalizões de veto no parlamento, o que conduziria à paralisia decisória e à ruptura da ordem política. O “dilema institucional” brasileiro, portanto, faria do Presidente um permanente refém do Congresso, embora eleito diretamente (ABRANCHES, 1988).

A paralisia decisória decorreria, assim, de processos de intensificação e dispersão de preferências e de fragmentação dos recursos políticos, o que estimula a formação de coalizões de veto *ad hoc* e dificulta a formação de maiorias governativas estáveis, levando ao impasse permanente.

Mainwaring (1997) também chama a atenção para a difícil combinação das instituições políticas brasileiras, defendendo que essa junção não seria suficientemente compensada pelos poderes presidenciais. Na mesma linha, para Ames (2003), as crises de governabilidade no *Revista Teoria & Pesquisa*, v. 31, n. 1, 2022, p. 80-103.

Brasil decorreriam do conjunto de instituições disfuncionais, particularmente a representação proporcional em lista aberta, a existência de grandes distritos e as baixas barreiras à entrada de partidos.

Assim, os líderes partidários não conseguiriam controlar suas bancadas que acabariam por “vender” sua cooperação pelo preço e forma que mais lhes convêm. Assim, o sistema travaria pela elevação do custo e pela qualidade do processo decisório, que exige do Executivo benesses clientelistas e fisiológicas para o andamento dos seus projetos e a alteração do *status quo* (AMES, 2003).

Mais recentemente, Limongi, Almeida e Freitas (2015) sintetizaram que, ao contrário da lógica dos governos parlamentares, as coalizões costumam ser “grandes, heterogêneas, destituídas de conteúdo programático” e, portanto, extremamente frágeis e não confiáveis “em situações de crise”.

A mais significativa contribuição dessas e de várias outras pesquisas foi o mapeamento dos limites impostos pelos resultados político-eleitorais. Esta abordagem teórica procurou dar ênfase ao contexto de formação das coalizões, que no Brasil são permanentemente desafiadoras, produzindo, assim, conclusões predominantemente pessimistas e categóricas sobre os resultados do presidencialismo. Seria como prever que, antes mesmo de a competição iniciar, um piloto, ao escolher tal ou qual equipe, com certeza não ganharia corridas e muito menos o campeonato.

Atribuímos essa postura à tentativa de uma prescrição mais normativa para o sistema brasileiro, algo como um “dever-ser”, levando a um choque natural com as avaliações do presidencialismo ao longo dos mandatos posteriores. Mas ainda existe espaço, mesmo que mais lento, para mudanças em elementos integrantes das regras do jogo do sistema político e no panorama em que o presidencialismo irá operar, tal como ocorre no automobilismo, cujas normas passam por revisões periódicas para manter o espetáculo, a competitividade e a segurança dos pilotos.

No âmbito de recentes movimentos acerca da reforma política, ocorreu a aprovação das cláusulas de desempenho, marcadas pela perda do direito ao Fundo Partidário e ao tempo gratuito de rádio e TV para partidos que não alcançaram, em 2018, uma bancada de pelo menos 9 deputados ou um desempenho mínimo de 1,5% dos votos válidos para deputado federal distribuídos em pelo menos 9 estados com, ao menos, 1% de votos em cada um deles. Esse mecanismo poderá causar profundas mudanças no cenário de hiperfragmentação partidária, o que demandará novas leituras sobre o novo ambiente de constituição de coalizões.

Outro aspecto referente às regras que condicionam o ambiente do presidencialismo diz respeito à jurisdição constitucional e ao Judiciário como ator controlador e observador das ações dos demais poderes. Novamente, recorrendo à metáfora aqui utilizada, o paralelo poderia ser feito com a FIA (Federação Internacional do Automóvel), que regulamenta as regras do esporte, impactando diretamente na dinâmica dos campeonatos e nos resultados das competições.

Desde o final da década de 1990, um campo promissor de agendas de pesquisa tem avaliado o peso do sistema de justiça nas relações políticas (CASTRO, 1996; VIANNA, 1999; ARANTES, 2002; MACIEL; KORNER, 2002; CARVALHO, 2004; TAYLOR e Da ROS, 2008). Esses

estudos centraram atenção sobre a cúpula desse poder, com seu papel político cada vez mais perceptível nas democracias contemporâneas.

Na esteira do fenômeno da judicialização, o Judiciário aplica, modifica, reconstrói ou torna inválidas normas, para se tornar um fator que potencialmente modifica o ambiente no qual deve percorrer o Presidente da República. Chama-se a atenção para o debate que ressalta a existência de um papel político do Poder Judiciário, notadamente no procedimento de composição do Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do qual o Executivo pode influenciar o perfil decisório daquela corte, com o objetivo de evitar ou solucionar problemas que lhe escapam da gestão do governo.

O apelo do automobilismo está na forma de controle e de vencer desafios com as máquinas e em como extrair delas o melhor desempenho. Em uma corrida, o ambiente interfere, mas o que mais interessa não é o clima ou a mudança de regras por parte da associação de automobilismo. Todos desejam ver a competição e como ela se desenrola. Seguiremos, assim, para a segunda abordagem.

3.1.1 Segunda abordagem: ênfase nos mecanismos institucionais

A segunda camada da composição teórica foi impulsionada por pesquisas e explicações amplamente estimuladas pelo sucesso presidencial de FHC, a despeito de todas as indicações contrárias da geração anterior de pesquisadores. Os esforços acadêmicos foram mobilizados em sentido inverso: como explicar o sucesso presidencial em um ambiente multipartidário e heterogêneo?

Surge daí o foco nas chamadas “bases institucionais do presidencialismo de coalizão” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995; 1998), enfatizando os diversos mecanismos que dotam o Presidente de poderes de legislar e de instrumentos de coordenação capazes de atuar no ritmo dos trabalhos legislativos e, portanto, ser bem-sucedido na condução da sua própria agenda. É uma abordagem calcada na importância das instituições como forças mobilizadoras da capacidade de agregação de preferências, ou seja, na constituição e na manutenção de uma coalizão forte de apoio.

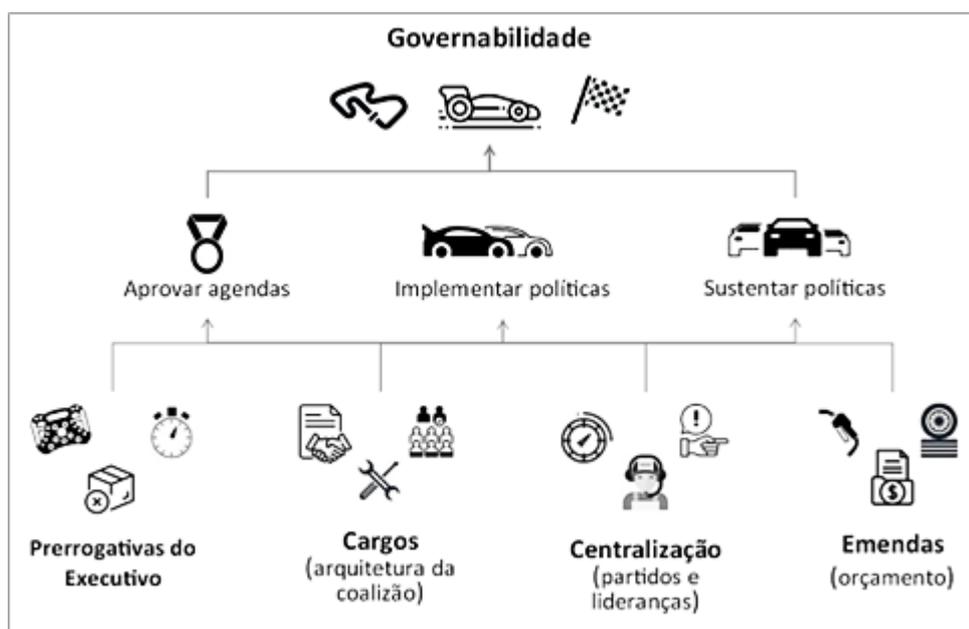
Limongi, Almeida e Freitas (2016) constatam que o debate sobre estabilidade institucional no Brasil sofre uma reviravolta a partir de meados dos anos 1990, quando o foco sai da tese da ingovernabilidade e da paralisia decisória para a uma discussão sobre o funcionamento da democracia. Esta segunda abordagem reúne argumentos de que o sistema possui instrumentos que promovem a coordenação da ação entre o Executivo e o Legislativo, de modo a evitar o imobilismo institucional e viabilizar a condução do governo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995, 1998; SANTOS; 2003; PEREIRA, POWER; RENNÓ, 2005; PEREIRA; MELO, 2012).

Esses instrumentos sintetizariam o “poder de agenda” do Presidente, ou seja, sua capacidade de determinar quais propostas serão consideradas pelo Congresso Nacional e, mais importante, quando e em que circunstâncias elas serão analisadas. Tal poder de agenda é um dos requisitos para conferir ao Executivo competitividade no campeonato político. Essa prerrogativa incorporaria tanto características operacionais do Estado quanto sua dimensão

decisória, que engloba as características das coalizões de sustentação do governo, das relações Executivo-Legislativo e do sistema partidário, assim como a capacidade de liderança e coordenação do governo para atingir resultados. Tal competitividade pode ser traduzida por governabilidade.

Fazendo as conexões com a nossa metáfora, a segunda abordagem trata da estruturação e da qualidade da equipe, pois desenvolve a articulação dos elementos da governabilidade ou competitividade do carro/equipe, tal como podemos visualizar na figura 2:

Figura 2. Mecanismos institucionais e governabilidade



Fonte: elaboração própria.

Um piloto dispõe de um conjunto de instrumentos e dispositivos que um carro oferece para a melhor performance ao dirigir. No automobilismo, o comando do volante define não apenas os rumos para melhor percorrer um circuito, mas uma configuração do equipamento para equilibrar a performance conforme o trecho percorrido. Existem sistemas de comunicação com os boxes para orientar os cuidados e a estratégia para possibilitar o exercício da escolha do piloto. Enfim, o piloto tem à sua disposição muitos recursos e prerogativas inerentes à sua função. Fazendo a transição da metáfora para o presidencialismo, Pereira e Melo (2012) entendem que a chave para a funcionalidade no sistema partiria de um Executivo constitucionalmente poderoso com a capacidade de ser proativo e reativo, ou seja, mudar o *status* e evitar iniciativas contrárias aos seus interesses.

Tal como o piloto no automobilismo, nosso sistema compreende que os Presidentes necessitam de desenvoltura para guiar a máquina pública, ou seja, precisa ter condições para exercer suas escolhas, suas agendas de políticas. A Constituição de 1988 dotou o chefe do Executivo de competências no processo legislativo, como a iniciativa exclusiva de apresentar proposições legislativas em diversos temas, apresentação de emendas constitucionais, edição de medidas provisórias, solicitação de pedidos de urgência na tramitação de projetos e o

exercício do poder de veto. Trata-se de instrumentos que indicam tanto o direcionamento, como o ritmo do governo.

Reconhece-se a relevância que uma equipe tem no sucesso de um campeonato de automobilismo. Saber escolhê-la e contratá-la pode definir não apenas seus melhores parceiros, mas também seus adversários. É nesse sentido que se sustenta a vinculação da formação da equipe com a construção da coalizão de apoio ao governo. No caso brasileiro, a moeda para essa “contratação” está em grande parte localizada na ocupação dos espaços disponíveis na estrutura administrativa, isto é, à arquitetura da coalizão. Assim, a possibilidade do exercício do poder pela ocupação de cargos no governo representa recurso importante que também orienta as condutas. E essa parceria será melhor quanto mais disciplinado for o comportamento parlamentar.

Ao analisar a disciplina da base nas votações entre 1989 e 1998, Amorim Neto (2000) conclui que ela se comportava positivamente quando a composição dos gabinetes presidenciais era proporcional às cadeiras ocupadas pelos partidos no Congresso. Assim, na lógica do sistema, a distribuição e o peso das funções dentro da equipe têm de observar melhor a proporcionalidade. Em outra pesquisa, Amorim Neto, Cox e MacCubbins (2003) reforçam a noção de que a sintonia das agendas de governo com a consistência na composição partidária na formação do governo encontra consistência na dominância que as agremiações possuem nos trabalhos legislativos (“carteis legislativos”), formando um governo realmente majoritário.

Mas, também, para tudo isso funcionar, precisa-se de coordenação. Toda equipe no automobilismo busca aliar técnica e engenharia do veículo com estratégia e táticas correspondentes a cada circuito e à desenvoltura dos adversários. Nesse sentido, ganham relevância as figuras dos chefes e engenheiros-chefe de equipes, que coordenam e centralizam as decisões, aglutinando esforços dos demais integrantes na melhor preparação do carro.

Essas figuras de coordenação também são replicadas na realidade do presidencialismo. Fazendo uso de instrumentos institucionais disponíveis, os Presidentes não negociam individualmente com parlamentares, mas com partidos e maiorias. O governo possui, portanto, ferramentas de intervenção nos trabalhos legislativos, e os líderes partidários seriam os elos capazes de disciplinar o comportamento de seus membros em Plenário. Logo, a atuação na arena legislativa seria previsível e consistente (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; SANTOS, 2003).

Nessa perspectiva, os Presidentes e os líderes partidários possuem instrumentos centralizadores eficazes de controle da agenda parlamentar, permitindo superar problemas de ação coletiva e de negociação inerentes ao fragmentado Legislativo brasileiro. Novas regras regimentais atualizadas e aprovadas logo após a promulgação da Constituição de 1988 conferiram direitos aos líderes dos partidos em relação aos deputados considerados individualmente. As lideranças passaram a ter as prerrogativas de determinar a agenda do plenário, representar todos os membros do seu partido no Legislativo, restringir alterações e votações separadamente e nomear e substituir membros de comissões (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

Por fim, as equipes precisam de recursos para funcionar, e seu montante deve ser cuidadosamente empregado para manter sua competitividade e a motivação interna de seus integrantes, garantindo que as possibilidades de sucesso sejam devidamente apropriadas por

todos. É nesse sentido que entra o quarto eixo desta abordagem explicativa: o papel das emendas orçamentárias.

Ao analisarem o processo orçamentário, Pereira e Mueller (2002) afirmam que, embora essas verbas representem baixos valores em relação à totalidade do orçamento, elas são suficientes para promover o êxito eleitoral e a sobrevivência política dos parlamentares que integram a coalizão. Trata-se, portanto, de um custo necessário para que o Executivo fortaleça a garantia de governabilidade sob o presidencialismo de coalizão. Os autores concluem que os mecanismos institucionais que conferem ao Executivo elevado controle sobre o orçamento contrabalança os possíveis efeitos desestabilizadores decorrentes do sistema eleitoral, partidário e federativo.

O otimismo gerado pelas explicações oferecidas pelas bases institucionais consolidou-se por um conjunto significativo de novas pesquisas que confirmaram e legitimaram sua eficácia. A aprovação da maioria dos projetos do Executivo nos anos subsequentes a 1994 passou a percepção de que o próprio sistema proveria mecanismos que garantissem a governabilidade, permitindo a superação das adversidades do ambiente político e das pressões das demandas sociais e econômicas. Segundo Pereira e Melo (2012), a estabilidade do sistema estaria bem ancorada nos bens de troca institucionalizados para garantir a cooperação da coalizão, chegando a afirmar que a fragmentação partidária, *a contrário sensu*, teria sido fator chave para alcançar a eficiência a partir dos compromissos estabelecidos entre as partes.

Toda essa abordagem foi amplamente aplicada nas pesquisas e manteve robustez dos argumentos explicativos. Mas os resultados começaram a ficar contraditórios a partir de Dilma Rousseff, em que se evidenciaram fortes dificuldades para a organização coalizões e a condução das agendas, mesmo dispondo de todos os instrumentos institucionais à sua disposição. Tratou-se de um desgaste da teoria?

Se observarmos a abordagem de forma absoluta, como capaz de explicar todos os movimentos presidenciais, incluindo os mais recentes, ela se torna frágil. A visão explicativa otimista se sustentou pela premissa da capacidade de operação e de controle do Presidente sobre os instrumentos à sua disposição. Seria prudente imaginar que as bases institucionais funcionassem como mecanismos automáticos, capazes de responder com eficiência e eficácia a todos os desafios “ambientais”?

Voltando-se à metáfora, é como se as equipes fossem estruturadas para conduzir carros com inteligência artificial: a bem-sucedida seria aquela que construísse o melhor carro autômato, prescindindo do papel humano do condutor. Verificamos que os autores foram levados a não dar um tratamento teórico acerca desse aspecto. O ambiente político-partidário não se manteve constante, assim como todos os desafios exógenos impostos, como crises econômicas, sociais, externas, denúncias de corrupção e até detenção de lideranças políticas.

Alguns autores flertaram com uma visão mais contingencial e estratégica dos mecanismos institucionais, indicando um manejo adequado ao perfil presidencial. Quando Rennó (2006) conclui que a relação Executivo-Legislativo nunca aconteceu nos mesmos moldes desde a redemocratização, já indicava existência de diferentes matizes sobre os usos dos instrumentos institucionais e ambientes políticos enfrentados pelos Presidentes. O autor chama a atenção para o fato de que o processo político “é muito mais individualmente dirigido

do que institucionalmente constrito" (RENNÓ, 2006).

Por outra parte, Raile, Pereira e Power (2010) propuseram a "equação da governabilidade", ressaltando a interdependência e integrando a ocupação de cargos com o uso das emendas parlamentares para elevar a chance de barganha, por meio de estratégias que respondessem a fatores contextuais e temporais. Os autores adotam a expressão "caixa de ferramentas" para demonstrar que há uma variação perceptível entre diferentes governos acerca do uso desses instrumentos para conseguir atingir o mesmo fim. Diferentes estilos, comportamento contingencial e estratégico... e uma equação a ser resolvida. Todos esses achados deixaram implícita a ideia de que alguém precisa operar tudo isso.

Com a recente mudança das regras do orçamento secreto e das emendas individuais e de bancada, o Congresso passou controle inédito sobre os recursos orçamentários, o que certamente vai mexer nas regras do jogo, tornando o Executivo ainda mais vulnerável ao governo do Parlamento.

A ênfase sobre as instituições transpareceu uma noção de "funcionamento autorregulável" dos mecanismos. Daí a perplexidade no campo dos estudos legislativos nestes tempos mais recentes. Por isso, a conexão com outras abordagens é fundamental para construir respostas e garantir o espaço explicativo de cada uma delas. É preciso incluir a atenção para o piloto. Os dispositivos não possuem razão de existir sem que haja o elemento central para que se conquiste pontos, vitórias e campeonatos. Alguém precisa concretizar o potencial que a máquina possui, operar as bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Afinal, quem é o piloto? Qual é o seu estilo? Ele acelera rumo à coalizão ou à colisão?

3.1.1.1 Terceira abordagem: resgatando o perfil e a capacidade dos agentes

A verificação de que o presidencialismo de coalizão oferece grande amplitude de ação para o chefe do Executivo leva a um desafio sobre a percepção de seus padrões de comportamento, de aferir o perfil de quem realiza as estratégias. Lassance (2015) enfatiza que os Presidentes são os principais responsáveis por criar expectativas, sinalizar oportunidades e implementar políticas de desenvolvimento. Os padrões de governança diferem muito de um para o outro e guardam consonância com seu perfil gerencial, seu grau de ativismo e manejo de incentivos e restrições.

Nossa terceira abordagem explicativa considera que o perfil dos atores presidenciais importa no presidencialismo de coalizão. Não há campo de estudos consolidados no Brasil acerca dessa corrente. Na literatura norte-americana, existe um apelo maior para a manutenção de estudos que buscam interpretar os Presidentes, especialmente a linha de classificação e de construção de rankings de desempenho, em uma vertente predominantemente behaviorista. À medida em que a complexidade institucional das Presidências cresceu nas últimas décadas, a capacidade do Presidente como articulador e gestor passou a ser determinante para seu desempenho.

Chama a atenção o trabalho de Barber (1972), que propôs uma classificação que considera a personalidade presidencial com base no caráter, na visão de mundo e no estilo. Com a forte onda neoinstitucionalista, pesquisas do tipo não prosperaram. Não obstante,

argumentando que a base institucional do poder dos Presidentes norte-americanos não é fonte exclusiva da efetividade e do sucesso do seu governo, Neustadt (1990) voltou a enfatizar a importância dos estudos sobre perfil presidencial. O poder e o sucesso do Presidente não derivariam unicamente da autoridade constitucional e da força do comando, mas da construção da liderança pela capacidade de persuasão e de negociação. Este autor destaca que o poder de persuasão, de convencimento ou de barganha é potencializado pela reputação profissional e pelo prestígio público.

Fazendo um contraponto ao trabalho de Neustadt (1990), Kernell (1997) enfocou em como Presidentes transformaram seu relacionamento com os membros do Congresso. Ao invés de apenas negociar, os Presidentes cada vez mais promovem suas políticas apelando para o público (*going public*), envolvendo-se rotineiramente nessa tática para fortalecer suas agendas legislativas, especialmente em face da mídia eletrônica e das redes sociais. Portanto, *going public* significaria o uso estratégico de apelos públicos para influenciar agendas e resultados de políticas, trocando o esforço de persuasão junto aos atores políticos pela sensibilização emocional do público, buscando a legitimação e a adesão populares para pressionar os agentes do sistema.

Aparentemente, existe um pressuposto equivocado de que a análise da personalidade não se relacionaria com a base institucional do poder presidencial. Para Lyons (1997), a relevância das instituições não torna obsoleta a abordagem sobre personalidade presidencial; ao ignorá-la, uma interessante possibilidade de uma base complementar para a modelagem institucionalista estaria sendo afastada.

Em função dos diversos constrangimentos institucionais, como o sistema de freios e contrapesos, e de todo o arcabouço jurídico-político que dá sustentação à Presidência, pode ser difícil perceber como a personalidade do Presidente gera efeitos nos *outputs* políticos, uma vez que ele não governa sozinho. E é esse justamente nosso argumento fundamental: compreender o papel do Presidente no manuseio da ampla caixa de ferramentas à sua disposição; fazendo associação à metáfora, é buscar aferir o talento e performance do piloto, juntamente à estrutura de sua equipe, para investigar o alcance de certos resultados.

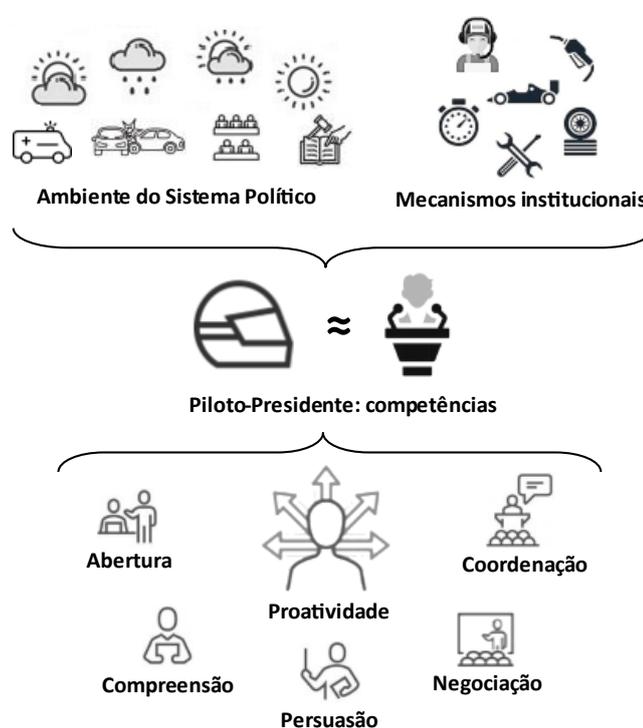
Tal concepção ganha materialidade na medida em que se observa a evolução de um processo de institucionalização da Presidência, oferecendo ao "núcleo central" estrutura e aparato de assessoria, cujo propósito é o de reduzir os custos de transação decorrentes de governos de coalizões multipartidárias (SIAVELIS, 2010). Para Alesandro *et al* (2013), centro de governo é o núcleo de apoio ao chefe do Executivo nas funções de coordenação política e técnica, planejamento estratégico, monitoramento dos programas e comunicação, atuando na promoção e articulação com os partidos, com as organizações da sociedade civil, grupos de interesse e a opinião pública.

Percebe-se, no entanto, que os estudos sobre centro de governo ainda enfatizam o aspecto institucional desta organização da Presidência, deixando nas entrelinhas o *modus operandi* dessa estrutura e pendente uma pergunta: que elementos traduzem o tratamento dado pelo Presidente ao centro de governo?

Para uma avaliação mais dinâmica do presidencialismo de coalizão e formulação da proposta integradora com as diferentes abordagens mais consagradas, torna-se relevante vincular capacidades individuais dos Presidentes para completar o quadro explicativo.

Que competências precisam ter os pilotos para obterem sucesso? Dentre as várias características, podemos destacar coragem, concentração, competitividade, regularidade, trabalho em equipe, disposição para o diálogo com os diversos atores, abertura para a escuta, flexibilidade para mudança de posição, capacidade de acertar e de explorar os recursos do carro, gerenciamento de compromissos e cobranças, etc. Esses predicados conferem reputação, prestígio e demonstram capacidade de liderança. Assim, propomos replicar esse exercício para indicar um conjunto de competências dos “pilotos” do Executivo.

Figura 3. Competências Presidenciais e seus vínculos com o presidencialismo



Fonte: elaboração própria.

Para interpretar e mapear um Presidente, ao invés de enquadrá-lo em categorias fixas, que são limitantes diante da variedade de situações e da rápida dinâmica que um mandato pode abarcar, decidimos relacionar, a partir dos insumos trazidos pela literatura, uma série de capacidades que um chefe do Executivo precisa desenvolver para lidar com seus desafios e com sua máquina. Assim, propomos que a 3ª abordagem utilize a 1ª e a 2ª como balizas para o elenco das competências mais destacadas para o exercício da Presidência. A abordagem do perfil presidencial seria uma camada analítica adicional para constituir o *framework* teórico, e as competências devidamente apropriadas para lidar com cada mecanismo institucional. Adicionalmente, destacaremos o centro de governo como mais um desses mecanismos, dado sua função de respaldo às decisões do Presidente para que sejam utilizados os instrumentos que tem à disposição.

A primeira competência seria a *Proatividade*, ou a aptidão de eleger as agendas de

governo, de apresentar iniciativa em escolher e de propor políticas, de solucionar ou antecipar problemas e de responsabilizar-se pelas opções oferecidas. É a capacidade de manter o protagonismo e os eixos de atenção da sociedade e dos demais atores políticos sobre suas propostas, fazendo valer o lugar de *first mover* dos debates.

Em seguida, sugerimos duas habilidades que refletiriam um nível de sensibilidade relativamente ao ambiente social. A primeira seria a competência da *Abertura*, que é a capacidade de criar e de ampliar canais de recepção e de acolhimento de demandas sociais e do sistema político, especialmente da própria coalizão, demonstrando predisposição em levá-las em consideração. A segunda competência neste feixe é a *Compreensão*, entendida como a aptidão de interpretar a realidade e seu contexto, de perceber as necessidades sociais e dos demais atores políticos para obter os insumos necessários à busca de soluções e alternativas. *Compreensão* não demanda conhecimento de causa do Presidente, algo que uma eficiente estrutura de assessoramento pode oferecer. Não obstante, a experiência política prévia pode ser um importante ativo para fortalecer essa habilidade.

As outras três competências estão integradas pela legitimação e construção de apoios às causas presidenciais. Inicialmente, indicamos a capacidade de *Persuasão*, tal como defendeu Neustadt (1990), que seria a aptidão de convencer por argumentos e evidências, tanto grupos da sociedade, formadores de opinião, quanto os atores políticos e a burocracia. A *Persuasão* implica diferentes estratégias de comunicação, de exposição de intensões ou de utilização de outros recursos que sensibilizem terceiros. Outra competência vinculada à comunicação é a *Coordenação*, ou seja, a aptidão de expressar com clareza os propósitos e as estratégias de atuação do governo no âmbito do Poder Executivo e Legislativo, expressando a sintonia e a sinergia com os colaboradores diretos do Presidente e com a base de apoio. E, por fim, a *Negociação*, que é a competência que reflete a disposição, a flexibilidade e a capacidade de realizar as trocas para obter os apoios necessários para a governabilidade.

Não há como dissociar essas competências, mas seu exercício pode demandar diferentes expressões para cada uma delas. Por exemplo, quando o Presidente não apresenta capacidade de persuasão suficiente, pode compensar essa deficiência com elementos de negociação ou de troca. Esse movimento é típico de governos que investem predominantemente em patronagem. Do contrário, quando o exercício da *Persuasão* for bem realizado, a Presidência poderá ficar um pouco mais aliviada no peso e no custo das negociações. Ambas as habilidades devem vir acompanhadas da *Coordenação*, de modo que os esforços sejam devidamente equilibrados entre todos os colaboradores.

Na análise de governos passados, é mais fácil reunir evidências e análises consolidadas que ilustram o exercício dessas capacidades. Em mandatos recentes ou em exercício, essa tarefa tem de ser mais bem ponderada com os fatos ainda em consolidação, para que se possa observar o desenrolar do presidencialismo de coalizão no curto prazo. Ressalta-se novamente um aspecto fundamental para abordar perfis presidenciais: preservar o valor das evidências e a não qualificação de um Presidente em "bom" ou "ruim", de modo a manter a análise sobre sua performance em termos de governabilidade e, em decorrência, do alcance de seus objetivos.

No exercício de aplicação que faremos, selecionaremos o primeiro mandato de FHC e a gestão de Bolsonaro (ainda em andamento), entre 2019 e 2021, com o objetivo de mostrar como é possível obter pelo *framework* elementos analíticos para avaliar diferentes dimensões

do Presidencialismo. Este mandato de FHC foi o que impulsionou fortemente a crença de que a existência das instituições oferecia equilíbrio ao presidencialismo. Por outro lado, o mandato em curso de Bolsonaro é o que indica ter oferecido maior conjunto de desafios. A figura 4 sintetiza a associação dos mecanismos institucionais com as competências mais relevantes para melhor acioná-los.

O “piloto” FHC lançou mãos de todas as potencialidades que lhe foram permitidas, com destaque para o uso frequente de medidas provisórias com sucessivas republicações, porém sem abrir mão de outros instrumentos legislativos. A agenda, predominantemente econômica (privatizações e ajuste das contas públicas) e administrativa (reforma do Estado), foi definida desde as eleições, e o sucesso no combate à inflação forneceu legitimidade e respaldo para que o Presidente convencesse seus aliados sobre a necessidade de ampla apresentação de propostas ao Parlamento, consagrando a hipótese da delegação legislativa ao Presidente. Ela foi devidamente construída tendo em vista o equilíbrio alcançado na distribuição de cargos e da barganha com as emendas orçamentárias dos parlamentares, garantindo um equilíbrio entre diferentes perfis de parlamentares (baixo e alto clero).

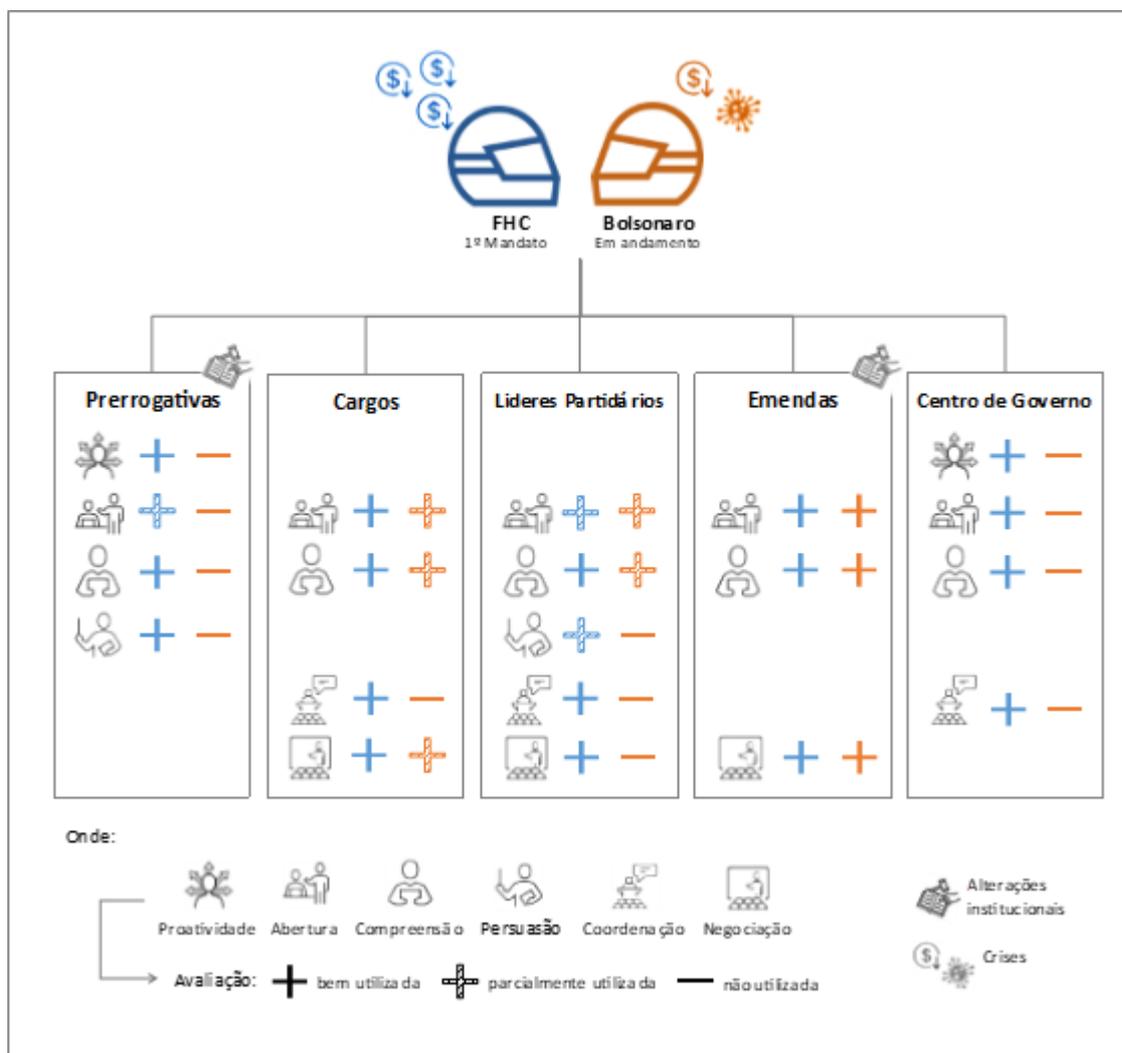
Durante o 1º mandato de FHC, os líderes cuidaram de garantir o protagonismo legislativo do Presidente, tendo menos voz sobre os termos específicos das propostas, embora tivessem bom espaço de manifestação de demandas ao Planalto. Essa relação também se refletiu na ausência de deliberação dos vetos presidenciais, ampliando o espaço de poder presidencial. Também se destaca que o centro de governo teve impulso institucional a partir de FHC. A construção das propostas era bem compartilhada pela rede de colaboração formada dentro do governo, tendo as estruturas do centro de governo como importantes *hubs* para alinhar a coordenação e a troca de informações, bem como a sintonia política com a coalizão.

O capital político do governo estava expresso no resultado da avaliação do Real e do presidente, restaurando as forças políticas desgastadas em função da entrada precoce da reeleição na pauta e pelo ataque à equipe econômica, principalmente por conta da crise dos bancos (ABRANCHES, 2018).

Relativamente aos problemas externos, FHC enfrentou várias crises internacionais (Crise Cambial Mexicana e dos “Tigres Asiáticos”) e um desequilíbrio do sistema bancário. O Presidente contornou essas crises tendo sido beneficiado pela sinergia da sua equipe econômica e vinculado as soluções propostas à agenda de governo que já estava em curso. Os sinais positivos quando tratamos de governabilidade e presidencialismo de coalizão são inequívocos, mas partiram exatamente do manejo do instrumental à sua disposição. FHC foi um “piloto” que conseguiu várias vitórias, mesmo em condições climáticas adversas, mostrando capacidade de acerto do carro e espírito de equipe⁴.

⁴ Nossa análise se limita a observar o manejo do Presidencialismo de coalizão, e não pretende avaliar os governos.
Revista Teoria & Pesquisa, v. 31, n. 1, 2022, p. 80-103.

Figura 4. Comparação de perfil: FHC (1º mandato) versus Bolsonaro



Fonte: elaboração própria.

Por sua vez, o “piloto” Bolsonaro, quase 25 anos depois, já não tinha exatamente os mesmos instrumentos de FHC. Se no automobilismo algumas regras são modificadas para diminuir a velocidade dos carros ou garantir mais equilíbrio entre os competidores, no sistema político isso também pode ocorrer. Ao longo desses anos, as regras para utilização de medidas provisórias impuseram restrições, procurando reequilibrar poder com o Legislativo. No mesmo sentido, o Congresso retomou as deliberações dos vetos e impôs mudanças no processo orçamentário das emendas parlamentares (emendas impositivas no orçamento). Tais aspectos, em si, já exigem ainda mais habilidade presidencial na condução do governo.

Bolsonaro, desde a eleição, já apregoava ruptura com o sistema político, indicando claramente sua indisposição em operar os instrumentos institucionais. Evitou formar uma base de apoio formal, preferindo, por exemplo, aliar-se com frentes parlamentares temáticas, e buscou ocupar vários cargos do governo com militares das Forças Armadas ou pessoas com vínculos ideológicos muito parecidos com os seus. Essa tendência personalista também se refletiu nas lideranças partidárias, cuja escolha não apresentava conexão clara com um desejo

de apoio dos partidos.

O estilo presidencial também se refletiu no centro de governo, que perdeu muito espaço na coordenação das ações, não tendo voz ativa na coordenação das demais pastas ministeriais. Tornou-se mero reflexo do perfil, das escolhas e da dinâmica de trabalho do Presidente. O comando e a autoridade são elementos recorrentes nas manifestações do Chefe do Executivo, diminuindo em muitos os espaços de competências como *Abertura*, *Compreensão* e *Persuasão*. As insatisfações não são respaldadas em evidências, provocando alta rotatividade em áreas relevantes, como ficou registrado recentemente no Ministério da Saúde, da Justiça, da Defesa e em várias áreas do Ministério da Economia.

As agendas de governo sofrem inúmeros retrocessos movidos pela coordenação deficiente, o que também repercute na evidente dificuldade em lidar com crises, como a da pandemia do Covid-19. O sucesso em algumas agendas de governo é atribuído ao próprio Congresso Nacional (Reforma da Previdência, por exemplo), enquanto o governo, mesmo fazendo uso indiscriminado de MPs, sofre derrotas em taxas muito acima da média histórica.

Recentemente, o Presidente assinalou a formação de aliança com partidos do "Centrão", numa tentativa de conter iniciativas de processo de *impeachment*, flertando com a indicação de cargos que liguem integrantes de governo e Congresso. Essa guinada sobre sua estratégia de ocupação dos postos refletiu outro tipo de competência, não necessariamente ligada ao exercício do manejo das instituições do presidencialismo: o da sobrevivência política. O único instrumento que parece ter sido explorado por Bolsonaro é o uso de competências para efetuar emendas ao orçamento.

Enfim, o "piloto" Bolsonaro é aquele que visualiza que seu talento é o único fator que pode acarretar o sucesso da equipe; ignora as comunicações de rádio, atribui todos os erros ao equipamento ou ao clima da corrida; entende ser o próprio dono da equipe, com poderes de demissão do engenheiro, do projetista, ou de qualquer outro que não esteja completamente sintonizado com seus interesses. Para alguns, as derrapagens ou pneus furados fazem parte do show, ou compactuam com a ideia de que o piloto está sofrendo sabotagem da equipe, da direção da prova, da transmissão da TV, e qualquer outro argumento que desonere seus equívocos. O espetáculo, que deveria ser da boa constituição de uma coalizão, na verdade, mostra-se como o retrato do desastre do seu manejo, levando ao sério risco de em uma colisão.

Em publicação realizada antes em novembro de 2018, Arantes previu 3 cenários possíveis caso Bolsonaro fosse eleito: i) aderir ao presidencialismo de coalizão, ii) adotar um autoritarismo legal ou iii) fazer um governo errante. (Arantes, 2018) Digamos que o Presidente flertou com os três cursos de ação, até se estacionar no primeiro, sucumbindo à lógica de funcionamento do modelo.

4. Considerações finais

O fenômeno da instabilidade política é altamente complexo e o presidencialismo de coalizão sofre fortemente essa injunção, que tem repercutido inclusive sobre as próprias explicações. Em geral, a literatura disputa espaços explicativos com rivalidade, mas a produção do conhecimento não se dá apenas por mudança de paradigmas a partir da lógica kuhniana. Ou então, sob outro ponto de vista, a dinâmica da substituição de teses pode ser convertida pela conjunção de elementos teóricos preexistentes, daí podendo surgir uma nova explicação.

Esse foi o objetivo deste artigo, que buscou evidenciar a possibilidade de uma síntese das explicações do presidencialismo brasileiro, destacando que existem mais ingredientes de convergência e associação do que aspectos divergentes. Obviamente que nosso espaço não nos permitiria reservar um rastreamento mais amplo de todas as importantes contribuições integrantes de cada abordagem, impondo-nos o registro de apenas alguns estudos representativos de cada corrente.

Além de propor um diálogo entre as duas perspectivas clássicas que divergem sobre a estabilidade do sistema, defendeu-se neste artigo a consideração de uma terceira abordagem, que leva em conta o conjunto de competências exigidas para o exercício da Presidência da República. Tal como as instituições e os instrumentos de coordenação, o estilo de governança dos Presidentes e de sua equipe importa.

Acerca dos estudos sobre o perfil presidencial, nossa proposta procurou enfatizar o conjunto de competências presidenciais que favorecem o manejo dos instrumentos institucionais. Obviamente, cada uma daquelas aqui escolhidas pode ter origem e lógica próprias, como o passado político, o histórico da carreira dentro dos partidos e em cargos eletivos, como enfatiza, por exemplo, o recente estudo de Inácio e Llanos (2020). Mas, para um esboço de mapeamento dos fatores explicativos do presidencialismo de coalizão para cada mandato, entendemos que nossa sugestão permanece aplicável e em sintonia com as demais abordagens. Exercícios semelhantes serão muito bem-vindos relativamente aos demais Presidentes. E, claro, críticas e aprimoramentos.

A busca da utilização da metáfora do automobilismo foi relevante não apenas para ilustrar e comparar elementos reais e teóricos, mas também para fortalecer a enorme síntese proporcionada pela soma das teorias. A complementaridade entre elas tornou-se nítida na medida em que os cenários, as instituições e os comportamentos, que são facilmente percebidos no mundo dos campeonatos automobilísticos, também foram encaixados e associados no âmbito das três perspectivas, sustentando o argumento de que visões apriorísticas do presidencialismo de coalizão acabam fatalmente com prazo de validade significativamente curto. Do mesmo modo, espera-se que a concertação teórica aqui proposta também contribua para a análise de outros presidencialismos multipartidários na América Latina, dado que os países da região compartilham diversas características semelhantes.

Muitos pilotos passaram para a história do automobilismo sem ao menos terem vencido competições, seja pelos feitos admiráveis, sejam pelos graves acidentes. E muito foram campeões e não passam de coadjuvantes na história. Com o presidencialismo, a gravação nos registros é ainda mais contundente, pois todos os Presidentes farão parte da história, cada qual com a oferta do seu legado ao país. No longo prazo, uns se consolidam como estadistas, uns são resgatados e tem sua imagem revitalizada, e outros farão parte dos traumas e dos

dolorosos aprendizados coletivos. Enfim, o legado da coalizão pode ser o da colisão.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**. Revista de Ciências Sociais, vol. 31, n. 1, 5-34, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio. (2018). **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ALESANDRO, Martín.; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. **The role of the Center of Government**: a literature review. Washington: IDB. (Technical Note, n. 581), 2013.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Dados**, v.43, n.3, 479-519, 2000.
- AMORIM NETO, Octávio; COX, Gary; MACCUBBINS; Mathew. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998. **World Politics**, 55(4), 550-578, 2003.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo (SP): Sumaré, 2002.
- ARANTES, Rogério Bastos. (2018). Três cenários para Bolsonaro. **Jota** [online], 2018.
- AVRITZER, Leonardo.; MILANI, Carlos; BRAGA, Maria do Socorro. **A ciência política no Brasil: 1960-2015**. Rio de Janeiro, FGV/ABCP, 2016.
- BARBER, James (1972). **The Presidential Character**: Predicting Performance in the White House. 2nd Edition. London: Prentice Hall International Inc, 1972.
- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, n. 23. Curitiba (PR): UFPR, 2004.
- CASTRO, Marcus Faro de. O supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 11, n. 34. São Paulo (SP): ANPOCS, 1996.
- CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Government Coalition and Legislative Effectiveness under Parliamentarism and Presidentialism. **British Journal of Political Science**, vol. 34, p 259-285, 2004.
- INÁCIO, Magna M. **Entre Presidir e Coordenar**: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. In 3o Encontro Latino-Americano de Ciência Política. Campinas, 2006.
- INÁCIO, Magna M.; LLANOS, Mariana. **Presidential Pathways and Profiles**. In: Rudy B. Andeweg; Robert Elgie; Ludger Helms; Juliet Kaarbo; Ferdinand Müller-Rommel. (Org.). **Presidential Pathways and Profiles**. 1ª Ed. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- Revista Teoria & Pesquisa*, v. 31, n. 1, 2022, p. 80-103.

- KERNELL, Samuel. *Going public: New strategies of presidential leadership* (3rd ed.). Washington, DC: CQ Press, 1997.
- LAKOFF, George; JOHNSON, Mark. (2002). **Metáforas da vida cotidiana**. São Paulo: EDUC; Mercado de Letras, 2002.
- LASSANCE, Antonio. **Governança presidencial e desenvolvimento**: o poder dos Presidentes. Em PEIXOTO, J. *Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, n.76, 17-41, São Paulo, 2006.
- LIMONGI, Fernando.; FIGUEIREDO, Argelina. O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte. **Novos Estudos Cebrap**, nº 38, março, 1995.
- LIMONGI, Fernando; TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia; FREITAS, Andréa. **Da sociologia política ao (neo) institucionalismo**: 30 anos que mudaram a ciência política no Brasil. IN: *A Ciência Política no Brasil 1960-2015*, p. 61-92. FGV Editora, Rio de Janeiro, 1 ed., 2016.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n.44, 81-106, 1998.
- LYONS, Michael. **Presidential Character Revisited**. **Political Psychology**. vol. 18, N. 4. Lund, 1997.
- MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova**, n. 57. São Paulo (SP): CEDEC, 2002, 113-133, 2002.
- MAINWARING, Scott. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. University of California, San Diego, 1997.
- NEUSTADT, Richard. **Presidential power and the modern presidents**. New York: The Free Press, 1990.
- PEREIRA, Carlos.; MELO, Marcus André. The Surprising Success of Multiparty Presidentialism. **Journal of Democracy**. 23 (3), 156-70, 2012.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento estratégico no presidencialismo de coalizão**: as relações Entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v.45, n. 2, p. 265-301, 2002.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. J.; RENNÓ, Lucio. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. **Journal of Politics** 67(1): 178-200, 2005.
- RAILE, Eric D, PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, p. 323-334, 2010.
- RENNÓ, Lucio. **Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil**: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? in L. Avritzer e F. Anastasia (orgs.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.
- SANTOS, Fabiano. **Em defesa do Presidencialismo de Coalizão**. Em HERMAN, K.; MORAES, F. *Revista Teoria & Pesquisa*, v. 31, n. 1, 2022, p. 80-103.

Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, p. 19-38, 2003.

SIAVELIS, Peter. **Formal and Informal Organization of the Executive Branch in Chile**. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Buenos Aires, 2010.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, v. 51, n.4. Rio de Janeiro, 825-864, 2008.

THOMAS, Francis. N.; TURNER, Mark. **Clear and simple as the truth**: writing classic prose. New Jersey: Princenton University Press, 2011.

TURNER, Mark. **The origin of ideas**: blending, creativity and the human spark. Oxford: Oxford University Press, 2014.

VIANNA, Luis Jorge Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha e BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.