

# O Governo Bolsonaro e a Conjuntura Política Pré-Eleitoral

---

Fernando Guarnieri  
Argelina Figueiredo

## Resumo

Nas eleições presidenciais de 2018, o espaço político brasileiro se tornou bidimensional. Menos por conta de mudanças nas preferências do eleitorado e mais por uma estratégia de campanha bem-sucedida de Jair Bolsonaro. Sua campanha deu saliência à dimensão sociocultural, que agrega temas como identidade de gênero, igualdade racial, “lei e ordem”, entre outros, que passou a ter o mesmo peso na decisão do voto que a dimensão econômica, que dominou o debate durante as décadas de 1990 e 2000. Se a introdução de uma nova dimensão favoreceu Bolsonaro nas eleições, ela fez com que entrasse em conflito com um legislativo institucionalmente unidimensional. Neste artigo mostramos como esse conflito levou à configuração de forças que disputarão as eleições de 2022.

## Abstract

In the 2018 presidential elections, the Brazilian political space has become two-dimensional. Less because of changes in voter preferences and more because of a successful campaign strategy by Jair Bolsonaro. His campaign gave salience to the sociocultural dimension, which aggregates themes such as gender identity, racial equality, “law and order,”

among others, which now has the same weight in the voting decision as the economic dimension, which dominated the debate during the 1990s and 2000s. If the introduction of a new dimension favored Bolsonaro in the election, it brought him into conflict with an institutionally unidimensional legislature. In this article we show how this conflict led to the configuration of forces that will contest the 2022 elections.

## Introdução

**E**m seu discurso de posse, o presidente recém-eleito Jair Bolsonaro pregava “um verdadeiro pacto nacional entre a sociedade e os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”, ao mesmo tempo afirmava que se pautaria pela “vontade soberana” daquele “movimento cívico, [que] cobriu-se de verde e amarelo, tornou-se espontâne[o], forte e indestrutível, e nos trouxe até aqui”<sup>1</sup>. Falava em contar com o apoio do Congresso Nacional à sua agenda e prometia valorizar o parlamento, mas também falava no “chamado das ruas” e em colocar “o Brasil acima de tudo e Deus acima de todos”.

Esse discurso, contrapondo as “ruas” ao sistema político, revelava a tensão básica que marcaria sua gestão, tensão essa que o levou a oscilar entre o conflito e a cooperação com os demais poderes durante todo seu governo, predominando o conflito com recuos estratégicos que lhe permitiam ganhar fôlego para uma nova agressão e cuja solução desenhava o cenário em que se desenrolarão as próximas eleições.

Bolsonaro se elegeu atacando a política e os políticos tradicionais e defendendo uma pauta ultraconservadora, mas para aprovar sua agenda dependia do apoio do Congresso majoritariamente formado por políticos tradicionais que, embora de perfil conservador, não eram, na média, tão conservadores quanto ele e sua base.

---

1 O discurso de posse pode ser acessado em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/leia-a-integra-do-discurso-de-bolsonaro-na-cerimonia-de-posse-no-congresso.shtml> (último acesso em 14/04/2022).

Para governar e aprovar sua agenda de alteração do *status quo*, Bolsonaro, como outros governantes minoritários, deveria formar uma coalizão legislativa ou uma coalizão de governo<sup>2</sup>. No primeiro caso ele buscaria o apoio de outros partidos sem que estes viessem a fazer parte do governo ou então, o que está mais próximo do que se passou, buscaria conseguir o apoio de parlamentares individualmente à sua agenda, apoio este que dependeria totalmente da distribuição de preferências no legislativo. Isso permitiria que ele montasse sua equipe “de forma técnica, sem o tradicional viés político que tornou o Estado ineficiente e corrupto”<sup>3</sup>. Para conseguir esse apoio, Bolsonaro teria que modificar sua agenda, tornando-a mais palatável aos partidos e congressistas cortejados. Em outras palavras, para evitar o “viés político”, Bolsonaro deveria flexibilizar sua agenda ultraconservadora.

Para preservar sua agenda e conseguir alterar o *status quo*, Bolsonaro poderia formar uma coalizão de governo, oferecendo pastas ministeriais aos partidos aliados. Esses partidos aceitariam políticas mais próximas ao ponto ideal do presidente em troca de poder participar da gestão. A base bolsonarista veria sua agenda sendo implementada em parte, mas teria que aceitar a coabitação com políticos tradicionais.

Uma terceira alternativa seria abrir mão de alterar o *status quo*, isto é, Bolsonaro poderia limitar sua agenda radical à atuação interna de seus ministérios, governando por decreto. Poderia culpar o sistema por abrir mão da “missão de restaurar e de reerguer nossa pátria”. Deste modo, Bolsonaro poderia manter seu discurso antissistema, colocar a

---

2 A diferença entre coalizões legislativas e de governo é apontada, entre outros, por José Cheibub (2007:17) que chama atenção para o fato de que a ausência de uma coalizão de governo, isto é, a participação dos membros da coalizão no ministério, não implica automaticamente a falta de cooperação entre executivo e legislativo. Diferentes partidos, de acordo com suas posições, podem apoiar agenda do governo sem coordenação entre eles, o que configura uma coalizão legislativa. Por ex. o FHC não precisou incorporar na coalizão os pequenos partidos de direita, porque eles já votavam favoravelmente os principais pontos da agenda do governo. O que não ocorreu com Lula e Dilma.

3 Discurso de posse, ver nota 1.

culpa nos outros poderes por suas omissões e contentar sua base ao livrar o país das “amarras ideológicas” no âmbito da administração pública. Por outro lado, correria o risco de se isolar e entrar em conflito com as demais forças políticas, o que poderia custar sua própria sobrevivência política.

Nas próximas seções pretendemos mostrar que Bolsonaro adotou estas três estratégias em diferentes momentos de seu mandato e que essas estratégias definiram as alianças políticas em torno das quais a disputa eleitoral de 2022 se dará. A ênfase na atuação do presidente como fator explicativo da dinâmica eleitoral se deve à premissa de que a corrida presidencial estrutura as demais disputas<sup>4</sup>. Veremos que os protagonistas dessa disputa surgem da reação às estratégias de Bolsonaro, veremos como, uma vez definidos os protagonistas, as alianças nos estados foram forçadas e, por fim, o que esperar das próximas eleições.

## **Antecedentes: Agenda governamental e competição eleitoral**

**A** competição eleitoral no Brasil obedece de forma rigorosa a Lei de Duverger (DUVERGER, 1980 [1951], GUARNIERI, 2015). As disputas majoritárias têm um efeito redutor no número de competidores e temos quase sempre entre dois e três candidatos viáveis. Nas disputas proporcionais, a fragmentação partidária é favorecida pela combinação de distritos com magnitude alta, a proximidade com as eleições majoritárias e um território vasto e heterogêneo<sup>5</sup>. A esses fatores, soma-se a possibilidade de coligações eleitorais<sup>6</sup>.

---

4 A ideia de que a disputa nacional no Brasil estrutura as demais pode ser encontrada em autores como Melo (2010), Limongi (2010) e Borges (2015). Fora do Brasil, essa ideia já estava presente em trabalhos como o de Schlessinger (1965).

5 Sobre os efeitos do sistema eleitoral no sistema partidário ver Odershook e Shvetsova (1994), Amorim Neto e Cox (1997) e Cox (1997).

6 Sobre o impacto das coligações na fragmentação ver Calvo et al. (2015) e Limongi e Vassalai (2018).

As disputas majoritárias, em todos os níveis da federação, se dão sempre entre dois blocos. Os protagonistas são aqueles que, por motivos históricos, possuem uma massa de eleitores fiéis e/ou que oferecem políticas mais próximas à preferência da maioria dos eleitores. Partidos desprovidos destes dotes se dividem no apoio a um ou outro destes protagonistas.

Se as regras eleitorais levam a disputas bipartidárias, um espaço ideológico unidimensional gera um equilíbrio com os dois partidos propondo políticas próximas ao ponto ideal do eleitor que ocupa a posição mediana neste espaço (DOWNS, 2013[1957]). No Brasil, até as eleições de 2018, essa dimensão única dizia respeito ao papel do Estado como indutor do desenvolvimento, com o PSDB como defensor de políticas fiscais mais contracionistas e o PT com políticas mais expansionistas.

Enquanto a disputa no Brasil se manteve unidimensional, esses dois partidos dominaram o cenário e as alianças se davam em torno deles. O PT dominou a esquerda desta dimensão, enquanto a direita foi dominada pelo PSDB. Os dois partidos se alteraram no poder adotando políticas que se diferenciavam mais em grau.

Em política, todo equilíbrio é instável<sup>7</sup>. Esta instabilidade cria oportunidades estratégicas para os atores. Para um desafiante quebrar um duopólio uma estratégia é a introdução de uma nova dimensão no espaço da competição política<sup>8</sup>. Nas eleições de 2018, Bolsonaro fez exatamente isso ao ativar no eleitorado a saliência da dimensão sociocultural<sup>9</sup>.

---

7 William Riker (1980) defendia que o desequilíbrio era inerente ao sistema eleitoral majoritário. Esse desequilíbrio seria explorado por políticos hábeis. A análise das estratégias empregues por esses políticos ficou conhecida com *herestética*.

8 Elmer Schattschneider (1975), mostrou a vantagem estratégica da introdução de novas questões, ou dimensões, na política. A saliência destas questões e seu impacto no voto é objeto de estudo na ciência política desde o clássico *Voting* de Berelson et al. (1986[1954]). O impacto da introdução de novas dimensões na competição entre partidos é explorada por Roemer (2009).

9 O caráter multidimensional da política e, mais especificamente, a emergência de uma dimensão “sociocultural”, que combina a pauta conservadora com um nativismo e a valorização da ordem, é objeto de estudo principalmente na Europa que tem isto o crescimento de partidos, principalmente de extrema direita, que salientam esta dimensão. Ver a respeito Evans et al (2013).

Isso pode ser visto ao se examinar o voto dos evangélicos. Enquanto nas eleições de 2010 e 2014 não havia diferença estatisticamente significativa em como esse segmento se dividia entre PT e PSDB, em 2018 o grosso do voto evangélico foi para Bolsonaro. Em outras palavras, se nas eleições de 2010 e 2014 a religião não era tão bom preditor de voto, em 2018 ela passou a ser, o que indica a relevância da dimensão sociocultural.

Bolsonaro vence as eleições de 2018 roubando votos do PSDB, com uma pauta liberal na economia e conservadora nos costumes. No seu discurso de posse termos como “ideologia de gênero”, “ordem”, “mérito”, “crise moral” apareciam com tanta frequência quanto “sustentabilidade das contas públicas”, “reformas estruturantes”, “confiança” e “produtividade”.

O aumento da saliência da dimensão sociocultural também mexeu com o equilíbrio das eleições estaduais, tanto para governador quando para o Senado. Treze partidos elegeram governadores contra nove em 2014, com partidos outrora nanicos, como PSL e PSC, conquistando cinco estados. No Senado, dos 32 candidatos a reeleição apenas oito foram eleitos e o número de partidos com cadeiras na casa saltou de 18 em 2014 para 22 em 2018.

Nas eleições para a Câmara dos Deputados a renovação também foi alta com 244 candidatos reeleitos, o que significa 47,56% do total de deputados. Destes, 141 eram estreantes. Os partidos que mais cresceram foram aqueles com políticas na dimensão sociocultural, como o PSL, que passou de 8 para 52 deputados e o PRB que subiu de 21 para 30.

As eleições de 2018 premiaram a estratégia bolsonarista de dar saliência à dimensão sociocultural. O Brasil teria dobrado à direita (NICOLAU, 2020). Um novo equilíbrio em torno de um eleitor/legislador mediano conservador/liberal em um espaço bidimensional teria se imposto. Para governar, bastaria a Bolsonaro adotar políticas no ponto ideal deste eleitor/legislador. Mas, não custa lembrar, na política todo equilíbrio é instável.

## O Governo minoritário e os superministros

**E**leito, Bolsonaro nomeia 22 ministros sem negociar com partidos. Dois deles, o ex-juiz Sérgio Moro e o banqueiro Paulo Guedes, são tratados pelo presidente como superministros e demonstrariam o caráter técnico do novo ministério, a ausência de “viés político”. Os dois superministros também corporificam o caráter bidimensional da agenda do presidente ao ficarem responsáveis pelas duas agendas que dominariam o primeiro ano de mandato de Bolsonaro, a Lei Anticrime de Moro e a Reforma da Previdência de Guedes.

Essas propostas deveriam passar pelo Congresso que, como vimos, teve alguma renovação, mas continuava dominado por políticos tradicionais. Na Câmara aproximadamente dois terços dos deputados já haviam exercido mandatos ou função pública. No Senado a renovação se limitou a 24 das 81 cadeiras. Esses políticos mais tradicionais fizeram carreira em um espaço político unidimensional apoiando a pauta econômica do superministro à qual ela havia sido terceirizada, e se sentiam ameaçados pela nova pauta sociocultural (e também em parte com a presença de Sérgio Moro no governo) em que eram vistos com especial desconfiança. Esses políticos elegeram as mesas diretoras da casa na nova legislatura que se iniciava junto com o mandato de Bolsonaro.

A Câmara dos Deputados elegeu Rodrigo Maia para exercer pela terceira vez o cargo de presidente da casa. Na sua primeira eleição para o cargo, Maia disputou a vaga com Rogério Rosso que representava um grupo de deputados que se unira em torno do embate do ex-presidente da casa, Eduardo Cunha, e a ex-presidente da república, Dilma Roussef, embate esse que levou ao impeachment de Dilma. Esse grupo de deputados que apoiava Cunha ficou conhecido como “centrão”.

Após derrotar o Centrão em 2016, Maia teve um papel importante na aprovação da pauta econômica do presidente tampão Michel Temer<sup>10</sup>. Maia procurou avançar uma reforma política que propunha

---

10 Teto dos Gastos, a Reforma Trabalhista e a renegociação da dívida dos Estados.

medidas que fortaleciam o poder dos partidos tradicionais e, ao mesmo tempo, pautou medidas que limitavam a agenda da “lei e da ordem”, sintetizada na operação Lava Jato que atingia cada vez mais lideranças políticas tradicionais<sup>11</sup>, que garantiram a Maia o terceiro mandato em 2019.

O governo Bolsonaro, assim como não negociou cargos ministeriais com os partidos, também não interveio na disputa pela Câmara. Como era de se esperar, Rodrigo Maia não bloqueou os projetos do governo na área econômica que se alinhavam à preferência dele e da maioria dos deputados. A reforma da previdência, principal ponto da agenda econômica de Bolsonaro no seu primeiro ano de mandato, ilustra bem isso. Maia se tornou o principal articulador da proposta do executivo na Câmara e conseguiu bem mais do que os três quintos dos votos da casa para aprová-la. O fato da proposta do governo ter sofrido emendas que levaram a uma diluição no seu impacto nas contas públicas, o que gerou algum atrito entre Maia e o superministro Paulo Guedes, não significava uma derrota do governo, mas sim a manifestação de um protagonismo do legislativo que, apenas nos resultados, se assemelhava a uma coalizão legislativa.

Também como era de se esperar, a agenda da “lei e da ordem” proposta pelo executivo e que tomou forma no chamado “pacote anticrime”, iniciativa do superministro Sérgio Moro, expoente maior do lavajatismo, sofreu a resistência de Maia. Usando seu poder de agenda, no lugar de enviar a proposta para comissões, Maia formou um grupo de trabalho para apreciá-la, o que, na prática, era uma maneira de adiar sua tramitação. Esse grupo de trabalho acabou por substituir partes importantes do texto por um texto menos “punitivista” de autoria do ex-ministro da justiça e, na época, ministro do Supremo Tribunal Federal,

---

11 Ao mesmo tempo que aprovava a cláusula de barreira e o fim das coligações, o que prejudicava pequenos partidos que, em geral, também eram os mais ideológicos, Maia foi o maior responsável pelo abrandamento do pacote anticorrupção de iniciativa do Ministério Público que tramitou na Câmara em 2016. Essas medidas favoreciam partidos e políticos dos grandes partidos tradicionais.



Alexandre de Moraes. Se no caso da reforma da previdência o texto do superministro Paulo Guedes foi apresentado na íntegra para que os deputados pudessem “melhorá-lo”, no caso do pacote anticrime os pontos mais importantes para o superministro Sérgio Moro foram retirados do texto pelo grupo de trabalho, fora da tramitação normal, com pouca possibilidade dos aliados do governo reverterem a situação.

A capacidade do presidente da Câmara de decidir o andamento da agenda legislativa do executivo e, em especial, a capacidade de Maia em bloquear a pauta sociocultural, fez com que a relação entre os dois poderes ficasse tensa. Ficava claro para o presidente que ele não conseguiria construir uma coalizão majoritária no legislativo em torno de toda sua agenda. Por mais que o executivo ainda dominasse a produção legislativa, sendo responsável por 70% da legislação aprovada, projetos caros a Bolsonaro, como a flexibilização do comércio e porte de armas, não pareciam ter chance de caminhar no Congresso.

Após 100 dias de governo Bolsonaro mostrou como pretendia resolver o conflito. Em reunião entre os chefes dos três poderes, disse que, apesar de Rodrigo Maia fazer as Leis, ele, Bolsonaro, tinha “com a caneta, muito mais poder” pois teria o poder de fazer decretos. Sua solução era desistir de vez das negociações com o congresso e executar sua pauta mais radical unilateralmente, por meio destes decretos.

## Governando por decreto e com as ruas

**N**o evento comemorativo dos 100 dias de governo, no clímax do conflito com o presidente da Câmara, Bolsonaro assinaria 18 decretos<sup>12</sup> relacionados a metas estabelecidas no começo da gestão. Entre os temas contemplados estava a limitação da participação da sociedade civil em colegiados de monitoramento e controle da gestão pública, o

---

12 Nos referimos aos atos normativos do presidente que tem caráter administrativo e que não passam pelo Congresso, embora possam ser anulados por decretos legislativos. Não confundir com Medidas Provisórias.

“ensino domiciliar” e a autonomia do banco central. A esses seguiram-se nos dias seguintes, decretos para facilitar a comercialização e porte de armas, para permitir maior controle de nomeações para cargos do governo, o que daria controle ao presidente sobre a nomeação de dirigentes das universidades públicas federais, entre mais de 300 outros decretos.

Alguns desses decretos foram derrubados pelo Congresso. Conforme Rodrigo Maia “alguns decretos derrubamos porque ele [Bolsonaro] queria governar por decreto. Derrubamos para mostrar para o presidente que Câmara e Senado não admitiriam que ele ocupasse a nossa função”<sup>13</sup>. Outros foram derrubados por ações junto ao Supremo Tribunal Federal.

Uma estimativa do Observatório do Legislativo Brasileiro<sup>14</sup> mostra que Bolsonaro, em oito meses de governo, assinou 2,5 vezes mais decretos do que Dilma e 1,3 vezes mais decretos do que Lula, no mesmo intervalo de tempo. O Congresso, que não questionou nenhum dos decretos de Dilma, viu serem propostos 15 vezes mais decretos legislativos, instrumento usado para invalidar atos do executivo, durante o governo Bolsonaro do que durante o governo Lula.

O número de Ações Diretas de Inconstitucionalidade e Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, propostas por partidos políticos contra atos do executivo subiram de 7 em 2017, para 17 em 2019 e 37 em 2020. De 81 ações desse tipo recebidas pelo STF entre 2000 e 2020, dois terços foram iniciados durante os dois primeiros anos de mandato de Bolsonaro.

O embate entre executivo e demais poderes, que deixara de se dar por meio do diálogo e negociação, acabou por ganhar as ruas. Em maio de 2019 milhares de pessoas saem às ruas por todo o Brasil contra cortes na educação propostos pelo Ministério da Educação. Dias depois mani-

---

13 Ver <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/rodrigo-maia-ele-bolsonaro-queria-governar-por-decreto>, (acessado pela última vez em 15/04/2022)

14 Ver <https://olb.org.br/o-que-a-guerra-de-decretos-diz-sobre-a-relacao-entre-congresso-e-executivo/> (acessado pela última vez em 15/04/2022)

festações pró-Bolsonaro também ganham as ruas, apoiando a reforma da previdência, o pacote anticrime, a Lava Jato e o superministro Sérgio Moro, além de fortes críticas a Rodrigo Maia, ao “centrão” e a membros do STF, como Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes.

O embate nas ruas se reflete nas redes sociais onde membros do “núcleo duro” do governo, formado pelos filhos do presidente, por assessores ligados às forças armadas e pela ala “olavista”<sup>15</sup>, passam a atacar diretamente o Congresso, o STF e a flertar com soluções autoritárias como a proposta do uso de um “novo AI-5”<sup>16</sup> feita pelo deputado federal Eduardo Bolsonaro para combater novas manifestações contra o governo.

No final de seu primeiro ano de mandato, Bolsonaro parecia perder o embate com os demais poderes. O apoio das ruas não fora tão massivo quanto o esperado por ele e, temendo a radicalização, atores importantes para a sua chegada ao poder se recusaram a participar das manifestações de maio, mostrando divisões na sua base social de apoio. Rachas no interior do governo, que levaram à saída de importantes ministros se tornaram cada vez mais frequentes. No final do ano Bolsonaro deixa o PSL, partido pelo qual se elegeu e fica sem partido. Surgem denúncias contra seus filhos e o superministro Sérgio Moro é suspeito de abuso de autoridade nos processos da Lava Jato, após áudios de diálogos dele com promotores terem se tornado públicos.

Com sua agenda ainda bloqueada, Bolsonaro vê sua militância e a si mesmo cada vez mais acuados por ações do judiciário. O STF abriu inquérito contra ataques à corte e seus ministros feitas por parlamentares, empresários e blogueiros ligados a Bolsonaro. A relatoria do inquérito

---

15 Ministros indicados por Olavo de Carvalho como Ricardo Vélez e Abraham Weintraub, na Educação e Eduardo Araújo nas Relações Exteriores.

16 O Ato Institucional nº 5 foi o mais duro instituído pela ditadura militar, em 1968, ao revogar direitos fundamentais e delegar ao presidente da República o direito de cassar mandatos de parlamentares, intervir nos municípios e Estados. Também suspendeu quaisquer garantias constitucionais, como o direito a habeas corpus.

coube ao ministro Alexandre de Moraes, o mesmo cujas propostas de reforma à legislação criminal foram usadas pela Câmara dos Deputados no lugar do pacote anticrime de Sérgio Moro.

Entre os investigados por Moraes estava membros do chamado “gabinete do ódio” estrutura montada no Palácio do Planalto para atacar opositores ao governo fabricando e disseminando informações falsas e caluniosas. O chefe deste gabinete seria Carlos Bolsonaro, vereador carioca e filho do presidente. Além de se aproximar da família de Bolsonaro, as investigações de Moraes se relacionavam com as investigações do Tribunal Superior Eleitoral que poderiam levar à cassação da chapa que elegeu Bolsonaro.

O cerco da justiça a Bolsonaro e seus filhos levaram à saída de Sérgio Moro do governo. Moro se recusava a interferir nas investigações da Polícia Federal sobre o senador Flávio Bolsonaro<sup>17</sup>. O presidente Bolsonaro passa por cima de seu superministro, primeiro substituindo o superintendente da PF do Rio de Janeiro, responsável direto pelas investigações e, depois, o próprio diretor-geral da PF. Perdeu uma das principais estrelas de seu governo e, ainda, não consegue emplacar o seu nome preferido para o comando da Polícia Federal, pois o ministro Alexandre de Moraes acatou ação do PDT suspendendo a nomeação. Ao sair do governo, Moro acusa Bolsonaro de interferência política na PF. A acusação fez com que fosse aberta mais uma investigação no STF contra o presidente.

Enquanto Bolsonaro se enfraquecia e via a rejeição ao seu governo aumentando<sup>18</sup>, o Congresso se fortalecia. O presidente da Câmara, Rodrigo Maia, diante da omissão do executivo toma a iniciativa de pausar as reformas tributária e administrativa. O congresso também aprova

---

17 A PF do Rio de Janeiro investigava movimentações financeiras atípicas de senador Flávio Bolsonaro quando era deputado estadual, suspeitas de serem fruto da apropriação de parte do salário de seus assessores à época.

18 Segundo o instituto Datafolha a proporção de pessoas que desaprovavam o governo, considerando-o ruim ou péssimo, passou de 30% nos primeiros três meses de governo para 48% após a saída de Moro.

o orçamento impositivo para as emendas parlamentares de bancada, aumentando a autonomia do legislativo frente ao executivo e engessando quase totalmente o orçamento federal.

A este quadro de tensão entre os três poderes veio se somar a chegada do novo coronavírus ao país. Enquanto a OMS decretava a pandemia e aconselhava os países a adotar o distanciamento social, Bolsonaro, temendo se enfraquecer ainda mais com os impactos do distanciamento na economia, minimizou a gravidade da doença causada pelo vírus dizendo se tratar de “gripezinha” e caracterizou medidas de governadores para conter a disseminação como “histeria”.

Com essas declarações, e com atitudes como aconselhar o uso de medicamentos sem eficácia comprovada contra a doença, Bolsonaro entrou em choque com seu ministro da Saúde, que acabou demitido, e com diversos governadores. A tentativa de Bolsonaro, de bloquear ações dos estados para evitar a disseminação da doença, só não foi bem-sucedida pela intervenção do STF a favor dos últimos.

Cada vez mais isolado e impopular, Bolsonaro apela a seu núcleo mais fiel e participa de mais manifestações contra o distanciamento social e a obrigatoriedade do uso de máscaras. Nestas manifestações o Congresso e o STF são, mais uma vez, atacados e pede-se a volta do regime militar e do AI-5.

O radicalismo da base bolsonarista reflete o radicalismo do próprio governo. Em um vídeo de uma reunião do “conselho de governo” da Presidência, peça de acusação nas investigações do STF sobre a intervenção de Bolsonaro na PF, aparecem ministros defendendo o fechamento da corte. O mais exaltado era o ministro da educação Abraham Weintraub, um dos mais fortes expoentes do “*bolsonarismo raiz*”, que acaba demitido. Em vídeo anunciando sua demissão Weintraub aparece ao lado de Bolsonaro que comenta:

É um momento difícil. Todos os meus compromissos de campanha continuam de pé. Busco implementá-lo da melhor forma possível. A confiança você não compra, você adquire. Todos que estão nos ouvindo agora são

maiores de idade, sabem o que o Brasil está passando. E o momento é de confiança. Jamais deixaremos de lutar por liberdade. Eu faço o que o povo quiser<sup>19</sup>.

## Coalizão de Governo e a “velha política”

Cada vez mais isolado após ter decidido governar por decretos, Bolsonaro resolve dar uma guinada na sua estratégia política, somando às suas diatribes, negociações com os partidos do “centrão”, principalmente o PP, PL e Republicanos.

Em um primeiro momento, Bolsonaro abre o governo para a participação destes partidos no segundo e terceiro escalões, mas, em março de 2021, a coalizão se concretiza com três ministros indicados pelo “centrão”, entre eles dois ministros do “núcleo duro”: Ciro Nogueira para a Casa Civil e Flávia Arruda para a Secretaria-Geral da Presidência, ambos do PP.

Bolsonaro também decide, desta vez, interferir na eleição da mesa da Câmara. Com o comando das articulações políticas nas mãos de um partido tradicional e utilizando métodos tradicionais, como a liberação de emendas, Bolsonaro enfim vence, ajudando a eleger, para a presidência da Câmara, seu candidato preferido, o deputado Arthur Lira do PP, e derrotando o candidato de Rodrigo Maia, Baleia Rossi, do MDB.

A entrada do “centrão” no governo, com o necessário afrouxamento da política fiscal para acomodá-lo, afastou boa parte da ala liberal do governo, lotada no ministério da economia, enfraquecendo o último dos superministros, Paulo Guedes. Também enfraqueceu a ala “*bolsonarista raiz*” com a saída do contencioso ministro das relações exteriores Eduardo Araújo.

O enfraquecimento dos expoentes das dimensões sociocultural e econômica e o recurso a políticos e políticas tradicionais, mostra que

---

19 Recuperado de <https://extra.globo.com/noticias/brasil/sem-citar-caso-queiroz-bolsonaro-diz-em-video-de-saida-de-weintraub-que-momento-dificil-24486454.html> (último acesso em 15/04/2022)

não se tratava de uma coalizão para implementar a pauta do governo, mas sim para evitar que Bolsonaro, isolado, acabasse vítima de um dos vários pedidos de impeachment que deram entrada na Câmara.

O custo da “coalizão de sobrevivência” se fez sentir na proporção de pessoas que avaliavam o governo Bolsonaro como ruim ou péssimo que atinge seu pico no final de 2021 como consequência das denúncias de omissão e suspeitas de corrupção na compra de vacinas contra o coronavírus, feitas pela CPI da Covid. Nem renovados ataques de Bolsonaro ao STF e à urna eletrônica, que beiram a ruptura institucional, e nem a criação do “Auxílio Brasil” atenuam a péssima avaliação, embora mantenham uma substancial proporção de apoiadores em torno de 30%.

Ao mesmo tempo, graças às revelações das conversas de Sérgio Moro com os procuradores da Lava Jato, o maior líder do PT, Lula, que havia sido preso por Moro e libertado pelo STF em 2019, quando a corte considerou inconstitucional prisões após condenação em segunda instância, vê as acusações contra ele retiradas pelo Supremo, o que permitiu sua candidatura à Presidência.

Temos assim, após três anos de caos político, um certo equilíbrio político. De um lado o PT que, em todas as eleições desde 1989, conta com o apoio de cerca de 40% de eleitores, e do outro Bolsonaro, que apesar de bater recordes de rejeição ao seu governo, mantém desde o início de seu governo um grupo de cerca de 30% de pessoas que acham o governo bom ou ótimo. É em torno desse equilíbrio que vai se montando o cenário no qual as eleições de 2022 vão se desenrolar.

## **Coalizão de governo, coligações eleitorais, as disputas nos estados e cenários possíveis para as eleições de 2022**

**V**imos que Bolsonaro utilizou diferentes estratégias para se manter no poder. Em um primeiro momento tentou uma coalizão legislativa, acreditando que sua agenda coincidia com a preferência do legislador mediano. Mas, além de se equivocar quanto à distribuição de

preferências na Câmara, Bolsonaro ignorou o fato de que o que importa é a preferência do presidente e das lideranças do Congresso, que são quem detém o poder de agenda no legislativo e que ainda operavam em um espaço político unidimensional. Fracassada sua coalizão legislativa, Bolsonaro passa a tentar executar sua agenda unilateralmente por decreto, decretos esses que são bloqueados tanto no Congresso quanto no STF. A dificuldade de Bolsonaro em negociar faz com que entrasse em conflito com os outros poderes e acabasse acuado. Abrindo mão de sua agenda principal e visando a sobrevivência política, Bolsonaro acaba por fazer uma coalizão integrando partidos no governo visando a construir um apoio mais sólido.

Cada uma destas estratégias acabou por delimitar o quadro de forças que participarão das próximas eleições. Das urnas de 2018 emergiu um cenário polarizado, com o PT como partido dominante à esquerda, e uma direita sem uma força dominante, mas unida em torno do sucesso eleitoral de Bolsonaro. Com o desenrolar do governo essa direita iria se dividir. Do conflito com a Câmara resultaria a primeira divisão com políticos da *direita liberal* se opondo à pauta de costumes e da “lei e da ordem”. A fase de governo por decreto (e alijamento dos partidos) cria um racha nas hostes bolsonaristas e contrapõe uma *direita radical* de tendência autoritária a uma *direita antissistema*, mas democrática. Por fim, a coalizão de governo com o “centrão” fortalece a *direita pragmática*. Hoje, portanto temos uma esquerda unida que se contrapõe a uma direita dividida.

A *direita liberal*, após o rompimento com Bolsonaro, viu com esperança o protagonismo do governador, João Doria, no auge da pandemia. Doria garantiu a vacinação da população contra o coronavírus apesar da inação do governo Federal, mas não conseguiu converter este trunfo em ganho eleitoral. Abalado pelos seus embates com Bolsonaro, viu seu capital político diminuir ainda mais após conflitos em seu próprio partido, o PSDB. Pesquisas em abril de 2022 mostravam que menos de 3% do eleitorado tinha a intenção de votar em Doria para presidente.



A *direita antissistema* vai se unir em torno da candidatura do ex-juiz Sérgio Moro. O próprio caráter antissistema desse grupo, que reúne, além dos lavajatistas, membros de movimentos sociais que atuaram pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff, fez com que Moro, sem espaço em partidos tradicionais se filiasse, em um primeiro momento, a um partido sem muita relevância, o Podemos. Ao atribuir seu fraco desempenho nas pesquisas (não passando dos 10% de intenção de voto) à pouca estrutura do Podemos, filia-se ao recém-criado União Brasil, fusão dos Democratas com o PSL, mas, diante de embates com importantes lideranças partidárias em torno da conveniência de sua candidatura à presidência, acaba desistindo de se lançar.

No momento de escrita deste texto a *direita liberal* e a *direita antissistema* ainda procuravam uma candidatura viável para o que ficou conhecido como a “terceira via”. O problema da viabilidade de uma terceira via não está só na possibilidade de ela ficar espremida no centro do espaço político quando os polos adotam as estratégias corretas conforme seus objetivos eleitorais.

Todos os candidatos e seus partidos enfrentam um problema comum. O fato óbvio é de que para se chegar à presidência precisa-se de votos em todo território nacional e, para isso, dependem da construção de uma rede de apoio por todo o país.

Para se montar uma rede de apoio os participantes devem ter recursos intercambiáveis. Recursos financeiros para a campanha, capacidade de inserção nas mídias, a “valência” dos candidatos<sup>20</sup>, entre outros, são trocados pelos candidatos nos diversos níveis. As alianças eleitorais se dão em torno desse intercâmbio de recursos e tem como característica a conexão preferencial, isto é, a tendência de que novos apoios se dão em proporção aos apoios já recebidos. Em outras palavras, alianças maiores tendem a receber cada vez mais apoios.

---

20 Por valência entende-se a associação de um candidato com temas unânimes como combate à pobreza, combate à corrupção, honestidade etc. (STOKES, 1963)

O presidente Bolsonaro, com seus fiéis 30% de apoiadores e sua cuneta presidencial, se filia ao PL, partido do “centrão” e recebe apoio dos outros integrantes da *direita pragmática* como o PP, Republicanos, o PTB e o PSC. Com a migração de deputados da *direita radical* para esses partidos essa aliança se torna a maior força no Congresso, com 188 deputados e 19 senadores, e conta ainda com 5 governadores e 1502 prefeitos espalhados pelo país para garantir capilaridade à campanha presidencial. Esses apoios ajudam a nacionalizar a campanha de Bolsonaro e a estruturar, pelo lado da direita, a competição nos estados.

O ex-presidente Lula, se aliou aos principais partidos de esquerda, com exceção do PDT, que manteve a candidatura de Ciro Gomes, hoje isolado, espremido entre a esquerda unida e sem condições de um aceno para qualquer grupo da direita. Fazem parte da aliança o PSB, PCdoB, PV, Solidariedade, PSOL e Rede. Juntos essas legendas possuem 109 deputados federais, 8 senadores, 7 governadores e 620 prefeitos. Com esses apoios a campanha de Lula também se nacionaliza e os palanques estaduais da esquerda começam a se montar em torno dela.

Se os partidos dos candidatos da “terceira via” se unissem poderiam conseguir a mesma capilaridade. PSDB, União Brasil e MDB juntos contariam com 122 deputados federais, 26 senadores, 9 governadores e 1858 prefeitos eleitos em 2020. No entanto, sem nenhum candidato despon-tando nas pesquisas, esses partidos se defrontariam com um problema de escolha social. Sem uma decisão unânime, para qualquer maioria que se forme em torno de uma candidatura seria possível a formação de uma maioria alternativa pelos candidatos que se sentirem rejeitados. Mesmo se resolvido o problema de coordenação, haveria o problema de garantir a cooperação dos candidatos nos estados que poderiam se beneficiar mais da associação com as candidaturas de Lula e Bolsonaro. Os partidos da “terceira via” são partidos com força regional e mesmo encontrando um candidato, sem apoio em todo país esse candidato não se viabilizaria.

O tempo também joga contra a “terceira via”. Lula e Bolsonaro, já partem de um patamar alto de apoio eleitoral e, dado o fenômeno da *conexão preferencial*, o problema de deserções na “terceira via” já se faz

sentir quando os jornais noticiam que o MDB de nove estados apoiarão o candidato do PT em detrimento da pré-candidata do partido, a senadora Simone Tebet<sup>21</sup>. Divisões internas também ocorreram no PSDB, onde a candidatura de João Doria sofria resistência mesmo após ter vencido as prévias do partido, e no União Brasil, onde as alas demista e pesselista se desentendem quanto à candidatura de Sérgio Moro à presidência<sup>22</sup>.

Sem uma coordenação entre a *direita liberal* e a *direita antissistema*, a disputa deve se consolidar entre Lula e Bolsonaro. A aliança da *direita radical* e da *direita pragmática* em torno de Bolsonaro mostra que este vai, mais uma vez, tentar fazer com que a dimensão sociocultural domine os debates, ainda mais diante de um desempenho ruim da economia. O desempenho de Lula depende, ao contrário, de fazer com que a dimensão econômica, que agora não se limita apenas à política fiscal, mas também à pauta econômico-social (crise, aumento da inflação, desemprego e desigualdade) seja a mais saliente.

Nos estados onde as eleições são mais competitivas, ou seja, onde não há um candidato dominando as pesquisas, há a tendência de nacionalização da disputa com os candidatos de Lula e Bolsonaro se digladiando. Essa é hoje a situação em alguns dos estados mais populosos, como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Isso indica que a polarização política continuará forte<sup>23</sup>.

Se em 2018 a surpreendente vitória de Bolsonaro introduziu novos partidos no cenário político brasileiro, contribuindo ainda mais para a fragmentação de seu sistema partidário, a aliança do presidente com partidos tradicionais como o PP e o PL indica que nas eleições de 2022 poderemos ter um movimento contrário. A volta do protago-

---

21 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/04/bolsonaro-e-lula-duelam-por-novos-aliados-e-buscam-cristalizar-polarizacao.shtml>

22 Nem Moro e nem seu partido haviam decidido sobre a candidatura à presidência até a conclusão deste artigo.

23 Eleição polarizada entre dois candidatos não significa radicalização à esquerda e à direita; na verdade, o que coloca uma dificuldade a mais para a terceira via é o movimento de Lula para o centro.

nismo de partidos tradicionais indica, também, que a renovação na Câmara e no Senado deve ficar perto da média dos anos anteriores ao fenômeno Bolsonaro, 45% dos 513 deputados e 27% dos 81 senadores. Apesar disso e das novas regras proibindo coligações eleitorais nas eleições proporcionais, a redução do número de partidos não deve ser tão grande e emergirá das urnas um Congresso ainda fragmentado, dado que os deputados são eleitos nos estados e em nem todos os estados a disputa será nacionalizada. Mais uma vez o Congresso deve se dividir entre esquerda, uma aliança liberal/antissistema e uma aliança radical/pragmática. Mais uma vez a necessidade de uma coalizão de governo irá se impor.

Antes de concluirmos é necessário uma nota de alerta. Nossa análise considera como o cenário mais provável aquele em que a competição se dará “dentro das quatro linhas” do jogo democrático, como diria Bolsonaro, mas a beligerância da *direita radical*, o desrespeito às instituições, demonstrado pelo presidente, seus ataques ao processo eleitoral e àqueles que o conduz, sugerem que a probabilidade de ruptura institucional, embora hoje pequena, não é negligenciável.

## Considerações finais

O espaço político brasileiro se tornou bidimensional. A dimensão sociocultural que agrega temas como identidade de gênero, igualdade racial, “lei e ordem”, entre outros, passou a ter o mesmo peso que a dimensão econômica, que dominou o debate durante as décadas de 1990 e 2000. O aumento da saliência da dimensão sociocultural não se deve a mudanças nas “crenças e valores” do eleitor (BORGES e VIDIGAL, 2018), mas sim à bem-sucedida estratégia eleitoral de Bolsonaro e seus apoiadores em 2018.

Se a introdução de uma nova dimensão favoreceu Bolsonaro nas eleições, ela fez com que entrasse em conflito com um legislativo institucionalmente unidimensional. O poder de agenda dos presidentes do Senado e, principalmente, da Câmara dos Deputados; o controle das

lideranças partidárias no processo de votação, garantindo retorno em votos ou vetos a medidas desfavoráveis ao governo; fazem com que a pauta, mesmo com origem no executivo, tenha seu equilíbrio determinado por compromissos que se dão na dimensão escolhida por eles. A falta de capacidade ou de vontade de negociar por parte do executivo fez com que a pauta de costumes, outro nome para a dimensão sociocultural, avançasse pouco no legislativo.

Diante do impasse, Bolsonaro apela para o poder da caneta presidencial e, no lugar do diálogo, prefere governar por decreto. Isso faz com que não só acentue a crise com o legislativo, como passe a atritar também com o judiciário. Isolado e sem forças para reagir, Bolsonaro tem que dar uma guinada de 180 graus e fechar acordo com o “centrão” para sobreviver politicamente.

As mudanças na estratégia de governo fazem com que surjam divisões na direita. Quatro grupos se formam: a *direita liberal* que busca candidatos nos tradicionais partidos de centro (PSDB, MDB e União Brasil, fusão do DEM com o PSL não-bolsonarista), a *direita antissistema* (que se reúne em torno do ex-juiz Sérgio Moro), a *direita pragmática* (compostas pelos partidos do “centrão”) e a *direita radical* (o “*bolsonarismo raiz*”). As direitas radical e pragmática se juntam quando Bolsonaro se filia ao PL, já as direitas antissistema e liberal não conseguem se unir e formar uma “terceira via”.

Com a divisão da direita, mais uma vez o cenário é de polarização entre PT e Bolsonaro. É em torno deles que as alianças estaduais estão sendo traçadas e é alta a probabilidade de que um dos dois venha a ocupar a presidência em 2023. Apesar da cláusula de barreira, a fragmentação partidária no legislativo deve continuar alta o suficiente para que o partido do presidente tenha que recorrer a coalizões que se darão em um sistema partidário não muito diferente do que temos hoje. A coexistência de presidencialismo e multipartidarismo faz com que no Brasil o governo seja um governo “da coalizão” (FREITAS, 2016). Não há alternativa e quem procurou uma pagou ou esteve próximo a pagar com o próprio mandato.

## Bibliografia

BORGES, André. Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. **Dados**, v. 58, p. 651-688, 2015.

BORGES, André; VIDIGAL, Robert. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. **Opinião Pública**, v. 24, p. 53-8, 2018.

MELO, Carlos Ranulfo de. Eleições Presidenciais, Jogos Aninhados e Sistema Partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, no 4, p. 13-41, 2010.

LIMONGI, Fernando; CORTEZ, Rafael. As Eleições de 2010 e o Quadro Partidário. **Novos Estudos CEBRAP**, no 88, p. 21-37, 2010.

GUARNIERI, Fernando. Voto estratégico e coordenação eleitoral testando a Lei de Duverger no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, p. 77-92, 2015.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos políticos**. 2ª edição. Rio de Janeiro: UnB, 1980.

ORDESHOOK, Peter C.; SHVETSOVA Olga V. Ethnic heterogeneity, district magnitude, and the number of parties. **American journal of political science**, p. 100-123, 1994.

NETO, Octavio Amorim; COX, Gary W. Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. **American Journal of Political Science**, p. 149-174, 1997.

COX, Gary W. **Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems**. Cambridge University Press, 1997.

HICKEN, Allen; STOLL, Heather. Electoral rules and the size of the prize: How political institutions shape presidential party systems. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 4, p. 1109-1127, 2008.

SCHLESINGER, Joseph A. **Political party organization. Handbook of organizations**, p. 764-801, 1965.

CALVO, Ernesto; GUARNIERI, Fernando; LIMONGI, Fernando. Why coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil. **Electoral Studies**, v. 39, p. 219-229, 2015.

LIMONGI, Fernando; VASSELAI, Fabricio. Entries and Withdrawals: Electoral Coordination across Different Offices and the Brazilian Party Systems. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, 2018.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. 1ª edição [1957]. São Paulo: Edusp, 2013.

RIKER, William H. Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. **American Political Science Review**, v. 74, n. 2, p. 432-446, 1980.

BERELSON, Bernard R.; LAZARFELD, Paul F.; MCPHEE, William N. **Voting**: A study of opinion formation in a presidential campaign. University of Chicago Press, 1986.

ROEMER, John E. **Political Competition**: Theory and Applications. Harvard University Press, 2009.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric. **The semisovereign people**: A realist's view of democracy in America. Wadsworth Publishing Company, 1975.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita**: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2020.

FREITAS, Andrea. **O presidencialismo da coalizão**. Fundação Konrad Adenauer, 2016.

EVANS, Geoffrey; DE GRAAF, Nan Dirk (Ed.). **Political choice matters**: explaining the strength of class and religious cleavages in cross-national perspective. OUP Oxford, 2013.

STOKES, Donald E. Spatial models of party competition. **American political science review**, v. 57, n. 2, p. 368-377, 1963.

---

**Fernando Guarnieri**, cientista político, é professor-associado do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Possui doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2009), atuou como pesquisador no Centro de Estudos da Metrópole (CEM), no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e como pesquisador visitante na Universidade de Maryland.

**Argelina Figueiredo** é professora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ) e pesquisadora sênior do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Faz pesquisas sobre instituições políticas, coalizões de governo e relações executivo legislativo, eleições e políticas públicas. É autora, dentre outros livros, de *Democracia ou Reformas? Alternativas Democráticas à Crise Política* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993) e, com Fernando Limongi, de *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional* (RJ/SP, Editora FGV/Fapesp) (e-mail: argelina@iesp.uerj.br).