



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

DISSERTAÇÃO

**COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS NO RIO DE JANEIRO:
UMA ANÁLISE DAS HEGEMONIAS POLÍTICAS NA ALERJ E
NO EXECUTIVO ESTADUAL ENTRE 1982 E 2022**

ELTON TEIXEIRA ROSA DA SILVA

2025



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS NO RIO DE JANEIRO:
UMA ANÁLISE DAS HEGEMONIAS POLÍTICAS NA ALERJ E
NO EXECUTIVO ESTADUAL ENTRE 1982 E 2022**

ELTON TEIXEIRA ROSA DA SILVA

*Sob a orientação do Professor Dr.
Francisco Josué Medeiros de Freitas*

Dissertação submetida como
requisito parcial para obtenção do
grau de **Mestre em Ciências Sociais**,
no Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais.

Seropédica, RJ
Fevereiro/2025

**Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico**

**Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

S 586c Silva , Elton Teixeira Rosa da, 1983-
 Coligações partidárias no Rio de Janeiro: uma
 análise das hegemonias políticas na ALERJ e no
 executivo estadual entre 1982 e 2022 / Elton Teixeira
 Rosa da Silva . - Seropédica, 2025.
 93 f.

Orientador: Francisco Josué Medeiros De Freitas.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais, 2025.

1. Democracia. 2. Coalizões. 3. Rio de Janeiro. I.
Medeiros De Freitas, Francisco Josué , 1981-, orient.
II Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais III.
Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ELTON TEIXEIRA ROSA DA SILVA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de Concentração em Ciência Política.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM: 21/02/2025

Documento assinado digitalmente



FRANCISCO JOSUE MEDEIROS DE FREITAS

Data: 24/02/2025 19:40:47-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Francisco Josué Medeiros de Freitas, Dr., UFRJ e UFRRJ / PPGS
(Orientador)

Documento assinado digitalmente



PEDRO LUIZ DA SILVA DO REGO LIMA

Data: 24/02/2025 17:09:14-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Pedro Luiz da Silva do Rego Lima, Dr., UFRJ

Documento assinado digitalmente



MAYRA GOULART DA SILVA

Data: 24/02/2025 15:01:17-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Mayra Goulart da Silva, Dra., UFRJ e UFRRJ / PPGS

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Francisco Josué Medeiros de Freitas, pelo compromisso, parceria, inspiração e paciência nesse longo e tortuoso processo de construção dessa pesquisa.

À banca de qualificação pela leitura, comentários, inspiração e dicas de pesquisa para estudar um tema tão delicado que é a política eleitoral do Rio.

À minha mãe, Leia, por todo amor, suor e orações que me ajudaram a chegar até aqui. Sua trajetória é motivo de muito orgulho pra mim.

Ao meu irmão, Heitor, pelas trocas e encorajamento durante os processos difíceis que passamos juntos.

Aos meus amigos Maicon Carlos, Caio Cesar, Felipe Castelano, Vinícius Rangel, pela paciência e incentivo diário.

Aos entrevistados, Luiz Paulo Correa da Rocha, Moreira Franco, Carlos Minc, Rafael Picciani, pelo tempo e informações.

Ao grupo “Futebol e Política” pelos debates intermináveis, mas sempre enriquecedores.

À Universidade Federal Rural Fluminense, por toda oportunidade e por ser esse polo de pesquisa tão imprescindível para baixada fluminense e o estado do Rio de Janeiro.

À Coordenação do Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais e a todos os professores, por toda compreensão e incentivo.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

RESUMO

TEIXEIRA, Elton R. S. Coligações Partidárias no Rio de Janeiro: uma análise das hegemonias políticas na ALERJ e no executivo estadual entre 1982 e 2022. 2025. 97p
Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2025.

O estado do Rio de Janeiro vive uma crise política e econômica notória. Além da queda no PIB e desemprego, o noticiário político apresenta uma sucessão de disfunções institucionais, com destaque para a prisão de vários ex-governadores por denúncias de corrupção e de vários deputados estaduais pelo mesmo motivo. Tal dinâmica coincide com o processo nacional de crise da democracia analisado por Wanderley Guilherme dos Santos (2017), André Singer (2018), Leonardo Avritzer (2019) entre outros, e que vem sendo enquadrada no conceito mais amplo e global de crise da democracia. No âmbito da ciência política brasileira, esse debate mais geral se relaciona com um acúmulo mais específico a partir da noção de presidencialismo de coalizão, noção elaborada por Sérgio Abranches em 1988 para dar conta do que ele chama de “dilema institucional brasileiro”: o fato de que o presidente é eleito com maioria dos votos em eleição majoritária, porém seu partido não obtém a maioria das cadeiras parlamentares uma vez que esta eleição é feita em sistema proporcional, configurando um quadro de fragmentação partidária no Congresso. A presente pesquisa investiga como se dá esse arranjo constitucional no âmbito do estado do Rio de Janeiro e a partir da hipótese de que, apesar da profunda crise, o padrão da política fluminense não destoa do padrão nacional e que as coalizões entre executivo e legislativo estadual são sólidas e garantem estabilidade institucional.

Palavras-chave: Democracia; Coalizões; Rio de Janeiro

ABSTRACT

TEIXEIRA, Elton R. S. Party Coalitions in Rio de Janeiro: An Analysis of Political Hegemonies in ALERJ and the State Executive from 1982 to 2022. 2025. 97p Dissertation (Master Science in Social Sciences). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2025

The state of Rio de Janeiro is experiencing a notorious political and economic crisis. In addition to the drop in GDP and unemployment, the political news presents a succession of institutional dysfunctions, with emphasis on the arrest of several former governors on corruption charges and several state deputies for the same reason. Such dynamic coincides with the national process of crisis of democracy analyzed by Wanderley Guilherme dos Santos (2017), André Singer (2018), Leonardo Avritzer (2019) among others, and it has been placed within a broader and global concept of crisis of democracy . Within the scope of Brazilian political science, this general debate is related to a more specific understanding based on the notion of coalition presidentialism, which was created by Sérgio Abranches in 1988 to explain what he calls the “Brazilian institutional dilemma”: the fact that the president is elected with a majority of votes in a majority election, but his party does not obtain the majority of parliament, since this election is carried out in a proportional system, creating a situation of party fragmentation in Congress. This research investigates how this constitutional arrangement occurs within the state of Rio de Janeiro and it is based on the hypothesis that, despite the deep crisis, the standard of Rio de Janeiro politics does not clash with the national one and that coalitions between the executive power and state legislature are solid and guarantee institutional stability.

Key words: Democracy; Coalitions; Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO	3
1.1 O conceito de Presidencialismo de Coalizão	4
1.2 A crise do presidencialismo de coalizão no Brasil	17
1.3 Dimensão Regional no Presidencialismo de Coalizão.....	24
2 OS CICLOS DE PODER DO RIO (1982 – 2022).....	32
2.1. Primeiro Ciclo: o Brizolismo (1982-1994).....	34
2.2 Ciclo 2: Neoliberalismo e Nova Geração do Populismo (1995-2002)	40
2.3. Ciclo 3: Lulismo e o PMDB no Rio de Janeiro (2006-2018)	45
2.4 Ciclo 4: Bolsonarismo: (2018-2022)	51
3 MEDIAÇÃO E PODER NO LEGISLATIVO ESTADUAL: UMA ANÁLISE DE CASOS EMBLEMÁTICOS NA ALERJ	55
3.1 A ALERJ e a Consolidação Democrática do Rio de Janeiro.....	56
3.2 A Análise das Mesas Diretoras	62
3.3 Os Casos Emblemáticos na ALERJ	64
3.3.1 A privatização do BANERJ	64
3.3.2 As cotas raciais.....	69
3.3.3 As unidades de polícia pacificadora (UPPs)	73
3.3.4 Privatização da Cedae	78
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	84
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objetivo central refletir sobre o sistema político brasileiro, com foco no estado do Rio de Janeiro, nas instituições que compõem o sistema de governança institucional e política. A relação entre Governo Estadual e Assembleia Legislativa (ALERJ) é o centro de nossa pesquisa, mas a correlação de forças políticas, seus ciclos e transições também são abordadas. Entender essa relação, seu cotidiano, seus métodos e características é um exercício imprescindível para compreender o Rio de Janeiro que existe hoje, um estado que durante décadas foi vanguarda do progressismo, mas que foi o berço do bolsonarismo.

A composição parlamentar da ALERJ obedece a uma lógica eleitoral muito nítida. Partidos que ganham as eleições para o poder executivo tendem a obter grandes bancadas no parlamento fluminense. As coalizões costumam formar, a partir das urnas, bancadas que garantam a governabilidade.

A hipótese desta pesquisa é que, no estado do Rio, a relação de poder entre executivo e parlamento, mesmo após a crise de 2015, foi um elemento estabilizador da política fluminense. Para tanto, vamos investigar as principais votações de governos, verificando a estabilidade de suas bases de apoio, bem como o impacto dessa relação nas eleições municipais e estaduais subsequentes. Em que pese a crise política instaurada a partir da operação lava jato – cinco ex-governadores foram presos em distintos processos – a ALERJ sempre foi um elemento estabilizador ao governo de ocasião.

Os capítulos dessa dissertação estão divididos em três: no primeiro, analisamos o presidencialismo de coalizão no contexto brasileiro, trazendo teóricos da ciência política para reflexão; no segundo capítulo, refletimos sobre os ciclos de poder que governaram o Rio de Janeiro após a redemocratização. Por fim, o terceiro e último capítulo, observaremos o comportamento das bancadas de sustentação dos governos estaduais em votações fundamentais para os governadores de plantão.

No primeiro capítulo é fundamental recorrermos a autores que buscaram refletir sobre as relações entre os poderes eleitos, seu cotidiano e dinâmica estabelecida entre as bancadas. O exercício empreendido buscou ser o mais amplo possível para que tal reflexão desse conta de toda complexidade do tema, suas variáveis e nuances de acordo com o sistema político brasileiro.

Poucos países têm a conformação institucional e política como o Brasil, com mais de

5.500 municípios, 27 estados e o distrito federal e o governo federal. A relação federativa obedece a uma lógica própria estabelecida em 1988, com cada ente tendo suas funções e tarefas exclusivas ou compartilhadas com outros entes. Cada cidade, por menor que ela seja, é composta de uma prefeitura e uma câmara de vereadores, a cada dois anos a população vai às urnas para eleger prefeitos e vereadores – num par de anos – e deputados federais, estaduais, senadores, governadores e presidentes. A relação entre entes federativos é complexa, mas a relação política, o exercício do voto constante, colocam as coalizões dominantes sempre à prova.

No segundo capítulo, vamos analisar os ciclos dos governos estaduais após a redemocratização. Falaremos sobre o brizolismo, o ciclo do neoliberalismo, o novo populismo e o ciclo emedebista. O início de cada ciclo é marcado pela eleição de bancadas de deputados robustas, mas também de um desempenho bem interessante nas eleições municipais seguintes. A máquina política e administrativa do governo do estado do Rio é uma força considerável e, ao longo do tempo, vem demonstrando que é imprescindível para o sucesso ou fracasso de projetos de poder estabelecidos no estado do Rio.

Por fim, no terceiro capítulo, analisaremos o comportamento das bancadas alinhadas aos governos em votações simbólicas para cada um. Para isto, entrevistamos alguns agentes políticos que foram importantes na história recente do estado, como o ex governador Moreira Franco, o ex vice-governador Luiz Paulo Correa da Rocha e o, hoje decano da ALERJ, deputado estadual Carlos Minc. Neste espaço, veremos na prática e no dia a dia como funciona a relação entre o parlamento, o governo estadual de ocasião e sua base de sustentação.

CAPÍTULO I

1 PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

O atual sistema político brasileiro tem sido marcado por uma característica singular (Abranches, 1988): o presidencialismo de coalizão. Desde a redemocratização, em 1985, o Brasil adotou um modelo de governo que combina elementos do presidencialismo, onde o chefe de Estado também é chefe de governo, com a formação de amplas coalizões partidárias, uma vez que, ao mesmo tempo, o parlamento preservou prerrogativas e funções que impactam na dinâmica do executivo, tais como a aprovação de leis e do orçamento público em particular.

Esse arranjo político foi forjado como uma resposta às complexidades da pluralidade partidária brasileira e à necessidade de assegurar a governabilidade em um cenário de constante fragmentação política. Neste contexto, explorar o presidencialismo de coalizão no Brasil é essencial para compreender não apenas a dinâmica política do país, mas também as implicações desse sistema nas políticas públicas, nas relações entre os poderes, na representatividade democrática e na dinâmica dos governos sub-nacionais, que é o objeto da nossa pesquisa.

Neste capítulo, iremos explorar brevemente as origens, características e desafios inerentes a este modelo. Analisaremos o papel desempenhado por ele na condução do país, assim como as discussões que o cercam. Como fica evidente, o debate sobre o presidencialismo de coalizão na ciência política brasileira é uma discussão complexa e multifacetada, abarcando variadas perspectivas teóricas e análises empíricas. Um amplo conjunto de acadêmicos e pesquisadores têm se dedicado a investigar esse tópico, buscando compreender as dinâmicas, implicações e desafios que permeiam tal modelo de governança.

Para atingir esse objetivo, dividimos este capítulo em três segmentos fundamentais. Inicialmente, empreendemos uma análise bibliográfica do próprio conceito de presidencialismo de coalizão no contexto da ciência política. Nesse percurso, almejamos traçar um panorama das questões-chave que circundam essa dinâmica no cenário brasileiro. Em seguida, iremos nos debruçar sobre um fenômeno que tem recebido ampla atenção, não apenas nos meios acadêmicos, mas também nos círculos políticos e nas plataformas midiáticas do Brasil: a crise do presidencialismo de coalizão. Por fim, abordaremos a dimensão regional inerente a esse tema, explorando como essa faceta geográfica desempenha um papel fundamental na

compreensão do presidencialismo de coalizão e na forma como essa complexa dinâmica se desenrola nos estados brasileiros.

Por meio dessas análises, buscamos oferecer uma visão panorâmica do presidencialismo de coalizão no contexto brasileiro, enriquecendo o debate em torno desse tema central da política nacional.

1.1 O conceito de Presidencialismo de Coalizão

O termo "presidencialismo de coalizão" tem ganhado ampla circulação nos meios acadêmicos, políticos e nas publicações de destaque, inclusive nas principais mídias, como forma de caracterizar o sistema político e institucional que vigora no Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988. Frequentemente, essa expressão tem sido empregada para sustentar a ideia de que o país está atravessando um período de "consolidação" democrática nos anos recentes.

De fato, o conceito de "presidencialismo de coalizão" remete a certas transformações ocorridas no processo de transição do regime militar para a democracia no Brasil. O artigo pioneiro que introduziu o termo "presidencialismo de coalizão" foi escrito pelo cientista político Sérgio Abranches e publicado pela revista Dados, em 1988, antes mesmo da promulgação da Constituição. Mais de trinta anos após a publicação desse influente artigo de Abranches, o conceito de "presidencialismo de coalizão" mantém-se presente tanto nos debates acadêmicos quanto no debate público sobre política.

No referido artigo, Abranches se propõe a sintetizar a *natureza singular do sistema político brasileiro*, que engloba não somente a representação proporcional, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", mas também a organização do Executivo fundamentada em amplas coalizões político-partidárias e regionais. É exatamente essa confluência que define, segundo o autor, o sistema político e institucional brasileiro como um "presidencialismo de coalizão". Isso implica que, no contexto brasileiro, um governo não consegue viabilizar suas iniciativas no processo de implementação das políticas estatais sem possuir uma base de apoio política sólida no Congresso Nacional. Nas palavras de Abranches:

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão" (Abranches, 1988: 22)

No início do artigo, Abranches destaca que a maioria das democracias estáveis no mundo adota o sistema parlamentarista, e enfatiza que a única democracia presidencialista consolidada seria os Estados Unidos da América. No entanto, o autor imediatamente ressalta que existem diversos tipos de sistemas presidencialistas, cada um com suas próprias características e lógicas institucionais específicas. Segundo Abranches, o sistema presidencialista brasileiro é único entre os vários desenhos institucionais existentes, pois combina representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. Ele contrasta esse cenário com os Estados Unidos, onde o sistema permanece predominantemente bipartidário até os dias atuais, e com países que têm estruturas multipartidárias, os quais tendem a adotar o parlamentarismo (Abranches, 1988).

Para o cientista político, o dilema institucional do presidencialismo de coalizão reside na complexa dinâmica entre o sistema político multipartidário e a necessidade de construir maiorias governamentais sólidas. No contexto brasileiro, onde o presidencialismo de coalizão prevalece, há uma combinação de representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. Esse arranjo institucional demanda que o presidente forme coalizões com diferentes partidos para alcançar maiorias no Congresso Nacional e garantir a governabilidade (Abranches, 1988).

A formação de coalizões geralmente segue três etapas distintas. Inicialmente, ocorre a constituição da aliança eleitoral, envolvendo a negociação de diretrizes programáticas mínimas e princípios a serem adotados após a conquista eleitoral. Posteriormente, ocorre a formação do governo, marcada pela concorrência por cargos e acordos relacionados a um programa mínimo de atuação governamental. Por fim, a aliança evolui para uma coalizão ativamente governante, caracterizada pelo desenvolvimento da agenda concreta de políticas e pela sua efetiva implementação (idem).

Seguindo o raciocínio de Abranches (1988; 2018), o dilema surge da tensão entre a pluralidade partidária e a estabilidade governamental. Por um lado, o multipartidarismo reflete a diversidade de interesses e opiniões na sociedade brasileira, o que é inherentemente positivo para uma democracia. Por outro lado, essa multiplicidade de partidos pode dificultar a construção de coalizões coesas e estáveis, levando a negociações complexas e frequentemente acomodações políticas.

O desafio enfrentado pelo presidencialismo de coalizão é, portanto, encontrar um equilíbrio entre a necessidade de representar a diversidade política do país e a demanda por governabilidade eficaz. A construção de coalizões muitas vezes envolve a distribuição de cargos e recursos em troca de apoio político, o que pode gerar preocupações sobre a governança

eficiente e a integridade das políticas públicas. Em suma, o dilema institucional do presidencialismo de coalizão, de acordo com Abranches, reside na habilidade de conciliar a pluralidade partidária com a formação de maiorias sólidas para garantir a estabilidade governamental e a eficácia das políticas, enquanto se mantém a integridade do sistema democrático.

Desses dois importantes trabalhos (Abranches, 1988; 2018), é possível inferir que, para Abranches, a formação de coalizões, embora por vezes seja interpretada no senso comum e em parte do debate público fomentado pela mídia empresarial como uma forma de corrupção, é, na realidade, um mecanismo democrático vital e amplamente necessário para o funcionamento de nosso sistema de presidencialismo proporcional multipartidário. Isso é essencial para assegurar uma governabilidade efetiva tanto por parte do presidente quanto dos legisladores, a fim de evitar a paralisação e promover uma ação governamental contínua.

Sob outra perspectiva, o cientista político Fernando Limongi (2006) faz menção direta ao artigo de Abranches (1988) como uma obra que define o presidencialismo brasileiro como singular e distingível de outras modalidades. Em outras palavras, "não praticaríamos um presidencialismo normal ou corriqueiro. Teríamos um regime com características próprias" (Limongi, 2006: 19). No contexto deste estudo, Limongi se propõe a investigar se existem fundamentos que justifiquem tal alegada originalidade.

Ele enfatiza, com base nos argumentos de Abranches (1988), que o que destaca o presidencialismo de coalizão é o critério específico utilizado para construir a base parlamentar de apoio ao presidente, ou seja, a necessidade de levar em consideração fatores regionais. Essa necessidade regional deriva da heterogeneidade social do país, do federalismo e do poder dos governadores. Assim, de maneira mais otimista, Limongi (2006) ilustra que, em termos de estrutura e funcionamento, existem poucos elementos que diferenciam o sistema político brasileiro de outras democracias consideradas maduras e consolidadas. A configuração do processo decisório, particularmente o poder de pauta atribuído ao Executivo, assegura que o governo brasileiro atue de maneira comparável a diversas democracias já existentes. Nesse contexto, é crucial salientar que a Constituição de 1988 trouxe mudanças substanciais para as bases institucionais que regulam a interação entre o Executivo e o Legislativo.

Como mencionamos no começo desta seção, o artigo de Abranches na revista Dados foi publicado antes da promulgação da própria Constituição. Entretanto, em um livro mais recente, Abranches (2018) argumenta que os constituintes brasileiros dedicaram mais atenção aos direitos do que à modelagem do sistema político. Eles buscaram criar um sistema político que pudesse ser eficaz e efetivo para garantir os direitos inerentes ao Estado de Direito, contudo,

isso não ocorreu como um projeto político nacional ou como um resultado de estudos sobre governabilidade ou eficácia de políticas públicas. Em vez disso, foi uma consequência da construção negociada de normas constitucionais que refletem e buscam equilibrar a diversidade social, as disparidades regionais, as assimetrias federativas e o multipartidarismo proporcional que caracterizam o cenário brasileiro:

A história brasileira tem mostrado que, em geral, nos sucessivos impasses nascidos em nossas contrariedades sociais, a solução emerge sob alguma forma de compromisso que adia o enfrentamento de conflitos e clivagens enraizadas em nosso tecido social. O compromisso necessário para aprovação do texto constitucional de 1988 ficou aquém de nossas necessidades constitucionais, e que só uma Constituinte, uma Reconstituinte, isolada dos afazeres legislativos ordinários e cercada por regras de precaução política, pode fazer a revisão institucional e constitucional de que precisamos (Abranches, 2018)

Enfim, feita essa pequena digressão que pontua umas das questões que permeiam o debate sobre o presidencialismo de coalizão, ou seja, a questão da reforma política, podemos nos voltar ao artigo de Limongi, publicado em 2006. Retornaremos à questão da reforma política mais detidamente em um outro momento, mas achamos importante pontuar essas duas análises sobre a Carta Cidadã nessa argumentação comparativa entre as perspectivas de Abranches e Limongi sobre o presidencialismo de coalizão.

Limongi (2006) conclui que *não há embasamento para considerar o sistema político brasileiro como singular*. As coalizações são construídas e operam conforme princípios partidários, sem paralisação ou fenômenos anômalos a serem superados. A estrutura institucional delineada na Constituição de 1988 difere daquela presente no texto de 1946, tendo reforçado o poder institucional do presidente. A iniciativa legislativa é monopólio presidencial, e a alteração do *status quo* legal em áreas essenciais requer ação do Executivo. Nesse contexto, a influência na política pública depende da aliança com o presidente. Consequentemente, aos parlamentares restam essencialmente duas opções: fazer parte da coalizão governista durante o mandato em vigor ou alinhar-se à oposição, na esperança de alcançar a presidência no próximo ciclo.

Para o estudioso da USP, insistir em caracterizar nosso sistema por suas supostas falhas ou deficiências é um equívoco. De acordo com Limongi, uma abordagem inversa, por outro lado, se torna mais desafiadora, pois exige a disposição de explorar a realidade em vez de condená-la ou censurá-la. Compreender o funcionamento efetivo do sistema político brasileiro requer o reconhecimento de que não existem tradições ou linguagens conflitantes em competição:

Não me parece que se possa sustentar que a competição eleitoral no Brasil apresente vícios que maculem a representação. Não há razões para questionar a legitimidade dos mandatos obtidos pelos legisladores. Pode-se não gostar dos resultados, mas essa é uma questão de ordem inteiramente diversa. O mandato do Executivo não é mais legítimo que o da maioria parlamentar com que ele é forçado a negociar (Limongi, 2006: 40).

Nesse ponto, podemos pensar numa questão central do debate atual sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão, qual seja, os termos nos quais ocorre a negociação entre o Executivo e o Legislativo, e se os parâmetros dessa negociação têm variado ao longo das diversas administrações desde 1988, ou se são constantes e institucionalmente restritos. Na verdade, de acordo com Lúcio Rennó, "esse debate é talvez um dos mais interessantes e sofisticados da literatura sobre a política brasileira e tem prestado contribuição significativa para a discussão sobre a política comparada na América Latina" (2006: 260).

O objetivo central do estudo de Rennó (2006) é analisar as críticas que envolvem o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. Dessa forma, a atenção estava direcionada para as limitações, entraves e eventuais consequências negativas que o desenho institucional desse sistema pode acarretar para a democracia no país.

De acordo com o autor, as perspectivas críticas podem ser agrupadas em três pontos de vista distintos: a primeira perspectiva sustenta que o sistema não favorece a governabilidade. Os incentivos institucionais muitas vezes resultam em paralisia decisória ou em altos custos de negociação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. As negociações frequentemente ocorrem individualmente entre os legisladores e o Presidente; a segunda perspectiva, por sua vez, reconhece que o sistema opera com base na troca de recursos, como cargos e emendas orçamentárias, que vão além das discussões programáticas entre partidos. No entanto, essa troca é intermediada por líderes partidários. Em outras palavras, os líderes da base aliada e o Executivo debatem os aspectos programáticos das propostas legislativas e utilizam recursos financeiros legais como estímulo para obter a cooperação dos legisladores. Ambas essas perspectivas têm em comum o enfoque na construção de maiorias no âmbito do Poder Legislativo. Ou seja, elas exploram os mecanismos empregados pelo Poder Executivo para assegurar a colaboração dos deputados federais (Rennó, 2006).

A terceira visão crítica concentra-se principalmente na análise da natureza da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, questionando se essa relação é caracterizada por delegação ou ação unilateral. Também explora se há variação ao longo do tempo nessa dinâmica. O ponto central aqui é que o presidencialismo de coalizão não opera de maneira uniforme sob diferentes administrações que governaram o país. O desenho institucional não

exerce uma influência consistente sobre o comportamento dos atores, o que resulta em incentivos contraditórios que ampliam significativamente a margem de manobra dos líderes. Isso proporciona um amplo espaço para a capacidade individual dos líderes desempenharem um papel central na gestão da base de apoio no Congresso e na formação de maioria (Rennó, 2006). Essas três perspectivas não serão debatidas exaustivamente nessa dissertação, mas nos ajudam a traçar o panorama que compõe os debates do presidencialismo de coalizão no Brasil. Inclusive, essa separação nos parece um tanto problemática, uma vez que essas questões se misturam tanto na relação política concreta quanto nos próximos trabalhos formulados academicamente para analisá-los.

O artigo de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1998), por exemplo, nos ajudam a entender o processo de redemocratização no Brasil, as mudanças institucionais que ocorreram após a Constituição e a relação com a suposta paralisação governamental. No início do período de redemocratização, houve um debate intenso sobre como a democracia brasileira deveria ser estruturada, levando em consideração a experiência democrática anterior e os desafios enfrentados. Muitos analistas defendiam a rejeição da estrutura institucional anterior, argumentando que a consolidação da democracia exigia mudanças no sistema presidencialista e nas leis eleitorais. Eles acreditavam que o presidencialismo poderia levar a conflitos institucionais insolúveis, enquanto a legislação eleitoral deveria ser reformada para criar um sistema partidário mais coeso e com menos partidos.

No entanto, a Constituição de 1988 não adotou essas reformas propostas. O presidencialismo foi mantido, e a legislação eleitoral não sofreu mudanças significativas. Apesar disso, como argumentam Limongi e Figueiredo (1998), as bases institucionais do sistema político brasileiro foram modificadas de maneira radical pela Carta. Um dos pontos destacados é que os poderes legislativos do presidente foram ampliados em relação à Constituição de 1946, aumentando a sua influência no processo legislativo. Além disso, as políticas implementadas nos governos antecessores à publicação e os depoimentos dos parlamentares corroboram com o argumento de que o governo não encontra no Congresso um obstáculo intransponível para implementar sua agenda. Isso contrasta com o diagnóstico de paralisação decisória que foi aplicado à democracia de 1946, sugerindo que as condições institucionais e o funcionamento dos governos de coalizão mudaram ao longo do tempo.

Os cientistas políticos também contestam algumas conclusões comuns na literatura comparativa e nacional sobre o sistema político brasileiro. Eles argumentam que as instituições políticas, especialmente as que regulam o processo decisório no Legislativo, desempenham um papel crucial e não devem ser negligenciadas. Em contraste com as previsões baseadas apenas

em incentivos eleitorais, os autores destacam que o Legislativo brasileiro opera de maneira centralizada e os partidos têm um papel fundamental na estruturação dos trabalhos legislativos (Limongi; Figueiredo, 1998). Por isso, questionam a ideia de que o sistema político brasileiro seria propenso à inoperância ou paralisia. Eles apresentam evidências de que o Executivo tem exercido um domínio significativo sobre o Congresso, obtendo apoio disciplinado para suas propostas legislativas. Isso contradiz as expectativas de que um sistema presidencialista multipartidário seria ineficaz devido à falta de incentivos para a cooperação entre os poderes.

Em síntese, podemos compreender que as instituições políticas, incluindo os poderes legislativos do presidente e a centralização dos trabalhos legislativos em torno dos partidos, são fundamentais para entender o funcionamento do sistema político brasileiro pós-redemocratização. Essas instituições têm contribuído para a capacidade do Executivo de impor sua agenda e garantir apoio partidário disciplinado. Portanto, é preciso considerar as instituições em análises políticas, em vez de focar apenas nos incentivos eleitorais.

Na perspectiva de Octavio Amorim Neto, Gary Cox e Mathew McCubbins (2003), a assembleia brasileira tem o potencial de oscilar entre os modos parlamentar e de coalizões variáveis, dependendo da estratégia presidencial. Alguns presidentes brasileiros podem formar coalizões de apoio minoritárias no legislativo e escolher não subordinar seu poder de agenda à liderança coletiva da coalizão. Ou seja, os partidos na coalizão de apoio do presidente não teriam o direito garantido de voto sobre a inclusão de projetos na agenda legislativa, como seus colegas parlamentares teriam normalmente (em governos majoritários). Por outro lado, outros presidentes brasileiros podem optar por construir um apoio mais profundo no estilo parlamentar no legislativo. O presidente consolidaria sua coalizão distribuindo cargos em seu gabinete para políticos-chave do partido e coordenando o exercício de seus poderes de agenda com seus parceiros. Dessa forma, o presidente poderia combinar seus próprios poderes de agenda com os de uma maioria legislativa, e a coalizão assim formada poderia operar seguindo os moldes de um governo majoritário em um sistema parlamentar (Amorim Neto; Cox; McCubbins, 2003).

Por uma outra perspectiva, Scott Mainwaring (1993) discute os desafios e problemas associados aos sistemas presidencialistas multipartidários, com foco no caso brasileiro. O autor argumenta que é difícil manter uma democracia presidencialista em um contexto multipartidário fragmentado, e mostra como essa combinação criou desafios para a estabilidade da democracia nos períodos democráticos da história brasileira.

É bom lembrar que o sistema eleitoral brasileiro e o contexto político levaram à formação de um sistema multipartidário fragmentado, onde o partido do presidente raramente detém maioria no Congresso. Esse cenário de presidencialismo em minoria permanente muitas

vezes resulta em impasses entre o executivo e o legislativo, levando a um imobilismo político. Como acabamos de argumentar, a ideia do imobilismo foi refutada por Limongi e Figueiredo (1998), entretanto, é parte constitutiva das críticas ao presidencialismo de coalizão, como já afirmamos, e um componente da estrutura argumentativa de Mainwaring.

Para o professor de ciência política, a fragilidade dos partidos políticos brasileiros intensifica esse problema. Ele explica que quando os presidentes são populares, políticos de diversos espectros os apoiam, mas quando a popularidade diminui, eles muitas vezes enfrentam dificuldades até mesmo dentro de seus próprios partidos. Deserções em momentos de adversidade dificultam a implementação de medidas coerentes pelos presidentes, especialmente durante crises (Mainwaring, 1993).

Os presidentes adotam várias estratégias para lidar com essa situação. Para Mainwaring (1993), às vezes, eles tentam contornar os partidos e o Congresso para evitar o imobilismo político, através da patronagem¹ e constituindo coalizões multipartidárias. No entanto, mesmo com essas táticas, os presidentes enfrentam dificuldades para governar como minoria em um sistema multipartidário fragmentado, o que frequentemente leva ao fracasso de suas administrações.

O autor conclui que a combinação de presidencialismo, sistema multipartidário fragmentado e partidos políticos "fracos" trouxe sérios problemas para o sistema político brasileiro. Essa combinação contribui para a instabilidade da democracia e enfraquece os partidos políticos. Mesmo com diferenças entre os períodos de 1946-64 e 1985 em diante, as estruturas políticas que promovem esse cenário multipartidário fragmentado permaneceram consistentes, exceto por algumas mudanças nas eleições presidenciais. A dinâmica do sistema político continuou sendo desafiadora em ambos os períodos democráticos (Mainwaring, 1993). Nesse artigo, várias questões são problematizadas, incluindo o equilíbrio de poderes entre o presidente e o Congresso, o enfraquecimento dos partidos, a natureza do recrutamento presidencial e como a combinação de presidencialismo e sistema multipartidário fragmentado pode impactar a governança democrática. Mainwaring discute como os presidentes enfrentam desafios em obter apoio legislativo para suas agendas, especialmente quando não têm maioria

¹ Na ciência política brasileira, o termo "patronagem" geralmente se refere a um sistema de relações políticas em que os políticos ou líderes concedem favores, benefícios ou empregos a indivíduos ou grupos em troca de apoio político, lealdade ou outros interesses. Esse sistema muitas vezes envolve o uso de recursos públicos ou posições de poder para garantir apoio político e manter uma base de sustentação. Podemos incluir práticas como a distribuição de cargos públicos, contratos governamentais, acesso a recursos estatais ou outros benefícios em troca de apoio político ou apoio eleitoral. É uma forma de construir alianças e redes de apoio dentro do cenário político. Esse fenômeno não é exclusivo da ciência política brasileira, sendo observado em diferentes contextos políticos ao redor do mundo. No entanto, no Brasil, o termo está muitas vezes associado a práticas clientelistas e ao presidencialismo de coalizão.

no Congresso. Isso muitas vezes leva a impasses entre o executivo e o legislativo, o que é mais problemático em sistemas presidencialistas, onde não existem mecanismos institucionais para resolver esses conflitos. Além disso, a natureza do recrutamento presidencial no Brasil tende a afastar os presidentes dos partidos, enfraquecendo ainda mais a coesão partidária.

Aqui é importante pontuar que Scott Mainwaring é um cientista político norte-americano e atua como professor nos Estados Unidos. Ele se dedicou a investigar os fatores por trás do sucesso e do fracasso de governos latino-americanos, tanto democráticos quanto ditatoriais, e conduziu uma pesquisa abrangente entre o período de 1945 a 2005, analisando diversos países da região, incluindo o Brasil. Nesse sentido, nos parece natural que Mainwaring sustente a tese de que um modelo bipartidário seria mais eficiente, assim como ocorre numa democracia dita consolidada como é o caso dos EUA, onde ele e seu pensamento teórico-político está situado.

Por isso, recorremos ao artigo de José Antonio Cheibub, Adam Przeworski e Sebastian Saiegh que discute governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. No contexto do presidencialismo de coalizão, é amplamente aceito que existem diferenças distintas entre os sistemas presidencialista e parlamentar: "enquanto no parlamentarismo há uma 'dependência mútua' entre o Executivo e o Legislativo, no presidencialismo prevalece a 'independência mútua' entre esses poderes" (2002: 187). Além disso, as instituições de cada sistema geram incentivos distintos, com o presidencialismo tendo incentivos limitados e fracos para formar coalizões em comparação com o parlamentarismo.

A abordagem desses autores não se contenta em apenas enumerar essas diferenças. Em vez disso, ela se esforça para explicar os padrões de formação de coalizões observados. Uma conclusão fundamental é que governos minoritários emergem em ambos os sistemas quando as políticas adotadas coincidem com o ponto ideal do governo. Assim, governos minoritários de um único partido não são automaticamente menos eficazes do ponto de vista legislativo do que os governos de coalizão majoritária. Essa perspectiva sugere que a falta de formação de coalizões não necessariamente resulta em impasses legislativos, governos conflituosos e instabilidade democrática (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2002).

No que diz respeito ao aumento da fragmentação partidária, a abordagem do artigo de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) desafia a interpretação convencional, indicando que seu efeito nos dois sistemas é indeterminado. Em ambos os casos, coalizões ministeriais são formadas quando o partido líder (o maior no parlamentarismo ou o partido do presidente no presidencialismo) adota políticas que divergem das preferências do partido mais próximo no espectro político. Quando as preferências dos partidos estão próximas, não há motivação para

incluir outros partidos por meio de ministérios. Com base em uma análise abrangente de dados que abarcam todas as democracias de 1946 a 1999, os cientistas políticos apresentam uma perspectiva que conclui que as previsões pessimistas sobre o presidencialismo são em grande parte infundadas. Embora as coalizões sejam mais comuns no parlamentarismo, essa diferença é quantitativa, não qualitativa. E a fragmentação legislativa favorece coalizões em ambos os sistemas. Além disso, os governos minoritários de um único partido não são menos eficazes do ponto de vista legislativo do que os governos de coalizão, independentemente de sua natureza minoritária ou majoritária. Mesmo nos casos de impasse legislativo no presidencialismo, isso ocorre porque não há coalizão que prefira uma política alternativa ao *status quo* (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2002).

As conclusões de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002), portanto, questionam as concepções convencionais sobre o presidencialismo. Apesar de as democracias presidenciais possivelmente serem menos duradouras do que as parlamentares, a explicação para essa diferença é mais complexa do que comumente considerado. A ideia de problemas inerentes ao presidencialismo persiste, mas a fonte exata desses problemas permanece incerta.

Quando se trata do comportamento partidário, há perspectivas divergentes. Algumas abordagens argumentam que os partidos brasileiros são indisciplinados, levando a ações imprevisíveis na Câmara. Outras defendem a ideia oposta, destacando partidos disciplinados e decisões legislativas previsíveis. Ambas essas perspectivas contribuem para a compreensão do Legislativo no Brasil. Fabiano Santos (2002) argumenta que é razoável afirmar que os legisladores brasileiros buscam construir reputações individuais e atender a interesses particulares, independente de suas afiliações partidárias. No entanto, desde a promulgação da Constituição de 1988, os partidos brasileiros demonstraram um grau razoável de disciplina nas votações nominais em plenário. Além disso, há sinais de que o conflito político na Câmara dos Deputados se organiza em torno de linhas partidárias claras, evidenciando uma divisão entre os partidos situados no governo e os partidos de oposição.

Neste artigo publicado pela Revista Dados, Santos (2002) busca destacar que ambas as perspectivas possuem lacunas teóricas e empíricas que requerem exploração. Para ele, ambas as abordagens se concentram em um período limitado, especialmente após 1988, ignorando variações longitudinais. Isso é problemático no contexto brasileiro, já que muitos estudos apontam o sistema eleitoral e de governo como as principais causas da alegada indisciplina partidária. No entanto, os sistemas eleitoral e de governo nos períodos de 1946-64 e pós-88 são semelhantes, baseados na representação proporcional por lista aberta e no sistema presidencialista. Portanto, se ocorre uma mudança significativa na dinâmica dos partidos entre

esses períodos, é necessário considerar um elo adicional na explicação e reconhecer que esses sistemas não conseguem explicar completamente os aspectos fundamentais desse comportamento.

Uma conclusão significativa que se pode tirar deste estudo é que a mudança na capacidade de alocação de recursos no Congresso desempenhou um papel crucial na "racionalização" do comportamento legislativo. O foco não está na avaliação normativa, mas sim na identificação dos mecanismos que moldam o processo democrático, especialmente nas relações entre partidos, legislativo e presidente. Isso resultou em um padrão mais consistente de comportamento partidário, embora as implicações sobre a qualidade da democracia, o clientelismo, a coerência das políticas públicas e a percepção dos eleitores sobre as diferenças entre os partidos continuam sendo temas de debate (Santos, 2002).

Para Cesar Zucco (2009), por sua vez, no contexto brasileiro, foi identificada uma notável diminuição do papel da ideologia como fator determinante do comportamento legislativo. Este artigo contribuiu substancialmente para o debate sobre o funcionamento do sistema político do Brasil. Destaca-se que a estabilidade relativa do alinhamento ideológico dos partidos brasileiros após o processo de democratização contrasta com as transformações na imagem projetada por alguns partidos no cenário legislativo. A abordagem inovadora deste estudo combina elementos como recursos, cargos no governo e uma medida externa de ideologia em um único quadro analítico. Isso permite evidenciar que o comportamento dos legisladores é influenciado tanto pelo que individualmente recebem quanto pelo que seus partidos obtêm do governo. Essas descobertas harmonizam a perspectiva de que o Congresso brasileiro é um espaço em que os legisladores buscam vantagens locais e podem ser facilmente influenciados, como argumenta Barry Ames em *The Congressional Connection: The Structure of Politics and the Distribution of Public Expenditures in Brazil's Competitive Period*, publicado em 1987, com a abordagem concorrente que argumenta que as regras internas estruturaram o legislativo em torno de partidos que atuam de maneira ideológica como foi sustentado por Limongi e Figueiredo, em 2002 (Zucco, 2009).

Contudo, é importante considerar duas ressalvas para essa síntese. Em primeiro lugar, Zucco (2009) argumenta que embora os partidos tenham um impacto significativo, esse impacto não ocorre de maneira ideológica. Quando os partidos estão no governo, seus membros votam alinhados com a posição do presidente, independentemente da ideologia. Isso sugere que os partidos são relevantes principalmente porque facilitam a distribuição de recursos por parte do presidente, ainda que nem todas as negociações de apoio em troca de favores presidenciais ocorram exclusivamente por meio dos partidos.

Ademais, identificamos na literatura a observação de uma diminuição no papel da ideologia também sugere que a organização partidária presente no Congresso não é ideológica em sua essência, contradizendo pelo menos parte do retrato apresentado por Figueiredo e Limongi (2002). Antes, a percepção de comportamento partidário ideológico era influenciada pela coincidência entre as dimensões esquerda-direita e governo-oposição, o que criava uma aparência de um legislativo organizado com base em critérios ideológicos. No entanto, as mudanças nas coalizões governamentais após a eleição de Lula demonstraram que a ideologia não é capaz de oferecer uma explicação completa para o comportamento legislativo observado (Zucco, 2009).

Em suma, o presidencialismo de coalizão no Brasil emerge como um arranjo político complexo e muitas vezes controverso, tanto no debate público na mídia e mesmo entre os políticos quanto nas reflexões acadêmicas e universitárias, em artigos e teses e dissertações.

Ao longo das décadas, esse sistema tem sido uma resposta pragmática aos desafios inerentes a uma democracia pluralista, mas não isento de críticas e muitas vezes de condenações sumários sobre uma ineficiência incontornável e prejudicial a própria democracia. A prática de formar alianças entre o Executivo e múltiplos partidos frequentemente resulta em negociações que priorizam a manutenção do poder em detrimento de uma agenda coesa e de políticas públicas consistentes.

A dependência de coalizões tem sido associada à fragmentação partidária, fisiologismo político e a distribuição de cargos em troca de apoio legislativo. Isso pode levar a uma diluição de ideologias partidárias e dificultar a responsabilização perante o eleitorado. Além disso, a busca incessante por apoio no Congresso pode dar margem a práticas questionáveis, como o fomento à corrupção e ao clientelismo.

Contudo, é inegável que o presidencialismo de coalizão também tem suas vantagens. Ele possibilita a construção de consensos em um cenário político diversificado, permitindo que diferentes vozes sejam ouvidas e atendendo a demandas regionais específicas. Além disso, a negociação constante entre os poderes Executivo e Legislativo pode resultar em políticas mais equilibradas e adaptáveis a diferentes contextos.

O desafio reside em fortalecer a representatividade democrática, promover a ética política e consolidar uma relação em que os interesses do país e da população estejam equilibrados com demandas individuais, regionais (dos Estados e municípios) e partidárias. O presidencialismo de coalizão é um reflexo da complexidade política brasileira que, com reformas cuidadosamente elaboradas, pode evoluir em direção a um sistema mais transparente, responsável e eficaz.

Sendo assim, resumimos abaixo na tabela 1 algumas das principais linhas de debate na ciência política brasileira sobre este debate. Mesmo entendendo que a tabela não esgota o debate acadêmico do campo, acreditamos que o processo de sistematização proposto ajuda na visualização das principais questões e das coordenadas centrais do debate sobre o presidencialismo de coalizão:

Tabela 1. Sistematização do debate sobre presidencialismo de coalizão

Linhos de debate	Questões
Origens e Evolução	Os estudiosos têm se interessado em investigar as raízes históricas e os momentos-chave que moldaram a formação do presidencialismo de coalizão no Brasil. Isso envolve análises das Constituições, dos arranjos institucionais e das decisões políticas que levaram à consolidação desse modelo
Dinâmica de Coalizões	Há debates sobre como as coalizões partidárias se formam e funcionam no contexto do presidencialismo brasileiro. Isso inclui discutir os incentivos que levam partidos a se unirem, os critérios para distribuição de cargos e recursos, bem como os conflitos internos e as estratégias de barganha
Governabilidade vs. Representatividade	Um ponto de discussão relevante é até que ponto o presidencialismo de coalizão é eficaz na promoção da governabilidade e da estabilidade política. Isso muitas vezes entra em conflito com a necessidade de manter um sistema representativo que reflete as preferências do eleitorado
Relações Executivo-Legislativo	As interações entre o Poder Executivo (presidente) e o Poder Legislativo (Congresso Nacional) são fundamentais no presidencialismo de coalizão. O debate se concentra nas estratégias de negociação, nas relações de poder e nas consequências para a elaboração e implementação de políticas públicas
Crise de Governabilidade	Em momentos de crise política e institucional, a eficácia do presidencialismo de coalizão é frequentemente questionada. As análises se voltam para a capacidade do sistema de lidar com desafios como corrupção, instabilidade econômica e polarização partidária
Reforma Política	Outro ponto em debate é a necessidade de reformas no sistema político brasileiro para melhorar a governabilidade e a representatividade. Discussões sobre mudanças no sistema eleitoral, financiamento de campanhas e fortalecimento dos partidos políticos são frequentes nesse contexto
Efeitos nas Políticas Públicas	Pesquisadores exploram como o presidencialismo de coalizão influencia as políticas públicas adotadas pelo governo, considerando o equilíbrio entre as demandas dos partidos aliados e os interesses da população
Desafios e Alternativas	O debate também envolve a busca por alternativas ao modelo de coalizão, incluindo discussões sobre governos de minoria, maior autonomia partidária e outras possíveis reformas institucionais

Fonte: elaboração própria

No âmbito acadêmico e nas análises políticas, essas perspectivas se cruzam e se entrelaçam, contribuindo para uma compreensão mais abrangente do presidencialismo de coalizão no Brasil e suas implicações para a governança democrática.

1.2 A crise do presidencialismo de coalizão no Brasil

A crise do presidencialismo de coalizão no Brasil é um fenômeno complexo que revela desafios intrínsecos ao sistema político do país. Como estamos argumentando ao longo desta dissertação, desde a redemocratização, em 1985, o presidencialismo de coalizão foi adotado como uma estratégia para garantir a governabilidade em um cenário caracterizado por uma multiplicidade de partidos políticos e interesses divergentes. Contudo, ao longo dos anos, essa dinâmica tem enfrentado sérias crises que questionam sua eficácia e legitimidade.

Se é verdade que, por um lado, o Brasil tem uma história de turbulência política e econômica, e as instituições democráticas brasileiras sempre enfrentaram desafios, por outro, é igualmente correto afirmar que o atual contexto histórico do século XXI nos apresenta uma nova especificidade, comumente chamada de crise da democracia. Essa problemática se traduz, por um lado, na percepção de um distanciamento entre representantes e representados, na redução nos níveis de participação cidadã, sobretudo na abstenção do voto, na quebra dos padrões eleitorais vigentes no século XX, entre outros. E, por outro, no aumento vertiginoso de produções acadêmicas sobre o tema (alguns livros, inclusive, sendo considerados best sellers em listas mundiais), palestras e grupos de trabalho que tratam desta temática, etc.

No Brasil, o que se convencionou chamar de crise da democracia se tornou uma pauta pública desde, pelo menos, as jornadas de junho de 2013. Na justificativa para monitoramento eleitoral de 2022 organizado pelo Observatório Político e Eleitoral (OPEL), o cientista político Josué Medeiros (2022) elenca a série de acontecimentos sócio-políticos que aconteceram na última década e que formam o processo de crise da democracia cujo ápice foi a polarização entre democracia e autoritarismo na última disputa presidencial: o questionamento de Aécio Neves sobre as eleições presidenciais de 2014 após a vitória da Dilma Rousseff; o processo de desestabilização do governo Dilma levado a cabo por Eduardo Cunha e Michel Temer em 2015, operada justamente a partir dos dilemas do presidencialismo de coalizão; o golpe parlamentar que resultou no impeachment da presidente, em 2016; o protagonismo do judiciário sobre a política através do STF e, principalmente, da organização da operação Lava-Jato como um ator político autônomo cuja autoproclamada missão era “limpar a política”; o assassinato da vereadora Marielle Franco, em 2018; a prisão do então ex-presidente Lula, também em 2018,

impedindo que o então líder nas pesquisas disputasse novamente as eleições presidenciais naquele ano; e a eleição de Jair Bolsonaro e todo seu governo, com os ataques abertos à democracia e todo o processo de tentativa de golpe que culmina no 08 de janeiro de 2023.

Em linhas gerais, o diagnóstico de grande parte de analistas aponta para uma quebra de confiança entre as elites e a política tradicional, uma profunda descrença da população em relação às instituições políticas brasileiras e uma grave queda de qualidade na nossa democracia. Esse diagnóstico se relaciona diretamente com a crise do presidencialismo de coalizão, como a raiz da crise da democracia no Brasil.

Entretanto, é importante ressaltar que os eventos ocorridos no Brasil fazem parte das dimensões geopolíticas fundamentais do cenário global atual, que há pelo menos um século opõem um capitalismo desigual e antidemocrático a outras possibilidades de pacto social, onde a desigualdade é reduzida e a democracia é fortalecida (Medeiros, 2018).

Para Josué Medeiros (2018), o atual ciclo político na América Latina é caracterizado não apenas pelo neoliberalismo, mas também pelo autoritarismo. À medida que a primeira onda neoliberal na região foi contestada pelo ímpeto social e político das lutas pela redemocratização, as elites latino-americanas agora buscam minar a institucionalidade democrática para preservar seu poder de classe, aproveitando uma tendência internacional de oligarquização dos regimes liberais representativos observada na Europa e nos Estados Unidos.

Em resumo, o argumento de Medeiros (2018) é que a desigualdade econômica e a desigualdade política estão entrelaçadas, e isso constitui a essência da questão democrática no século XXI. Esta questão é uma atualização das preocupações democráticas que surgiram no contexto do capitalismo ao longo do século passado. A confluência do neoliberalismo e autoritarismo ressalta a importância da questão democrática para o pensamento crítico na América Latina e para as forças políticas de esquerda em geral. Isso é algo que recebeu pouca reflexão, debate e implementação durante o ciclo político progressista. A falta de mecanismos eficazes para converter ganhos econômicos e sociais em avanços democráticos, tanto na sociedade civil quanto nas instituições, deixa lacunas na explicação das quedas ilegítimas de líderes eleitos e nos desafios políticos enfrentados pelos povos da região.

Mas, como afirmam Limongi e Figueiredo (2017), a crise tem ressuscitado o debate sobre as estruturas institucionais brasileiras. Para alguns, os dilemas políticos que o país vem confrontando desde a reeleição da presidente Dilma Rousseff, em 2014, revelam as limitações de um certo otimismo difundido na comunidade acadêmica brasileira sobre a eficácia governamental. A destituição da presidente e as dificuldades enfrentadas por Michel Temer levantaram questionamentos sobre a viabilidade do presidencialismo de coalizão.

Uma parte do ambiente científico e o amplo debate público destacam diversas dinâmicas que contribuem para a crise do presidencialismo de coalizão no Brasil. Entre as principais causas dessa crise, destaca-se a fragilidade das alianças partidárias que sustentam os governos. Essas coalizões frequentemente são moldadas por interesses "pragmáticos" e "oportunistas", o que as torna intrinsecamente instáveis e vulneráveis a rupturas diante de divergências ou mudanças no panorama político. Isso resulta em administrações fragilizadas, enfrentando dificuldades na implementação de políticas consistentes e na efetiva condução do país. Adicionalmente, a constante competição por cargos e recursos entre os partidos aliados gera negociações questionáveis e fomenta o "clientelismo político", minando a eficiência administrativa.

A crescente polarização política também desempenha um papel significativo na crise do presidencialismo de coalizão. À medida que as divergências ideológicas se intensificam, a formação de coalizões torna-se mais complexa, e as concessões necessárias para construir maioria parlamentares tornam-se menos viáveis. Isso resulta em impasses legislativos e obstáculos à aprovação de reformas e políticas públicas cruciais. Além disso, a crise do presidencialismo de coalizão está intrinsecamente ligada a escândalos de corrupção que minam a confiança da população nas instituições políticas. Casos de desvio de recursos, compra de votos e outros atos ilícitos envolvendo partidos políticos e representantes eleitos agravam a percepção de que a política prioriza interesses pessoais e partidários, em detrimento do bem comum.

Diante desses desafios, há um crescente debate sobre a necessidade de reformas no sistema político brasileiro. Propostas que visam alterar o sistema eleitoral, reformular o financiamento de campanhas e fortalecer os partidos políticos têm sido discutidas como possíveis soluções para superar a crise do presidencialismo de coalizão e restaurar a eficácia e a transparência no processo político. Em suma, a crise do presidencialismo de coalizão no Brasil reflete a tensão entre a busca pela governabilidade e os desafios inerentes a um sistema político caracterizado por interesses diversos e, por vezes, conflitantes.

De acordo com Octavio Amorim Neto, a crise ocorrida entre 2015 e 2016 no Brasil teve duas interpretações predominantes. A primeira visão sustenta que as principais causas da crise foram externas, destacando a queda nos preços das *commodities* ao longo dos anos e o fim dos estímulos monetários fornecidos pelo Banco Central dos Estados Unidos. Ambos fatores contribuíram para a desvalorização da moeda brasileira, afetando significativamente a economia do país. Essa perspectiva foi adotada pelo governo Dilma e pela maioria dos economistas heterodoxos. Alguns analistas políticos mais próximos ao Partido dos

Trabalhadores (PT) reconhecem erros de gestão econômica por parte da ex-presidente, mas atribuem a tensão política a Operação Lava Jato e a imprensa conservadora em relação ao partido (Amorim Neto, 2016).

A segunda interpretação, defendida pela oposição a Dilma, economistas ortodoxos e analistas políticos de diversas correntes ideológicas, argumenta que a crise foi diretamente resultado de erros cometidos no âmbito doméstico, particularmente durante o governo de Dilma Rousseff. Esses erros podem envolver políticas econômicas questionáveis, como gastos públicos excessivos e intervenções no setor produtivo (Amorim Neto, 2016).

Uma explicação adicional relaciona-se à própria personalidade de Dilma. Ela era vista como uma líder de esquerda com fortes convicções ideológicas, pouco inclinada a negociações políticas tradicionais e acostumada a utilizar seus amplos poderes constitucionais para direcionar a economia. Essas características interagiram com a alta fragmentação e ampla heterogeneidade ideológica das coalizões partidárias que sustentaram os governos do PT desde 2003, o que implicava a presença de grupos políticos com visões e interesses radicalmente distintos dos da presidente e do próprio PT (Amorim Neto, 2016).

O cientista político ainda observa dois outros fatores frequentemente mencionados por analistas de orientações diversas que também podem ser apontados como contribuintes necessários para a crise de 2015-2016: a alta fragmentação partidária no cenário político brasileiro e a rigidez do orçamento público (Amorim Neto, 2016).

Em nossa análise, detectamos vários estudos que procuram compreender e dar significado à crise de coalizão no Brasil. Estes trabalhos podem ser agrupados da seguinte forma: em primeiro lugar, ao adotar a perspectiva de Sérgio Abranches, há uma avaliação dos dilemas institucionais que contribuem para a crise. Em seguida, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo oferecem uma visão que enxerga a crise como fundamentalmente política. Subsequentemente, ao examinarmos o trabalho de Leonardo Avritzer, podemos identificar uma relação entre essas duas perspectivas, ou seja, uma interseção de elementos institucionais e extra-institucionais como parte do problema.

Começando com Sérgio Abranches, sua interpretação inicial do conceito de presidencialismo de coalizão, datada de 1988, era manifestamente negativa, com o objetivo de retratar uma situação anômala e instável, frequentemente à beira da inviabilidade. Essa instabilidade era em grande parte atribuída à carência de um apoio partidário sólido para sustentar a coalizão. Três décadas após a publicação desse texto seminal, Abranches retoma o debate, agora em meio à crise política e considerando a eleição do presidente de extrema direita, Jair Bolsonaro. Em sua análise atual, ele argumenta que:

A complexidade do processo político de formar e administrar coalizões excedentes da maioria simples e a barganha permanente por recursos fiscais, como pré-requisitos das decisões legislativas e da disciplina das coalizões, se tornaram, a meu juízo, as fontes principais de disfunções no sistema político brasileiro. Essa negociação sempre mais centrada em recursos do que em estratégias ou soluções, reduz a qualidade das políticas substantivas e eleva a probabilidade de criação de vastas redes de corrupção político-empresariais (Abranches, 2019: s/p).

Dois anos mais tarde, Abranches publica um novo trabalho no qual reitera a relação entre a crise da democracia e o arranjo institucional brasileiro. De acordo com o cientista político, o cenário político brasileiro estava em processo de transformação, demandando uma análise atenta de dois elementos cruciais: o presidencialismo e a formação de coalizões. No que diz respeito ao presidencialismo, a vitória de Jair Bolsonaro marcou uma guinada substancial em relação à eleição de Lula, que sucedeu o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. A distância ideológica entre Bolsonaro e esses dois líderes políticos era notavelmente maior. Pela primeira vez em 24 anos, nem o PSDB nem o PT estavam na presidência da República, sinalizando uma mudança significativa no cenário político nacional (Abranches, 2021).

No contexto da formação de coalizões, seguindo o pensamento de Abranches, estaríamos testemunhando um aprofundamento do desalinhamento partidário, um fenômeno que já se manifestava em eleições anteriores, com a queda de alguns partidos e o crescimento de outros. Esse processo tem implicações significativas para a constituição das coalizões de governo. A ascensão do PSL à posição de segunda maior bancada, um partido praticamente insignificante antes das últimas eleições presidenciais, e a perda de influência do PMDB no papel de intermediário das coalizões representou uma mudança radical (Abranches, 2021). Para o autor, não existiriam mais partidos com domínio claro desse papel central e o sistema partidário altamente fragmentado resultava em um aumento no número de coalizões minoritárias e em coalizões majoritárias fragmentadas, tornando-as mais diversas e voláteis em comparação ao passado. Nesse cenário, a eleição de um candidato de extrema-direita, com uma agenda ultraconservadora e reacionária, revelou profundas fissuras na legitimidade dos partidos políticos tradicionais (*idem*).

Em 2017, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo publicam um artigo contestando a combinação entre presidencialismo e multipartidarismo como a origem de todas as crises políticas vivenciadas pelo país. Neste trabalho, os autores retornam a Abranches para distanciar-se de sua interpretação. Em 2001, Abranches argumenta que:

"o problema não está, portanto, na relação entre Executivo e Legislativo que o presidencialismo de coalizão determina. Está na relação entre partidos e eleitores, que não está também associada às regras eleitorais, mas no nível de desenvolvimento cívico do eleitorado, entre outras coisas" (Abranches, 2001: 269 *apud* Limongi; Figueiredo, 2017: 86).

Para Limongi e Figueiredo, o trecho em questão sugere que, na verdade, o problema não está nas instituições, mas sim na sociedade em si. Ambos criticam a abordagem de Abranches que desqualifica os eleitores brasileiros, acusando-os de não terem o "desenvolvimento cívico" necessário para tomar decisões informadas e de serem incapazes de responsabilizar políticos corruptos. Isso é apresentado como um problema resultante da falta de competição eleitoral em certas regiões e da manipulação dos eleitores mais vulneráveis. O texto também ressalta que essas preocupações ecoam diagnósticos antigos que já argumentavam contra a viabilidade do governo representativo no Brasil. Mesmo que a discussão atual utilize terminologia contemporânea, o autor argumenta que, essencialmente, ela ainda apoia visões moralistas e elitistas que têm sido debatidas ao longo da história política do país (Limongi; Figueiredo, 2017).

Os autores, por sua vez, apresentam sua análise sobre a crise. Para eles, a falta de precisão analítica das explicações institucionalistas tradicionais se torna evidente quando os processos de *impeachment* sofridos por Collor e Dilma são considerados equivalentes e abordados como manifestações dos mesmos dilemas. No entanto, as evidências apresentadas apontam claramente em direções completamente opostas: "enquanto o *impeachment* de Collor teria se dado por sua incapacidade de formar uma coalizão majoritária, o de Dilma teria sido pelos seus excessos" (Limongi; Figueiredo, 2017: 91).

Sendo assim, o *impeachment* durante o segundo governo de Dilma não pode ser atribuído principalmente a fatores institucionais, mas sim à estratégia dos atores políticos. O principal arquiteto e líder desse processo foi Eduardo Cunha. Os principais beneficiários desse *impeachment*, Temer e seu círculo, não foram orientados por um compromisso com ideias ou uma gestão eficaz dos assuntos públicos. Pode-se debater quem se aproveitou de quem nessa aliança, mas é inegável que Temer, Cunha e outros utilizaram a mobilização anti-PT como meio para alcançar o poder e, assim, aumentar suas chances de evitar as acusações que pairavam sobre eles no contexto da Operação Lava Jato. Ou seja, "no frigir dos ovos, a decisão final é e será sempre política" (Idem: 88, grifo nosso).

Para Leonardo Avritzer, existe uma contradição na trajetória da democracia no Brasil que requer uma análise cuidadosa. Até 2013, todos os indicadores de curto prazo apontavam

para a consolidação e o fortalecimento da democracia no país. No entanto, nos cerca de cinco anos que se estendem de junho de 2013 a 2018, ocorreu uma reviravolta completa nas condições, resultando na emergência de um sentimento de descontentamento em relação à democracia. Em sua análise, as raízes da crise estariam numa combinação entre elementos institucionais e um conjunto de fatores externos à instituição, "tais como os enfrentamentos nas redes sociais entre esquerda e direita, o novo nível de repressão dos movimentos populares e padrões renovados de violência policial [...]" (Avritzer, 2018: 274). Diante dessa complexidade, o autor propõe uma visão pendular da democracia brasileira.

Do ponto de vista de Avritzer, é evidente que em certos momentos históricos no Brasil, tanto as elites quanto as massas compartilharam um entusiasmo democrático marcante, levando a medidas que visavam a ampliação da soberania popular e dos direitos. A conjuntura que se abriu em 1946 ilustra esse cenário, com avanços notáveis tanto nas eleições de 1945 quanto na nova Constituição elaborada no ano seguinte. O período de 1985 a 1988 seguiu uma lógica semelhante, criando a sensação de uma nova fase democrática em desenvolvimento. Os eventos ocorridos no país desde 2013, por outro lado, indicam que possivelmente estávamos apenas "surfando na onda de democratização", a qual estaria se esgotando (Avritzer, 2018: 275). Portanto, devemos examinar não apenas os elementos de expansão democrática, mas também seu componente regressivo:

O argumento do pêndulo democrático baseia-se na ideia de que a democracia brasileira envolve tanto períodos democráticos como períodos de regressão democrática. Entendo por períodos de ampliação democrática aqueles momentos nos quais ocorrem eleições sem contestação de resultados e nos quais as instituições da contrademocracia (Rosanvallon, 2009) aceitam seu papel subordinado em relação à soberania popular. Desse modo, podemos entender o período de 1945 a 1964 como um período de expansão do pêndulo democrático, assim como o período entre 1994 e 2014. Entendemos os períodos de regressão democrática como aqueles nos quais existem questionamentos em relação aos resultados eleitorais que se associam ao fortalecimento das instituições da contrademocracia que ultrapassam, neste caso, o seu papel subordinado em relação às instituições constituídas pela soberania popular (Avritzer, 2018: 276-277).

A ideia de alternância entre períodos democráticos e não democráticos, com elementos elitistas e autoritários persistentes nos primeiros, é relevante. A contribuição de Avritzer vai além dos aspectos institucionais para enfatizar também que o processo da crise do presidencialismo de coalizão não resulta apenas da insuficiência de um modelo institucional, nem somente de eventos ou circunstâncias políticas passageiras. Ao direcionar sua atenção para

os últimos 70 anos, o cientista político oferece uma perspectiva mais abrangente da crise e das possíveis implicações para o futuro.

Em conclusão, a crise de coalizão no Brasil é um fenômeno complexo que tem gerado amplos debates e análises tanto dentro quanto fora dos círculos acadêmicos. Como tentamos demonstrar, essa crise não pode ser atribuída a uma única causa, mas sim a uma combinação de fatores, incluindo disputas partidárias, escândalos de corrupção, fragilidade das instituições políticas e econômicas, bem como mudanças na opinião pública. O *impeachment* de presidentes eleitos democraticamente, como Dilma Rousseff, demonstrou a fragilidade das coalizões políticas e a dificuldade de manter uma governabilidade eficaz.

No entanto, é importante notar que a crise de coalizão no Brasil também revelou a resiliência do sistema democrático. Apesar dos desafios, o país continuou realizando eleições livres e justas, permitindo que os cidadãos exercessem seu direito de escolha. Além disso, a sociedade civil e as instituições democráticas continuaram a desempenhar um papel vital na busca por soluções para os problemas políticos do país. Como estamos presenciando, o governo Lula III tem lidado com várias dinâmicas inerentes ao presidencialismo de coalizão, o que indica que esse modelo de governança ainda está em funcionamento, apesar das críticas e da própria crise que o envolve.

Na próxima seção, abordaremos uma dimensão de extrema importância e influência no funcionamento do sistema político do país, qual seja, a questão regional no presidencialismo de coalizão. Ela se refere às demandas e interesses das diferentes regiões geográficas do Brasil e como esses fatores desempenham um papel fundamental na formação de coalizões políticas e na governabilidade do país.

1.3 Dimensão Regional no Presidencialismo de Coalizão

Como discutido ao longo deste capítulo da dissertação, o sistema político brasileiro é conhecido por sua complexidade. No contexto do presidencialismo de coalizão, a dimensão regional refere-se ao papel que os partidos políticos e os líderes regionais desempenham na formação e manutenção de alianças governamentais. Devido à vasta diversidade geográfica, cultural, econômica e social do país, as várias regiões frequentemente apresentam interesses e demandas específicas que exercem influência sobre as negociações políticas e a dinâmica das coalizões em nível nacional.

Voltando, uma vez mais, ao artigo primordial de Abrantes (1988), o texto menciona que a formação de coalizões políticas envolve dois eixos principais: o partidário e o regional

(estadual). Isso significa que as coalizões são formadas com base nas afinidades partidárias, mas também levando em consideração interesses regionais ou estaduais:

A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional (Abranches, 1988: 22).

Ou seja, tanto o alto fracionamento governamental quanto uma grande coalizão concentrada têm suas vantagens e desvantagens. O primeiro oferece ao presidente maior flexibilidade para manobras internas, permitindo-lhe enfraquecer a oposição ao manipular as posições e interesses dos diversos parceiros da aliança. No entanto, ao mesmo tempo, se o seu partido não detiver maioria no parlamento ou no governo, o presidente se torna, em parte, refém de compromissos partidários e regionais diversos. Sua autoridade pode ser desafiada por líderes de outros partidos e por líderes regionais, especialmente governadores. Isso ilustra a dinâmica de um sistema de coalizões nacionais que opera nesses dois eixos distintos (Abranches, 1988).

Conforme Abranches (1988) observa, os presidentes no Brasil sempre se viram obrigados a estabelecer coalizões governamentais, mesmo quando seu partido detinha maioria parlamentar. Essa dinâmica paradoxal resulta do fato de que as coalizões não são estritamente baseadas em alinhamentos partidários, como estamos tentando demonstrar. De fato, o método tradicional de formação de coalizões por afinidade partidária não é suficiente para garantir o apoio político necessário ao presidente. Fatores como o federalismo, o poder dos governadores e a diversidade da sociedade brasileira desempenham um papel mais significativo na necessidade de coalizões do que meramente a quantidade de partidos políticos. Isso faz com que as coalizões sejam uma imperativa necessidade. Portanto, para Abranches, o que distingue o presidencialismo de coalizão é o critério específico usado para construir a base parlamentar de apoio ao presidente, ou seja, a necessidade de levar em conta considerações regionais (Limongi, 2006). O sistema eleitoral do Brasil, portanto, integra de maneira institucional elementos que garantem tanto a representação proporcional entre estados federativos quanto a representação proporcional entre partidos políticos (Schier, 2016).

Nesse contexto, contudo, uma parte considerável da bibliografia da ciência política e os discursos do debate público tendem a mobilizar termos como "redutos não competitivos", "eleitor pobre e manipulado", "sobrevivência de formas oligárquicas de dominação", "clientelismo", "oligarquia" e "patronagem". Essas palavras possuem significados bem definidos, especialmente em uma análise que enfatiza a importância do federalismo e, mais

especificamente, do poder dos governadores (Limongi, 2006). Ou seja, o uso de estratégias clientelistas para consolidar apoio político em nível regional, muitas vezes em parceria com oligarquias locais.

Muitos consideram o clientelismo como uma estratégia política na qual políticos ou partidos estabelecem relações pessoais com eleitores, oferecendo benefícios individuais em troca de apoio político, como votos. No contexto do presidencialismo de coalizão, onde a formação de alianças partidárias é de suma importância, os políticos podem empregar o clientelismo como um meio de consolidar o apoio de parlamentares e partidos regionais, comprometendo-se a proporcionar vantagens às suas bases eleitorais. Dessa forma, o clientelismo pode ser uma ferramenta utilizada para angariar ou manter apoio em áreas específicas do país, adaptando políticas e promessas de acordo com as necessidades regionais.

Em certas regiões do Brasil, o clientelismo pode estar ligado ao domínio de oligarquias políticas locais. Essas oligarquias exercem um controle substancial sobre os recursos e a política em suas regiões, levando os políticos nacionais a colaborar com essas elites regionais para construir coalizações eficazes. Essa dinâmica pode acentuar as práticas clientelistas e fortalecer o poder dessas elites regionais. É relevante destacar uma crítica pertinente que parte da produção não originária do Sul do Brasil têm apontado, que é a ideia equivocada de que as práticas clientelistas são exclusivas do Nordeste brasileiro.

De fato, a visão predominante entre os cientistas políticos é a de que as instituições políticas estabelecidas a partir da Constituição de 1988 não modificaram essas características da federação brasileira. O entendimento comum é que elites estabelecidas com poder nos estados mantêm o controle sobre recursos que lhes possibilitam exigir um alto preço para que qualquer alteração no *status quo* seja efetivada (Arretche; Rodden, 2004).

No sistema de presidencialismo de coalizão do Brasil, um componente fundamental é a adoção do sistema proporcional com lista aberta nas eleições parlamentares, particularmente na Câmara dos Deputados. O Congresso Nacional do Brasil é composto por duas casas: a Câmara dos Deputados, com 513 cadeiras, e o Senado, com 81 cadeiras. O Senado desempenha um papel representativo dos estados e, portanto, segue um sistema eleitoral majoritário, com três senadores para cada estado-membro.

Na Câmara dos Deputados, o sistema eleitoral adotado é caracterizado por uma dupla proporcionalidade. Primeiramente, devido à natureza federativa do Brasil, existe uma proporcionalidade federativa, onde cada estado-membro elege um número de deputados federais proporcional à sua população. Isso significa que estados mais populosos têm mais deputados, enquanto estados menos populosos têm menos deputados. A Constituição estabelece

um limite mínimo de 8 deputados e um máximo de 70 deputados para cada estado, garantindo a representação de todas as unidades federativas.

Essa configuração do sistema eleitoral brasileiro busca equilibrar a representação dos estados no Congresso Nacional, levando em consideração tanto a dimensão populacional quanto a natureza federativa do país. É uma característica importante do sistema político brasileiro que influencia a formação de coalizões e a dinâmica parlamentar: "esse aspecto da proporcionalidade traz à tona a dimensão federativa, uma vez que, embora as eleições ocorram simultaneamente em todo o país, a contagem dos votos e a base eleitoral são locais" (Schier, 2016: 276).

Esse modelo assegura a eleição de deputados federais que, embora representem os interesses nacionais, são eleitos com base em critérios regionais e comprometidos com a defesa das necessidades específicas de suas respectivas regiões. No Brasil, é extremamente improvável, ou mesmo raro, que um candidato de um estado na região Sul, por exemplo, seja eleito com a promessa de resolver problemas econômicos ou questões de seca na região Nordeste (*ibidem*). Como resultado, as disputas por interesses locais são levadas para o cenário nacional, onde os deputados eleitos atuam para advogar pelas demandas de suas regiões específicas.

Como mencionado anteriormente, outro aspecto fundamental da proporcionalidade eleitoral diz respeito à dimensão partidária. As eleições ocorrem em todo o país de forma simultânea, o que a torna nacional nesse aspecto. No entanto, a base de votação é local, e a contagem dos votos também é realizada em nível local. É nesse ponto que entra em jogo a distribuição da proporcionalidade partidária.

O sistema eleitoral adotado é o proporcional com lista aberta. Cada partido político, a partir de suas convenções, elabora sua lista de candidatos em cada estado-membro. Os eleitores têm a liberdade de escolher qualquer candidato de qualquer partido. O voto, uma vez registrado, é contabilizado em duas etapas: primeiro, ele contribui para a formação do coeficiente eleitoral dos partidos e, em seguida, é utilizado para determinar quais candidatos serão eleitos por cada partido político.

Concretamente, esse sistema é classificado como plurinominal, uma vez que quando um eleitor vota em seu candidato preferido, também está votando em todos os outros candidatos da mesma legenda. Isso significa que o eleitor exerce influência direta sobre a composição da bancada de um partido no Congresso Nacional, pois sua escolha não impacta apenas o candidato selecionado, mas também a alocação de cadeiras entre todos os candidatos do partido (Schier, 2016).

Do ponto de vista teórico, o sistema proporcional apresenta a vantagem de assegurar não apenas a eleição de deputados que representem interesses majoritários, mas também a eleição de representantes de interesses minoritários. Esse sistema promove a diversidade de opiniões e interesses no Poder Legislativo, garantindo o pluralismo por meio do fenômeno conhecido como transferência de votos. Em tal sistema, todos os votos têm um impacto efetivo, já que contribuem de alguma maneira para a eleição de deputados.

Isto é, não há votos "perdidos" ou "desperdiçados", pois todos os votos desempenham um papel na formação do coeficiente eleitoral e na eleição de outros candidatos da lista do partido político escolhido. Como resultado, a eleição de candidatos mais fortes em termos de apoio eleitoral tende a influenciar a eleição de candidatos minoritários, que frequentemente representam interesses específicos e setoriais. Isso é particularmente relevante porque, individualmente, esses candidatos teriam dificuldade em garantir representação no Congresso Nacional se o sistema eleitoral fosse majoritário. Portanto, na teoria, esse modelo promove o pluralismo de interesses na representação política, permitindo que grupos com interesses distintos ou altamente específicos tenham algum grau de representatividade (Schier, 2016).

Voltando à relação entre o Executivo e os governadores, o federalismo brasileiro cria incentivos para que os legisladores deem alta prioridade às questões estaduais e menos importância às questões partidárias nacionais. Isso também contribui para a fragmentação e falta de coesão partidária, tornando a construção de coligações legislativas ainda mais desafiadora. Os governadores estaduais têm recursos, como fundos regionais e o poder de contratar e demitir, que lhes permitem influenciar os legisladores de seus estados. Devido a essas conexões e à influência que exercem sobre os deputados no Congresso, os presidentes precisam negociar com os governadores estaduais para obter apoio legislativo. Isso significa que os governadores podem influenciar a política nacional e restringir a margem de manobra do presidente (Samuels, 2000).

Um aspecto importante da política eleitoral brasileira é a ausência de efeitos "*coattail*" presidenciais e a presença de efeitos "*coattail*" para governador (Samuels, 2000)². Nessa

² Em ciência política, o termo "*coattails*" refere-se a um fenômeno eleitoral em que o sucesso ou popularidade de um candidato ou partido político em uma eleição influencia positivamente o desempenho de outros candidatos ou membros do mesmo partido na mesma eleição. Isso ocorre porque os eleitores tendem a votar em uma lista de candidatos de um mesmo partido ou coligação, em vez de avaliar individualmente cada candidato. Quando um candidato presidencial ou líder de um partido político é muito carismático e popular, sua capacidade de atrair votos pode se estender aos outros candidatos do mesmo partido que estão concorrendo a cargos legislativos, como deputados e senadores. Isso acontece porque os eleitores que apoiam o candidato popular muitas vezes votam em todos os candidatos desse partido, independentemente de conhecêrem ou apoiarem candidatos específicos. No entanto, os "*coattails*" também podem funcionar de forma inversa. Se o candidato principal de um partido é impopular, isso pode afetar negativamente os candidatos do mesmo partido que estão concorrendo a outros cargos, já que os eleitores podem optar por não votar na lista completa do partido. Esse conceito é importante para entender

análise, os governadores têm uma influência significativa nas eleições legislativas nacionais de seus estados. Os efeitos "*coattail*" dos governadores ajudam a explicar o impacto direto do federalismo nas relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil. Esta explicação das raízes eleitorais da governabilidade no Brasil é uma perspectiva nova, mas se alinha com análises anteriores sobre a importância política do federalismo no país. Embora alguns estudiosos do federalismo brasileiro tenham sugerido a importância da ligação eleitoral entre os governadores e os legisladores nacionais, nenhum deles havia investigado os efeitos "*coattail*" presidenciais nas eleições legislativas, nem explorado empiricamente como os efeitos "*coattail*" dos governadores impulsionam as eleições legislativas federais e, consequentemente, afetam as relações entre o Executivo e o Legislativo.

David Samuels (2000) ao tentar preencher essa lacuna, conclui que os candidatos presidenciais vitoriosos que conseguem mobilizar amplo apoio partidário nacional colhem recompensas significativas nas relações entre o Executivo e o Legislativo. Em contraste, um presidente eleitoralmente fraco pode enfrentar um legislativo mais independente, mesmo que seu próprio partido esteja bem representado, porque os membros do Congresso não confiam no presidente para garantir a vitória nas eleições. No Brasil, há motivos para acreditar que os efeitos "*coattail*" presidenciais são fracos, enquanto os efeitos "*coattail*" dos governadores são bastante fortes. Portanto, os efeitos "*coattail*" dos governadores são um elemento crucial subjacente à instabilidade frequentemente observada nas relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, mesmo entre o presidente e os membros de seu próprio partido. Os candidatos presidenciais simplesmente não têm os recursos necessários para ajudar seus aliados a vencerem as eleições no Brasil, como o controle sobre nomeações, alianças e apoio organizacional de redes clientelistas bem estabelecidas.

Em contraste, os candidatos a governador normalmente controlam esses recursos, e os deputados recorrem a eles em busca de apoio durante as campanhas. Portanto, se um candidato a governador for popular, ele ou ela tende a contribuir para a eleição de candidatos ao Congresso de sua aliança partidária. Nas eleições recentes no Brasil, os candidatos a deputado federal perceberam que, por mais forte que seja um candidato presidencial, ele tem poucas ferramentas para influenciar suas chances de vitória (Samuels, 2000).

A força dos efeitos "*coattail*" dos governadores está alinhada com um crescente consenso acadêmico de que a política estadual afeta a política nacional de maneiras significativas no Brasil. Com seu controle sobre os membros do Congresso e a necessidade do

a dinâmica eleitoral e a formação de governos em sistemas políticos baseados em partidos.

presidente de obter apoio do Congresso para suas propostas, os governadores podem promover apoiar ou, pelo menos, não interferir na agenda do presidente. Como quase todas as questões importantes na agenda política, como reforma fiscal, tributária, descentralização em diversas áreas, reforma judicial, policial e administrativa, afetam as relações.

Mainwaring (1993), por sua vez, argumenta que os partidos políticos brasileiros, tanto em períodos democráticos anteriores quanto nos mais recentes, têm demonstrado falta de disciplina e incapacidade de fornecer uma base de apoio consistente aos presidentes. Na perspectiva do autor, isso ocorre porque as dissidências em níveis estaduais e as deserções de políticos individuais são amplamente toleradas pelos partidos, que não conseguem impor uma disciplina centralizada. Vários estudos do período de 1945 a 1964 enfatizaram a autonomia das organizações estaduais em relação ao governo central e às estruturas partidárias nacionais. Isso fica evidenciado pelo fato de que líderes individuais frequentemente priorizam interesses regionais ou pessoais em detrimento das orientações partidárias nacionais. Embora algumas características da política brasileira tenham mudado desde 1964, a importância da política local e estadual para as ações dos políticos e partidos permaneceu constante. Nos partidos que ainda predominam na competição eleitoral, os políticos priorizam seus interesses locais e estaduais, de forma semelhante ao que ocorre nos Estados Unidos.

Em resumo, na perspectiva do cientista político, a fragilidade do apoio dos partidos aliados aos presidentes é exacerbada pela falta de disciplina partidária, com influências regionais frequentemente predominando sobre diretrizes nacionais. Isso resulta em um cenário complexo no qual os presidentes enfrentam desafios significativos para implementar suas agendas políticas, mesmo quando possuem prerrogativas constitucionais aparentemente sólidas (Mainwaring, 1993).

Marta Arretche e Jonathan Rodden (2004), por outro lado, sustentam que os presidentes brasileiros detêm considerável poder na gestão dos recursos de transferência e utilizam esses recursos como uma estratégia para manter a estabilidade de sua coalizão parlamentar de sustentação. Para isso, direcionam esses recursos para os estados que têm um maior número de parlamentares na coalizão. Por sua vez, os parlamentares têm fortes incentivos para fazer parte da coalizão governamental, pois isso aumenta a probabilidade de seus estados e municípios de origem receberem financiamento adicional. Essa estratégia evidencia que os acordos entre o presidente e o parlamento tendem a ser de longo prazo, não ocorrendo de forma aleatória a cada votação legislativa. A ideia de que os parlamentares e o Executivo federal estão envolvidos em negociações generalizadas por recursos, nas quais o presidente precisa construir uma maioria parlamentar em cada questão legislativa é incorreta. Além disso, em seus estudos, os atores não

encontraram indícios de que o presidente privilegia os governadores que são membros de seu partido ou da coalizão. Os resultados indicam que o presidente utiliza seus recursos para manter uma coalizão legislativa.

Em suma, diante deste breve panorama, podemos sintetizar as complexidades regionais e sua relação com o presidencialismo de coalizão da seguinte maneira:

Tabela 2. Sistematização das complexidades regionais e sua relação com o presidencialismo de coalizão

Linhas de debate	Questões
Partidos Regionais	O Brasil tem uma variedade de partidos políticos que possuem uma base de apoio concentrada em regiões específicas. Esses partidos regionais podem se tornar atores-chave nas negociações de coalizão, buscando garantir políticas e recursos que atendam aos interesses de suas bases eleitorais
Representação Geográfica	A distribuição regional dos votos pode influenciar a composição do Congresso Nacional. Partidos que têm mais votos em determinadas regiões podem ter mais assentos parlamentares dessas áreas. Isso pode levar a negociações específicas durante a formação de coalizões, à medida que os partidos buscam representatividade regional
Políticas Regionais	Questões como desenvolvimento econômico, infraestrutura, questões ambientais e agrárias muitas vezes têm relevância diferenciada em diferentes partes do país. Os partidos podem buscar posições e políticas que atendam às necessidades e demandas regionais para obter apoio local
Lideranças Regionais	Políticos influentes em nível estadual ou regional podem desempenhar um papel importante na negociação e sustentação de coalizões. Eles podem trazer o apoio de suas bases eleitorais e a capacidade de mobilizar recursos locais em troca de participação no governo e políticas que beneficiem suas regiões
Redistribuição de Recursos	A alocação de recursos federais para estados e municípios pode ser uma ferramenta usada pelo governo central para garantir apoio político. Isso pode levar a negociações e acordos que atendam a interesses regionais específicos

Fonte: elaboração própria

Em conclusão, as complexidades regionais desempenham um papel crucial no presidencialismo de coalizão brasileiro. O federalismo, os interesses regionais e o poder dos governadores influenciam profundamente a dinâmica política do país. Isso torna a formação de coalizões e a governabilidade uma tarefa desafiadora para os presidentes brasileiros, mesmo quando contam com apoio partidário aparentemente sólido. A compreensão dessas complexidades regionais é fundamental para analisar e interpretar a política brasileira e as relações entre o Executivo e o Legislativo no país. No próximo capítulo, trataremos como essas relações de poder se dão no estado do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO II

2 OS CICLOS DE PODER DO RIO (1982 – 2022)

No capítulo inaugural desta dissertação, fizemos um balanço do arranjo institucional brasileiro intitulado presidencialismo de coalizão. Buscamos, primeiramente, apresentar os sentidos do conceito tal como foi cunhado por Sérgio Abranches em 1988. Em um segundo momento, investimos em um diálogo com os principais desenvolvimentos que a ciência política brasileira produziu em três décadas de pesquisa sobre a democracia e as instituições da Nova República. Fechamos o capítulo com o debate sobre a crise da democracia e a crise do presidencialismo de coalizão.

Crise é o que vem marcando a política do Rio de Janeiro desde 2014 e este segundo capítulo pretende analisar o desenvolvimento da política fluminense até este período mais recente. O senso comum geral, tanto alimentado pela grande mídia empresarial como disseminado pelas vanguardas e lideranças políticas e acadêmicas é que o Estado do Rio de Janeiro enfrenta uma crise sem precedentes em sua história nas instituições políticas – especialmente o executivo estadual, mas também o parlamento - e que tal crise não tem comparação em nenhum outro estado da federação.

O principal símbolo dessa crise é a prisão de cinco ex-governadores: Moreira Franco, Anthony Garotinho, Rosinha Garotinho, Sérgio Cabral e Luiz Fernando Pezão. As prisões ocorreram em causas, processos, circunstâncias e locais distintos, mas no mesmo período, após a Operação Lava-Jato ganhar apelo popular e legitimação política e institucional. Outro evento que reforçou essa percepção foi a prisão de dez deputados estaduais em 2018 – também no bojo da Lava-Jato – incluindo aí o ex-presidentes da ALERJ Jorge Picciani e Paulo Melo.

A ascensão do bolsonarismo ao poder no estado intensificou as turbulências, como, aliás, ocorreu no plano nacional. Assim, a política fluminense vivenciou, em 2020, o impeachment do governador eleito em 2018 Wilson Witzel. Trata-se do único caso de governador impeachmado na história do Brasil. Vale destacar a força do bolsonarismo no Rio de Janeiro como mais um elemento dessa crise profunda. Bolsonaro venceu as eleições no estado em 2018 e 2022. Nos dois pleitos, o ex-capitão e agora ex-presidente elegeu aliados como governadores de Estado e emplacou toda bancada do Senado Federal, elegendo seu filho como senador em 2018. Antes, Jair Bolsonaro já havia sido o campeão de votos nas eleições de

2014 para deputado federal.

Há, ainda, por fim, mas não menos importante, os dados de violência política, cuja expressão maior foi o brutal assassinato da vereadora Marielle Franco em 2018. De acordo com o relatório de julho-setembro de 2023 do Observatório da Violência Política e Eleitoral no Brasil (UNIRIO), desde o início do registro, em 2019, foram comunicados 1.863 incidentes de violência contra líderes políticos no Brasil. Pelo menos 23 estados vivenciaram episódios violentos contra essas lideranças. A região Sudeste lidera o ranking como a mais impactada, contabilizando 40 casos (45,4%). Em seguida, encontramos o Nordeste, com 28 casos (31,8%), o Norte com 11 (12,5%), e o Centro-Oeste e Sul, ambos com quatro casos (4,5% cada). Minas Gerais e São Paulo destacam-se como os estados mais afetados do país, registrando 13 casos cada (14,8% cada), seguidos pelo Rio de Janeiro, com 11 casos (12,5%). Os homicídios, que representam a forma mais letal de violência, ocorreram em 11 estados, sendo o Rio de Janeiro o mais impactado, concentrando quatro episódios (25,0%).

A despeito do quanto consolidada seja essa percepção sobre a crise da política fluminense, nossa hipótese de pesquisa é que a dinâmica de funcionamento e conflitos das instituições democráticas do Rio de Janeiro segue o mesmo padrão nacional, com a execução de um presidencialismo de coalizão a partir da organização de coalizões majoritárias entre os governadores eleitos para comandar o executivo estadual e a maioria dos parlamentares eleitos para a ALERJ e que, na maior parte do tempo, essa relação é estável e previsível.

E, quando se desestabilizou, a dinâmica de turbulências se coaduna com um processo de crise do presidencialismo de coalizão em nível nacional. Isso não significa negar que algumas manifestações da crise no Rio de Janeiro foram mais intensas e profundas que no plano nacional, mas trata-se sim de afirmar que a política fluminense não é um ponto fora da curva.

Para demonstrar essa hipótese, este segundo capítulo vai reconstituir a política do Rio de Janeiro desde a redemocratização em termos gerais, apresentando um balanço das eleições de 1982 até 2022, tanto para o governo quanto para o parlamento. Neste balanço, vamos apresentar os campos políticos hegemônicos em cada ciclo, bem como aqueles que ocupavam o espaço da oposição. Esse quadro geral é fundamental para preparar o terceiro capítulo, quando então analisamos as coalizões propriamente ditas.

Podemos dividir nossa análise em quatro ciclos: o primeiro deles seria sob a influência do brizolismo, com a eleição de Leonel Brizola em 1982 e 1990, além do poderio das bancadas do PDT nestes processos; o segundo ciclo é de disputa entre o projeto neoliberal nacional, com Marcelo Alencar e uma nova configuração do populismo, com a ascensão do populismo na política fluminense com as vitórias de Anthony Garotinho (PDT) e Rosinha Garotinho (PSB)

em 1998 e 2002, respectivamente; o terceiro ciclo seria a consolidação do poder do bloco parlamentar na ALERJ que sustentou politicamente três governos consecutivos com a eleição de Sérgio Cabral e Luiz Fernando Pezão (PMDB) em 2006, 2010 e 2014; Por fim, o quarto e último ciclo, mesmo que não alinhado cronologicamente, tampouco ideologicamente, pode ser caracterizado como o ciclo bolsonarista, Wilson Witzel (PSC), 2018, e Cláudio Castro (PL), em 2022 e que se relaciona mais diretamente com a crise da democracia brasileira.

2.1. Primeiro Ciclo: o Brizolismo (1982-1994)

As eleições de novembro de 1982 no Brasil foram um marco emblemático na história política do país, representando as primeiras eleições diretas para a escolha de governadores desde os anos 1960. Este evento foi um passo crucial na transição do regime militar para a redemocratização do Brasil. Brizola foi eleito governador do estado do Rio de Janeiro em 1982 e seria eleito novamente em 1990. A eleição de Brizola, em 1982, foi significativa porque marcou seu retorno ao cenário político brasileiro após um período no exílio durante a ditadura militar. Ele representava uma figura política de esquerda e trabalhista, sendo um dos fundadores do Partido Democrático Trabalhista (PDT), criado por Brizola após uma dissidência no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Brizola almejava dirigir e ter os direitos sobre o PTB de Vargas, mas o TSE à época definiu que a herdeira do partido refundado recentemente seria Ivete Vargas, sobrinha de Getúlio Vargas. Coube a Leonel Brizola a fundação do PDT que seria o verdadeiro herdeiro político do trabalhismo varguista.

Não é nosso objetivo neste trabalho esmiuçar o que foi cada ciclo político. Neste sentido, não vamos nos aprofundar em uma análise sobre os sentidos políticos da ação de Brizola e do projeto brizolista, mas sim destacar os eventos eleitorais e políticos que caracterizam esse período (com o procedimento se repetindo para os demais ciclos).

Entretanto, é fundamental registrar que nosso entendimento do brizolismo se apoia no trabalho seminal de José Trajano Sento Sé intitulado “Brizolismo: estetização da política e carisma” (1999), no qual o autor analisa a vida e a política de Brizola durante o período democrático. Sento Sé argumenta que o brizolismo não se constituiu como um movimento político, sendo na verdade uma vertente própria do nacionalismo político inscrita nas disputas democráticas com base no carisma do líder e em um projeto de integração da massa de pobres à nação a partir, fundamentalmente, da educação. Seu livro avança até as razões da derrota de Brizola e do brizolismo, inserindo esse ocaso do líder carismático à hegemonia do projeto neoliberal, tema que será abordado quando analisarmos o próximo ciclo da política fluminense.

Assim, durante seu governo, Brizola implementou uma série de políticas progressistas, sendo que as principais foram na área de educação. Ele ficou conhecido por suas propostas inovadoras, como o CIEP (Centro Integrado de Educação Pública), que buscava oferecer uma educação pública de qualidade universal, com prioridade justamente nas regiões mais pobres do estado. Até hoje há uma memória política difusa no Rio de Janeiro sobre a importância dos CIEPs e sobre seu alcance junto aos setores mais desfavorecidos da população.

Outras iniciativas importantes foram a criação de programas de urbanização de favelas, cidades do interior e da baixada fluminense, bem como a implementação de um amplo processo de regularização fundiária para as famílias de baixa renda que moravam nas favelas e periferias. Além disso, deixou marcas urbanísticas e culturais que impactam até hoje, como a construção do Sambódromo e da Linha Vermelha.

No entanto, seu governo também enfrentou desafios econômicos e políticos, como uma inflação descontrolada e aumento do desemprego. Em 1990, Brizola foi eleito novamente governador do Rio de Janeiro. Seu retorno ao cargo reflete a influência e a popularidade que ele ainda mantinha na época. Durante esse período, as bancadas do PDT no Rio de Janeiro também exerceram influência significativa, contribuindo para a implementação de políticas alinhadas com a visão trabalhista do partido.

Entre esses dois pleitos estaduais, a força do brizolismo se mostrou presente nas eleições municipais de 1985. O PDT de Brizola elegeu Roberto Saturnino Braga prefeito da cidade do Rio de Janeiro com o dobro de votos do segundo colocado, Rubem Medina (PFL), idealizador do festival música Rock in Rio. O partido de Brizola logrou êxito, ainda, em municípios importantes como Duque de Caxias. Esta força foi confrontada com o poder político do chagismo no interior do estado e na região metropolitana. O PDS foi vitorioso em cidades importantes como Niterói, Nova Iguaçu, Campos dos Goitacazes, São Gonçalo e Volta Redonda. É importante fazer um destaque: a exceção da capital, o pleito pra escolha dos mandatários locais até 1988 se deu em 1982, concomitantemente ao pleito para os governos estaduais.

Foi no pleito municipal de 1988 que o PDT obteve uma das maiores vitórias de sua história no estado do Rio. Após a derrota de Darcy Ribeiro para Moreira Franco nas eleições estaduais de 1986, o PDT se colocou na oposição ao atual governo estadual, que sofreu com a grave crise econômica, com inflação galopante e desemprego. O resultado no pleito de 1988 foi avassalador: foram eleitos no partido de Brizola os prefeitos da cidade do Rio de Janeiro, Niterói, Campos dos Goytacazes, Nova Iguaçu, Volta Redonda, São Gonçalo e Duque de Caxias, os principais colégios eleitorais do estado.

O período em que ocorreu o primeiro ciclo do brizolismo foi marcado por importantes acontecimentos no contexto político nacional. Esse momento faz parte do processo de redemocratização do Brasil, que se intensificou nos anos 1980 após duas décadas de regime militar. A Ditadura Militar começou em 1964, e ao longo dos anos, diversas forças sociais e políticas buscaram o retorno à democracia. No início da década de 1980, o regime militar enfrentava crescentes pressões internas e externas por mudanças políticas. Nesse contexto, ocorreram as chamadas Diretas Já, um movimento popular que buscava eleições diretas para a presidência, como forma de acelerar a transição para um regime democrático. (SCHWARCZ; STARLING: 2015).

Neste contexto, as eleições de 1982 foram marcadas por intensas disputas entre três proeminentes figuras políticas, cada uma representando correntes ideológicas distintas e desempenhando papéis cruciais no cenário político da época.

Tabela 3 – Desempenho Eleitoral para Governador no Rio de Janeiro (1982)

Candidatos	Candidatos à vice	Número	Partido/Coligação	Votação	Percentual
Leonel Brizola (PDT)	Darcy Ribeiro (PDT)	2	PDT (sem coligação)	1.709.180	34,17%
Moreira Franco (PDS)	Francisco Franco (PDS)	1	PDS (sem coligação)	1.530.706	30,60%
Miro Teixeira (PMDB)	Jorge Gama (PMDB)	5	PMDB (sem coligação)	1.073.446	21,46%
Sandra Cavalcanti (PTB)	Ário Teodoro (PTB)	4	PTB (sem coligação)	536.383	10,72%
Lysâneas Maciel (PT)	Wilson Farias (PT)	3	PT (sem coligação)	152.614	3,05%

Fonte: Elaboração própria, dados TSE

Leonel Brizola, membro do PDT e ex-governador do Rio Grande do Sul, emergiu como uma figura notável. Sua reputação estava fundamentada em sua defesa fervorosa dos ideais trabalhistas e sua postura crítica em relação ao regime militar que então vigorava. Brizola personificava a resistência política, desafiando as estruturas de poder estabelecidas. Brizola já tinha sido eleito deputado federal pelo antigo estado da Guanabara numa tentativa de

nacionalização de seu nome. Chagas Freitas, por sua vez, representava o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e buscava a reeleição como governador. Associado a uma agremiação que abrigava diversas correntes políticas, Chagas Freitas enfrentou desafios internos, resultando na formação do Partido Democrático Social (PDS). Sua trajetória política foi marcada por sua atuação durante a ditadura militar e no contexto da abertura política. Daí surge a figura de Moreira Franco, apoiado pelo PDS, partido vinculado ao governo militar, como o candidato buscando suceder a Chagas Freitas. Sua candidatura simbolizava a continuidade com o *status quo*, representando a tentativa de consolidar a influência do PDS no cenário político do Rio de Janeiro.

O período eleitoral de 1982 testemunhou intensas negociações e transformações nas alianças políticas. No início das articulações políticas, a disputa estava entre Sandra Cavalcanti (PTB) e Miro Teixeira (PMDB), enquanto Leonel Brizola e o candidato do PDS, Emilio Ibrahim, apresentavam baixas intenções de voto. No decorrer do processo, Brizola e Moreira Franco, substituto de Ibrahim, ganharam destaque, polarizando a competição. Brizola ascendeu por meio de uma campanha vigorosa nas ruas, programas televisivos e debates. Já a ascensão de Moreira Franco, ex prefeito de Niterói, foi impulsionada pelo apoio do Governo Militar e a influência de seu sogro, Amaral Peixoto, senador da república e importante político fluminense.

O PMDB, que inicialmente apoiava Chagas Freitas, enfrentou divisões internas que culminaram na formação do PDS, como ala mais alinhada com o governo militar. Essas cisões refletiam as complexidades e tensões presentes no cenário político brasileiro da época³.

Mas o processo eleitoral de 1982 foi emblemático não apenas por ser uma expressão da vontade popular após anos de eleições indiretas, mas também por destacar as complexidades e desafios associados à transição para um sistema democrático. Como o país estava emergindo de um longo período de ditadura militar, e as eleições diretas representavam um importante passo rumo à participação popular efetiva na escolha de seus representantes. No entanto, o "Caso Proconsult" trouxe à tona questões cruciais sobre a integridade do processo eleitoral.

O Caso constituiu uma tentativa de manipulação nas eleições de 1982 com o objetivo

³ A Aliança Renovadora Nacional, conhecida pela sigla ARENA, foi um partido político brasileiro que desempenhou um papel fundamental durante o regime militar que vigorou no Brasil de 1964 a 1985. O partido foi criado em 1966 como sustentação ao governo militar, representando a situação na polarização com o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que era a legenda de oposição permitida pelo regime. Durante o período do bipartidarismo (1965-1979), no qual apenas a ARENA e o MDB eram legalmente reconhecidos como partidos políticos, a ARENA era associada ao governo e apoiava as políticas implementadas pelo regime militar. Durante as eleições controladas pelo regime, a ARENA era a principal força política que disputava os cargos eletivos. Após o fim do bipartidarismo em 1979 e o início do processo de redemocratização, a ARENA passou por mudanças, transformando-se em outros partidos políticos. O PDS (Partido Democrático Social) foi uma das agremiações que sucederam a ARENA, mantendo vínculos com os resquícios do antigo partido e participando ativamente do processo político durante a transição para a democracia.

de impedir a vitória de Brizola. A intenção era favorecer Moreira Franco por ser o candidato apoiado pelo regime militar. A fraude se materializou por meio de um sistema informatizado de apuração de votos, implementado pela empresa Proconsult, cujos laços com antigos colaboradores do regime militar eram evidentes. O mecanismo da fraude consistia na realocação de votos nulos ou em branco, direcionando-os para a contagem de Moreira Franco⁴.

A vitória de Brizola em 1982 assinala o declínio do "chaguismo" e o surgimento do "brizolismo" como uma força política emergente. Essa mudança reestruturou o sistema partidário, conferindo ao "brizolismo" o protagonismo na centro-esquerda. Em 1990, Brizola mais uma vez se destacou como uma alternativa viável diante de um governo impopular do PMDB de Moreira Franco, consolidando assim sua influência no sistema partidário do Rio de Janeiro.

Durante seu primeiro governo, Brizola buscou construir uma imagem de gestor comprometido com as demandas sociais e com uma administração eficiente. A implementação de políticas como os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), que buscavam oferecer uma educação de qualidade para as camadas mais pobres da população, contribuiu para uma imagem positiva. Assim, o primeiro ciclo do brizolismo está profundamente inserido no período de transição democrática brasileira, sendo uma expressão política das mudanças e das aspirações da sociedade naquele momento.

Em 1989, Leonel Brizola foi candidato à Presidência da República pelo PDT. No entanto, ele não conseguiu vencer a eleição presidencial, que foi marcada pela vitória de Fernando Collor de Mello. Brizola ficou em terceiro lugar, atrás de Collor e Luiz Inácio Lula da Silva. O resultado nacional não foi favorável a Brizola, mas sua base eleitoral no Rio de Janeiro ainda era sólida. Brizola foi o mais votado no Estado no primeiro turno e transferiu praticamente todos os votos para Lula no segundo turno.

Em 1990, Brizola decide concorrer novamente ao cargo de governador do Rio de Janeiro, posição que o projetou para disputar a presidência um ano antes. Nesse contexto, ele obteve uma expressiva vitória nas eleições estaduais. Além da sua já estabelecida popularidade e reputação como líder político, outros elementos foram cruciais para a vitória expressiva de Brizola. O político soube capitalizar eficientemente seu legado, destacando suas realizações passadas e propondo uma continuidade de políticas progressistas.

⁴ É importante levar em consideração que as eleições estaduais de 1982 eram conduzidas sob o sistema de voto vinculado. Nesse formato, os eleitores eram requeridos a votar em candidatos do mesmo partido para os cargos de governador, senador, deputado federal e estadual; caso contrário, seus votos seriam anulados. Esse modelo refletia os interesses do Governo Militar, que buscava manter o sistema de bipartidarismo que estava em vigor entre 1964 e 1979.

A conjuntura política nacional e a retomada do processo democrático também desempenharam um papel relevante. Na esteira da redemocratização do Brasil, a figura de Brizola foi associada a valores democráticos e à resistência contra o regime militar. Seu histórico de luta pela democracia e sua participação ativa no processo de abertura política foram elementos que ressoaram positivamente em um contexto de transição para um sistema mais democrático.

O carisma pessoal de Brizola e suas habilidades de comunicação contribuíram bastante para mobilizar o eleitorado em seu favor. Sua capacidade de conectar-se com as massas, especialmente nas áreas urbanas, foi evidente em suas campanhas eleitorais, que incluíam comícios e discursos que apelavam diretamente às preocupações e aspirações da população. A aliança entre PTB e PDT, por exemplo, reuniu forças de esquerda em apoio à reeleição de Brizola, consolidando uma frente ampla que fortaleceu sua base eleitoral. Conferir essa informação.

Além disso, o cenário político e eleitoral nem sempre segue uma lógica linear entre eleições presidenciais e estaduais. Muitas das vezes, as e os eleitores ponderam e consideram fatores locais, as propostas específicas para o estado e a identificação com o candidato em questão. No caso de Brizola, em 1990, sua popularidade e as políticas implementadas durante seu governo anterior no estado contribuíram para a sua vitória nas eleições estaduais, mesmo após a derrota presidencial. Essa capacidade de separar o desempenho nas eleições presidenciais do apoio local nas eleições estaduais é uma característica comum na política brasileira.

As eleições refletiram a diversidade de forças políticas emergentes, com diferentes partidos disputando o poder. Nesse momento histórico, o governador Brizola era uma figura de oposição ao governo federal do presidente Collor. Por isso também o pleito foi marcado por uma dinâmica política intensa, refletindo as mudanças no cenário nacional durante o processo de redemocratização.

Na metade da década de 1990, o brizolismo enfrentou uma crise, em parte devido à centralização decisória dentro do PDT nas mãos de Brizola e ficou evidente em meio às disputas internas no PDT para as eleições municipais e estaduais, com a saída do ex prefeito da capital e advogado de presos políticos durante o regime militar, Marcello Alencar e do ex secretário estadual de Fazenda Cesar Maia. Em 1992, Cesar Maia seria eleito prefeito do Rio e dois anos depois, Marcello Alencar governador do estado, dando início ao segundo ciclo da política fluminense.

Tabela 4 - Desempenho Eleitoral para Governador no Rio de Janeiro (1990)

Candidatos	Candidatos a vice	Número	Partido/Coligação	Votação	Percentual
Leonel Brizola (PDT)	Nilo Batista (PDT)	12	Povo Unido (PDT, PCdoB, PCB)	3.521.206	60,88%
Jorge Bittar (PT)	Antônio Houaiss (PT)	13	Frente Popular (PT, PSB)	1.040.227	17,98%
Nelson Carneiro (PMDB)	Rockfeller de Lima (PFL)	15	Aliança Progressista (PMDB, PFL, PTB, PRN, PDS, PDC)	782.325	13,53%
Ronaldo Cezar Coelho (PSDB)	Carlos Lessa (PSDB)	45	PSDB (sem coligação)	440.377	7,61%
Jussara Guimarães (PS)	Samuel Aguiar (PS)	50	PS (sem coligação)	zero	Indeferida

Fonte: Elaboração própria, dados TSE

2.2 Ciclo 2: Neoliberalismo e Nova Geração do Populismo (1995-2002)

Nas eleições de 1994, Marcello Alencar, prefeito do Rio de Janeiro entre 1983 e 1986, quando era uma das principais figuras do PDT de Brizola, lançou-se como candidato ao governo estadual pelo PSDB, desvinculando-se do governador pedetista. O PDT, por sua vez, escolheu Anthony Garotinho, ex-prefeito de Campos dos Goytacazes, uma cidade significativa no norte fluminense, e ex-secretário de agricultura no governo brizolista. A eleição daquele período, mais do que em qualquer outro momento da história política do Rio, foi marcada por uma polarização geográfica entre a capital representada por Alencar e o interior liderado por Garotinho (Rodrigues, 2020).

Os dois candidatos, um brizolista e um ex-brizolista, avançaram para o segundo turno, culminando na vitória de Alencar como governador. A disputa para o Senado também refletiu a crise interna no PDT, resultando na eleição de dois senadores do PT e do PSDB (Benedita da Silva e Artur da Távola, respectivamente). De certa forma, a eleição para o Senado reproduziu a dinâmica nacional, marcada pelo início da grande polarização política entre PT e PSDB na Nova República.

Cabe frisar ainda que a eleição presidencial contou com a presença de Leonel Brizola novamente. Brizola, cumprindo a legislação eleitoral, renunciou ao cargo de governador dando lugar a Nilo Batista, advogado e então vice-governador. As eleições de 1994, como dito acima, deram início a polarização entre Petistas e tucanos a nível nacional. Brizola e o PDT foram coadjuvantes naquele pleito. Fernando Henrique Cardoso venceria aquela eleição no primeiro turno com 54,28%, com Lula em segundo lugar obtendo pouco mais de 27%. Brizola e o PDT chegaram em quinto lugar, com 3,18% dos votos válidos, atrás do ex governador de São Paulo, Orestes Quérzia (PMDB) e do desconhecido político de extrema direita, Enéas Carneiro (Prona). Esta pode ser considerada a primeira grande derrota pessoal do ex-governador do Rio.

É importante destacar que na década de 1990, o Brasil passou por profundas transformações econômicas com a implementação de políticas neoliberais. Esse período ficou conhecido como a "Era FHC", em referência ao presidente Fernando Henrique Cardoso, que governou o país de 1995 a 2002. Em seu mandato, FHC implementou diversas reformas econômicas que visavam a estabilização da economia, a redução da inflação e a abertura do mercado para o capital estrangeiro.

Na esfera estadual, Alencar emergiu como uma figura representativa da orientação neoliberal durante o governo de FHC. Sua abordagem política refletia o alinhamento com as diretrizes nacionais que promoviam políticas de cunho neoliberal. Ao assumir essa posição, Marcelo Alencar estava comprometido em implementar medidas voltadas para o ajuste fiscal, a privatização de empresas estatais e a abertura econômica. O ajuste fiscal visava equilibrar as contas públicas, enquanto as privatizações buscavam transferir para o setor privado a gestão de empresas estatais, muitas vezes consideradas ineficientes.

Além disso, a política de abertura econômica buscava integrar o estado do Rio de Janeiro ao contexto nacional de maior participação do setor privado na economia. Nesse sentido, a atuação de Alencar, na dimensão estadual, representou, portanto, a implementação prática das políticas neoliberais preconizadas pelo governo federal. Essa orientação buscava promover uma maior eficiência econômica por meio da redução do tamanho do Estado, da busca por equilíbrio nas contas públicas e da promoção de um ambiente mais propício ao investimento privado.

O PSDB fluminense não conseguiu o enraizamento pelas cidades do estado do Rio de Janeiro como o PDT o fez durante a década de 1980. Nas eleições municipais de 1996 o partido obteve um resultado discreto. Seu candidato na capital fluminense, o jovem deputado estadual e futuro governador, Sérgio Cabral Filho, chegou ao segundo turno contra o candidato do então prefeito Cesar Maia, o arquiteto Luiz Paulo Conde. Conde foi eleito com mais de 60% dos votos. Dos maiores colégios eleitorais, o PSDB elegeu apenas os prefeitos de Nova Iguaçu,

Nelson Bornier, e Duque de Caxias, José Camilo Zito. Ambos teriam grande influência na baixada fluminense nos anos seguintes.

No mesmo cenário, destaca-se a ascensão de Anthony Garotinho como uma figura política proeminente. A abordagem política adotada por Garotinho foi nitidamente populista, caracterizada pelo apelo direto às classes populares, promessas de melhorias sociais e críticas contundentes às elites políticas tradicionais. Em contraste com a orientação neoliberal de Marcello Alencar, Garotinho adotou uma postura mais voltada para políticas assistenciais e medidas que visavam atender às demandas das camadas mais vulneráveis da população fluminense.

Essa dicotomia entre as abordagens de neoliberais e populistas no contexto político do Rio de Janeiro evidenciou não apenas divergências ideológicas, mas também a pluralidade de perspectivas e demandas presentes na sociedade fluminense.

Tabela 5 – Desempenho Eleitoral para Governador no Rio de Janeiro (1998)

Candidatos	Vice	Número	Coligação	Votação	Percentual
Anthony Garotinho (PDT)	Benedita da Silva (PT)	12	Muda Rio (PDT, PT, PSB, PCdoB, PCB)	2.083.441	46,86%
Cesar Maia (PFL)	Gilberto Ramos (PPB)	25	Governo de Verdade (PFL, PPB, PTB)	2.256.815	34,30%
Luiz Paulo da Rocha (PSDB)	Narriman Zito (PSDB)	45	Rio Real (PSDB, PMDB, PL, PSD)	1.020.765	15,51%

Fonte: Elaboração própria, dados TSE

Sendo assim, na eleição de 1998, o legado brizolista novamente conduziu dois candidatos ao segundo turno: Cesar Maia, representando o PFL, e Garotinho, do PDT. Cesar Maia saíra recentemente da prefeitura do Rio e nas eleições de 1996 elegeu seu sucessor no segundo turno com mais de 60% dos votos. Sua gestão foi marcada pelos programas de revitalização da orla carioca e um amplo conjunto de obras em bairros populares chamados de Bairro Cidade e Favela Bairro. Garotinho, jovem prefeito de Campos dos Goytacazes, era um agente político consolidado no norte fluminense. Renunciaria à prefeitura, dando espaço para seu vice-prefeito e futuro adversário político, Arnaldo Viana.

Nessa ocasião, a dinâmica de confronto entre capital e interior foi reproduzida, contudo,

o candidato do PDT emergiu vitorioso com uma coligação que uniu toda a esquerda do estado, reunindo PDT, PT, PCdoB, PCB e PSB. No mesmo ano ocorreram as eleições presidenciais na qual FHC é reeleito presidente do Brasil.

A chapa vitoriosa, encabeçada por Garotinho e com a petista Benedita da Silva como vice-governadora, também garantiu a eleição do senador Saturnino Braga pelo PSB. Essa coligação unitária da esquerda, em 1998, foi estabelecida de maneira impositiva, sendo determinada pela aliança nacional e a crescente influência do PT. Além disso, na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), observou-se uma reconfiguração das forças políticas. Isto será abordado no terceiro capítulo.

Durante sua gestão, Garotinho implementou uma série de programas sociais e assistenciais, destacando-se por iniciativas que buscavam mitigar as desigualdades sociais e promover a inclusão, o Cheque Cidadão, que buscavam aliviar as condições de vida das classes mais baixas. No entanto, suas medidas também foram alvo de críticas, principalmente relacionadas à sustentabilidade financeira desses programas e às acusações de uso político dos recursos públicos. Nesse sentido, a relação entre o governo estadual de Garotinho e o governo federal de FHC pode ser descrita como uma oposição ideológica. Essa divergência pode ter gerado tensões entre o governo estadual e federal, especialmente em questões relacionadas a políticas públicas, alocação de recursos e visões sobre o papel do Estado na sociedade.

O pleito municipal de 2000 na capital fluminense foi marcado por uma disputa acirrada no segundo turno. Cesar Maia (PTB) enfrentou seu ex-aliado político Luiz Paulo Conde (PFL). A diferença entre os dois foi de menos de 70 mil votos e Maia foi eleito prefeito do Rio de Janeiro pela segunda vez. No entanto, outro acontecimento marcou aquela campanha eleitoral: o rompimento público e definitivo entre Leonel Brizola e Anthony Garotinho. Brizola foi candidato a prefeito e obteve pouco mais de 9% dos votos, ficando em quarto lugar. O ex-governador do Rio atribuiu seu desempenho eleitoral a falta de empenho de Garotinho e da máquina do governo estadual. Garotinho apoiou Luiz Paulo Conde no segundo turno.

Entretanto, assim como Brizola havia feito em 1994, Garotinho deixou o cargo de governador para buscar uma candidatura presidencial nas eleições de 2002. O político também realizou uma mudança de partido, filiando-se ao PSB, em 2001, legenda que o acolheu para concorrer à presidência em 2002. No contexto estadual, a escolhida para sucedê-lo foi sua esposa, Rosinha Garotinho, que concorreu pelo PSB. Garotinho obteve quase 18% dos votos, ficando em terceiro lugar.

Rosinha Garotinho foi eleita governadora, mantendo a influência do grupo político da família no estado. Na esquerda, a eleição de 2002 destacou-se pela notável inversão de tamanho

entre o PT e o PDT. A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), na disputa presidencial impulsionou o crescimento do partido em praticamente todos os estados, incluindo o Rio de Janeiro. Contudo, apesar do avanço legislativo, o PT não conseguiu conquistar cargos majoritários no estado. Assim, entre as diversas razões que contribuíram para o declínio do PDT e do brizolismo no Rio de Janeiro, também se inclui o expressivo crescimento do PT, seu concorrente direto dentro da esquerda.

Tabela 6 - Desempenho Eleitoral para Governador no Rio de Janeiro (2002)

Candidatos	Vice	Número	Coligação	Votação	Percentual
Rosinha Garotinho (PSB)	Luiz Paulo Conde (PSB)	40	Rio Esperança (PSB, PPB, PST, PTC, PSC, PRP, PSD, PGT)	4.101.423	51,30%
Benedita da Silva (PT)	Luiz Eduardo Soares (PT)	13	Viva o Rio 2002 (PT, PCdoB, PCB, PMN)	1.954.379	24,45%
Jorge Roberto Silveira (PDT)	Flávio Furtado (PTB)	12	Frente Trabalhista Rio (PDT, PTB, PPS)	1.141.060	14,27%
Solange Amaral (PFL)	Marcelo Cerqueira (PMDB)	25	Todos pelo Rio (PFL, PMDB, PSDB)	726.327	9,09%

Fonte: Elaboração própria, dados TSE

A ascensão de Lula à presidência, encerrando a sequência de vitórias do PSDB liderado por Fernando Henrique Cardoso, marcou uma significativa guinada à esquerda na política nacional. Essa transição de governo em âmbito federal impactou as dinâmicas entre o governo estadual do Rio de Janeiro, liderado pelos Garotinho, e o governo federal. Lula trouxe consigo uma abordagem mais direcionada para as questões sociais, enfatizando políticas de inclusão e equidade. A mudança de orientação política a nível nacional, saindo do neoliberalismo em direção a um governo com foco em inclusão social, refletiu na busca por uma maior cooperação, marcando um período de ajustes e adaptações nas relações intergovernamentais entre o estado fluminense e a administração federal.

Em resumo, as vitórias consecutivas de Anthony e Rosinha Garotinho nas eleições de

1998 e 2002 evidenciaram a força do populismo na política fluminense da época, resultando na consolidação de uma base política influente e na implementação de políticas sociais. Apesar de proporcionarem benefícios imediatos, essas ações suscitaron debates sobre sua eficácia e sustentabilidade a longo prazo na sociedade brasileira.

A eleição de Sérgio Cabral, em 2006, marca um ponto significativo na política fluminense, e é parte do terceiro ciclo da nossa exposição nesta dissertação. No pleito, Cabral obteve um expressivo resultado, com 68% dos votos válidos, o que revelou a consolidação da influência política da família Garotinho no estado. O apoio dos Garotinho a Cabral evidenciou a habilidade desses líderes políticos em formar alianças estratégicas.

2.3. Ciclo 3: Lulismo e o PMDB no Rio de Janeiro (2006-2018)

Ao longo de 14 anos, até 2018, o PMDB consolidou sua hegemonia no estado, sugerindo que a vocação oposicionista historicamente atribuída ao Rio de Janeiro passou por uma reconfiguração. Essa prolongada permanência do PMDB no poder estadual indica uma mudança nas dinâmicas políticas e na configuração partidária tradicional do Rio de Janeiro. O partido conseguiu estabelecer uma estabilidade política, refletindo uma transformação nas preferências eleitorais e nas alianças políticas naquele período específico. Essa continuidade também ressalta a importância do contexto local e das circunstâncias específicas que moldaram a trajetória política do estado durante esses 14 anos, sinalizando uma nova fase na história política fluminense.

Sérgio Cabral foi eleito governador em 2006 e reeleito em 2010, enquanto Luiz Fernando Pezão foi eleito para sucedê-lo em 2014. Durante esse tempo, o PMDB manteve uma base sólida na ALERJ, o que foi crucial para a sustentação política desses governos. Essa base parlamentar proporcionou a aprovação de legislação e políticas propostas pelos executivos estaduais.

O período em que Cabral e Pezão lideraram o estado do Rio de Janeiro (2007 a 2018) coincidiu com um cenário significativo na política nacional brasileira, marcado inicialmente pela estabilidade e pelo desenvolvimento econômico impulsionados pelo sucesso do Governo Lula. Nos primeiros anos desse governo (2003-2010), o Brasil experimentou uma fase de estabilidade econômica e crescimento, beneficiando-se do boom das *commodities* e da crescente demanda por produtos brasileiros. Essa conjuntura contribuiu para a redução da pobreza e da desigualdade social.

O notável crescimento econômico vivenciado pelo Brasil nos primeiros anos do século

XXI, impulsionado pelo aumento da demanda global por *commodities*, trouxe benefícios para diversas regiões, mas também evidenciou a vulnerabilidade da economia brasileira à flutuação dos preços desses produtos. Conforme o tempo avançou, o país enfrentou desafios econômicos, incluindo desaceleração do crescimento, questões inflacionárias e desafios relacionados à gestão fiscal. Esses fatores, por sua vez, impactaram as finanças estaduais, incluindo as do Rio de Janeiro.

Na esfera social, o governo Lula implementou programas sociais significativos, destacando-se o Bolsa Família, com o objetivo de combater a pobreza e promover a inclusão social. Essas iniciativas foram eficazes em melhorar os indicadores sociais em várias regiões do país. No entanto, apesar dos avanços, desafios persistentes como infraestrutura precária, violência urbana e deficiências nos serviços públicos permaneceram como questões cruciais em diversas localidades, incluindo o Rio de Janeiro.

Voltando a dinâmica política fluminense, a virada política fluminense teve um ponto crucial com a crise interna da família Garotinho com o PSB em 2003. Nacionalmente, o PSB fazia parte da base aliada do governo Lula, que recém havia assumido o cargo. No entanto, no Rio de Janeiro, a família Garotinho liderava uma certa oposição ao governo federal. A direção nacional do partido não concordava com essa posição regional, resultando na expulsão de Anthony e Rosinha em junho daquele ano. Em agosto, os dois anunciaram sua filiação ao PMDB, cujas principais lideranças no estado eram o senador Sérgio Cabral e o deputado Jorge Picciani, presidente da ALERJ. Essa mudança impulsionou o PMDB, e em 2004, Garotinho já era eleito presidente estadual do partido. Com a impossibilidade legal de Rosinha ou Garotinho disputarem a eleição de 2006 – a justiça proíbe que cônjuges disputem uma segunda reeleição – o candidato à sucessão escolhido pelo casal foi Sérgio Cabral.

Em 2006, o PMDB experimentou uma ascensão notável na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). A legenda rapidamente se tornou a maior bancada, contando com 17 deputados, enquanto PFL, PT e PSDB compartilhavam a segunda posição com 6 deputados cada. O PDT conquistou apenas 5 assentos. No âmbito federal, a bancada do PMDB também se destacou como a maior, contando com 10 deputados do Rio, seguida por 6 do PT e 5 do PFL. Talvez passar isso para o capítulo 3.

No final de 2006, Garotinho foi reeleito presidente estadual do PMDB. Contudo, sua relação com Sérgio Cabral começou a se tornar conturbada. O primeiro conflito entre Cabral e Garotinho surgiu durante a eleição de 2006: enquanto Garotinho apoiava a candidatura presidencial de Geraldo Alckmin, do PSDB, Cabral organizava o palanque de Lula no Rio de Janeiro. Após a eleição, Cabral encerrou o principal programa social criado por Garotinho, o

Cheque-cidadão. Esses desentendimentos culminaram na saída da família Garotinho para o PR em 2009, proporcionando a Cabral e Picciani o controle total do PMDB no estado.

As eleições de 2008 representam um marco importante para o estado do Rio e para construção de uma certa hegemonia do PMDB no estado. Pela primeira vez, desde a redemocratização e através do voto direito da população, o mesmo partido estaria a frente do governo estadual e da cidade do Rio de Janeiro. O período pré eleitoral representa em si um momento complexo, de muitas reviravoltas e que é importante fazer algumas considerações.

Para entender a eleição de 2008 do Rio de Janeiro é importante analisar as eleições estaduais de 2006. Naquele pleito, como dito anteriormente, Sérgio Cabral foi vitorioso, enfrentando no segundo turno a ex juíza Denise Frossard. Cabral conseguiu constituir uma ampla aliança, aglutinando Marcelo Crivella, o PT de Vladmir Palmeira e Eduardo Paes, terceiro, quarto e quinto colocados no primeiro turno respectivamente. Na composição do governo de seu primeiro mandato, Eduardo Paes seria convidado para a secretaria de esportes com a função de realizar os jogos pan-americanos do Rio de 2007.

Eduardo Paes é um político carioca que ascendeu nos governos Cesar Maia. Foi subsecretário do então prefeito e nas eleições de 1996 conseguiu seu primeiro mandato eletivo, como vereador na cidade do Rio pelo extinto Partido da Frente Liberal. Em 2002, foi eleito deputado federal pelo PSDB, obtendo grande destaque na CPMI dos Correios, ou do Mensalão, em 2005. Nas eleições de 2006, concorre a governador do estado obtendo pouco mais de 5% dos votos.

Ao assumir a secretaria estadual de esporte e lazer no governo Cabral, Paes filia-se ao PMDB. No início de 2008, Sérgio Cabral anuncia publicamente que apoiaria Alessandro Molon, ex-deputado federal, ainda no PT, para prefeito da cidade do Rio. Em troca, o PMDB exigiu o apoio do PT em 10 cidades fluminenses. O PT não cumpriu com a exigência e o acordo foi rompido. Às pressas e com nome chancelado pelo ex presidente do PMDB/RJ Jorge Picciani, Eduardo Paes foi exonerado e seria o candidato do PMDB à prefeitura do Rio. Venceu as eleições de 2008 no segundo turno enfrentando o experiente deputado federal Fernando Gabeira. O segundo turno de 2008 foi a eleição mais apertada da história da cidade do Rio (Paes obteve 50,83% dos votos e Gabeira 49,17%).

Cabral conseguiu formar uma robusta coligação com quase 20 legendas, o que assegurou sua fácil reeleição já no primeiro turno em 2010, superando a candidatura oposicionista de Fernando Gabeira do PV. Essa vitória consolidou ainda mais o domínio político de Cabral no estado do Rio de Janeiro.

Inicialmente, o governo de Sérgio Cabral foi bem avaliado, especialmente durante seu

primeiro mandato. Ele implementou políticas que buscavam melhorar a infraestrutura, a segurança e o desenvolvimento econômico do estado. Durante o governo de Cabral, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), o PMDB manteve sua posição como a maior bancada, contando com 12 deputados, seguido pelo PDT com 11 e o PR com 9. No âmbito federal, tanto o PMDB quanto o PR conquistaram 8 deputados. O notável crescimento do PR foi impulsionado pela expressiva votação de Anthony Garotinho para deputado federal, tornando-o o mais votado no estado e o segundo mais votado em todo o Brasil. Apesar desse avanço, o PMDB ainda detinha uma posição de destaque como o grande partido do estado.

A hegemonia peemedebista continuava a se consolidar, e a filiação e eleição de Eduardo Paes para a prefeitura do Rio em 2008 e sua reeleição em 2012 contribuíram significativamente para essa trajetória. O PMDB alcançou uma situação única ao ter, simultaneamente, o prefeito da capital e o governador do estado, um cenário que perdurou até 2016, quando Paes não conseguiu eleger seu sucessor.

No entanto, ao longo do tempo, o cenário mudou. O segundo mandato de Cabral foi marcado por escândalos de corrupção e a revelação de práticas irregulares, incluindo desvios de recursos públicos. Isso afetou significativamente a avaliação do governo e gerou protestos populares como as jornadas de junho de 2013. As ruas do Rio de Janeiro foram tomadas por uma onda de manifestantes que expressavam suas preocupações com questões como a corrupção, a má qualidade dos serviços públicos, os gastos excessivos com a realização de eventos esportivos, como a Copa das Confederações, e as condições de vida da população em geral. O movimento ganhou amplitude e visibilidade, mobilizando pessoas de diferentes estratos sociais e idades. Além das demandas locais, as manifestações de junho de 2013 refletiram um sentimento mais amplo de insatisfação com a classe política e as instituições em todo o país. Os manifestantes buscavam uma maior participação cidadã, maior transparência nas ações governamentais e uma resposta efetiva às necessidades da população. Citar bibliografia sobre junho de 2013.

No contexto específico do Rio de Janeiro, as manifestações de junho de 2013 tiveram impactos significativos na dinâmica política do estado. O governo estadual e municipal foram pressionados a responder às demandas populares, e alguns políticos viram sua popularidade ser questionada. O episódio contribuiu para uma maior conscientização política da sociedade e influenciou debates subsequentes sobre a qualidade dos serviços públicos, a eficácia das políticas governamentais e a necessidade de uma participação mais ativa da população na tomada de decisões políticas.

O ano de 2014, por sua vez, marcou a última vitória eleitoral do PMDB no estado. Para suceder Cabral no Palácio Guanabara, foi indicado o vice Luiz Fernando Pezão. O PMDB formou uma coligação abrangente com quase 20 partidos, superando até mesmo a coalizão montada por Cabral em 2006. O senador Francisco Dornelles, do PP, foi o candidato a vice na chapa. O principal adversário foi o senador Crivella, pelo PRB, que foi derrotado no segundo turno. Jorge Picciani, peemedebista que havia ficado sem mandato em 2010 após a derrota para o Senado, foi eleito deputado estadual e reassumiu a presidência da ALERJ. Durante esse período de realinhamento partidário entre 2002 e 2018, o PT assumiu o papel de grande partido de esquerda no Rio de Janeiro, substituindo o PDT. No entanto, a partir de 2014, um novo ator político começou a ganhar destaque à esquerda: o PSOL. Na ALERJ em 2014, o PSOL elegeu 5 deputados, dois a mais que o PDT e apenas um a menos que o PT, sinalizando uma mudança no cenário político fluminense.

Ao assumir o governo do Rio de Janeiro em 2014, Pezão encontrou-se diante de desafios econômicos significativos que lançaram o estado em uma crise fiscal aguda. A situação tornou-se particularmente complexa devido a atrasos nos pagamentos de salários de servidores públicos, dificuldades financeiras generalizadas e os impactos decorrentes da queda nos preços do petróleo.

O Rio de Janeiro, sendo um dos principais produtores de petróleo no Brasil, sofreu diretamente com a brusca redução nos preços do petróleo no mercado internacional. Esta queda afetou as receitas estaduais, já que o estado é altamente dependente dos royalties e participações especiais provenientes da exploração petrolífera. A crise econômica que se seguiu teve um impacto profundo nas finanças estaduais, exacerbando os desafios fiscais já existentes.

Os atrasos nos salários dos servidores públicos, somados às dificuldades financeiras generalizadas, contribuíram para a erosão da popularidade do governo de Pezão. A gestão enfrentou críticas por não conseguir lidar de forma eficaz com os problemas econômicos do estado, o que teve reflexos diretos na confiança da população em suas lideranças políticas.

A necessidade de implementar medidas de austeridade e ajuste fiscal tornou-se premente, e o governo estadual buscou alternativas para enfrentar a crise, incluindo a renegociação de dívidas e a busca por fontes adicionais de receita. No entanto, os desafios persistiram ao longo do mandato de Pezão, deixando um legado de dificuldades econômicas e fiscais que marcaram esse período da política fluminense.

A isso, soma-se as investigações de corrupção em níveis estaduais e federais, com destaque para a Operação Lava Jato. Esta iniciativa, deflagrada em 2014, ganhou proporções nacionais e teve impactos profundos na política brasileira, revelando extensos esquemas de

corrupção em empresas estatais, notadamente na Petrobras, uma das maiores empresas do país. No contexto da Operação Lava Jato, foi revelado que políticos, empreiteiras, executivos e outros setores estavam envolvidos em práticas corruptas, incluindo desvio de recursos públicos, pagamento de propinas e outros ilícitos. O Rio de Janeiro, como parte integrante desse panorama nacional, também se viu envolvido nas investigações, com políticos locais sendo alvo de apurações e prisões.

Os desdobramentos da Lava Jato no Rio de Janeiro foram marcados pela revelação de esquemas de corrupção que envolviam importantes figuras políticas e empresariais do estado. A operação expôs a dimensão da corrupção sistêmica que permeava diversos setores da administração pública, contribuindo para a desarticulação de estruturas corruptas e a responsabilização de diversos envolvidos. Os resultados da Lava Jato repercutiram não apenas em prisões e processos judiciais, mas também provocaram uma profunda reconfiguração no cenário político brasileiro. Figuras proeminentes foram afetadas, partidos políticos foram impactados e a percepção da sociedade em relação à corrupção e à ética na política foi intensamente influenciada.

Em 2015, a crise política e econômica se aprofundou (SINGER: 2016) em 2016, a então presidente Dilma Rousseff enfrentou um golpe parlamentar (SANTOS: 2017), que resultou em sua remoção do cargo. O declínio da hegemonia do PMDB teve seu início no mesmo período, quando o partido enfrentou desafios significativos na sucessão de Eduardo Paes na prefeitura do Rio de Janeiro. Contrariando a vontade da maior parte dos dirigentes do partido, Paes insistiu que seu secretário da Casa Civil, Pedro Paulo, fosse o candidato. A escolha de Pedro Paulo, no entanto, enfrentou forte rejeição devido a denúncias de agressão à sua esposa, o que resultou em uma intensa campanha negativa nas redes sociais. Paes acreditava que sua alta aprovação na prefeitura poderia ser transferida para o candidato, mas a estratégia enfrentou obstáculos consideráveis.

O desafio enfrentado pelo PMDB não se restringiu apenas ao âmbito político, também envolveu questões penais. No processo eleitoral, Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados pelo PMDB do Rio, foi preso, adicionando mais um elemento turbulento à situação do partido. No mês seguinte, em 17 de novembro de 2016, a Polícia Federal prendeu o ex-governador Sergio Cabral e alguns de seus principais secretários.

A situação piorou em 16 de novembro de 2017, quando a Polícia Federal prendeu o presidente da ALERJ, Jorge Picciani, o ex-presidente da ALERJ, Paulo Melo, e o líder do governo na ALERJ, deputado Edson Albertassi, todos do PMDB. Esse cenário desafiador atingiu seu auge com a prisão de Luiz Fernando Pezão em 2018. Com praticamente toda a

liderança do PMDB do Rio atrás das grades, a imagem do partido foi profundamente abalada.

Diante desses acontecimentos, muitos dos principais quadros do PMDB optaram por mudar de partido como resposta aos escândalos e às prisões. Eduardo Paes e Pedro Paulo, por exemplo, buscaram filiação ao DEM para concorrer nas eleições seguintes, sinalizando uma reconfiguração significativa no cenário político fluminense.

2.4 Ciclo 4: Bolsonarismo: (2018-2022)

Com a eleição de 2018, o cenário político do Rio de Janeiro testemunhou a consolidação do declínio da hegemonia peemedebista. A eleição de 2018 foi o ponto final desse declínio. A população, diante dos escândalos de corrupção e das prisões de figuras proeminentes do PMDB, expressou sua insatisfação nas urnas. O partido, que outrora detinha o controle significativo sobre o cenário político fluminense, viu sua representação encolher, enquanto outras forças políticas emergiam.

O fim da hegemonia peemedebista abriu espaço para uma reconfiguração do panorama político no Rio de Janeiro. Novas forças e partidos emergiram, moldando uma nova dinâmica política para os anos subsequentes. A eleição de 2018, portanto, marcou não apenas o declínio do PMDB, mas também o início de uma era de mudanças e realinhamentos no cenário político do estado. Desde a ruptura institucional de 2016, marcada pelo impeachment da Presidenta eleita Dilma Rousseff, amplamente reconhecido como um golpe, e a ascensão ao poder do vice-presidente Michel Temer, o cenário político brasileiro testemunhou um período de crise política intenso.

Esse momento foi caracterizado pelo crescimento do conservadorismo que se manifestou de maneira expressiva nas ruas e nas urnas. Sob o pretexto de combate à corrupção, diversas figuras proeminentes emergiram no cenário nacional, incluindo o então juiz federal Sérgio Moro, o procurador federal Deltan Dallagnol, o ex-presidente Jair Messias Bolsonaro e o ex-governador Wilson Witzel. Esses atores desempenharam papéis cruciais no contexto político, contribuindo para a polarização e a reconfiguração do panorama político brasileiro.

Em 2018, o contexto político nacional brasileiro foi marcado pelas eleições gerais, que incluíram a escolha de presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais. No plano nacional, a vitória de Jair Bolsonaro (PSL) marcou o que Jairo Nicolau (2018) chama de “O Brasil dobrou à direita”. No Rio de Janeiro, o mesmo ocorreu quando Wilson Witzel foi eleito governador do estado do Rio de Janeiro nesse ano, representando o PSC (Partido Social Cristão).

As eleições de 2018 foram marcadas por uma polarização política significativa, com debates intensos sobre questões como combate à corrupção, segurança pública, economia e valores sociais. As linhas de governo eleitas por Jair Bolsonaro foram centradas na segurança pública e no combate à corrupção, temas que ganharam relevância em meio aos escândalos da Operação Lava-Jato, que envolveram o ex-presidente Lula. Essas questões se tornaram postos-chave da agenda presidencial, refletindo uma abordagem voltada para a ordem pública e a moralidade na administração pública. Nas eleições do Rio, a questão da segurança pública foi um tema central. O estado enfrentava altos índices de violência, com desafios relacionados ao tráfico de drogas e o avanço do poder da milícia. Witzel, durante sua campanha, destacou propostas para abordar esses problemas, incluindo uma abordagem “mais rigorosa” por parte das forças de segurança. O estado do Rio de Janeiro também estava lidando com crises econômicas e escândalos de corrupção, que impactaram a administração pública e a confiança dos eleitores nas instituições, como argumentamos nas seções anteriores. Assim como em nível nacional, as eleições estaduais no Rio de Janeiro viram a entrada de novos atores políticos. A eleição de Wilson Witzel representou, na época, uma mudança em relação às gestões anteriores.

O candidato do PSC experimentou uma ascensão notável nas pesquisas de intenção de voto durante o primeiro turno. Inicialmente, suas estimativas variavam entre 1% e 4%, mas, na última pesquisa, surpreendentemente, chegou a empatar tecnicamente em segundo lugar com o candidato Romário (Podemos) às vésperas da eleição. No dia seguinte, mais uma surpresa se revelou quando obteve mais do que o dobro dos votos do candidato Paes, superando as previsões da boca de urna. No total, conquistou 3.154.771 votos válidos (41,28%), enquanto o candidato do DEM recebeu 1.494.831 votos (19,56%). É relevante destacar que a mudança no discurso de Witzel coincidiu com o apoio de Flávio Bolsonaro (PSL), então deputado estadual e posteriormente eleito senador. A sintonia de Witzel com as posições do presidenciável Jair Bolsonaro (PSL) se intensificou, embora Bolsonaro nunca tenha oficialmente anunciado apoio aos candidatos no Rio de Janeiro. Esse alinhamento estratégico contribuiu significativamente para a trajetória eleitoral de Witzel.

Contudo, em 28 de agosto de 2020, teve início a Operação Tris in Idem, cujo nome faz referência a um terceiro governo que, segundo as investigações, estaria utilizando um esquema de corrupção semelhante ao empregado pelos ex-governadores Sérgio Cabral e Luiz Fernando Pezão. Essa operação teve como objetivo desarticular uma organização criminosa sofisticada instalada no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Tal desarticulação foi efetivada por meio da decretação da prisão preventiva de vários integrantes desse grupo e do afastamento cautelar do então Governador Witzel.

A Operação Tris in Idem representa um desdobramento das Operações Favorito e Placebo, assim como está associada ao acordo de colaboração premiada do ex-secretário de saúde Edmar Santos, que foi realizado junto ao Ministério Público Federal. Adicionalmente, após a deflagração da Operação Tris in Idem, o empresário Edson Torres compareceu ao MPF para confessar sua participação no grupo criminoso e detalhar sua atuação no esquema em questão. Essa operação revelou mais um capítulo na série de investigações que visam combater a corrupção e irregularidades no cenário político e administrativo do Rio de Janeiro.

Nesse período, Cláudio Castro assumiu temporariamente o governo do estado do Rio de Janeiro devido ao afastamento do titular Witzel. Após o impeachment, Castro tornou-se o governador efetivo do estado em 2021.

No mesmo ano, o Ministério Público (MP) instaurou uma investigação contra Castro sob a suspeita de fraude na aquisição cestas básicas durante a pandemia. De acordo com o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE), o prejuízo aos cofres públicos pode atingir a marca de R\$ 3,4 milhões. A investigação do TCE identificou diversas irregularidades nos contratos com as empresas, incluindo suspeitas de direcionamento nas contratações e a escolha da proposta mais onerosa para a compra das cestas básicas.

Paralelamente, o governo de Castro foi marcado por uma série de chacinas policiais, sendo a Chacina do Jacarezinho considerada a mais letal da história do Brasil, seguida pela Chacina da Vila Cruzeiro, classificada como a segunda mais letal, e a Chacina do Complexo do Alemão, ocupando o quinto lugar em termos de letalidade. Importante salientar que todas essas operações foram conduzidas em desacordo com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que restringia ações policiais durante a pandemia de COVID-19.

As eleições de 2022, por sua vez, apresentam características distintivas que as tornam particularmente interessantes e marcantes na história política do Brasil. Pela primeira vez, o cenário presidencial coloca frente a frente um presidente concorrendo à reeleição e um ex-presidente, o que, embora já tenha ocorrido em disputas estaduais para o cargo de governador, representa um embate singular no âmbito presidencial.

Este pleito se destaca como uma oportunidade ímpar para a comparação dos legados deixados por dois gestores, proporcionando uma clara disputa em torno das preferências relacionadas às políticas públicas adotadas por cada um. A análise desses legados se torna crucial para os eleitores, pois influenciará diretamente a escolha entre a continuidade da atual gestão ou a busca por mudanças fundamentais.

Adicionalmente, as eleições de 2022 ocorrem em um contexto pós-pandemia, marcado pela tragédia mundial da COVID-19, que impactou profundamente o Brasil. As decisões

tomadas pelo governo durante a pandemia emergem como tema central de campanha, especialmente porque o presidente Bolsonaro politizou intensamente a questão. A pandemia, como evidenciado, teve efeitos significativamente adversos nas avaliações do governo Bolsonaro.

De fato, o aspecto mais relevante dessas eleições é o cenário de crescente questionamento da ordem democrática no país, tanto por segmentos da população quanto pelo próprio Bolsonaro. O autoritarismo tornou-se uma característica marcante do bolsonarismo, e o então presidente vinha questionando vigorosamente o sistema de votação baseado nas urnas eletrônicas nos meses anteriores a eleição, buscando alterações que incluiriam a impressão do voto, sem êxito. Suas críticas constantes à integridade da contagem dos votos, à vulnerabilidade a manipulações e à alegada impossibilidade de escrutínio do processo, incluindo a recontagem dos votos, alimentam suspeitas e buscam deslegitimar o sistema, especialmente caso os resultados não lhe sejam favoráveis. Vale ressaltar que a retórica de questionamento do sistema eleitoral não é uma novidade, sendo utilizada anteriormente pelo PSDB de Aécio Neves em 2014, quando solicitou a recontagem e auditoria dos votos. Esse cenário acrescenta uma dimensão crucial ao processo eleitoral, com implicações profundas na saúde da democracia brasileira.

Durante o pleito, Castro manteve a liderança nas pesquisas de intenção de voto ao longo de toda a campanha, destacando suas realizações durante o ano e meio de mandato. Apesar disso, todas as pesquisas indicavam a necessidade de um segundo turno, no qual ele enfrentaria o deputado federal Marcelo Freixo (PSB). A disputa eleitoral para governador passou por uma nacionalização, e nesse contexto, Cláudio Castro foi reeleito, enquanto Jair Bolsonaro conquistou 51,09% dos votos no Estado do Rio de Janeiro.

Essa dinâmica evidenciou uma tendência oposta à estratégia de Marcelo Freixo e Lula, que buscaram nacionalizar a disputa em favor de sua chapa. Contrariamente às expectativas de Freixo, a nacionalização resultou em uma polarização, favorecendo Cláudio Castro e Bolsonaro. Os números e o resultado final encerraram qualquer possibilidade de vitória para a chapa liderada por Freixo no Rio de Janeiro.

No próximo capítulo, veremos como a relação entre a ALERJ e os governadores se desenvolveu ao longo deste período histórico, com destaque para alguns casos emblemáticos da política fluminense.

CAPÍTULO III

3 MEDIAÇÃO E PODER NO LEGISLATIVO ESTADUAL: UMA ANÁLISE DE CASOS EMBLEMÁTICOS NA ALERJ

O papel das Assembleias Legislativas estaduais no Brasil, apesar de fundamental para a dinâmica política nacional, muitas vezes fica à margem das análises acadêmicas, ofuscado pela centralidade do Executivo e pela proeminência das dinâmicas do Congresso Nacional. No entanto, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) se destaca como uma arena política de grande importância estratégica, não apenas pela relevância econômica e política do estado, mas também pela sua capacidade de mediar conflitos, consolidar projetos de governo e atuar como um fator estabilizador, especialmente em períodos de intensa polarização ou crise institucional. Em um país caracterizado pela pluralidade e pela diversidade de interesses, as Assembleias Legislativas estaduais são frequentemente vistas como espaços onde se negociam soluções políticas e se definem rumos importantes para a sociedade, longe do foco dos grandes centros de decisão.

Desde a redemocratização, a ALERJ tem se configurado como um palco essencial para debates cruciais, não apenas sobre a condução das políticas públicas no estado, mas também na definição dos caminhos estratégicos a serem seguidos, muitas vezes atuando como um contrapeso vital ou um mediador eficaz entre os interesses do Executivo, os grupos de poder econômico e as demandas da sociedade civil. Em momentos de crise ou instabilidade, sua função vai além da simples aprovação de leis, assumindo um papel de articulação política que permite a construção de consensos e a busca por soluções que preservem a governabilidade e a coesão social no estado. Ao analisar sua atuação, é possível compreender melhor as complexas dinâmicas de poder que estruturam a política fluminense e obter uma visão mais ampla de como instituições subnacionais podem ser agentes ativos na promoção de mudanças políticas e sociais, seja por meio da adaptação ao status quo ou pela transformação de práticas institucionais.

Este capítulo se propõe a explorar a centralidade da ALERJ para a estabilidade política do estado, com base em uma análise detalhada de quatro casos emblemáticos que ilustram a relevância institucional da Assembleia em diferentes contextos históricos e políticos: a privatização do Banerj em 1997, a implementação das cotas raciais nas universidades estaduais,

em 2003, a institucionalização das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), em 2009, e a privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae), em 2017. Esses eventos marcam momentos decisivos na história política recente do Rio de Janeiro, caracterizados por intensos debates, negociações e conflito de interesses, onde a ALERJ desempenhou um papel crucial na mediação entre forças políticas divergentes e na consolidação de decisões que impactaram profundamente o cenário político, econômico e social do estado. Cada um desses episódios representa um marco de inflexão, no qual a Assembleia não apenas acompanhou os acontecimentos, mas foi, de fato, protagonista em sua configuração e desfecho.

Ao examinar esses casos, busca-se não apenas destacar a função estabilizadora desempenhada pela ALERJ, mas também discutir as implicações desse papel para a preservação ou transformação do status quo político do estado. Através de uma análise crítica desses momentos, será possível refletir sobre os limites e as potencialidades das Assembleias Legislativas estaduais no Brasil, especialmente em um contexto federativo marcado por desigualdades regionais e pela concentração de poder no Executivo. A atuação da ALERJ, nesse sentido, oferece uma janela privilegiada para entender as dinâmicas de poder e as tensões que marcam o funcionamento do sistema político brasileiro, com especial atenção para as maneiras pelas quais as Assembleias Legislativas podem, ou não, se tornar protagonistas de transformações significativas no país.

3.1 A ALERJ e a Consolidação Democrática do Rio de Janeiro

A ALERJ é composta por 70 deputados estaduais e conta com uma quantidade significativa de comissões permanentes, que, em tese, teriam a função de organizar e direcionar os debates legislativos sobre os mais variados temas. No entanto, apesar da ampla presença dessas comissões, com exceção das comissões constituição e justiça, orçamento e finanças, as decisões mais relevantes dentro da Casa Legislativa são tomadas pela Mesa Diretora, o que evidencia a centralização do poder institucional nas mãos de poucos membros, em detrimento de uma distribuição mais ampla entre os deputados. Essa centralização tem implicações profundas nas dinâmicas de poder, já que a capacidade de influência e decisão sobre os temas prioritários no estado do Rio de Janeiro está concentrada em uma pequena elite parlamentar, enquanto o restante dos parlamentares exerce uma função de menor relevância nas grandes deliberações.

Embora a estrutura institucional da ALERJ favoreça a centralização da tomada de decisões, algumas comissões específicas têm conseguido alcançar visibilidade pública

significativa, seja devido à natureza dos temas tratados ou pela atuação destacada de seus membros. Nos últimos 20 anos a atuação de algumas comissões permanentes ou temporárias foi alvo de grande apelo e debate público, como a CPI das Milícias, da dívida pública do Rio e do Propinoduto, que investigou casos de corrupção na Loterias do Estado do Rio (Loterj) e na secretaria de estado de Fazenda. No entanto, mesmo quando essas comissões se tornam centros de atenção da mídia, o papel de liderança na definição dos rumos da Casa continua a ser atribuído aos líderes partidários. Estes, como principais articuladores políticos, detêm a prerrogativa de indicar os nomes que irão compor as comissões e outras instâncias de poder dentro da Assembleia, o que lhes confere uma influência considerável sobre os debates e as prioridades legislativas.

Portanto, a dinâmica da ALERJ é marcada por um processo de concentração de poder, mas também por um sistema de delegação de autoridade que permite que líderes partidários articulem e definam os rumos da Casa. Esse processo é essencial para compreender como as relações de poder entre os diferentes atores do Legislativo e Executivo se configuram ao longo do tempo, moldando as capacidades de ação e autonomia de cada um desses órgãos.

A análise do caso do Rio de Janeiro, em particular, revela como as mudanças estruturais e as dinâmicas políticas internas se entrelaçam, criando um cenário no qual o Legislativo estadual se torna progressivamente mais independente do Executivo. Esse processo de aumento da independência do Legislativo é profundamente influenciado pelo contexto histórico do estado, que, como muitos outros no Brasil, passou por reformas institucionais ao longo das últimas décadas. Tais reformas não só alteraram o equilíbrio de poder entre os dois ramos do governo, mas também permitiram uma reconfiguração das relações entre os entes federativos, impactando diretamente a forma como o Executivo e o Legislativo interagem.

O Estado do Rio de Janeiro sofreu mudanças bruscas no seu funcionamento político, institucional e administrativo. Em 2025 completam 50 anos da fusão autoritária do estado do Rio e do estado da Guanabara, fato marcante no processo organizacional do estado como um todo. A constituição do estado da Guanabara surgiu da necessidade de recompensar a cidade do Rio de Janeiro, então distrito federal, com a mudança da capital para Brasília. Com isso, criou-se a primeira cidade-estado do Brasil, com representação política na Câmara Federal e no Senado, além de Corte de justiça própria e assembleia estadual.

Com a fusão, o novo estado do Rio de Janeiro perde representação política e institucional no plano nacional, além de ser obrigado a fazer uma profunda mudança administrativa. A capital do estado, a cidade do Rio de Janeiro, se viu com um novo desafio: fazer funcionar a máquina pública sem os recursos oriundos do governo federal pela mudança

da capital para Brasília e também pelo fim do estado da Guanabara, que garantia recursos financeiros acima das novas receitas. O estado do Rio tem uma característica peculiar: 40% dos seus quase 16 milhões de habitantes vive na capital e 75% reside na região metropolitana, o que aumenta o desafio da cidade do Rio e dos municípios do entorno.

As mudanças nos recursos disponíveis aos governadores, somadas a um contexto de reconfiguração das relações entre os entes federativos, foram centrais para o fortalecimento da independência do Legislativo estadual. De fato, a maior autonomia da ALERJ não foi uma consequência direta de um processo espontâneo de ampliação de poder legislativo, mas resultou de um conjunto de reformas e ajustes que alteraram a distribuição de recursos e competências entre os dois poderes. Nesse sentido, a consolidação dessa autonomia deve ser entendida não apenas através das ações dos deputados estaduais, mas também pela maneira como essas ações interagem com as dinâmicas institucionais internas da Casa.

A formação de acordos de delegação para os cargos de liderança, especialmente a negociação em torno da composição da Mesa Diretora, foi um fator determinante para o aumento da independência do Legislativo. Esses acordos, que muitas vezes envolvem complexas articulações entre partidos e grupos parlamentares, possibilitaram o estabelecimento de um novo equilíbrio entre o Legislativo e o Executivo. No caso do Rio de Janeiro, a negociação em torno da formação da Mesa Diretora foi um ponto central para esse rearranjo de forças, uma vez que permitiu ao Legislativo estadual obter maior autonomia em relação ao Executivo, ampliando a quantidade de projetos legislativos que originaram no Legislativo e que se tornaram efetivamente leis.

Contudo, esse avanço na autonomia do Legislativo não ocorreu de forma isolada, mas foi viabilizado pelas reformas institucionais que alteraram o equilíbrio de poder entre os dois ramos do governo. As reformas que impactaram diretamente a distribuição de recursos e responsabilidades entre o Executivo e o Legislativo foram essenciais para permitir a criação desse novo espaço de atuação para os deputados estaduais. Dessa forma, a relação entre a busca por maior autonomia legislativa e a redução dos recursos controlados pelo governador deve ser vista como simbiótica, na medida em que ambas as dinâmicas se fortaleceram mutuamente, criando um cenário em que o Legislativo passou a ter maior capacidade de atuação sobre a agenda política do estado.

Em um contexto mais amplo, a ALERJ desempenha um papel fundamental na estabilidade política do estado do Rio de Janeiro, sendo uma arena crucial para a mediação de conflitos, a consolidação de coalizões e a implementação de políticas públicas. Desde o processo de redemocratização, a Assembleia tem sido um centro de articulação política, com

coligações partidárias sólidas e duradouras, que garantem a governabilidade do estado, mesmo em períodos de intensa polarização política. Esse papel estabilizador é ainda mais notável quando se observa a atual legislatura, que, embora marcada por um ambiente político tenso, conseguiu produzir avanços importantes na relação entre os poderes e na definição da agenda legislativa estadual.

Um exemplo notável desse papel estabilizador foi a eleição de André Ceciliano, do Partido dos Trabalhadores (PT), para a presidência da Alerj. Sua eleição ocorreu em um momento particularmente delicado da política nacional, com a ascensão do bolsonarismo, e mais ainda no âmbito estadual, com a eleição de Wilson Witzel, do Partido Social Cristão (PSC), para o governo do estado. A eleição de Ceciliano para a presidência da Alerj, portanto, não só refletiu um processo de continuidade da tradição de coalizões políticas estáveis, mas também se inseriu em um contexto de renovação política e de desafios à governabilidade do estado, mostrando a capacidade da Alerj de funcionar como um espaço de mediação e negociação, mesmo diante de um cenário de intensa polarização (Nicolau, 2018).

A estabilidade observada na ALERJ, entretanto, não é um fenômeno recente. Desde a redemocratização, o histórico da casa legislativa demonstra como as forças políticas que disputavam o governo estadual mantinham uma alternância de poder tanto no Executivo quanto no Legislativo. Nos anos 1980 e na primeira metade da década de 1990, as forças políticas que disputaram o governo estadual — o Partido Democrático Trabalhista (PDT), com Leonel Brizola, governador em 1982 e 1990, e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com Moreira Franco, governador em 1986 — alternaram-se também no comando do Legislativo. O PDT presidiu a ALERJ entre 1984 e 1987, com Paulo Ribeiro e Eduardo Chuany, e novamente entre 1990 e 1994, com José Nader, enquanto o PMDB esteve à frente da casa legislativa entre 1987 e 1990.

Quadro 1 – Política no Rio de Janeiro de 1982 a 1994

Ano	Governador	Ano	Presidente ALERJ
1982-1986	Leonel Brizola – PDT	1984-1987	Paulo Ribeiro/Eduardo Chuany – PDT
1987-1990	Moreira Franco – PMDB	1987-1990	Gilberto Rodrigues – PMDB
1990-1994	Leonel Brizola – PDT	1990-1994	José Nader – PDT

Fonte: elaboração própria

Esses padrões de alternância refletem uma dinâmica de pesos e contrapesos que marcou o início da redemocratização, mas que sofreu transformações significativas nas décadas seguintes. A partir dos anos 1990, a alternância deu lugar a uma continuidade, evidenciada pela longevidade de certos atores políticos e coalizões no comando da ALERJ. Sérgio Cabral, por exemplo, assumiu a presidência da casa em 1995, durante seu segundo mandato como deputado estadual pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), mesmo partido do governador Marcelo Alencar. Cabral permaneceu no posto até 2003, já como integrante do PMDB, evidenciando a flexibilidade partidária característica do período. Durante seu mandato, Cabral desempenhou um papel estabilizador, sustentando o governo de Marcelo Alencar e, posteriormente, negociando a coalizão que deu suporte aos governos de Antony Garotinho e Benedita da Silva, ambos de partidos distintos (PDT e PT, respectivamente).

Quadro 2 – Política no Rio de Janeiro de 1995 a 2006

Ano	Governador	Ano	Presidente ALERJ
1995-1998	Marcelo Alencar – PSDB	1995-1998	Sérgio Cabral – PSDB/PMDB
1999-2002	Anthony Garotinho – PDT Benedita da Silva – PT	1999-2002	Sérgio Cabral – PMDB
2003-2006	Rosinha Garotinho – PSB	2003-2006	Jorge Picciani – PMDB

Fonte: elaboração própria

A continuidade na liderança da ALERJ tornou-se ainda mais evidente com a ascensão de Jorge Picciani, que substituiu Cabral na presidência da casa em 2003. Picciani liderou a coalizão política do governo de Rosinha Garotinho, eleita pelo PSB, e manteve a estabilidade do parlamento até 2006. A partir de 2007, com Sérgio Cabral no governo estadual pelo PMDB, um padrão de alinhamento entre Executivo e Legislativo semelhante ao dos anos 1980 foi restabelecido, mas sem a alternância partidária que marcou aquele período. Picciani voltou a presidir a ALERJ de 2007 a 2010 e novamente de 2015 a 2017, quando foi preso em meio a investigações de corrupção.

Quadro 3 – Política no Rio de Janeiro de 2007 e 2018

Ano	Governador	Ano	Presidente ALERJ
2007-2010	Sérgio Cabral – PMDB	2007-2010	Jorge Picciani – PMDB
2011-2014	Sérgio Cabral – PMDB	2011-2014	Paulo Melo – PMDB
2015-2018	Luiz Fernando Pezão – PMDB	2015-2017	Jorge Picciani – PMDB
2015-2018	Luiz Fernando Pezão – PMDB	2018	André Ceciliano – PT
2019-2022	Wilson Witzel – PSC	2019-2020	André Ceciliano – PT

Fonte: elaboração própria

Esses padrões históricos indicam que a estabilidade da ALERJ foi alcançada, em grande parte, pela continuidade de lideranças e pela manutenção de coalizões duradouras, mesmo diante de mudanças partidárias e crises políticas. Contudo, esse arranjo institucional levanta questões sobre as implicações dessa estabilidade para a qualidade da democracia e a governança no estado.

Primeiro, pode-se argumentar que as causas da crise política no Rio de Janeiro não residem nos dilemas do presidencialismo de coalizão, mas em fatores externos, como a crise econômica que assolou o estado e o impacto das investigações da Operação Lava Jato. Essas condições expuseram a fragilidade das finanças estaduais e o papel de práticas corruptas no comprometimento das políticas públicas. Segundo, há evidências de que a própria estabilidade institucional da ALERJ contribuiu para a crise, na medida em que enfraqueceu os processos de pesos e contrapesos fundamentais para o bom funcionamento da democracia. A consolidação de um grupo político dominante, sobretudo a partir de 2006, reduziu a capacidade do Legislativo de atuar como um espaço de fiscalização e debate plural, concentrando poder em atores como Cabral e Picciani.

Essas hipóteses sugerem que a estabilidade política alcançada pela ALERJ pode ter custos significativos para a democracia, ao mesmo tempo em que lança luz sobre os desafios das instituições estaduais em contextos de federalismo e presidencialismo de coalizão. A análise das mesas diretoras da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) entre 1979 e 2023 revela uma série de padrões e dinâmicas que marcam as transições políticas e as estratégias utilizadas para garantir a governabilidade e a estabilidade no estado.

3.2 A Análise das Mesas Diretoras

A análise das mesas diretoras da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), entre 1979 e 2023, permite identificar importantes padrões de continuidade e de alternância política. A partir dessa análise, é possível observar períodos de predominância de certos partidos, como o PMDB (atualmente MDB), que se manteve hegemônico na presidência da ALERJ entre 1995 e 2017, tendo Sérgio Cabral, Jorge Picciani e Paulo Mello como presidentes, refletindo uma fase de estabilidade política no estado. Esse longo ciclo de liderança do PMDB foi caracterizado por uma centralização de poder, com o partido exercendo uma influência decisiva nas articulações políticas e no controle da Assembleia. Contudo, a análise também revela momentos de maior competição política, como as alternâncias na presidência entre o PDT e o PMDB nas décadas de 1980 e início dos anos 1990. Esses períodos de disputa interna indicam a existência de um cenário mais dinâmico, com a presença de novas forças políticas que se revezavam nas posições de liderança, apontando para momentos de transição e rearranjos no campo político da ALERJ.

Ao longo das 12 legislaturas analisadas, observa-se que as articulações multipartidárias foram fundamentais para garantir a governabilidade da ALERJ, com a construção de coalizões entre partidos de diferentes espectros ideológicos. O PMDB, o PT, o PSD, o PSB, o PSDB, o PR, e o PL marcaram presença nas vice-presidências, secretarias e vogais, refletindo a importância das alianças para a manutenção do controle legislativo. Essas coalizões permitiram a formação de blocos políticos que garantiram não apenas a eleição de presidentes, mas também a distribuição de cargos executivos essenciais para o funcionamento da Assembleia. Essa dinâmica se manteve ao longo das legislaturas, com uma forte reeleição dos presidentes, como evidenciado pela reeleição Sérgio Cabral (PMDB) nas 6^a e 7^a legislaturas, de Jorge Picciani (PMDB) nas 8^a e 9^a Legislaturas e de André Ceciliano (PT) nas legislaturas subsequentes, refletindo uma estabilidade na composição da mesa diretora e a manutenção do status quo.

A ascensão do PT à presidência a partir da 11^a Legislatura, com a figura de André Ceciliano, marca uma mudança importante no perfil político da ALERJ, destacando o crescente papel do partido nas decisões políticas do estado, mesmo com uma banca de apenas 3 deputados estaduais à época. Essa mudança também reflete o alinhamento político com o governo federal durante determinados períodos, mas também indica um fortalecimento do PT e seus aliados, como PSD, PSB, PRB e PSL, nas vice-presidências e secretarias. Esse fortalecimento do PT, aliado ao histórico de reeleição de presidentes, mostra como a centralização do poder e as articulações entre as diversas facções partidárias têm sido fundamentais para garantir a

continuidade nas decisões políticas e legislativas. Importante frisar as características de André Ceciliano, visto com um agente político habilidoso e de diálogo com as diversas correntes partidárias no parlamento fluminense. Foi sob sua presidência que a privatização da CEDAE foi aprovada, o que lhe custou sanções do Partido dos Trabalhadores, que orientou voto contrário à matéria.

Nas 12 legislaturas, a continuidade de nomes em funções chave, como 1º Vice-Presidente, 1º Secretário e Vogais, também é um ponto relevante. Deputados como Graça Matos (PMDB), Samuel Malafaia (PR), Geraldo Pudim (PMDB) e Wagner Montes (PDT) aparecem em várias sessões como membros da mesa diretora, o que denota um quadro de estabilidade nas funções executivas da Casa. A presença recorrente dessas figuras, muitas vezes reeleitas ou reconduzidas aos mesmos cargos, reflete um ciclo de liderança consolidada que, embora tenha garantido a estabilidade política e administrativa da ALERJ, também pode ser vista como uma manifestação de concentração de poder nas mãos de alguns atores centrais.

Outro padrão notável é o fortalecimento de partidos menores, como PRB, PSL, PSD, e PSDB, nas vice-presidências e secretarias, especialmente nas legislaturas mais recentes, a partir da 11^a e 12^a Legislaturas. Esses partidos têm ganhado destaque, refletindo uma distribuição de poder mais equilibrada entre os partidos aliados, a fim de garantir a governabilidade da Assembleia. A presença desses partidos nas funções de vice-presidência e secretaria mostra que, apesar do PMDB e do PT continuarem a dominar a presidência, os partidos de oposição ou alinhados ao governo também têm se feito representar de maneira significativa nas principais instâncias da mesa diretora.

A análise das mudanças no perfil das vice-presidências e secretarias ao longo das legislaturas revela uma rotatividade de nomes e a inclusão de novos membros, especialmente nas legislaturas mais recentes. Isso denota uma renovação parcial das lideranças, com uma maior participação de partidos como o PSB, PSD, PSDB, PR e outros, que passaram a ocupar espaços de decisão dentro da mesa diretora. Essas transformações indicam a adaptação da ALERJ às novas realidades políticas do estado e a diversificação de estratégias políticas, com a ampliação do espaço para partidos de oposição e aliados do governo dentro da Assembleia. A presidência continua, no entanto, a ser dominada pelos partidos de maior porte, como o PMDB, mas as novas alianças e o espaço conquistado por partidos menores indicam um movimento de maior fragmentação política e de redefinição das alianças internas.

Em síntese, a análise das 12 legislaturas da ALERJ revela uma trajetória marcada por estabilidade política, com a reeleição recorrente de presidentes e a continuidade de nomes nas funções de liderança, mas também por uma dinâmica de alianças multipartidárias que

garantiram a governabilidade e o equilíbrio político da Casa. As mudanças na composição da mesa diretora e o fortalecimento do PT nas últimas legislaturas refletem a centralização do poder nas mãos de uma cúpula consolidada, mas também indicam uma crescente competição política e uma renovação nas estratégias de articulação partidária, refletindo as transformações da política estadual e nacional.

Na próxima seção, exploraremos como essas dinâmicas se manifestaram em momentos emblemáticos da história política fluminense, analisando casos como a privatização do Banerj (1997), a implementação de cotas raciais (2003), as Unidades de Polícia Pacificadora (2009) e a privatização da Cedae (2017). Esses eventos permitem avaliar como a ALERJ atuou como elemento estabilizador e mediador de interesses em contextos marcados por intensos conflitos políticos e sociais.

3.3 Os Casos Emblemáticos na ALERJ

Nesta seção, dedicamo-nos a analisar alguns casos emblemáticos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), momentos decisivos que marcaram a história política da Casa e tiveram repercussões significativas tanto no cenário estadual quanto nacional. Como ocorre em outras casas legislativas, tanto a nível estadual quanto federal, os Projetos de Lei ordinária são o principal expediente utilizado pelos parlamentares para fazer prevalecer seus objetivos. Portanto, esses episódios, frequentemente marcados por disputas de poder, transformações nas lideranças e mudanças nas dinâmicas de governabilidade, oferecem uma compreensão mais aprofundada das tensões internas e externas que moldaram o funcionamento da Assembleia. Através da análise desses casos, buscamos entender como tais situações refletiram as relações de poder e as articulações políticas dentro da ALERJ, além de seus efeitos sobre a credibilidade e a imagem da instituição ao longo do tempo.

3.3.1 A privatização do BANERJ

A eleição para o governo do Rio de Janeiro em 1994 vencida por Marcello Alencar (PSDB) foi protagonizada pelo embate entre tucanos e pedetistas. De um lado, Alencar, ex-prefeito da cidade do Rio de Janeiro, antigo afilhado político de Leonel Brizola, e do outro, Anthony Garotinho (PDT), jovem político do interior do estado do Rio, ex deputado estadual e prefeito de Campos dos Goytacazes à época. A disputa pelo governo do estado teve a participação, ainda, do General Newton Cruz (PSD), que obteve pouco mais de 14%, Jorge

Bittar (PT), que amealhou cerca de 10% dos votos, além do ator Milton Gonçalves (PMDB), com 4,5% e outros candidatos menos representativos que obtiveram menos de um ponto percentual.

O segundo turno deste pleito foi vencido por Marcello Alencar, tendo Luiz Paulo Correa da Rocha como vice. Luiz Paulo foi engenheiro e responsável pelas principais obras da primeira gestão de Leonel Brizola a frente do estado do Rio de Janeiro. A chapa tucana obteve 56,02% dos votos, enquanto a chapa formada por Garotinho e Noel de Carvalho, ex-prefeito de Resende, uma cidade importante no sul fluminense, ficou com 43,92%. Apesar da derrota eleitoral, a campanha eleitoral tornaria o candidato pedetista conhecido o suficiente para vencer as eleições quatro anos depois.

A eleição para Assembleia Legislativa em 1994 obedeceu à lógica da eleição majoritária: os partidos e coligações com candidatos mais representativos a governador, alcançaram os melhores resultados na disputa proporcional. O PSDB, vitorioso com Marcello Alencar, elegeu 14 deputados e a frente Rio Unido, obteve um total de 24 representantes. Já o PDT, obteve 12 cadeiras e sua coligação, A Força do Povo, chegou a 16 deputados. O PT e sua coligação conseguiram 11 cadeiras. Já o PMDB elegeu 7 deputados e durante a legislatura ganhou o reforço de deputados como Sérgio Cabral Filho, candidato mais votado em 1994, oriundo do PSDB, e Jorge Picciani, Secretário Geral da Mesa Diretora, do PDT. O governo recém-eleito de Marcello Alencar no segundo turno se estruturou na Assembleia Legislativa em um bloco com mais de 40 parlamentares.

Em fevereiro de 1995, Sérgio Cabral Filho seria eleito para o primeiro dos seus quatro mandatos como presidente da ALERJ. Deputado estadual mais votado em 94, Cabral foi eleito com 59 votos e é peça chave na construção da maioria parlamentar que deu sustentação ao governo de Marcello Alencar. O PSDB naquele momento ocupou a cadeira de governador, vice-governador e presidente da ALERJ, segundo e terceiros cargos na linha sucessória do governo de estado. Poucos anos depois, Sérgio Cabral migraria para o PMDB por divergências internas na condução do PSDB.

Dessa forma, Marcello Alencar contou com uma conjuntura parlamentar favorável para implementação de sua agenda, em consonância com as políticas implementadas pelo presidente recém-eleito Fernando Henrique Cardoso. A linha mestra dessas agenda consistiu em diminuir o papel do estado na economia, diminuir o custo da máquina estatal com a privatização de setores da atividade econômica.

O Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj), agente financeiro resultante da fusão entre o BEG (Banco do Estado da Guanabara) e o BER (Banco do Estado do Rio de Janeiro)

na década de 1970, foi privatizado em 1997, por meio de leilão realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, sendo adquirido pelo Banco Itaú por R\$ 311,1 milhões. Essa foi a primeira privatização de um banco estadual no Brasil. Entretanto, o processo de privatização começou dois anos antes com a Lei nº 2.470, que instituiu o Programa Estadual de Desestatização – PED.

Primeiramente, é fundamental compreender o contexto em que esse processo ocorreu. O Plano Real e as medidas subsequentes partiram da percepção da equipe econômica do governo federal de que a principal dificuldade para implementar políticas eficazes de controle inflacionário residia na falta de rigidez das políticas orçamentárias estaduais. O Plano Real vinculava o Real ao Dólar, resultando na sobrevalorização da moeda, o que gerava déficits em conta corrente. Para cobrir esses déficits, o plano apostava na atração de investimentos estrangeiros, impulsionados por taxas de juros elevadas. Contudo, para sustentar essa estratégia, era imprescindível adotar uma política de austeridade fiscal. Uma das primeiras medidas foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE). Esse mecanismo impactou diretamente os repasses aos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) (Da Graça, 2014).

A implementação e a continuidade do Plano Real levaram as finanças estaduais a uma grave crise. A estabilização da moeda, combinada com altas taxas de juros, tornou as dívidas estaduais um problema central para os governadores, que enfrentavam dificuldades para manter o funcionamento do aparato estatal. Além disso, o aumento expressivo das taxas de juros agravou ainda mais o endividamento dos estados.

Nesse contexto, governadores recorriam frequentemente a financiamentos sem considerar a capacidade de solvência dos estados, muitas vezes utilizando mecanismos irregulares, como no caso dos precatórios judiciais em 1997. Essa prática era sustentada pela expectativa de que o governo federal sempre intervira em momentos de crise. Nos anos de 1983, 1986, 1991 e 1995, diversos bancos estaduais enfrentaram problemas de liquidez, levando o Banco Central a implementar programas de socorro financeiro (Gama Neto, 2011).

A resolução das crises financeiras dos bancos estaduais tornou-se uma prioridade no contexto do Plano Real, sendo diretamente associada aos programas de privatização. Os formuladores do plano argumentavam que reduzir o tamanho do Estado era essencial para liberar recursos destinados a áreas prioritárias, como educação, saúde e segurança pública, além de controlar as dívidas estaduais e consolidar um programa macroeconômico sustentável.

Nesse cenário, os bancos estaduais, à beira da falência, foram salvos pela União. Contudo, dessa vez, o resgate veio acompanhado do PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária), que promoveu a liquidação dos bancos

estaduais, sua privatização ou, em alguns casos, a redução de pessoal e o estabelecimento de critérios mais transparentes de administração e concessão de crédito (Da Graça, 2014; Brandão, 2009).

O Banco Central passou a negociar reformas com os governadores, visando garantir a solvência dessas instituições. Após as eleições, e diante de elevados passivos, o Banco Central decidiu intervir nos bancos estaduais de São Paulo e Rio de Janeiro, ambos governados pelo PSDB, partido do presidente da República. Em nota à imprensa de 30 de dezembro de 1994, o Banco Central justificou as intervenções no Banco do Estado de São Paulo (Banespa) e no Banerj, indicando a privatização como solução viável (Gama Neto, 2011).

No caso do Banerj, o governo de Marcello Alencar contratou o Banco Bozano-Simonsen com a missão de sanear a instituição e prepará-la para a privatização, tendo como principal objetivo a redução da dívida do estado. O financiamento dessa operação foi garantido por um empréstimo da Caixa Econômica Federal ao governo do Rio de Janeiro, com aval da União (Paes, 1996; Souza, 2019), assunto que será abordado com mais detalhes adiante. Contudo, a gestão do Banco Bozano-Simonsen foi extremamente prejudicial ao Banerj. Durante essa administração, ocorreram o fechamento de agências, a demissão de mais de 6.000 funcionários e o aumento das tarifas bancárias. Em cinco dos seis primeiros meses de gestão, o Banerj registrou prejuízo, evidenciando que o processo de reestruturação seguiu a lógica dos bancos privados: demissões em massa, aumento das taxas de administração e fechamento de agências em áreas fora do estado. Embora essas medidas buscassem reduzir os custos operacionais, elas também contribuíram para a fragilização da instituição, que já enfrentava dificuldades financeiras antes mesmo de sua privatização ser concluída (Brandão, 2009).

Esse contexto de privatização, especialmente em relação ao BANERJ, está diretamente relacionado ao PED, que envolveu a privatização de várias empresas estaduais, como afirmamos no início da seção. Este programa foi um dos pilares da política econômica do governo de Marcello Alencar. Entre 1996 e 1998, o programa resultou na privatização de sete empresas estaduais: a Companhia Elétrica do Rio de Janeiro (CERJ), em novembro de 1996; o Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), em junho de 1997; a Companhia Estadual de Gás (CEG), em julho de 1997; a Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro (METRÔ RIO), em dezembro de 1997; a Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro (CONERJ), em fevereiro de 1998; o Terminal Menezes Cortes, com o edifício garagem, em novembro de 1998; e a Companhia Fluminense de Trens Urbanos (FLUMITRENS).

O PED, contudo, foi alvo de intensas contestações, com a privatização do BANERJ se destacando como o principal foco de oposição. Manifestações contrárias mobilizaram

movimentos sindicais de servidores públicos de diferentes setores do estado e organizações sociais, que resistiam às privatizações, inspirados pelas lutas contra as políticas de desestatização do governo federal. Em 21 de novembro de 1995, o Jornal do Brasil noticiou que a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro decidiria, sob forte esquema de segurança e com acesso restrito, o destino de 26 empresas estaduais. O governador Marcello Alencar (PSDB) defendia o PED como uma solução para reduzir a dívida do estado, argumentando que o Executivo deveria ter autonomia para decidir sobre as privatizações sem a necessidade de aprovação legislativa caso a caso. A oposição ao programa era liderada por seis partidos – PDT, PT, PSB, PC do B, PMN e PSD –, que buscaram obstruir a votação.

No dia da votação, cerca de 20 mil manifestantes se reuniram do lado de fora da Assembleia, protestando contra a privatização do BANERJ, consolidando a maior força de resistência ao PED. A pressa do governo, por sua vez, foi justificada pelo secretário de Planejamento, Marco Aurélio de Alencar, filho do governador, que argumentava ser essencial implementar o programa no início da gestão para garantir sua eficácia. Esse embate refletia a polarização entre a promessa de equilíbrio fiscal e a resistência popular à entrega de empresas públicas à iniciativa privada (Marins, 2019).

Para viabilizar o processo de privatização do Banerj em 1997, o governo estadual do Rio de Janeiro assumiu um passivo de R\$ 350 milhões, referente ao Previ-Banerj, a caixa de previdência dos funcionários do banco, o que gerou um significativo endividamento para o estado. Gama Neto (2011) comenta que um aspecto interessante no processo de privatização do Banerj foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin 1.348-RJ), impetrada pelo governador Marcello Alencar contra o Art. 69 da Constituição Estadual.

Este artigo estabelecia que "as ações de sociedades de economia mista pertencentes ao Estado não poderão ser alienadas a qualquer título, sem expressa autorização legislativa", enquanto seu parágrafo único dispunha que "sem prejuízo do disposto neste artigo, as ações com direito a voto das sociedades de economia mista só poderão ser alienadas desde que mantido o controle acionário, representado por 51% das referidas ações". Marcello Alencar buscava privatizar o banco estadual sem a necessidade de autorização legislativa, o que reduziria consideravelmente a possibilidade de oposição à venda do Banerj e diminuiria a necessidade de negociações com os deputados estaduais.

O Supremo Tribunal Federal (STF) deu ganho de causa parcial ao governador, declarando inconstitucional o parágrafo único do referido artigo, mas afirmando que a venda do controle acionário do banco deveria ser realizada com base em uma lei específica aprovada pela Assembleia Legislativa, mantendo, assim, a necessidade de aprovação legislativa para a

privatização.

Em junho de 1997, o Senado aprovou o socorro financeiro da Caixa Econômica Federal ao governo do Rio de Janeiro, o que viabilizou a privatização do Banerj. O banco foi leiloado no mesmo mês, após passar pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado. O projeto foi aprovado em regime de urgência por 43 votos a favor, 10 contrários e 3 abstenções, o que refletiu a pressão do governo estadual para concluir o processo de privatização rapidamente. Esse resultado foi amplamente comemorado por Suassuna, secretários e deputados do Rio de Janeiro, que consideravam a privatização uma vitória para a redução da dívida pública do estado. "Agora é com o mercado. Não tem mais nada a ver com o governo do Estado", declarou o governador Alencar, sinalizando a completa entrega do controle do banco à iniciativa privada.

Além das questões legais, a privatização do Banerj suscitou um intenso debate público. A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) 518/2001, instituída pelo deputado Edmilson Valentim, do PCdoB, com o objetivo de investigar irregularidades nos processos de privatização no estado, revelou uma série de privilégios concedidos ao comprador do banco. Segundo a CPI, o contrato firmado beneficiava unicamente o novo proprietário. Entre as condições vantajosas, destacavam-se a obrigatoriedade de o Estado ser cliente do banco, o depósito da folha de pagamento dos servidores públicos por dois dias e dos fornecedores por três, além da responsabilidade pela gestão das arrecadações tributárias e repasses estaduais, o que proporcionava consideráveis benefícios à instituição privada (Brandão, 2009).

A CPI concluiu que, no final, os maiores prejudicados pela privatização foram a população do estado como um todo e, especialmente, os trabalhadores: "os perdedores foram a população do Estado, que no fim é quem arca com os desmandos produzidos pelo processo de privatização e pela deficiência e falta de controle público dos serviços, e os trabalhadores das empresas, pois milhares perderam seus empregos" (CPI apud Brandão, 2009, p. 16).

3.3.2 As cotas raciais

A eleição de 1998 contou com dois políticos oriundos do brizolismo: Anthony Garotinho (PDT), prefeito de Campos à época e candidato derrotado nas eleições anteriores, e César Maia (PFL), ex prefeito da cidade do Rio de Janeiro. O processo eleitoral contou ainda com a presença de Luiz Paulo Corrêa da Rocha (PSDB), candidato do então governador Marcello Alencar, que detinha baixos índices de popularidade à época. Garotinho e César Maia foram ao segundo turno com 46,86% e 34,30%, respectivamente. Luiz Paulo obteve pouco mais

de 15%.

A chapa Garotinho governador e Benedita da Silva vice-governadora saiu vencedora no segundo turno com quase 58% dos votos. Esta aliança replicou, em posições invertidas, a chapa nacional que uniu PT e PDT, tendo Lula presidente e Leonel Brizola vice. Fernando Henrique venceu as eleições ainda no primeiro turno. Anthony Garotinho foi o governador mais jovem do estado do Rio de Janeiro. Sua trajetória política iniciou na cidade de Campos dos Goytacazes, onde foi radialista, vereador, deputado estadual e prefeito. A partir de sua ascensão política, a família Garotinho se tornou um importante polo de aglutinação política no norte e noroeste do estado. A candidata a vice-governadora foi a senadora Benedita da Silva, fundadora e filiada ao Partido dos Trabalhadores. De origem popular, Benedita foi vereadora da cidade do Rio de Janeiro, deputada federal constituinte, chegou ao segundo turno das eleições para prefeitura do Rio em 1992 e foi eleita senadora em 1994. Mais do que uma aliança entre partidos políticos, a junção dos dois representava a união entre a capital e o interior do estado do Rio.

A eleição para Assembléia Legislativa conferiu à frente partidária vencedora uma boa bancada, mas impôs também a necessidade de atrair outros partidos para base de sustentação, como o PMDB, que elegera nove deputados a exemplo do PDT. Sérgio Cabral Filho, já no PMDB, foi eleito novamente presidente da Casa Legislativa com 67 dos 70 votos da ALERJ. Dessa vez, Cabral teria como primeiro secretário da Mesa Diretora, Jorge Picciani (PMDB). O cargo ocupado por Picciani tem funções administrativas relevantes no funcionamento do parlamento. Com isso, Cabral e Picciani criaram um bloco hegemônico que durante anos deu sustentação aos governos de ocasião em troca de participação em postos estratégicos do governo estadual. Dessa forma, ambos constituíram um importante bloco de estabilidade política para os governos à época.

No início dos anos 2000, o estado do Rio de Janeiro assumiu protagonismo no debate nacional sobre ações afirmativas com a introdução das cotas raciais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) –, quando 50% de vagas foram reservadas para candidatos oriundos de escola pública (Lei 3.524/2000) e 40% para aqueles que se afirmassem como “negros” ou “pardos”, sob as penas da lei (Lei 3.708/2001), instituindo-se, pela primeira vez no Brasil a “raça” como critério da reserva de vagas para estudantes na corrida do vestibular. Essa legislação inaugurou um modelo pioneiro de inclusão ao reservar percentuais significativos de vagas para estudantes oriundos da rede pública e para negros ou pardos. Essas leis foram sancionadas durante o governo de Anthony Garotinho, em meio a um cenário político e social que expunha as contradições entre os defensores da universalidade do acesso à educação superior e aqueles que

reconheciam a necessidade de intervenções compensatórias para corrigir desigualdades históricas.

É importante destacar que as ações afirmativas emergem como uma resposta estrutural às desigualdades históricas que têm raízes profundas em processos de exclusão social, econômica e racial. Ao desafiar o princípio da igualdade formal – que presume que todos são tratados de maneira idêntica, independentemente das condições sociais e históricas – as ações afirmativas reivindicam uma justiça redistributiva e reparatória, focada na promoção da equidade em vez da mera igualdade. No Brasil, essas medidas ganham relevância à luz das disparidades sociais e raciais que marcam o acesso a direitos fundamentais, como saúde, educação e trabalho, sendo um reflexo das cicatrizes deixadas por séculos de escravidão e marginalização da população negra e pobre (Ribeiro; De Souza Amaral, 2012).

A formulação e implementação das leis de cotas foram cercadas de intensos debates. De um lado, movimentos sociais como a EDUCAFRO, liderada por Frei David, pressionaram pela inclusão de critérios que priorizassem os negros, historicamente excluídos do ensino superior público e gratuito. De outro, críticos apontavam a falta de diálogo com as universidades e a sociedade civil durante o processo de elaboração das leis, questionando a validade da autodeclaração racial e os impactos dessa medida na qualidade e meritocracia do ensino superior. Ainda assim, o avanço das cotas evidenciou a capacidade de articulação dos movimentos sociais, que colocaram em pauta o racismo estrutural e a exclusão de negros e pardos dos espaços de poder e saber .

O contexto histórico que moldou as cotas raciais no Brasil remonta à luta do Movimento Negro Brasileiro por reconhecimento e inclusão. Desde o período pós-abolição, a marginalização da população negra se consolidou na falta de políticas públicas voltadas à sua inserção social e econômica. Organizações como a Frente Negra Brasileira (FNB), na década de 1930, e o Teatro Experimental do Negro (TEN), na década de 1940, buscaram contestar essa exclusão por meio de ações culturais, educacionais e políticas. Contudo, foi apenas com a redemocratização e a Constituição de 1988 que o Brasil deu passos concretos rumo ao reconhecimento das desigualdades raciais, abrindo caminho para políticas afirmativas no campo educacional (Gomes; Silva; Brito, 2021; Ferreira, 2021).

Outro marco decisivo para a implementação das cotas raciais foi a Conferência de Durban, realizada na África do Sul em 2001. Esse evento internacional trouxe à tona a necessidade de políticas públicas efetivas para enfrentar o racismo e a discriminação racial, pressionando governos ao redor do mundo, incluindo o Brasil, a adotar medidas concretas. As cotas raciais nas universidades estaduais do Rio de Janeiro surgiram, em parte, como resposta

a essa conjuntura internacional, sendo percebidas como uma forma de o país assumir compromissos mais robustos no combate ao racismo (Gomes; Silva; Brito, 2021; Ferreira, 2021).

A revisão da política cotas raciais nas universidades públicas estaduais em 2003, durante o governo de Rosinha Garotinho (2003-2006), introduziu mudanças importantes no sistema por meio da Lei nº 4.151. Essa legislação incluiu critérios socioeconômicos e substituiu os termos "negros e pardos" por "negros", ampliando o alcance da política e reforçando seu caráter inclusivo. A lei também buscou atender demandas das universidades por maior autonomia e flexibilidade na definição de critérios, além de prever avaliações periódicas para aferir os resultados da política.

Paralelamente, as universidades públicas federais começaram a implementar sistemas semelhantes, inspirando-se na experiência do Rio de Janeiro, com referência especial na UERJ. A Universidade de Brasília (UnB), em 2004, foi a primeira instituição federal a adotar cotas raciais, reservando 20% de suas vagas para negros. Isso marcou o início de uma expansão das políticas afirmativas em todo o país, culminando na Lei nº 12.711/2012, que estabeleceu o sistema de cotas para todas as instituições federais de ensino superior (Gomes; Silva; Brito, 2021; Ferreira, 2021).

O impacto dessas políticas vai além da ampliação do acesso ao ensino superior. Estudos apontam que as ações afirmativas têm contribuído para a promoção de uma maior diversidade nos espaços acadêmicos, desafiando estruturas de poder que historicamente excluíram negros, pardos e estudantes de baixa renda. Ainda assim, o debate sobre sua legitimidade e eficácia persiste. Críticos argumentam que as cotas podem reforçar estereótipos ou criar divisões sociais, enquanto defensores destacam que elas são instrumentos necessários para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

No caso das universidades estaduais do Rio de Janeiro, os desafios institucionais associados à implementação das cotas evidenciaram as dificuldades enfrentadas pelas instituições de ensino superior no Brasil. Após décadas de subfinanciamento e perda de quadros acadêmicos, essas universidades precisaram adaptar suas estruturas para acolher estudantes de perfis mais diversos, lidando com questões como evasão escolar, racismo institucional e a necessidade de políticas de permanência estudantil.

Em perspectiva histórica, as ações afirmativas representam um dos esforços mais significativos para combater as desigualdades raciais e sociais no Brasil. Elas refletem tanto o legado das lutas do Movimento Negro quanto as pressões contemporâneas por justiça social e reparação histórica. No entanto, sua continuidade e aprimoramento dependem de um diálogo

constante entre governo, sociedade civil e academia, visando garantir que essas políticas respondam às complexidades das relações sociais e às demandas de um país profundamente marcado pela desigualdade.

Em 2018, a ALERJ aprovou a prorrogação da Lei de Cotas para as universidades públicas estaduais por mais dez anos, por meio do Projeto de Lei 4.205/18, encaminhado pelo governador Luiz Fernando Pezão e aprovado em discussão única em 11 de setembro. Contudo, em 2019, a ALERJ promoveu uma audiência pública na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) para debater as ações afirmativas e o enfrentamento ao racismo na educação, motivada pelo Projeto de Lei 470/2019, de autoria do deputado Rodrigo Amorim (PSL), que propunha a supressão das cotas raciais nas universidades estaduais. O evento contou com a presença de estudantes da UERJ, movimentos negros, parlamentares e representantes do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP-RJ) e da Defensoria Pública. Durante a audiência, ocorreram momentos de tensão, com tentativas de interrupção das falas e discussões acaloradas entre os participantes. Ao final, foram registrados episódios de agressões físicas, incluindo um soco desferido pelo deputado Alexandre Knoploch (PSL) em um dos participantes.

O que antes era um consenso na política estadual passou a ser questionado pelo bolsonarismo mais radical, especialmente no âmbito do parlamento fluminense, uma vez que o legislativo favorece a manifestação de opiniões mais voltadas para bolhas e segmentos específicos.

3.3.3 As unidades de polícia pacificadora (UPPs)

A eleição para o governo do Rio de Janeiro em 2006 foi disputada e protagonizada pelo senador Sérgio Cabral Filho (PMDB), pela deputada federal Denise Frossard (PSDB) e pelo também senador Marcelo Crivella (PRB). Foi a primeira eleição para o governo fluminense que não contou com participação relevante de algum quadro oriundo do brizolismo. Cabral e Frossard disputaram o segundo turno. O resultado foi uma eleição tranquila para o senador peemedebista: Cabral obteve 68% dos votos, enquanto Frossard chegou a 32%.

A carreira política de Sérgio Cabral Filho é marcada pela sua presença no centro do espectro político fluminense. Ex-presidente da Rio Tour, foi deputado estadual, se candidatou a prefeito da cidade do Rio em 1996, foi senador e governador. A força política de Cabral é dividida em duas etapas de sua trajetória: como deputado estadual e presidente do parlamento e, posteriormente, como governador eleito e reeleito. Na Assembleia Legislativa, Cabral e seu

grupo foram peças fundamentais para sustentação política e para governabilidade de mandatários de direita e da centro esquerda. A agenda governamental passava pelo crivo do então presidente do parlamento fluminense. Através de sua atuação, projetos tão díspares ideologicamente foram aprovados naquela casa de leis. Do projeto de desestatização da máquina governamental, à lei de cotas raciais, passando pela lei do passe livre para estudantes do ensino médio, todos estas ações necessitaram da anuência e atuação do então presidente da ALERJ e de seu grupo político.

A chegada de Cabral ao governo do estado foi precedida pelo governo de Rosinha Garotinho (PSB), esposa do ex governador Anthony Garotinho, que venceu a eleição no primeiro turno das eleições de 2002 ancorada na popularidade de Garotinho, que se desincompatibilizou para disputar a presidência da República naquele ano pelo Partido Socialista Brasileiro. Garotinho foi o terceiro mais votado naquele pleito, com quase 18% dos votos. O governo Rosinha foi marcado por uma grave crise na segurança pública, a ponto da governadora nomear Garotinho como secretário de estado de segurança pública.

A formação da base de governo no parlamento fluminense não foi um grande problema para o governador recém-eleito. O PMDB e seus aliados conseguiram ampla maioria, Jorge Picciani (PMDB) foi eleito presidente da ALERJ com 68 dos 70 votos. Além de Picciani, o PMDB manteve ainda a primeira secretaria da casa com a deputada Graça Mattos. Assim, o partido do governador e do vice-governador, teria o controle do poder legislativo. Nas eleições municipais seguintes, em 2008, o PMDB elegeu Eduardo Paes prefeito da capital. Essa foi a primeira vez desde a redemocratização que o mesmo partido elegeu o governador, presidente da ALERJ e o prefeito da cidade mais importante do Estado.

Como resposta ao principal problema do estado apontado pelas pesquisas de opinião à época, o governo Cabral apresentou uma proposta inovadora: a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). A UPP foi um projeto da Secretaria Estadual de Segurança do Rio de Janeiro que teve como objetivo instituir polícias comunitárias em favelas, principalmente na capital do estado. Baseada na presença ostensiva das forças policiais em favelas sob influência de grupos ligados ao tráfico de drogas, a UPP busca romper com a lógica do confronto armado nesses territórios e implementar práticas de policiamento de proximidade, supostamente restabelecendo elos de confiança entre a Polícia Militar e os moradores. O projeto-piloto, lançado em dezembro de 2008 na favela Santa Marta, expandiu-se para outras localidades da capital fluminense (Fichino, 2012).

O calendário de eventos esportivos foi, sem dúvida, um dos macrofatores que determinaram a guinada na política de segurança pública do Governo do Estado do Rio de

Janeiro. A cidade, além de ser uma das sedes da Copa do Mundo de 2014, também recebeu os Jogos Olímpicos de 2016. A estabilização dos conflitos nas cidades-sede dos chamados “megaeventos” é vista internacionalmente como uma precondição para que suas candidaturas sejam bem-sucedidas.

A iminente realização desses eventos esportivos na cidade é, portanto, um fator fundamental para compreender a mudança nas políticas de segurança pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro. No entanto, é importante destacar que as abordagens para a segurança pública não se desviaram do conhecido repertório de ações de enfrentamento já adotadas durante os preparativos para os Jogos Pan-Americanos de 2007, também realizados na cidade.

No mesmo período, o Governo Federal instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Lançado no início do segundo mandato do presidente Lula, o programa representou a primeira iniciativa sistemática da União voltada para a intervenção na área de segurança pública, constitucionalmente definida como uma atribuição dos estados federados. No Rio de Janeiro, o surgimento das Unidades de Polícia Pacificadora pode ser diretamente associado ao cumprimento das diretrizes lançadas pelo Pronasci. A adesão do estado ao programa foi formalizada em setembro de 2007, e as ações passaram a ser implementadas em 2008 (TCE, 2009).

Antes de seguirmos com a UPP, é importante recapitular, brevemente, como os governadores lidaram com a questão da segurança pública desde a redemocratização. Ao trazer a questão da violência policial para o centro das atenções, Leonel Brizola promoveu rupturas importantes na condução das políticas de segurança pública no estado. A Secretaria de Segurança Pública foi extinta e substituída pelo Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, um órgão colegiado no interior do executivo estadual previsto para formular novas diretrizes de atuação na área de segurança (Carneiro, 2010). Contudo, talvez o governo Brizola seja menos lembrado por esses projetos de policiamento comunitário e mais por pautar suas iniciativas no diagnóstico de que o recrudescimento da criminalidade consistia em um problema de caráter eminentemente social. Para intervir nesse cenário, o governo estadual promoveu a construção dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) e investiu em um programa de regularização fundiária para as favelas, denominado “Cada Família um Lote”.

No entanto, um outro tipo de política de segurança – e de atuação policial – informada pela “metáfora da guerra” foi instituída. A expressão de Márcia Leite (2000) designa a representação da cidade do Rio de Janeiro como um território conflagrado, consolidada durante a década de 1990. A eleição de Marcello Alencar (1995-1998) para o governo do estado reafirmou esse cenário. O símbolo de sua gestão na área de segurança pública foi a instituição

da condecoração por bravura, que entrou para a história sob o nome de “gratificação faroeste” (Sento-Sé e Soares, 1999). Na prática, essa gratificação premiava e incentivava a letalidade da ação policial (Cano, 1997).

É no governo de Anthony Garotinho (1999-2002), com o Projeto Mutirão pela Paz e o Grupamento para Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) que os primeiros indícios de inflexão nas práticas policiais informadas pela “guerra” (Rocha, 2023). O Projeto Mutirão pela Paz foi implementado em 1999 na favela do Pereirão, em Laranjeiras, durante a gestão de Luiz Eduardo Soares na Secretaria de Segurança Pública do estado, atuando como coordenador de segurança, justiça e cidadania.

As tentativas de manter a polícia nas favelas não tiveram, no entanto, envergadura suficiente para reverter a lógica do confronto. Essa lógica poderia, inclusive, ser considerada reforçada no início do primeiro mandato do governador Sérgio Cabral (2007-2010), que já contava com José Mariano Beltrame sob o comando da pasta de Segurança Pública. É, entretanto, durante os dois mandatos de Sérgio Cabral que é possível localizar uma inflexão nos termos do debate a respeito da segurança pública. Com o advento das UPPs, a “metáfora da guerra” passa a abrir espaço para as falas da “pacificação”, que dominam o atual debate público sobre as práticas de policiamento e segurança pública (Carvalho, 2014).

Como argumenta Marielle Franco (2014) em sua dissertação de mestrado, até o segundo semestre de 2014, 38 unidades da UPP estavam em funcionamento. A primeira delas foi inaugurada em 2008, no Morro Santa Marta, no bairro de Botafogo, e a última, em março de 2014, na zona oeste. É importante destacar, ainda segundo Franco (2014), que para a Administração Pública, as legislações, normativas, decretos e portarias são os instrumentos que balizam a consolidação das políticas. Para cada ente, há a denominação e a sua função delineada. Por exemplo, nos trâmites legislativos de apresentação de um Projeto de Lei (PL) até sua sanção, existem etapas nas Comissões Legislativas, seguidas e garantidas pela atuação do Executivo, com orçamento próprio.

No estado do Rio de Janeiro, as UPPs foram legitimadas em um processo advindo diretamente do Poder Executivo, promulgado como política de estabelecimento apenas pelo Decreto nº 42.787, de 6 de janeiro de 2011. Contudo, é importante ressaltar que essa publicação ocorreu quase três anos após a primeira instalação física de uma unidade. O que sucedeu em 2009 foi a publicação de outro decreto, o nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009, que "dispõe sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora – UPP e dá outras providências".

Quadro 4 - Normas Infralegais UPP

Data	Documento	Conteúdo
21 de Janeiro de 2009	Decreto-lei nº 41.650 publicado no D.O. de 22 de janeiro de 2009	Dispõe sobre a criação da UPP dentro da PMERJ
05 de Fevereiro de 2009	Nota nº 202 Boletim da Polícia Militar	Prevê a desvinculação com o batalhão da área, vislumbrando maior autonomia operativa
05 de Março de 2010	Ato Comandante Geral PMERJ Portaria 0337	Aprova o Regimento Interno do Comando de Polícia Pacificadora
06 de Janeiro de 2011	Decreto-Lei nº 42.787 publicado no D.O. de 07 de janeiro de 2011	Dispõe sobre: Objetivos, implantação, estrutura, organização e funcionamento
02 de Abril de 2013	Nota nº 059 Boletim da Polícia Militar	Diretriz geral de Polícia de Proximidade – Gestão estratégica
26 de Abril de 2013	Decreto-lei nº 44.177 publicado no D.O. de 29 de abril de 2013	Dá nova redação ao Dec. 42.787. Altera estrutura, organização e funcionamento das UPPs

Fonte: Franco (2014)

Portanto, podemos observar uma baixa institucionalidade do programa, que foi criado por decreto e teve suas práticas formalizadas somente dois anos após o início. Ainda assim, não houve uma lei que garantisse a continuidade da política para além de um governo. O Projeto de Lei nº 2.966/2010, que estabelecia “critérios para a implementação das Unidades de Policiamento Pacificadoras (UPPs), no âmbito do Estado do Rio de Janeiro”, de autoria do deputado estadual Alessandro Molon, foi vetado pela bancada governista (Misse, 2014).

O debate sobre as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) refletiu as tensões e contradições que marcaram a implementação dessa política pública de segurança. Desde o início, parlamentares da ALERJ voltaram suas atenções para os investimentos financeiros destinados às UPPs, especialmente por conta dos megaeventos esportivos. Além das questões orçamentárias, o impacto social das UPPs também foi amplamente debatido no Legislativo estadual. Embora o programa tenha sido

apresentado como um modelo de policiamento comunitário inovador, uma parte dos parlamentares e setores da sociedade civil questionaram a ausência de políticas públicas integradas que complementassem a ocupação policial. Investimentos em educação, saúde e infraestrutura urbana foram apontados como elementos fundamentais para garantir a sustentabilidade da pacificação, mas que, na prática, não acompanharam a presença policial nos territórios. Nesse sentido, as discussões na ALERJ frequentemente enfatizavam o caráter incompleto da política, com críticas direcionadas ao Executivo estadual pela falta de um planejamento mais amplo e articulado.

A relação entre a Polícia Militar e os moradores das favelas também foi um ponto central nos debates legislativos. Apesar das promessas de policiamento de proximidade, as denúncias de abusos, violações de direitos humanos e a continuidade dos confrontos armados em algumas áreas colocaram em xeque o discurso oficial de pacificação. A Comissão de Direitos Humanos da ALERJ desempenhou um papel relevante ao convocar audiências públicas para ouvir representantes das comunidades, especialistas e autoridades, buscando dar visibilidade às vozes que criticavam as práticas adotadas pelas UPPs.

Embora as UPPs tenham sido instituídas por decretos do Executivo, a ALERJ buscou se posicionar como um espaço de fiscalização e proposição. Diversos parlamentares apresentaram projetos de lei relacionados à transparência dos dados sobre as UPPs, à formação e ao comportamento da Polícia Militar nos territórios “pacificados” e à garantia de direitos fundamentais dos moradores.

3.3.4 Privatização da Cedae

O segundo governo Cabral foi atingido pelas jornadas de junho. O Rio de Janeiro foi um grande centro das manifestações que se iniciaram na cidade São Paulo pela tarifa zero nos transportes públicos. No Rio, os hábitos extravagantes do governador foram alvo das manifestações de rua. O uso do helicóptero, por exemplo, foi alvo de regulamentação por parte do governo do estado. Além disso, a crise econômica afetou em cheio a capacidade de investimentos do governo do estado. Cabral, com a popularidade em baixa, desistiria de sair para ser candidato ao Senado Federal.

No entanto, para viabilizar a candidatura de seu sucessor, o vice-governador Luiz Fernando Pezão, político do interior do estado, ex prefeito da pequena cidade de Piraí, no sul fluminense. Pezão ganhou projeção regional no final dos anos 90 quando foi eleito presidente da associação de prefeitos do Estado. Filiado ao PDT, Pezão migraria para o PMDB com a

ascensão de Cabral e Picciani ao comando regional do partido. Com isso, se cacifou para ser candidato a vice na chapa vitoriosa nas eleições de 2006. Nos dois mandatos de Cabral, Pezão coordenou a área de infraestrutura do governo estadual.

A eleição de 2014 foi o ponto de rompimento entre o PT e o PMDB no estado. O PT lançaria o então senador Lindbergh Farias ao governo do estado. Em contrapartida, o presidente do PMDB fluminense, Jorge Picciani, edita a aliança entre o candidato a governador Pezão e o candidato a presidente do PSDB, Aécio Neves. O movimento ficou conhecido como Aezão. O PMDB estava na nacionalmente na chapa a reeleição da Presidente Dilma Rousseff, com Michel Temer como candidato a vice-presidente da República. Cabe lembrar que foi Picciani quem abriu a dissidência peemedebista em 2002, aderindo a campanha de Lula, em detrimento a candidatura de José Serra, também apoiado oficialmente pelo PMDB, que indicara a senadora capixaba Rita Camata como candidata a vice.

A eleição para governador contou com nomes fortes da política fluminense como os senadores Lindbergh Farias (PT) e Marcelo Crivella (PRB), além do vice governador Luiz Fernando Pezão e do ex governador Anthony Garotinho (PR). Passaram ao segundo turno Pezão (40,57%) e Crivella (20,26%). Luiz Fernando Pezão obteve mais de 55% dos votos e sua coligação partidária e eleitoral elegeram mais da metade dos deputados para ALERJ. Jorge Picciani se elegeria presidente da Casa de Leis pela quinta vez com 64 votos.

A Mesa Diretora da ALERJ contou com Wagner Montes (PSD) e André Ceciliano (PT) na 1^a e 2^a vice-presidência, respectivamente. No início de 2017, com o afastamento de Picciani e Wagner Montes por motivos de saúde, Ceciliano assumiu a presidência do parlamento. Este foi um ano com muitas pautas polêmicas na casa, dentre elas a privatização da CEDAE. A estrutura do parlamento foi profundamente abalada com a operação Cadeia Velha que prendeu preventivamente os deputados Jorge Picciani, Paulo Melo e Edson Albertassi, todos do PMDB, que investigava suposto favorecimento do consórcio de empresas de ônibus ao longo dos anos em troca de propina para parte do parlamento. Em 2023, o Tribunal de Justiça do Rio arquivou os processos contra Melo e Albertassi. Em 2024, Paulo Melo tentou retornar à vida política e eleitoral. Foi candidato a prefeito de Saquarema, na região dos lagos, e obteve apenas 12% dos votos. A vencedora foi a candidata bolsonarista Lucimar com mais de 80%.

Neste cenário, André Ceciliano foi o responsável por conduzir a votação do polêmico projeto de Regime de Recuperação Fiscal do Rio, além da privatização da CEDAE. Ceciliano é um político da baixada fluminense, foi prefeito da pequena cidade de Paracambi por dois mandatos e eleito deputado estadual por quatro ocasiões. Sua gestão a frente da ALERJ foi caracterizada pelo diálogo com as diversas forças políticas da casa. Em 2019, seria reeleito para

comandar a casa por mais quatro anos. Seu partido, PT, contava com apenas três deputados nesta legislatura, menos de 5% do total de deputados.

Em 2017, o Estado do Rio de Janeiro enfrentava uma grave crise fiscal, marcada por atrasos significativos no pagamento de salários dos servidores públicos, o colapso de serviços essenciais e um alto nível de endividamento. Esse cenário crítico foi resultado de anos de má gestão financeira, queda na arrecadação de royalties do petróleo e um modelo econômico dependente de grandes investimentos privados, sobretudo durante o ciclo dos megaeventos, como foram a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Diante dessa conjuntura, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) foi colocada como um ativo estratégico para aliviar a crise financeira.

O governo estadual, então liderado por Luiz Fernando Pezão, apresentou o projeto de privatização da CEDAE à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), justificando que a venda da companhia permitiria ao Estado adquirir um empréstimo de R\$ 3,5 bilhões do Governo Federal, destinado a resolver, ainda que parcialmente, a dívida do estado, dada a falta de recursos para manter serviços públicos essenciais. Contudo, a medida provocou debates acalorados na ALERJ e na sociedade, sendo criticada por parlamentares da oposição, que alertavam para os riscos de entrega de um bem público estratégico e para possíveis impactos negativos nos serviços prestados à população, principalmente as mais vulneráveis.

O processo se inscreveu em um contexto mais amplo de políticas neoliberais no Brasil, que, a partir do governo de Michel Temer (MDB), ganharam força com a implementação do teto de gastos e uma agenda de austeridade fiscal. A privatização foi defendida como uma solução para o equilíbrio fiscal, mas também expôs as fragilidades do Estado em momentos de crise, abrindo espaço para um discurso que colocava o setor privado como mais eficiente na gestão de serviços públicos.

O processo de concessão da CEDAE teve início em 2016, quando a companhia foi incluída no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), e ganhou impulso em 2017 com a adesão do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal, uma medida para enfrentar a calamidade financeira decretada naquele ano. Como parte do acordo com o governo federal, a CEDAE foi oferecida como garantia do Plano de Ajuste Fiscal, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi encarregado de modelar financeiramente a concessão. O modelo previa que a CEDAE continuaria responsável pela produção de água, enquanto concessionárias privadas assumiriam os serviços de distribuição, coleta, tratamento e comercialização. Esse desenho buscava atrair investimentos privados para modernizar a infraestrutura de saneamento, mantendo, ao menos formalmente, a continuidade do

fornecimento (Gonçalves, 2017; Reis et al, 2023).

A privatização da CEDAE se acelerou com a adesão do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal em 2017, uma medida adotada para enfrentar o "Estado de Calamidade Financeira" decretado naquele ano. Nesse contexto, a companhia foi utilizada como garantia do Plano de Ajuste Fiscal firmado entre o governo estadual e o governo federal. Esse processo evidenciou a subordinação das políticas públicas às exigências fiscais, alinhando-se a uma agenda de ajuste estrutural que privilegia o pagamento de dívidas em detrimento do fortalecimento do setor público (Santana, 2022).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi responsável pela modelagem financeira da concessão, determinando que a CEDAE ficaria encarregada apenas da produção de água, enquanto as concessionárias privadas assumiriam a distribuição e o tratamento de esgoto. A justificativa oficial era atrair investimentos privados para modernizar a infraestrutura, mas críticos apontaram que a fragmentação dos serviços facilitaria o processo de mercantilização e reduziria a capacidade do Estado de regular o setor (Da Silva, De França, 2022).

Em 2020, já sob a gestão de Cláudio Castro, o processo de regionalização dos serviços foi formalizado pelo Decreto fluminense nº 47/2020, em conformidade com a Lei nº 14.026/2020, que alterou o marco legal do saneamento básico no Brasil. A nova legislação incentivava a participação privada e obrigava os municípios a se organizarem em blocos regionais para facilitar a concessão dos serviços, com metas de universalização até 2033 (Reis et al., 2023).

A nova legislação federal, aprovada durante o governo de Jair Bolsonaro, representou um avanço da agenda neoliberal ao estabelecer a obrigatoriedade de regionalização dos serviços e metas de universalização até 2033. Essa agenda foi amplamente defendida por setores econômicos e políticos vinculados ao liberalismo econômico, mas gerou resistência entre parlamentares e movimentos sociais que enxergaram na privatização um risco à soberania municipal e ao acesso equitativo aos serviços.

Sob a liderança de André Ceciliano (PT), então presidente da casa, apresentou-se o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 57/2021, que se opunha à privatização da CEDAE, argumentando que a venda da companhia feria a soberania dos municípios e representava uma entrega de um serviço essencial e estratégico à iniciativa privada. Para Ceciliano e outros parlamentares, o processo carecia de uma discussão mais ampla e aprofundada, que considerasse os interesses locais e os impactos sociais da privatização.

Neste sentido, foram identificados dois grupos conflitantes: um a favor e um contra o

processo. O grupo com interesse na concessão era formado pelos governos a níveis Federal, Estadual e Municipal, empresas privadas, o BNDES e as agências reguladoras; já o grupo que lutava contra era constituído por deputados estaduais através da ALERJ, associações como a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) e a Associação das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE), sindicatos, a própria CEDAE e grupos de estudos em universidades sobre a questão das águas e saneamentos (Reis et al., 2023).

Esse conflito revela como o processo de privatização mobilizou não apenas interesses econômicos, mas também disputas políticas e ideológicas. Enquanto o grupo favorável defendia a privatização como uma solução eficiente e necessária para a modernização do saneamento, os opositores alertavam para os riscos de mercantilização dos serviços e a perda do controle estatal sobre um bem essencial.

Apesar das resistências, o leilão da CEDAE foi realizado em 30 de abril de 2021, na sede da Bolsa de Valores (B3), em São Paulo, com a participação de quatro consórcios: Iguá Saneamento S/A, Aegea Saneamento e Participações S/A, Equatorial Energia S/A e Zona Oeste S/A. O certame resultou na venda de 75% dos blocos de serviços ofertados, gerando uma arrecadação de aproximadamente R\$ 22,6 bilhões para o governo estadual. Os Blocos 1 e 4 foram arrematados pela Aegea Saneamento, enquanto o Consórcio Iguá venceu o Bloco 2. Em dezembro do mesmo ano, o Bloco 3 foi adquirido pelo Consórcio Águas do Brasil. Esse leilão foi o primeiro grande certame do setor após a nova legislação federal de saneamento e representou um marco na abertura do setor à iniciativa privada.

A tentativa de suspender o leilão pela ALERJ, através do Projeto de Decreto Legislativo nº 16/2021, reflete as tensões políticas em torno do processo. A proposta, aprovada pela Assembleia, buscava anular os efeitos do Decreto nº 47.422/2020 e, consequentemente, interromper o leilão, sob o argumento de que a decisão sobre os serviços de saneamento deveria envolver os municípios e ser amplamente debatida. No entanto, a iniciativa enfrentou obstáculos jurídicos, pois prevaleceu o entendimento de que a competência sobre a concessão dos serviços era dos prefeitos dos 22 municípios da Região Metropolitana e do Conselho Consultivo da Região Metropolitana, enfraquecido durante a gestão de Wilson Witzel. A falta de articulação institucional desse conselho deixou um vácuo de representação, favorecendo a condução centralizada do processo pelo governo estadual. O leilão ocorreu em meio a um contexto político marcado pela ascensão da extrema direita, representada nacionalmente pelo governo Bolsonaro e, no Rio de Janeiro, por Cláudio Castro. Esse cenário favoreceu a flexibilização de marcos regulatórios e a ampliação das privatizações como uma estratégia econômica, mesmo em setores essenciais como água e saneamento.

Este capítulo consolida a principal hipótese de pesquisa dessa dissertação, versando sobre o papel da ALERJ na estabilização da política fluminense. Para confirmar essa hipótese, nossa investigação primeiro se debruçou sobre a composição das mesas diretoras do parlamento do Rio de Janeiro, de modo a ilustrar a correlação de forças político-partidárias no Estado. Em seguida, trouxemos à baila alguns casos emblemáticos da política no Rio de Janeiro, de modo a ilustrar como os conflitos ocorreram e como foram resolvidos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Rio de Janeiro é um estado peculiar na política brasileira. Ao mesmo tempo em que possui elevada importância cultura no cenário nacional, economicamente vem apresentando uma decadência prolongada desde, conforme muitos estudos indicam, o processo de fusão entre os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro (SOBRAL: 2020).

Essa dicotomia engendra uma série de conflitos particulares na política fluminense. Há uma expectativa de projeção política nacional sempre alimentada pelos principais quadros partidários. Todos os governadores do Rio de Janeiro desde a redemocratização almejaram voos mais altos na estrutura política federal. Brizola foi candidato a presidente da república duas vezes (em 1989 e 1994). Sérgio Cabral liderou o projeto dos megaeventos (Copa do Mundo em 2014 e Olímpiadas em 2016) e alimentou um projeto de ser candidato a vice-presidente de Dilma Rousseff em 2014, o que o colocaria na linha da frente da sucessão presidencial de 2018. A ruptura entre o ex-governador Witzel e o ex-presidente Bolsonaro se deu justamente pelas pretensões do primeiro de ser candidato à presidente, “roubando” a liderança da extrema-direita.

Contudo, todo o cenário da crise econômica e social no Estado - cuja principal face é a questão da violência urbana, com o crime organizado (seja na forma do tráfico de drogas, seja na forma das milícias) se apropriando de grandes parcelas do território em várias cidades – mas que também aparece em dimensões como desindustrialização, altas taxas de desemprego, etc, acaba por minar esses planos nacionais. E, o que é principal para os fins dessa pesquisa, acaba por produzir um quadro de muita instabilidade política e institucional.

É nesse contexto que emerge o papel estabilizador da ALERJ, hipótese de pesquisa que buscamos investigar nessa dissertação. O percurso que optamos para desenvolver esse ponto foi, no primeiro capítulo, trazer o debate teórico da ciência política sobre o presidencialismo de coalizão, sistema que rege as relações entre o poder executivo e o poder legislativo nacional, apontando a necessidade de pesquisar como isso se manifesta nos Estados, em especial no Rio de Janeiro. No segundo capítulo, fizemos uma reconstrução histórica dos ciclos políticos fluminenses, que entendemos necessária para uma contextualização da hipótese.

Finalmente, o terceiro capítulo contém nossa pesquisa propriamente dita, com levantamento de fontes na ALERJ sobre o histórico das mesas diretoras e das principais votações, somada ao acúmulo de memória coletiva da política no Rio de Janeiro, sem a qual essa pesquisa não seria possível, pois a própria formulação da hipótese veio dessa nossa relação interna e de participação direta na política fluminense.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.** Dados, v. 31, n. 1, p. 5–38, 1988.
- _____. **A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados.** In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). *Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil?* Rio de Janeiro: José Olympio, 2001. p. 251–278.
- _____. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- _____. **Trinta anos de presidencialismo de coalizão.** Blog DADOS, 31 maio 2019. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/trinta-anos-de-presidencialismo-de-coalizao/>. Acesso em: [colocar data de acesso].
- _____. **Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil.** Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP), v. 2, n. 3, p. 67–79, 2021.
- AMORIM NETO, Octavio. **A crise política brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia.** Relações Internacionais, n. 52, 2016.
- ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. **Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo.** Dados, v. 47, n. 3, p. 549–576, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013–2018.** Novos Estudos CEBRAP, v. 37, p. 273–289, 2018.
- CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. **Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas.** Dados, v. 45, n. 2, p. 187–218, 2002.
- LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.** Novos Estudos CEBRAP, n. 76, p. [faixa de páginas], 2006.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 81–106, 1998.
- _____. **A crise atual e o debate institucional.** Novos Estudos CEBRAP, v. 36, p. 79–97, 2017.
- MAINWARING, Scott. **Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 28–29, p. 21–74, 1993.
- NETO, Octavio Amorim; COX, Gary; McCUBBINS, Mathew. **Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989–98.** World Politics, v. 55, n. 4, p. 550–578, 2003.

RENNÓ, Lucio. **Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos?** In: AVRITZER, Leonardo (org.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. [colocar faixa de páginas].

SANTOS, Fabiano. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão.** Dados, v. 45, p. 237–264, 2002.

SAMUELS, David. **Concurrent elections, discordant results: presidentialism, federalism, and governance in Brazil.** Comparative Politics, v. 33, n. 1, p. 1–20, 2000.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil.** Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 20, n. 20, p. 253–299, 2016.

SOBRAL, Bruno. **Impasse no modelo de desenvolvimento fluminense: o desafio de superar uma crise econômica e não apenas das finanças públicas.** Geo UERJ, n. 36, jan./jun. 2020.

Dossiê: Políticas Públicas e Território: análise da agenda pública na segunda década do século XXI.

ZUCCO, Cesar. **Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings.** The Journal of Politics, v. 71, n. 3, p. 1076–1092, 2009.