

A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO E A NOVA ORDEM POLÍTICA

Aparecida Dinalli*
Alessandra Guimarães Soares**

RECEBIDO EM:	7.9.2019
APROVADO EM:	15.10.2019

- * Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisadora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). E-mail: dinalli.contato@gmail.com
- ** Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos. Professora e coordenadora de Pós-Graduação da Fundação Educacional de Penápolis (Funep). E-mail: aleguisoares@gmail.com

• APARECIDA DINALLI
• ALESSANDRA GUIMARÃES SOARES

- **RESUMO:** As instituições brasileiras são complexas, e qualquer mudança nelas sempre será permeada de incertezas e riscos. Com a mudança governamental no Executivo federal trazida pelo resultado das urnas em 2018, o país tem vivenciado, com a reforma administrativa, uma série de alterações no que tange não apenas à concentração ou dispersão do poder decisório do Executivo em relação à implementação de sua agenda governamental, mas também no que concerne à estrutura e ao funcionamento das instituições brasileiras. Nesse quadro de incertezas, as análises precisam levar em conta as peculiaridades do sistema presidencialista adotado no Brasil, em especial a legislação eleitoral, o federalismo e o multipartidarismo que moldam a democracia brasileira, e é nesse sentido que se enquadra o presente artigo.
- **PALAVRAS-CHAVE:** reforma administrativa; democracia; presidencialismo.

THE ESTATE'S ADMINISTRATIVE REFORM AND THE NEW POLITICAL ORDER

- **ABSTRACT:** Brazilian institutions are complex and any change in them will always be permeated by uncertainties and risks. With governmental change in the federal executive branch brought about by the result of the elections in 2018, the country has experienced a series of changes in terms of not only the concentration or dispersion of the executive's decision-making power in relation to the implementation of its government agenda, but also in the structure and functioning of Brazilian institutions, with administrative reform. In this context of uncertainty, when analyzing one needs to take into account the peculiarities of the Brazilian presidential system, especially the electoral legislation, federalism and multiparty system that shape Brazilian democracy, this is the main focus of this article.
- **KEYWORDS:** administrative reform; democracy; presidentialism.

1. Introdução

A literatura sobre instituições busca identificar as regras do jogo institucional, formais e informais, que viabilizam a concentração ou dispersão do poder governamental na

tomada de decisões e a capacidade das gestões governamentais de tomar decisões e implementá-las (PALERMO, 2000). O sistema presidencialista, a legislação eleitoral, o federalismo e o multipartidarismo são vistos por uma parte dessa literatura como elementos centrais do institucionalismo brasileiro, incidindo fortemente sobre as características do processo decisório. Essa fragmentação do poder decisório geraria inúmeros poderes de veto (TSEBELIS, 1997). Os elementos-chave dessa interpretação tendem a combinar regime e sistema eleitoral. Mainwaring (1997) vê essa junção como um fator complicador, pois o multipartidarismo tornaria o sistema mais propenso à paralisia decisória em razão do baixo incentivo para a formação de coalizões. No caso brasileiro, esse fator seria agravado pelas características personalistas e paroquiais do sistema eleitoral, que, além de incentivar o comportamento individual dos parlamentares, também impediria a coordenação dos partidos a respeito de políticas de cunho nacional (MAINWARING, 1997; AMES, 2003 *apud* LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Para Abrucio (1997), esse quadro de baixa fidelidade partidária seria agravado por força do federalismo, que criaria laços de lealdade mais estreitos entre os parlamentares e as lideranças estaduais. Os legislativos locais teriam uma relação de subserviência com seus governadores, logo estes exerceriam forte influência nas bancadas legislativas (ABRUCIO, 1997; KINZO, 1997). Nesse sentido, Mainwaring (1997) qualifica o sistema partidário brasileiro como subdesenvolvido, dados os traços de fragmentação partidária, instabilidade, fisiologismo e baixa disciplina.

Nesse cenário de multipartidarismo, atualmente temos 33 partidos políticos inscritos no Tribunal Superior Eleitoral (dos quais 30 estão representados no Congresso Nacional), o país vive a maior dispersão de poder decisório de sua recente democracia, nenhum partido político conseguiu formar 60 cadeiras na Câmara dos Deputados, por exemplo, diferentemente do que ocorria em eleições anteriores (a exemplo, o PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, atual MDB, que nas eleições de 2006 elegeu 89 deputados)¹. Essa fragmentação partidária que adveio com as eleições de 2018, para o Executivo e Legislativo, tende a trazer mudanças no cenário político, já que dificulta a formação de uma maioria parlamentar que dê suporte à agenda presidencial. Nesse novo contexto, o que foi denominado de presidencialismo de coalizão pelo cientista político Sérgio Abranges (1988) perde forças e uma nova forma de “fazer

1 BRAGON, Ranier e PATU, Gustavo. PMDB terá a maior bancada. Folha de São Paulo. São Paulo, terça-feira, 3 de outubro de 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj0310200624.htm> Acesso em: 4 dez. 2019.

- APARECIDA DINALLI
- ALESSANDRA GUIMARÃES SOARES

política” começa a surgir com um protagonismo nunca vivenciado por parte do Legislativo federal.

Diante do novo quadro que se desenha, não é possível prever os caminhos que serão tomados, mas apenas analisar o que já foi vivenciado para tentar compreender o atual momento político brasileiro. Este texto traz justamente essa abordagem. Na primeira parte, será tratada a reforma administrativa que está em curso no país. Na segunda, será apresentado o modelo, até então adotado, de governabilidade. Em seguida, a abordagem será centrada nas teorias democráticas, objetivando compreender os atuais desafios enfrentados pelos regimes democráticos, em específico o brasileiro. Por fim, a última parte abordará a nova ordem política econômica que está se desenhando no Brasil e quais as suas possíveis consequências para a democracia.

2. A reforma administrativa e a modernização do Estado

O Estado brasileiro está em um processo de mudanças estruturais. A atuação da administração pública federal nesse processo está, em algumas áreas, cada vez mais distante do que esperam os cidadãos. Nesse contexto de globalização e liberalismo econômico, as reformas são necessárias, como a da Previdência (que foi aprovada pela Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal), assim como a tributária e fiscal, a política e a administrativa que serão analisadas.

As mudanças que o Estado necessita no Brasil de 2019 resultam da distância entre a demanda social e a resposta política. Hoje, não se pede ao Estado somente proteção ao cidadão, mas muito mais que isso. O Estado não tem poder suficiente para realizar o que dele se espera, razão pela qual a Reforma da Previdência teria como um dos seus objetivos capacitar a administração pública para maiores investimentos, geração de empregos, crescimento e desenvolvimento econômico.

A estrutura atual do Estado, inadequada para atender às suas finalidades, gera excesso de regulamentação e de atos administrativos. Em decorrência disso, a reforma administrativa do Estado necessita de adaptações administrativas com redução de despesa por causa da racionalização de estruturas.

A justificativa para a reforma administrativa está fundamentada na busca de ação integrada entre os diversos órgãos, de modo a evitar ações incoerentes e incompatíveis no âmbito da alta administração federal. A seguir, destacam-se os principais pontos da

reforma administrativa aprovada pela Medida Provisória (MP) n. 870, de 1º de janeiro de 2019:

A reforma administrativa promovida em 2019 repete a ideia do enxugamento do aparato administrativo, tendo por argumentos a diminuição de custos da máquina pública, a destinação de recursos para áreas essenciais e o combate às fraudes e à corrupção.

A MPV 870 extinguiu nove e criou dois novos ministérios, a partir da fusão de órgãos já existentes, estabelecendo o “super ministério” da Economia.

A diminuição do número de ministérios se fez acompanhar por um crescimento dos níveis 2 e 3 da administração pública federal, sendo o caso do Ministério da Economia o mais expressivo, com a criação de oito secretarias especiais em que as antigas estruturas conservaram sua integridade.

Esta concentração de estruturas se verifica também nas funções públicas. A reforma administrativa transferiu, rearranjou e agrupou atribuições, mas não se verificou uma alteração substancial nas funções, que foram mantidas em sua totalidade.

No caso dos ministérios extintos, suas funções foram integralmente preservadas, transferidas para outras pastas. O caso mais emblemático foi o do Ministério do Trabalho, extinto pela cisão total de suas atribuições (BRASIL, 2019b).

A administração pública federal a partir de 1º de janeiro de 2019 passou a ter a seguinte organização: (i) Presidência da República 2019 (Arts.76 a 86 da C.F/88) – Órgãos Essenciais Casa Civil Secretaria de Governo, Secretária-geral Gabinete Pessoal do Presidente da República Gabinete de Segurança Institucional Autoridade Nacional de Proteção de Dados; (ii) Órgãos de assessoramento imediato – Conselho de Governo, Conselho Nacional de Política Energética, Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, Advogado-Geral da União Assessoria Especial do Presidente da República; (iii) Órgãos de Consulta Conselho da República (Art.89 da C.F/88) e Conselho de Defesa Nacional (Art. 91da C.F/88); (iv) Ministérios (MP 870) – Controladoria-Geral da União, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Cidadania; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério da Defesa; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Ministério da Saúde; Ministério das Relações Exteriores; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Turismo (BRASIL, 2019a).

• APARECIDA DINALLI
• ALESSANDRA GUIMARÃES SOARES

A reforma ministerial do governo federal estabelece a fusão de 12 ministérios em cinco, e outros 17 não foram alterados. A única alteração não prevista pelo governo na edição da MP nº 870 foi a retirada do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), órgão de inteligência financeira que investiga operações suspeitas do Ministério da Justiça, passando para o Ministério da Economia.

Em 19 de agosto de 2019, o Coaf passa, por meio de uma MP que deve ser votada pelo Congresso Nacional em 120 dias, para o Banco Central como uma unidade de inteligência financeira que responderá à diretoria colegiada do Banco Central.

O Ministério da Economia e o Ministério da Justiça e Segurança Pública prestarão “apoio administrativo” à unidade durante o período de transição; as principais alterações na estrutura do Estado que a reforma administrativa realizou em decorrência da diminuição de ministérios foram nas funções públicas (BRASIL, 2017, 2018a, b, c).

Entre os ministérios que agregaram outros, destaca-se o da Economia. Foi criado a partir da fusão dos Ministérios da Fazenda, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, do Planejamento e parte do Trabalho.

Outro ministério que se destaca nesse processo de fusão é o da Justiça e Segurança Pública. Reincorporou as funções relativas ao tema “segurança pública”, que constituíram o Ministério Extraordinário, criado em 2018. Recebeu as funções referentes à “política de imigração laboral” e “registro sindical”, pertencentes ao extinto Ministério do Trabalho, bem como os seguintes órgãos: Coordenação-Geral de Imigração, Coordenação-Geral de Registro Sindical e Conselho Nacional de Imigração. Perdeu parte da função “política nacional sobre drogas”, referente a prevenção, tratamento e reinserção do usuário, para o Ministério da Cidadania.

Perdeu a função relativa à “política de reparação e memória para as vítimas da ditadura civil-militar no Brasil”, bem como o órgão responsável, a Comissão de Anistia, transferidos para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Todas essas fusões e mudanças de função pública têm os seguintes objetivos: diminuir os gastos públicos e melhorar a eficiência dos serviços prestados ao cidadão.

O Brasil possui um sistema de governo presidencialista e um regime político estruturado em uma democracia representativa com fundamento na proposta rousseauiana da vontade geral (ROUSSEAU, 1982).

A soberania pertence ao povo e adquire realidade à medida que, ao exercer o Poder Legislativo, o Executivo deveria ser uma extensão de suas prerrogativas. Contudo, alerta Rousseau (1964, p. 826), não é bem isso o que acontece na prática:

O Poder Legislativo consiste em duas coisas inseparáveis: fazer as leis e mantê-las; isto é, ter inspeção sobre o Poder Executivo. Não existe Estado no mundo em que o soberano não tenha essa inspeção. Sem isso toda ligação, toda subordinação que falte entre esses dois poderes, o último não dependeria jamais do primeiro; a execução não teria nenhuma relação necessária às leis; a *Lei* seria apenas uma palavra, e a palavra não significaria nada (Grifo nosso).

A divisão dos poderes e a representação popular proporcional estão inseridos no art. 2º e no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 2019a). E no preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 2019a).

A reforma administrativa do Estado tem como objetivos a modernização, a eficiência e a resposta política para a demanda social. Trata-se da construção de uma sociedade justa, igualitária nos seus direitos e que tenha a justiça como valor supremo de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

3. Presidencialismo de coalizão

Como as regras que regem o jogo institucional brasileiro são complexas, inúmeros fatores precisam ser levados em conta quando se trata de analisar a concentração ou a dispersão do poder decisório do Executivo quando da implementação de sua agenda governamental. Nessa análise, devem-se considerar as peculiaridades do sistema presidencialista brasileiro, em especial a legislação eleitoral, o federalismo e o multipartidarismo. A literatura que se debruça sobre esse tema, como já mencionado, entende que esses elementos incidem fortemente sobre as características do processo decisório brasileiro.

- APARECIDA DINALLI
- ALESSANDRA GUIMARÃES SOARES

Para Abrucio (1997), dentre os elementos mencionados, o federalismo acaba por ter um peso relevante sobre a lógica política nacional, reforçado pelas características personalistas e paroquiais do sistema eleitoral, já que partidos e políticos seguem uma lógica em que as questões municipais e estaduais se sobrepõem às nacionais. Segundo esse autor, isso ocorre, sobretudo, por causa da influência dos prefeitos e governadores sobre suas bancadas, o que pode constituir-se em poderes de veto nacionais.

Nesse cenário em que a lealdade dos parlamentares está vinculada muito mais a seus estados do que propriamente aos partidos e aos interesses da nação, o chefe do Executivo, para obter maioria no Congresso, tende a responder prioritariamente às bases locais, e não às lideranças políticas nacionais (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999b). Essa fragmentação partidária e a diversidade regional acrescidas do federalismo robusto tendem a gerar um governo de coalizão informal ou minoritário (KINZO, 1997). Para constituir uma coalizão de sustentação nesse sistema, o presidente precisaria recrutar individualmente os parlamentares, oferecendo cargos e recursos. Contudo, dada a indisciplina partidária, o controle e a manutenção de um apoio duradouro no Congresso, nesse contexto de gabinete heterogêneo, tendem a não se efetivar (MAINWARING, 1997).

Mainwaring (1997) afirma que a ausência de mecanismos formais para manutenção eficaz dos acordos de coalizão impede a formação, em sistemas presidencialistas, de coalizões estáveis. Ainda, Shugart e Carey (1992 *apud* PALERMO, 2000) e Sartori (1994) apontam que o problema político central no presidencialismo não é propriamente oriundo da separação de Poderes, mas sim da concorrência entre eles, já que compete tanto ao Legislativo quanto ao Executivo legislar. Assim, para essa vertente da literatura, o presidencialismo, aliado à configuração partidária, geraria mais conflitos do que cooperação, o que não ocorre em um regime parlamentarista. De forma geral, pode-se dizer que essa vertente vê a combinação de diversos traços institucionais brasileiros como conflitiva, o que, no limite, se traduziria em um sistema com baixa governabilidade, pouco propenso à produção de decisões e mudanças.

Essa visão foi contraposta por Limongi e Figueiredo (1998), que refutaram a tese de que as características institucionais apontadas por essa vertente da literatura incidem de modo definidor sobre o processo decisório. Para esses autores, essa interpretação desconsidera a estrutura de incentivos endógenos ao processo decisório, os quais influenciam e determinam o comportamento parlamentar. Ao considerar apenas elementos institucionais exógenos ao Poder Legislativo, como o sistema eleitoral e parti-

dário e o desenho do sistema político, não é possível deduzir que o sistema brasileiro tem baixa governabilidade. Para uma análise acurada, é preciso adentrar nas especificidades do caso brasileiro, tais como: concentração de poderes de agenda pelo chefe do Executivo, regimento interno do Congresso Nacional e recursos à disposição do presidente para impor disciplina aos membros da coalizão de sustentação governamental. Segundo esses autores, o quadro institucional brasileiro induz os parlamentares à cooperação e não ao conflito, e isso ocorre porque o Executivo domina o processo decisório legislativo, dado o seu poder de agenda, a qual “é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com partidários” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 85).

Dentro dessa vertente teórica, de acordo com Palermo (2000), existem pontos de convergência e divergência, os quais estão na interpretação da atuação do chefe do Executivo no presidencialismo brasileiro. Uma visão parte do pressuposto de que o presidente, de forma concentradora, submete os parlamentares e força-os, por meio de uma série de mecanismos institucionais, a cooperar. A outra aponta que, de forma coordenada, o Executivo se constitui em *locus* central de decisões que são, em boa medida, coordenadas e negociadas entre diferentes atores.

De forma resumida, para os autores que adotam a tese da cooperação forçada e governabilidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; SANTOS, 1997; DINIZ, 1996), a interação entre os Poderes Executivo e Legislativo é vista não como a de um Congresso que limita a ação governamental e de um Executivo que exclui o Congresso do processo decisório, mas sim a de atores que cooperam. Ou seja, há governabilidade e ela se obtém a partir da concentração de poderes decisórios nas mãos do Executivo, que força a cooperação do Legislativo. Nesse sentido, Figueiredo e Limongi (1995) e Limongi e Figueiredo (1998) demonstraram empiricamente que os mecanismos institucionais à disposição do chefe do Executivo, a partir da entrada em vigor da Constituição de 1988, dotam o presidente de amplos poderes legislativos capazes de ditar a agenda e forçar parlamentares à cooperação. Esses autores demonstram que o Executivo, juntamente com os líderes partidários, centraliza o processo decisório por meio dos poderes de agenda (estes englobam capacidade de determinar o tempo e a temática da votação) e do controle de recursos que detém.

Ainda, esses autores apontam que os recursos desses atores, chefe do Executivo e líderes partidários, não se encerram nas prerrogativas relacionadas à agenda. Existe

- APARECIDA DINALLI
- ALESSANDRA GUIMARÃES SOARES

ainda uma gama de recursos à disposição deles que precisa ser levada em consideração. No caso do Executivo, temos o controle sobre cargos nos ministérios e na administração pública em geral e amplo controle sobre o orçamento da União. No que se refere às lideranças, por exemplo, compete aos líderes partidários a distribuição dos cargos no interior do Legislativo, e isso força o comportamento disciplinado dos membros de seus partidos. Como demonstrado por Limongi e Figueiredo (1998), a probabilidade de um parlamentar votar com a liderança de seu partido é de 89,4%, o que significa que é possível prever o resultado da votação com certa margem de acerto a partir da posição assumida pelos líderes. Ou seja, esses autores demonstraram que, ao contrário do que apontava a literatura convencional sobre o sistema político brasileiro, existe alta disciplina partidária no interior da Câmara dos Deputados.

Em suma, Limongi e Figueiredo (1998) argumentam que, por causa da centralização do poder decisório nas mãos dos líderes partidários e do chefe do Executivo, que formam a base do presidencialismo de coalizão, o presidencialismo brasileiro aproxima-se de sistemas parlamentaristas. Isto é, o diagnóstico de paralisia decisória, padrão conflitivo e, no limite, ingovernabilidade não se sustentam no caso brasileiro, pois o presidente não tem no Congresso um obstáculo intransponível para implementar a sua agenda, mas sim um “aliado”, por causa dos mecanismos institucionais endógenos que forçam a cooperação do Parlamento.

A segunda visão também percebe o Executivo como central no processo de tomada de decisão, contudo, diferentemente do entendimento da primeira, para essa vertente, o núcleo do poder decisório encontra-se radicado na coalizão e não no presidente. Para Palermo (2000), ainda que haja concentração de poderes de agenda nas mãos do chefe do Executivo, há dispersão do poder decisório, já que as ações são coordenadas e negociadas entre diferentes atores. Segundo esse autor, os fortes poderes constitucionais à disposição do presidente são moderados pelos partidos que conformam a coalizão. Diferentemente do ponto de vista de Santos (1997) e Limongi e Figueiredo (1998), Palermo (2000) vê o processo decisório concentrado no Poder Executivo com um Congresso “submetido”, ainda que de forma forçada, à cooperação.

Segundo Palermo (2000), os mecanismos identificados por esses autores que permitem, em razão das regras institucionais, reduzir a produção legislativa a um número restrito de atores, no caso presidente e líderes partidários, não podem ser interpretados sob esse viés. Para esse autor, se é possível pressupor que existe poder efetivo por parte das lideranças dos partidos, isso significa que há poder no Congresso e que, dado

o número de partidos, esse poder tende a ser disperso. Na visão desse autor, isso não significa, todavia, que a dispersão gere ingovernabilidade, paralisia decisória, ao revés, isso indica que o Executivo, para formular e implementar suas iniciativas, necessita em boa medida do respaldo parlamentar.

Para exemplificar esse ponto, Palermo (2000) recorre à relação política que se estabelece entre presidente e Congresso Nacional em torno das MPs. A literatura, em breve síntese, tende a ver as MPs com os mecanismos de exclusão dos parlamentares do processo decisório da produção legislativa ou como mecanismos que forçam a cooperação do Congresso, que tenderia, dados os custos políticos, a editá-las como lei. No entanto, como já mencionado, parte da literatura vê o uso das MPs como um mecanismo de dispersão do poder decisório (PALERMO, 2000; NOBRE; TORRES FREIRE, 1998; AMORIM NETO; TAFNER, 1999). De acordo com Amorim Neto e Tafner (1999, p. 15), “o intervalo entre a emissão de uma MP pelo Executivo e sua votação pelo Congresso é justamente o período que tem o último para escutar possíveis ‘alarmes contra incêndio’ acionados pelos grupos sociais afetados por uma MP”. Palermo (2000) comunga do entendimento que a iniciativa da formulação de políticas, sem dúvida, esteja em grande medida concentrada nas mãos do chefe do Executivo. Porém, para esse autor, o núcleo de poder decisório, como já mencionado, encontra-se radicado na coalizão, e não com o chefe do Executivo.

Com a eleição de 2018, o arranjo político institucional, baseado na coordenação política entre Executivo e Legislativo, até então empregado para manter a governabilidade do país, tem dado sinais de desgaste. Segundo Abranches (2019), a última eleição para o Poder Executivo trouxe rupturas: 1. a fragmentação partidária no Congresso Nacional e a diminuição do tamanho das bancadas, fenômeno que já vinha ocorrendo desde o ano de 2010; 2. o fato de o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ter ficado fora, pela primeira vez, desde a redemocratização, da disputa presidencial no segundo turno; e 3. a vitória, em segundo turno, de um candidato de um partido inexpressivo e sem estrutura política de campanha.

O resultado, em curto prazo, foi o fim do ciclo do Partido dos Trabalhadores (PT) e PSDB, e com ele o jogo político-partidário que organizou a Terceira República e permitiu o funcionamento do presidencialismo de coalizão até o momento. Esse sistema, considerado por Abranches (1988) como de alto risco, já que a formação de uma base parlamentar que desse sustentação política ao governo deveria ser partidário-parlamentar e regional, tem dado mostras de inoperância ante o atual quadro político.

- APARECIDA DINALLI
- ALESSANDRA GUIMARÃES SOARES

O raciocínio acima aponta para o nó górdio do presidencialismo de coalizão. É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 27).

De acordo com Mello (2019), o presidencialismo de coalizão já dava mostras do seu ocaso pela forma pouco republicana que levou os governos anteriores a conseguir formar maioria para aprovar suas agendas. Esses acordos entre Legislativo e Executivo, que permitiram a governabilidade desde 1994, tinham seu lado obscuro: a distribuição de espaços de poder dentro da estrutura estatal e recursos públicos que resultaram no aprofundamento do fisiologismo, na conseqüente perda de qualidade democrática e na desconfiança generalizada por parte da sociedade no corpo político parlamentar.

No limite, pode-se afirmar que o presidencialismo de coalizão, aos olhos da população, se tornou, de forma simplista, o que se denomina “o toma lá dá cá”, isto é, apenas um nome figurativo para “troca de favores” entre parlamentares e presidente. Esse fato, inclusive, é utilizado para justificar a fala do atual presidente, de que não cederia a essa forma de governar, afirmando que as relações que travaria no Congresso, durante seu governo, se dariam com as bancadas temáticas e não com os partidos para evitar, justamente, o tal do “toma lá dá cá”.

Para Bolle (2019), a ascensão da bancada evangélica no Congresso Nacional, a hiperfragmentação partidária e a corrupção endêmica vinda à tona com a operação Lava Jato podem ser o prelúdio para a mudança do presidencialismo de coalizão para o presidencialismo de bancada. Segundo essa autora, o novo arranjo institucional favoreceria as igrejas neopentecostais que usariam de sua força crescente para pautar a agenda do Executivo, trazendo temas relacionados à pauta de costumes em detrimento da econômica, o que pode virar moeda de troca para que a bancada consiga aprovar sua agenda ultraconservadora. A negociação via bancadas temáticas, contudo, não se apresenta como alternativa viável, dado que elas apenas se constituem como grupo homogêneo no momento em que votam projetos de seu interesse específico (MELLO, 2019). Para além da ausência de homogeneidade, essas bancadas são informais, não têm uma liderança clara, têm pautas internas divergentes e não estão obrigadas aos mecanismos de fidelidade e disciplina partidárias a que estão submetidos os partidos políticos.

Nesse cenário de incertezas políticas e de redesenho do arranjo institucional que até então conformou nossa democracia, desponta logo mais o pleito proporcional, e com ele a reforma política será colocada em teste, especialmente o fim das coligações, que terá efeito pleno nas eleições gerais de 2022, mas que já poderá ser sentida nas eleições municipais em 2020. Segundo Abranches (2019), essa mudança nas regras eleitorais levará, em algum momento, a um sistema partidário mais articulado.

4. Como as democracias sobrevivem

As discussões acerca da democracia já perpassam mais de 2.500 anos (DAHL, 1998), tempo, aparentemente, suficiente para estabelecer algum tipo de concordância sobre seu conceito. No entanto, ainda hoje não existe consenso sobre seu real sentido. Schumpeter (1961, p. 300) define a democracia como um “arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”. A partir dessa definição, esse autor inicia uma discussão sobre o que entende como sendo o cerne da democracia: “o bem comum”. Com digressões sobre o real significado de “bem comum”, já que ele pode ter diferentes significados para os diversos grupos ou indivíduos, Schumpeter (1961) analisa não o conceito de democracia, que entende inequívoco, mas a sua forma de funcionamento.

Se para Schumpeter (1961) o conceito é inequívoco, para Dahl (2001, p. 13) “‘democracia’ tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares”. Segundo esse autor, a democracia, há dois séculos, era muito mais um tema teorizado por filósofos do que uma realidade adotada e praticada pelos povos. Mesmo os poucos exemplos de existência de regimes democráticos ou de uma república não poderiam ser considerados de todo como democracia na compreensão do autor, já que a maior parte dos adultos estava desautorizada a participar da vida política, critério básico de uma democracia.

Para Dahl (2001), a democracia de 2.500 anos atrás não é a mesma de hoje, e por isso, em vez de trazer um conceito fechado para o termo democracia, ele elenca alguns dos critérios que devem compor a ideia de democracia, que, de forma subjacente, tem como pilar a igualdade política dos indivíduos. Eis os critérios apontados por Dahl (2001): participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos. Esses critérios apresentados pelo

- APARECIDA DINALLI
- ALESSANDRA GUIMARÃES SOARES

autor, que levariam ao que ele denomina “democracia ideal”, nunca foram implementados em sua integralidade. Alguns países, em dados momentos históricos, segundo Dahl (2001), aproximaram-se do ideal democrático², mas não da democracia ideal.

Nessa compreensão de que há diferentes entendimentos, a depender do espaço e do tempo, sobre o que é democracia, Dahl (2001) distingue a moderna democracia representativa das anteriores formas de democracia a partir das instituições políticas democráticas existentes. Segundo esse autor, são exigências mínimas para a consecução do moderno governo democrático: funcionários eleitos pelos cidadãos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão, sem que haja qualquer risco de punição em razão de críticas ao governo, ao regime, à ordem econômica e à ideologia prevalecente; fontes de informação diversificadas e independentes, como jornais, revistas, livros, telecomunicações, entre outros; autonomia para as associações, como partidos políticos, sindicatos, grupos de interesse, etc., no intuito de resguardo e obtenção de direitos por parte dos cidadãos; cidadania inclusiva que corresponde à sujeição às leis do país, aos deveres e direitos, especialmente os relacionados ao direito ao voto (sufrágio universal) e ao direito de candidatar-se aos postos eletivos.

Dahl (2001) vê esse elenco de seis instituições políticas como uma estrutura única, desde a primeira democracia em Atenas e a primeira república em Roma, essas instituições são algo novo no sistema político, e disso resulta a necessidade de distinguir o que atualmente se entende por democracia daquilo que se entendeu em outros contextos históricos para que se possa analisar o atual cenário da moderna democracia a partir do que ela de fato representa, uma democracia poliárquica (moderna)³ com características específicas. Segundo Dahl (2001, p. 104):

Mais precisamente, uma democracia poliárquica é um sistema político dotado das seis instituições democráticas listadas anteriormente. Portanto, a democracia poliárquica é diferente da democracia representativa com o sufrágio restrito – como a do século XIX. Também é diferente

2 Para referir-se às democracias existentes, Dahl (1953), juntamente com Lindblom, cunhou o termo “poliarquia” para designar o que denominou de “democracia real”. Assim, para esse autor, a palavra democracia refere-se à democracia ideal e poliarquia às democracias reais existentes (nenhum dos governos aproximava do ideal democrático por ele idealizado). Essa distinção foi contestada por Sartori (1994), que, embora concordasse com a imprecisão descritiva do significado de “democracia”, entendia a necessidade de manter essa terminologia para alcançar o que a democracia deve ser, ou seja, o ideal democrático (que é constituído de valores que lhe dão a existência). Para Sartori (1994), o foco está na prescrição do que deve ser a democracia e ele precisa ser mantido para que em algum momento seja alcançado.

3 Democracia poliárquica e democracia representativa moderna são tratadas como sinônimos no presente texto.

das democracias e das repúblicas antigas que não apenas tinham sufrágio restrito, mas também lhes faltavam muitas outras características decisivas da democracia poliárquica - por exemplo, os partidos políticos, o direito de formar organizações políticas para influenciar ou fazer oposição ao governo existente, os grupos de interesse organizados e assim por diante. É também diferente das práticas democráticas em unidades tão pequenas que os membros podem se reunir diretamente, tomar decisões políticas (ou recomendá-las) e fazer leis.

Quando se pensa em apenas uma dessas instituições políticas elencadas por Dahl (2001), a participação, como a escolha dos representantes do governo (com poderes para legislar) via sufrágio universal, traz uma série de questionamentos que apontam a inclusão dos cidadãos na vida política:

- Como os eleitores controlam as pautas que serão decididas pelos representantes eleitos?
- Que pautas serão consideradas e por quê?
- Que mecanismos podem ser utilizados quando as pautas dos eleitores não são apreciadas pelo corpo político?

Para algumas dessas questões, Dahl (2001) apresenta uma solução que parece óbvia para a democracia moderna (séculos XX e XXI), mas que não estava posta na democracia ateniense: por exemplo, a responsividade dos eleitos por meio do voto, em não adotando as políticas que melhor atendam aos interesses dos cidadãos, estes os descartariam nas eleições seguintes. Trata-se de tarefa que pode parecer fácil em alguns sistemas políticos, mas que encontra uma série de óbices nas regras que regem o jogo político eleitoral no Brasil, como o voto proporcional e as coligações, extintas com a reforma política de 2017. Não necessariamente os cidadãos brasileiros teriam condições de fazer essa alteração no corpo legislativo de forma tão simples, apenas não votando, pois o voto é computado para o partido e não apenas para o candidato, o que significa que, no limite, candidatos pouco votados podem ser eleitos. Um outro limite, apresentado pelo próprio Dahl (2001), é que o governo representativo exige a entrega de autoridade arbitrária aos governantes eleitos e de forma direta e indireta a outras autoridades, como juízes, funcionários públicos, administradores, burocratas e, em certa medida, organismos internacionais. Para além disso, existe o papel exercido pela

- APARECIDA DINALLI
- ALESSANDRA GUIMARÃES SOARES

elite de influenciar as decisões de governo, que é significativamente maior do que o dos cidadãos comuns.

Um aspecto importante, se não primordial, encontra-se na cidadania inclusiva, uma das instituições políticas elencadas por Dahl (2001), que permitiria aos cidadãos o conhecimento das instituições políticas básicas que regem seu país. Esse conhecimento auxiliaria os cidadãos não só na tomada de decisão sobre a escolha dos representantes do governo, mas também possibilitaria um maior envolvimento na vida política do país. De acordo com Dahl (1998), conhecer as instituições básicas possibilita a realização de diagnósticos sobre elas, permitindo verificar, a partir disso, quais precisam ser reforçadas. Conhecer as instituições políticas e a forma de funcionamento delas é uma das premissas para a criação de estratégias que auxiliem na sua consolidação. Para esse autor, as estratégias precisam ser construídas para cada contexto. Em países não democráticos, elas precisam auxiliar na transição para a democracia poliárquica (algum nível de). Em países recém-democratizados, as instituições precisam ser consolidadas para que não haja um retrocesso ao regime anterior. Em países com democracias antigas, o desafio é chegar a um nível de democratização que supere a democracia poliárquica.

No século XXI, o desafio enfrentado tanto pelos países recém-democratizados como por aqueles com democracias antigas, como pontuado por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), tem sido a manutenção da democracia poliárquica. Dahl (2001) apresenta cinco condições que favorecem as instituições democráticas⁴: 1. controle dos militares e da polícia por funcionários eleitos, 2. cultura política e convicções democráticas, 3. nenhum controle estrangeiro hostil à democracia, 4. sociedade e economia de mercado modernas e 5. fraco pluralismo subcultural. O autor não descarta outras condições como importantes, entre elas o domínio das leis e a paz prolongada, por exemplo, no entanto, entende as cinco condições elencadas como as mais decisivas. De forma geral, argumenta que um país terá mais chance de desenvolver e manter as instituições democráticas se tiver todas essas condições presentes; o oposto também se confirma: em caso de ausência delas, é improvável o desenvolvimento ou a manutenção de qualquer tipo de instituição democrática que, porventura, exista. Já em países em que existem, conjuntamente, condições favoráveis e desfavoráveis, como é o caso da Índia, a democracia é improvável, mas não impossível de subsistir.

4 Dahl (1998, p. 163) vê as três primeiras condições como essenciais e as duas últimas como favoráveis.

Levitsky e Ziblatt (2018), ao analisarem o contexto atual da democracia norte-americana, que entendem em risco de corrosão pelo próprio sistema institucional dela decorrente, argumentam que, para a manutenção da democracia, não bastam as salvaguardas constitucionais e legais, é necessário que haja normas não escritas/informais fortes amplamente conhecidas e respeitadas. Para esses autores, as regras escritas e os árbitros delas (tribunais) que compõem um regime democrático sobreviverão durante um período prolongado se forem fortalecidas pelas próprias regras não escritas que permeiam todos os espectros sociais, desde as operações do Senado até um simples jogo de basquete de rua.

Segundo esses autores, duas normas são destacadas como fundamentais para o funcionamento de uma democracia: tolerância mútua e reserva institucional. A primeira relaciona-se à ideia de que os rivais políticos são aceitos como cidadãos decentes, patrióticos e cumpridores da lei, desde que respeitem as regras do jogo institucional postas. Em outras palavras, mesmo que haja discordância de posicionamentos, ela será mantida a partir da premissa da tolerância mútua, que é a “disposição dos políticos concordarem em discordar” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 116). É o reconhecimento mútuo de que os lados em oposição no jogo político não são inimigos, ameaça perigosa, mas sim rivais que transitam no poder. A ausência dessa condição dificilmente sustenta uma democracia, vide exemplos recentes como Putin, Chávez e Erdogan, que rotularam seus oponentes como uma ameaça à própria existência.

Quando as normas de tolerância mútua são frágeis, é difícil sustentar a democracia. Se encaramos nossos rivais como uma ameaça perigosa, temos muito a temer se eles forem eleitos. Podemos decidir empregar todos os meios necessários para derrotá-los - e nisso jaz uma justificativa para medidas autoritárias. Políticos que são marcados como criminosos ou subversivos podem ser presos; governos vistos como uma ameaça para a nação podem ser derrubados (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 116).

Outra condição crucial para Levitsky e Ziblatt (2018) é o que denominam de “reserva institucional”: mesmo sendo um direito legal o uso de uma determinada prerrogativa institucional, ela não é utilizada pelos políticos, pois essa ação poderia pôr em risco o sistema vigente. Ou seja, apesar de poderem usar uma determinada prerrogativa, os políticos não exercem até o limite seu direito de fazê-lo se isso coloca em risco as instituições democráticas. Um exemplo: não existe um limite constitucional nos

• APARECIDA DINALLI
• ALESSANDRA GUIMARÃES SOARES

Estados Unidos que impeça a reeleição após o segundo mandato, no entanto, mesmo não sendo uma norma inscrita, desde a aposentadoria de George Washington em 1797 após dois mandatos, esse precedente estabeleceu-se e tornou-se parte do sistema republicano norte-americano. Como não existe um impedimento legal para o exercício de outros mandatos, poderia um determinado candidato usar desse argumento para tentar subverter as regras não inscritas em nome da letra da lei fria. Isso levaria a impasses, disfunções no sistema, crises institucionais, perda de confiança nas regras do jogo informais e nas próprias instituições, insegurança, arbitrariedades, entre outros fatores que podem corroer a democracia.

De acordo com esses autores, a tolerância mútua e a reserva institucional se complementam, uma reforça a outra. Se os oponentes se aceitam como rivais legítimos, eles tendem a ser mais propensos à moderação, logo menos inclinados a recorrer à subversão das regras informais ou à legalidade extremada para que possam se manter no poder ou derrubar seu oponente dele. O oposto também é verdade: se os políticos se percebem como inimigos mortais, a reserva institucional tende a ser deixada de lado e atos entendidos como legais, mas não legítimos podem ser empregados para minarem-se mutuamente, o que reforça a crença de que o oponente é de fato um inimigo a ser combatido. O objetivo final será vencer a qualquer custo.

Esses dois elementos trazidos como fundamentais por Levitsky e Ziblatt (2018) complementam aquelas condições elencadas por Dahl, especialmente a cultura democrática. Se, no corpo político, é necessária a observância da tolerância mútua e da reserva legal, no corpo social e, claro, também no político, é preciso o fortalecimento das práticas, das ideias e dos valores democráticos que no limite permitam aos cidadãos acreditar que democracia e igualdade política são sinônimos, o controle dos militares e da polícia deve estar inteiramente nas mãos dos políticos eleitos e as diferenças e os desacordos políticos devem ser tolerados.

No século XXI, segundo Levitsky e Ziblatt (2018), o desafio das democracias recentes ou já consolidadas tem sido a sua manutenção dentro de contextos em que as regras do jogo institucional democrático têm sido utilizadas para a corrosão da própria democracia. O Brasil como recém-democracia tem inúmeros desafios pela frente no sentido de evitar a corrosão de um regime assentado sobre bases frágeis. Nesse contexto de incertezas e ataques, a democracia tem submergido a tentativa de implementar uma nova ordem política e econômica no país.

5. A nova ordem política no Estado brasileiro

O século XX foi marcado pelo impacto de duas grandes guerras mundiais (1914-1918 e 1939-1945) que provocaram mudanças na ordem política mundial.

No final da Segunda Guerra Mundial, o mundo estava dividido em dois blocos que disputavam o poder político e o domínio econômico sobre o processo de reconstrução do que fora destruído ao final de 1945.

A Nova Ordem Mundial teve início em 1989 com o final da Guerra Fria e a consequente queda do Muro de Berlim. Esse acontecimento sinalizava que havia apenas uma Alemanha, e não mais a separação entre a economia capitalista e a socialista. Na Nova Ordem Mundial, o mundo passa a ser multipolarizado.

O sistema capitalista, caracterizado pelo neoliberalismo econômico, passa a dominar o mundo econômico. A globalização é uma importante característica dessa multipolaridade. A globalização é um processo de maior integração econômica, cultural, política e social no mundo. O mundo globalizado é caracterizado pelas relações entre mercados, pessoas e nações no mundo todo.

A partir da década de 1970, temos comunicação e transporte de melhor qualidade e surge a Terceira Revolução Industrial (ou Revolução Técnico-Científica Informacional). Tais avanços contribuíram para o crescimento do capitalismo e da globalização.

A globalização e a Terceira Revolução Industrial acontecem na Velha e na Nova Ordem Mundial.

Held *et al.* (1999, p. 7) afirmam que

[...] os processos de globalização contemporâneos não têm precedentes, uma vez que governos e sociedades ao redor do globo estão tendo que se ajustar a um mundo onde não existe mais uma clara distinção entre internacional e doméstico e entre negócios internos e externos.

O Brasil foi apresentado às políticas neoliberais a partir do governo Collor. As políticas neoliberais foram aplicadas no Estado brasileiro somente com a eleição de Fernando Henrique Cardoso e o Plano Real - constituído na administração Itamar Franco. Segundo Fiori (1997, p. 14), “FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial”.

• APARECIDA DINALLI
• ALESSANDRA GUIMARÃES SOARES

A década de 1980 caracterizou o governo Sarney não como um governo “de transição” para a democracia ou um governo “misto” (semidemocrático ou semiditatorial), mas o último governo, no caso, civil, do ciclo de governos não democráticos no Brasil.

Saes (1988, p. 18) argumentou justamente que seria possível pensar desse modo desde que se abrisse mão de analisar “separadamente, isto é, uma a uma, as ‘instituições políticas’ reintroduzidas a partir da ‘abertura’, [deixando] de lado a questão do tipo de relação mantida entre essas ‘instituições’ e as demais”.

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), houve três expressões desse fenômeno. Na área econômica, foi mantido, assim como no arranjo ditatorial, o esquema do “superministério”, representado pela tríade Banco Central, Conselho de Política Monetária e Ministério da Fazenda (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999a).

Na área militar, foram mantidos três “feudos burocráticos” intocáveis: o Gabinete de Segurança Institucional (antiga Casa Militar), a Agência Brasileira de Inteligência - Abin (antigo Serviço Nacional de Informações - SNI) e a Justiça Militar (ANTUNES, 2002).

Martins (2005, p. 19) caracteriza assim o regime político no fim do processo de transição:

O que está aí não é nada demais; é apenas um regime liberal a funcionar normalmente - com a ressalva de que a pureza do liberalismo encontra-se aqui tismada por algumas manchas de corporativismo e nódoas de tecnocratismos. Tirante essas máculas - que, por sinal, nada têm de democráticas -, estamos simplesmente diante de um caso corriqueiro de pluralismo liberal.

As reformas neoliberais criaram nos processos de governo a ausência de responsabilidade (*accountability*) dos governantes. A sua implantação não combinou com as exigências de ampliação dos direitos de cidadania e controle social sobre o Estado, suas burocracias e aparelhos de poder (SALLUM JR., 2003).

O período que marca os governos de Luiz Ignácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff concentra-se em fortalecer a democracia política, econômica e socialmente. Em 2 de dezembro de 2015, a Câmara dos Deputados acolhe o pedido de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Esse processo termina em 31 de agosto de 2016 com o impedimento de continuidade do mandato presidencial, assumindo o vice Michel Temer.

Em 2018, o Brasil elege um novo governo cujas diretrizes na área econômica preveem a unificação de quatro pastas, Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio e Secretaria-Geral, pelo Ministério da Economia. Ademais, as propostas preveem cortes de despesas do governo e redução das renúncias fiscais para diminuir o déficit público, além de um amplo programa de privatizações e redução de alíquotas de importação.

A nova ordem política é conservadora e objetiva o combate à corrupção estrutural e sistêmica, o combate à violência urbana e a diminuição em 20% da dívida pública com um programa de privatizações, o que significa manter o tripé macroeconômico vigente: câmbio flexível, meta de inflação e meta fiscal.

Estamos vivendo um momento institucionalmente complexo. O governo foi eleito com um discurso contra o sistema. O sistema não mudou, e as reformas para serem aprovadas necessitam de negociações. Como afirmou Gramsci (1973, p. 25-26): “A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer. Nesse interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparece”.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) pesquisou mercado de trabalho, educação, moradia e distribuição de renda para ter um retrato da qualidade de vida dos brasileiros e confirmou que a pobreza cresceu. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019), no Brasil, 15,2 milhões vivem abaixo da linha da extrema pobreza:

O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) mostra que 3,347 milhões de desempregados procuram trabalho há no mínimo dois anos. Esse número representa 26,2% (cerca de 1 em cada 4) dos desempregados no país no segundo trimestre. Os dados fazem parte da Pnad Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios).

A nova ordem política conservadora e nacionalista que elegeu o novo governo a partir de 2019 deve atender à demanda do povo por integridade do agente público no combate à corrupção e garantir a segurança pública no combate ao aumento dos feminicídios e de outros crimes hediondos. A nova ordem política deve ter como identidade os fundamentos da República Federativa do Brasil, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fun-

• APARECIDA DINALLI
• ALESSANDRA GUIMARÃES SOARES

damentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político (BRASIL, 2019a).

6. Considerações finais

O país está vivenciando um momento complexo que tem colocado em “xeque” a robustez e o funcionamento das instituições que conformam a democracia brasileira. Eleito com um discurso antissistema, que vem sendo mantido até o momento, o atual governo vem contribuindo para aumentar e agravar o quadro de instabilidade política e econômica que assola o país desde 2014.

Nesse cenário de incertezas políticas e de redesenho do arranjo institucional, emerge a necessidade de repensar o funcionamento da administração pública, com o objetivo de modernizar e trazer resultados efetivos à população por meio de políticas públicas. Uma reforma desse porte precisa de um arranjo político institucional de coordenação entre Executivo e Legislativo, porém o desgaste do jogo político partidário, até então empregado para manter a governabilidade do país, tem se mostrado um óbice.

Novos arranjos precisam ser costurados, consensos precisam ser construídos, com urgência, sob pena de a democracia brasileira, já tão frágil, ser sufocada pelos próprios instrumentos que a mantiveram viva até então.

Há uma nova ordem que deseja nascer e substituir uma nova ordem em que o presente contém todo o passado. Para tanto, é imprescindível que o espaço público seja o território do pleno exercício da cidadania e não da apropriação privada do Estado.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. *O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-33.

ABRANCHES, S. H. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In: ABRANCHES, S. et al. *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 6-13.

ABRUCIO, F. L. Federalismo e processo de governo no Brasil: o ultrapresidencialismo estadual. In: 21º CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA, 1997, São Paulo: Faculdade de Educação (FE). Universidade de São Paulo (USP).

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. *O Congresso e as medidas provisórias: delegação, coordenação e conflito*. Rio de Janeiro, Iuperj, 1999. Mimeografado.

ANTUNES, P. C. B. *SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

BOLLE, M. B. de. Em nome do quê? A política econômica no governo Bolsonaro. In: ABRANCHES, S. et al. *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 31-42.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até a EC n. 101/2019*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2019a. 531 p. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.502, de 1º de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei n. 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória n. 768, de 2 de fevereiro de 2017. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 3 nov. 2017.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, p. 59, 15 ago. 2018a.

BRASIL. Medida Provisória n. 821, de 26 de fevereiro de 2018. Altera a Lei n. 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 27 fev. 2018b.

BRASIL. Medida Provisória n. 869, de 27 de dezembro de 2018. Altera a Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, p. 8, 28 dez. 2018c.

BRASIL. Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, ed. esp., p. 22, 1º jan. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 20 ago. 2019.

DAHL, R. e LINDBLOM, C. E. *Politics, Economics and Welfare*. New York, Harper & Brothers, 1953.

DAHL, R. *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

DAHL, R. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, E. (org.). *O desafio da democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996. p. 162-186.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, v. 29, p. 175-200, 1995.

FIORI, J. L. Ajustes e milagres latino-americanos. In: FIORI, J. L. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

• APARECIDA DINALLI
• ALESSANDRA GUIMARÃES SOARES

GRAMSCI, A. *Lettere dal carcere*. Torino: G. Einaudi, 1973.

HELD, D. et al. *Global transformations: politics, economics and culture*. Cambridge: Polity Press, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEIOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Desemprego. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=DESEMPREGO>. Acesso em: 25 ago. 2019.

KINZO, M. D. G. Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, v. 1, n. 3, p. 19-53, 1997.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. *Gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o caso do Ministério da Fazenda na experiência democrática brasileira*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 1999a. Mimeografado.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, out. 1999b.

MAINWARING, S. Multipartyism, robust federalism and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (ed.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARTINS, C. E. Vinte anos de democracia? *Lua Nova*, São Paulo, n. 64, p. 13-37, 2005.

MELLO, C. A marcha brasileira para a insensatez. In: ABRANCHES, S. et al. *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 77-83.

NOBRE, M.; TORRES FREIRE, V. Política difícil, estabilização imperfeita: os anos FHC. *Novos Estudos Cebrap*, n. 51, p. 123-147, 1998.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

ROUSSEAU, J.-J. Discours sur l'économie politique. In: ROUSSEAU, J.-J. *Oeuvres complete*. Paris: Pléiade, Gallimard, 1964. t. III.

ROUSSEAU, J.-J. *Considerações sobre o governo da Polônia e sua reforma projetada*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

SAES, D. O processo político brasileiro, da "Abertura" à "Nova República": uma "transição para a democracia" (burguesa)? *Teoria & Política*, São Paulo, n. 9, p. 11-28, 1988.

SALLUM JR., Brasílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 35-55, June 2003.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SARTORI, G. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1997.