

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

Transformação e resiliência institucional na democracia brasileira (2012-2025): Polity, Politics e Policy em interação

Cláudio Gonçalves Couto, Rogério Bastos Arantes, Fernando Luiz Abrucio

<https://doi.org/10.1590/1678-98732433e010>

Submetido em: 2025-12-11

Postado em: 2025-12-11 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

<https://doi.org/10.1590/1678-98732433e010>

Transformação e resiliência institucional na democracia brasileira (2012-2025): *Polity*, *Politics* e *Policy* em interação

Institutional Transformation and Resilience in Brazilian Democracy (2012–2025): *Polity*, *Politics*, and *Policy* in Interaction

Cláudio Gonçalves Couto

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, EAESP FGV, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: claudio.couto@fgv.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0153-1877>

Rogério Bastos Arantes

Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: rarantes@usp.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7167-864X>

Fernando Luiz Abrucio

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, EAESP FGV, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: fernando.abrucio@fgv.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3883-9915>

RESUMO

Introdução: Entre 2012 e 2025, a democracia brasileira enfrentou crises que testaram os pilares do presidencialismo, do sistema de justiça e do federalismo. Este artigo analisa como essas tensões produziram mudanças institucionais e revelaram a resiliência do

regime. O argumento central é que a compreensão da democracia sob estresse exige articular três dimensões: *polity* (as regras e instituições que estruturam o regime), *politics* (a competição política e os conflitos entre atores) e *policy* (as decisões e resultados das políticas públicas). **Materiais e métodos:** Adota-se a abordagem institucionalista histórica, com uso de process tracing para identificar mecanismos causais que conectam eventos críticos, escolhas institucionais e mudanças de comportamento dos atores. O período 2012-2025 é examinado a partir das arenas do sistema de governo, do sistema de justiça e das relações federativas. **Resultados:** Três transformações principais foram observadas. No sistema de governo, o Congresso Nacional ampliou seu poder de veto e de formulação, sobretudo via controle orçamentário, consolidando um “governo congressional”. No sistema de justiça, o Supremo Tribunal Federal expandiu seu protagonismo: redesenhou regras político-eleitorais, julgou o Mensalão e conteve iniciativas autoritárias do bolsonarismo, inclusive garantindo competências de estados e municípios. No federalismo, sem reformas formais, governos subnacionais assumiram protagonismo, especialmente durante a pandemia, reforçando capacidades autônomas e cooperação interfederativa, mas também aprofundando desigualdades territoriais. **Discussão:** As crises políticas entre 2012 e 2025 não apenas tensionaram, mas também fortaleceram as instituições, ao gerar adaptações duradouras e aprendizado institucional. A interação entre *polity*, *politics* e *policy* remodelou o sistema político formal e informalmente, revelando resiliência democrática mesmo em cenários de risco de golpe de Estado. Esse modelo interpretativo contribui para estudos comparados sobre como democracias sob estresse podem resistir e se transformar.

Palavras-chave: presidencialismo de coalizão; ativismo judicial; federalismo; mudança institucional; resiliência institucional.

ABSTRACT

Introduction: Between 2012 and 2025, Brazilian democracy faced a series of crises that tested the foundations of presidentialism, the judicial system, and federalism. This article examines how these tensions produced institutional change and revealed the regime’s resilience. The central argument is that understanding democracy under stress requires integrating three dimensions: *polity* (the rules and institutions that structure the regime), *politics* (political competition and conflict among actors), and *policy* (public policy decisions and outcomes). **Materials and methods:** The study adopts a historical institutionalist approach, employing process tracing to identify causal mechanisms that link critical events, institutional choices, and changes in actors’ behavior. The 2012–2025 period is analyzed across three arenas: the system of government, the judiciary, and intergovernmental relations. **Results:** Three major transformations were identified. In the system of government, the National Congress expanded its veto and policymaking powers – particularly through budgetary control – consolidating a form of “congressional government.” In the judiciary, the Supreme Federal Court (STF) broadened its protagonism: it redesigned political and electoral rules, ruled on the *Mensalão* scandal, and curtailed authoritarian initiatives under Bolsonaroism, protecting state and municipal powers in the process. Within the federalist system, and despite the absence of formal reforms, subnational governments assumed a more prominent role – especially during the

pandemic – enhancing their autonomous capacities and intergovernmental cooperation, albeit at the cost of exacerbating territorial inequalities. **Discussion:** The political crises between 2012 and 2025 not only tested but ultimately strengthened Brazil’s institutions, prompting lasting adaptations and institutional learning. The interaction among *polity*, *politics*, and *policy* reshaped the political system – both formally and informally – revealing democratic resilience even under the risk of authoritarian rupture and threats of a coup. This interpretive framework contributes to comparative studies of how democracies under stress can adapt, endure, and transform.

Keywords: coalition presidentialism; judicial activism; federalism; institutional change; institutional resilience.

I. Introdução¹

Em pouco mais de uma década a democracia brasileira experimentou seguidas crises, que submeteram a teste suas instituições e as transformaram: o julgamento do Mensalão, as massivas jornadas de rua iniciadas em junho de 2013, a contestação do resultado da eleição de 2014, o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, a Lava Jato, a eleição em 2018 de um populista de ultradireita² e seus ataques ao regime democrático, a intentona de 8 de janeiro de 2023 e, por fim, a mudança nas condições de interação entre Executivo, Legislativo e Judiciário, com o ganho de protagonismo do Congresso Nacional, o enfraquecimento da Presidência e a ampliação de tarefas políticas do STF.

Esse processo afetou não apenas âmbitos particulares da estrutura institucional brasileira, mas impactou seus pilares institucionais centrais: sistema de governo presidencialista, sistema de justiça e federalismo. Quanto a isso, dois aspectos devem ser considerados: primeiro, como e porque mudaram as instituições; segundo, como elas reagiram e resistiram aos desafios?

Buscando responder a tais perguntas, este artigo visa alinhar os principais aspectos que afetaram o funcionamento da democracia brasileira desde 2012, com foco nas mudanças institucionais, nas causas e nos efeitos de tais mudanças, bem como na

¹ Agradecemos a Vanessa Elias de Oliveira e a dois pareceristas anônimos pelas sugestões de aprimoramento deste artigo. Agradecemos também ao CNPq pelo apoio por meio de bolsas de produtividade em pesquisa.

² Temos como referência a definição de Mudde (2017, p. 7), que divide ultradireita em *extrema-direita* (“rejeita a essência da democracia, isto é, a soberania popular e a regra da maioria”) e *direita radical* (“aceita a essência da democracia, mas se opõe a elementos fundamentais da democracia *liberal*, mais notadamente os direitos de minorias, o Estado de direito e a separação de poderes”).

capacidade dessas mesmas instituições darem conta dos problemas de governança, da defesa da própria democracia e da produção de políticas públicas. A identificação dos processos de crise política, mudança institucional, recessão democrática e resiliência institucional constitui um dos principais temas da ciência política contemporânea e o estudo do caso brasileiro pode contribuir para enriquecer os elementos empíricos e o arsenal teórico dos estudos comparados sobre fenômenos que abalam as democracias atualmente.

Partimos do pressuposto teórico de Couto & Arantes em sua análise da política constitucional e da relação entre constitucionalismo e democracia (Arantes & Couto, 2010; Couto & Arantes, 2006), segundo o qual a política democrática se estrutura numa relação complexa entre três níveis: o jogo político (*politics*), as instituições políticas (*polity*) e a produção de decisões de governo, ou políticas públicas (*policy*). Aqui, porém, nosso escopo vai além da questão constitucional.

É frequente na ciência política de orientação institucionalista considerar que a *polity* sobredetermina a *politics* e a *policy*. Ou, na senda aberta por Lowi (2015), que há uma interação entre *politics* e *policy*, já que diferentes arenas de poder, envolvendo diferentes tipos de políticas públicas, produzem jogos políticos de tipos distintos – em termos simplificados, mas já consagrados, *policy determines politics*. O que o caso brasileiro evidencia é que as três dimensões políticas se determinam mutuamente. Isto é, em diferentes conjunturas, e de forma não excludente, não só *policy determines politics*, mas também *politics determines polity*, *polity determines politics*, *polity determines policy* e, inclusive, *policy determines polity*.

Com base nessa abordagem teórica, estudamos a relação entre atores e instituições políticas e judiciais no Brasil, mais especificamente os principais processos de transformação e testes de resistência a que foram submetidos os três pilares institucionais centrais da democracia brasileira (sistema de governo presidencialista, sistema de justiça e federalismo) entre 2012 e 2025. A delimitação temporal se baseia na existência, nessa quadra histórica, de transformações e desafios importantes, nem sempre simultâneos, em cada um dos três pilares.

Em 2012, o julgamento do caso de corrupção política do Mensalão marcou o início de uma transformação na atuação do Judiciário, antes de alterações nos outros dois âmbitos. Por isso, fixamos nesse ano o início do período a ser estudado.

Uma discussão metodológica mais profunda foge ao propósito deste artigo. Limitamo-nos, de forma breve, a apontar nossas referências quanto a isso. Guiado por uma orientação institucionalista histórica, o artigo reconstrói o período, identificando mecanismos causais imbricados nas mudanças institucionais e na interação entre atores políticos. Para isso, utilizamos a metodologia de *process-tracing* não apenas para detectar a sequência histórica dos fatos, correlações de eventos ou potenciais causas e resultados, mas esmiuçar a mecânica causal da produção de certos resultados (Beach & Pedersen, 2019; Mahoney, 2012). Nos termos de Perissinotto (2024, p. 11): “Mais do que encontrar associações entre variáveis, é preciso revelar os mecanismos intermediários que conectam a causa ao seu efeito, mostrando como as correlações emergem”.

Segundo Beach (2020) os mecanismos do *process-tracing* se compõem de entidades e atividades: “Entidades são os fatores (atores, organizações ou estruturas) engajadas em atividades, ao passo que as atividades são as produtoras de mudança ou o que transmite as forças ou poderes causais através de um mecanismo” (Beach, 2020, p. 703). Isto é, identificada uma causa e seu resultado, é preciso identificar e compreender aquilo que os conecta. Na seção final do artigo, destinada à discussão do caso, articulamos estas categorias metodológicas à análise empírica.

O estudo aprofundado de um caso particular, o do Brasil, permite-nos observar com maior exatidão os mecanismos causais. Sua especificação possibilita não apenas entender melhor o caso concreto, mas formular hipóteses úteis para o estudo comparado de democracias nas quais fenômenos similares se verificam, ainda que com resultados diferentes. É essa a vantagem que tal método de investigação nos proporciona e a razão de o adotarmos. Eis a contribuição mais ampla deste trabalho.

Além desta introdução, o artigo se organiza em outras cinco seções. Na próxima, mostramos como o sistema de governo presidencialista de coalizão brasileiro se transformou no decênio compreendido entre 2015 e 2025, ensejando novas formas de relacionamento entre Executivo e Legislativo. Na terceira seção abordamos a

transformação da atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) a partir do julgamento da Ação Penal 470 (Mensalão) em 2012 e seu papel especialmente importante como força de contenção às invectivas autoritárias do governo de Jair Bolsonaro. Na quarta tratamos das tensões e crises de relacionamento intergovernamental no federalismo brasileiro nos últimos anos, em particular durante o quadriênio bolsonarista na presidência da República, quando o federalismo cooperativo, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e reforçado por várias reformas nas décadas seguintes, foi desafiado pelo governo federal. Na quinta seção discutimos o quadro analítico geral do artigo, explicitando os mecanismos causais de transformação institucional e mudança comportamental dos atores no âmbito dos três pilares institucionais e de forma integrada entre eles. Por fim, na sexta e última seção tecemos as conclusões deste trabalho.

II. Sistema de Governo

A transformação institucional mais evidente e profunda se deu no sistema de governo: o paulatino fortalecimento do Congresso Nacional a partir de 2015, com mudanças na dinâmica do governo de coalizão e o orçamento cada vez mais sob controle do Legislativo, alterou o balanço de poder entre este e o Poder Executivo. Vale mencionar que antes mesmo de 2015 o Legislativo já havia dado passos na direção de rebalancear as relações com o Executivo estabelecidas pelo modelo constitucional de 1988. Em 2001, ao término do mandato de FHC, caracterizado por uso intensivo de medidas provisórias, o Congresso aprovou emenda constitucional (EC 32/2001) modificando substancialmente o rito das MPs, restringindo seu uso pelo Executivo e aumentando as prerrogativas do Legislativo. É verdade que a EC 32/2001 impôs ao próprio Congresso o mecanismo de travamento da pauta caso a MP editada não seja apreciada em 45 dias, mas em 2009 o presidente da Câmara, Michel Temer, definiu que o bloqueio da pauta se aplicaria apenas a projetos de lei ordinária - por equivalência ao status jurídico das MPs - liberando o Legislativo para seguir promulgando emendas constitucionais e aprovando leis complementares, decretos legislativos etc. A interpretação de Temer se deu em sede regimental sobre um dispositivo da *polity* constitucional, levando a oposição a ingressar com mandado de segurança junto ao STF. Em decisão liminar que negou a concessão do remédio, o Ministro Celso de Mello afirmou que “a decisão de Temer auxilia na

restauração do controle do Poder Legislativo sobre sua própria agenda e reduz a propensão do Poder Executivo de governar por meio de Medidas Provisórias.” (Renno, 2010). Outra mudança se deu com a Resolução 1/2013-CN, pela qual o Congresso impôs a si próprio a apreciação célere dos vetos presidenciais, eliminando obstáculos institucionais internos à deliberação sobre eles e automatizando o agendamento de sessões para decidir – deixando de depender da formação de comissões especiais e da determinação do presidente do Senado para tal. Isso pôs fim à omissão reiterada, que tornava fatos consumados vetos presidenciais a leis aprovadas pelos congressistas (Oliveira, 2014; Pereira, 2024; Rennó & Sassi, 2025).

Ainda que mudanças institucionais tenham ocorrido anteriormente, o ano de 2015 é um marco da trajetória de redefinição das bases do presidencialismo brasileiro por explicitar, no início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, a perda de apoio congressual da chefe do Executivo, culminando em seu afastamento. As dificuldades de Rousseff na relação com o Congresso foram inclusive objeto da queixa de diversos deputados em seus discursos durante o processo de votação do *impeachment*, quando criticaram a falta de interlocução da mandatária com os legisladores³. Como se verá a seguir, nosso argumento sobre o enfraquecimento do Executivo e o fortalecimento congressual foca nas mudanças das regras que balizam as relações entre poderes nos marcos do presidencialismo de coalizão, especialmente o maior controle do orçamento pelos parlamentares e seu correspondente menor interesse em controlar ministérios. Antes, todavia, vale destacar o impacto da Lava Jato como choque externo que desmantelou a coalizão de apoio a Dilma Rousseff, enfraquecendo de vez a presidência.

Na era de ouro do presidencialismo de coalizão, os governos FHC e Lula enfrentaram denúncias e escândalos de corrupção, mas sem força para desmantelar a coalizão e ameaçar os respectivos mandatos presidenciais. Com a Lava Jato foi diferente. A operação engrenou uma dinâmica que ameaçou a quase totalidade do sistema partidário brasileiro, sem que Rousseff tenha, intencionalmente ou não, utilizado instrumentos à sua disposição para frear as investigações. Não cabe reconstruir todo o processo que levou a seu impedimento (Limongi, 2023), mas destacar para os fins de nossa análise que o

³ Câmara dos Deputados (2016).

impeachment não teria ocorrido se mais da metade dos partidos governistas não tivesse se juntado à oposição para o promover. A principal razão do desembarque não foi o combate à corrupção ou a mudança da política econômica – principais bandeiras hasteadas em prol do *impeachment* –, mas a tentativa de tomar a cadeira presidencial e dali organizar a reação à Lava Jato.

Com efeito, Temer rompeu o isolamento de Rousseff e colocou em marcha o plano de recuperação da governabilidade perdida. Um levantamento do jornal *Valor Econômico*, comparando as agendas presidenciais de Temer e de sua antecessora, mostrou que em 90 dias de governo o novo mandatário recebeu mais parlamentares do que Rousseff durante cinco anos e meio (Jubé et al., 2016). O plano traçado em conversa vazada entre os peemedebistas Romero Jucá e Sergio Machado (Em gravação, Jucá..., 2016), todavia, não se consumou porque as flechas (Jiménez, 2017) de Rodrigo Janot, então Procurador Geral da República, atingiram em cheio Michel Temer e o candidato derrotado nas eleições de 2014, um dos líderes do *impeachment*, o peessedebista Aécio Neves.

A Lava Jato, até então conduzida a partir de Curitiba, chegava assim finalmente no andar de cima do sistema político, com força para desorganizar a reação contra a operação no andar de baixo. Doravante, com Temer enfraquecido, restou à maioria congressual tentar manter minimamente a governabilidade do país até o término do mandato presidencial, garantindo-lhe inclusive os votos necessários contra duas denúncias do PGR para abertura de investigação contra o presidente. Esse nos parece constituir um ponto de inflexão do presidencialismo brasileiro, quando uma maioria congressual se forma por razão de sobrevivência, submete a presidência a seus interesses primários e passa a reformar o quadro institucional introduzindo mecanismos de uma nova governabilidade a partir do Congresso.

Mesmo a Lava Jato tendo sido interrompida só anos mais tarde por intervenção do STF, a maioria congressual forjada no *impeachment* de Rousseff manteve-se unida, atravessou as eleições de 2018 e desaguou na legislatura contemporânea à presidência de Bolsonaro, que abdicou de formar e liderar uma coalizão (Couto, 2021, 2025). Não à toa, nesse período tivemos o presidente da Câmara mais longo da Nova República – Rodrigo Maia, 2016-2021 – e a aprovação de uma sequência de leis e emendas

constitucionais de grande envergadura: Teto de Gastos (EC 95/2016), Reforma Trabalhista (Lei 13467/2017), Reforma da Previdência (EC 103/2019), “orçamento de guerra” para enfrentar a pandemia (EC 106/2020), PEC para pagamento de novo auxílio emergencial (EC 109/2021), dentre outras.

Em suma, a indisposição de Rousseff para se relacionar com o Congresso (que contribuiu para sua queda), a fragilidade de Temer (acossado por escândalos) e a abdicação de Bolsonaro a construir e liderar uma coalizão (em consonância com seu discurso antissistema) enfraqueceram cada vez mais a Presidência, gerando, como contrapartida, uma maioria congressional coordenada por seus dirigentes institucionais, a qual passou a definir a agenda legislativa do país e aprendeu o caminho institucional para alterar o equilíbrio das relações entre esses poderes. Nesse sentido, cabe lembrar que a teoria do presidencialismo de coalizão sempre se baseou em dois alicerces (Figueiredo & Limongi, 1999): (i) os poderes legislativos e de agenda do presidente e (ii) a centralização do processo decisório no interior do Congresso, combinada com as fortes prerrogativas dos líderes partidários. Não se poderia descartar que o arranjo interno do Legislativo favorecesse igualmente a coordenação parlamentar e partidária voltada a fins próprios e não apenas dependente-associada ao Executivo.

A fragilidade do Executivo na frente congressional abriu espaço para o avanço do Legislativo não só conjunturalmente, mas de forma estrutural, em especial no controle de recursos públicos de seu interesse, a começar pela Emenda Constitucional nº 86, que tornou “impositiva a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento da União (...)”, obrigando “o governo a executar as emendas parlamentares à lei orçamentária até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) realizada no ano anterior.” (Emenda Constitucional 86..., 2015)

Essa foi apenas a primeira das mudanças normativas referentes ao poder legiferante sobre o orçamento que mudaram o balanço de poder entre Presidência e Congresso no Brasil. Em junho de 2019 o Senado promulgou a Emenda Constitucional nº 100, tornando impositivas também as emendas orçamentárias de bancadas estaduais (Orçamento impositivo para..., 2019). A proposta que lhe deu origem foi submetida em 2015, mesmo ano de aprovação da impositividade das emendas individuais. Apresentada em momento de fragilidade da Presidência (com Rousseff), a proposta hibernou por

quatro anos até ser finalmente transformada em norma constitucional em nova conjuntura, de um presidente que, por razões distintas, também foi incapaz de se entender com o Congresso. Ao abdicar de construir e liderar uma coalizão congressual, Bolsonaro desocupou espaço que o Congresso tomaria na fixação da agenda legislativa, subvertendo a prevalência incontestável do Executivo nesse papel – aspecto distintivo do presidencialismo de coalizão brasileiro durante a Nova República até então (Amorim Neto, 2000; Amorim Neto et al., 2002; Bertholini & Pereira, 2017; Figueiredo & Limongi, 2007, 1999; Limongi, 2006; Limongi & Figueiredo, 2005, 2017; Neiva, 2011; Pereira & Mueller, 2002, 2003).

Também em 2019 foi aprovada uma terceira emenda constitucional sobre emendas parlamentares ao orçamento da União, a de nº 105. Ela acrescentou mais um artigo à Carta, permitindo a realização de “transferências especiais” a governos subnacionais (estados e municípios) sem a celebração de convênio com o governo federal, condicionando apenas a aplicação dos recursos em áreas de competência do ente federado e a destinação de ao menos 70% do dinheiro para despesas de capital – sem especificar ou exigir prestação de contas. Essa modalidade de emenda orçamentária ficou conhecida como “emenda Pix”⁴, integrando parte do que o linguajar político cotidiano apelidou de “orçamento secreto”, devido à falta de transparência no manejo dos recursos.

As transformações das regras orçamentárias, com a captura de fatia significativa do orçamento discricionário pelo Legislativo, aumentaram o poder do Congresso em detrimento do Executivo e deram aos presidentes das duas casas protagonismo na articulação de decisões políticas e na condução da agenda decisória. Tal mudança pode ser mensurada pela fatia do orçamento público que passou a ser alocada pelo Congresso, sem possibilidade de bloqueio ou realocação pelo Executivo.

A média anual dos gastos com emendas parlamentares subiu de R\$ 20,9 bilhões entre 2017 e 2019 para R\$ 45,4 bilhões entre 2020 e 2022 – 117% de aumento. Tal expansão adveio não tanto das emendas impositivas ou “Pix”, mas de outro instrumento: emendas do relator-geral do orçamento. De expediente legislativo utilizado só para

⁴ A denominação dessas emendas como “PIX” remete ao método simplificado de pagamentos e transferências de valores criado pelo Banco Central do Brasil, que se tornou muito popular. Esse instrumento é explicado detalhadamente no site da agência (BCB, s.d).

pequenos ajustes na peça orçamentária, as emendas de relator se converteram em alentado manancial de verbas que congressistas poderiam direcionar às suas bases. Do primeiro governo Lula até Temer (2003-2018) o montante médio anual dessas emendas foi de R\$ 5,8 bilhões; com Bolsonaro saltou para R\$ 26,2 bilhões entre 2020 e 2022 – crescimento de 351% (Monteiro, 2022, p. 33).

Diferentemente de outras modalidades de emendas congressuais ao orçamento, as do relator-geral não eram impositivas. Porém, seu volume alentado (que se somava ao de outras emendas) proporcionava a seu autor imensa capacidade de barganha junto aos demais legisladores. Tal poder lhe permitia atuar como intermediário do governo nesta nova forma de negociação, que ganhou função análoga àquela antes reservada às emendas individuais e de bancada, tornadas de execução obrigatória. Desse modo, embora o Executivo perdesse o controle sobre o destino de um volume ainda maior de verbas orçamentárias, que passavam ao âmbito decisório do Legislativo, valia-se disso para barganhar apoio parlamentar (Valfré & Breno, 2021), e precisava fazê-lo justamente porque perdeu poder de barganha junto ao Congresso, recorrendo assim ao relator do orçamento e aos presidentes das duas casas – tremendamente empoderados.

Tal protagonismo congressional não foi efêmero, nem restrito às presidências de Bolsonaro e Rousseff, presidentes que, por razões distintas, relacionaram-se com o Legislativo de forma muito diferente e menos bem-sucedida do que seus antecessores. Ele se cristalizou institucionalmente pela mudança das regras formais, tornando-se o *status-quo* para futuros chefes do Executivo. Mesmo com a declaração, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da inconstitucionalidade do “orçamento secreto”, o Congresso seguiu empoderado e controlando fatia significativa do orçamento discricionário da União.

Portanto, circunstâncias conjunturais da relação entre presidentes e o Congresso produziram oportunidades para alterações institucionais que afetarão de forma estrutural essa mesma relação em conjunturas futuras. Isto é, **a *politics* transformou a *polity*, que passou a balizar de forma diferente do passado o funcionamento da *politics* e, portanto, da produção de *policy***. A esta nova dinâmica do presidencialismo de coalizão,

Couto tem denominado como *governo congressional*⁵ (Couto, 2020b, 2021a, 2023a, 2025). Também Acir Almeida utilizou a categoria de governo congressional de forma muito similar (Almeida, 2020), adaptando a terminologia de Colomer e Negretto (2005, p. 78–87) ao caso brasileiro durante o governo Bolsonaro. Diferentemente de Almeida, entendemos que o governo congressional não foi uma dinâmica peculiar ao período Bolsonaro, mas uma nova forma, institucionalizada, de funcionamento do presidencialismo brasileiro.

A fragilidade do Executivo na composição de uma base no Congresso nesta nova configuração institucional foi explicitada por Antonio Rueda, presidente da União Progressista, federação partidária de direita, formada em 2025 por União Brasil e Progressistas. Em entrevista concedida à revista *Veja*, disse ele, tratando da relação de sua federação e outros partidos de adesão da direita pragmática (Centrão) com o governo Lula:

Nossos deputados entenderam que, por bem, deveríamos integrar a base para tentar ajudar o país. E assim foi feito. Mas não é porque apoiamos pautas que entendemos ser necessárias que fazemos parte do governo. (...) É fato que o Executivo tem ficado com alcance político reduzido. (...) O Ministério do Turismo tem um orçamento livre de 30 milhões de reais, que julgo ser muito pouco para um país continental como o nosso. (...) Com exceção de PT e PSOL, não há nenhuma legenda que esteja 100% fechada com o governo. É só acompanhar as votações para constatar a falta de unanimidade. (...) Hoje, todo deputado conta com emenda impositiva na ordem de 50, 60 milhões de reais por ano. Isso não é fisiologismo, mas uma regra do jogo da política atual. (Lima & Ferraz, 2025).

Há um paradoxo na declaração de Rueda: seu partido integra a base situacionista, mas não faz parte do governo, apoiando apenas pautas que lhe apeteçam. Tal ambiguidade decorre de que os congressistas contam com verbas orçamentárias superiores às de ministérios, como explicitado na comparação entre os recursos da pasta do Turismo e o montante das emendas impositivas ao dispor de um parlamentar individual. Isto é, aos partidos não convém assumir a responsabilidade de ser governo, expressa pela ocupação de ministérios, pois fazem mais só com dinheiro de emendas orçamentárias impositivas. A dimensão desse poder financeiro dos congressistas foi explicitada em reportagem apontando que, dentre os municípios brasileiros, 44% tinham orçamento inferior à verba

⁵ “... se falava em *parlamentarismo branco*, analogia imprecisa para descrever o que era um *governo congressional*... o Executivo, indisposto a articular uma base parlamentar e incapaz de liderar o processo legislativo, reivindicava méritos pela aprovação de medidas que, embora convergissem com sua agenda na área econômica, eram aprovadas mais a despeito do que graças ao Governo” (Couto, 2021a).

de emendas individuais senadores e 14% inferior ao montante dos deputados (Barbon et al., 2025). Assim, os partidos de adesão já não tinham mais por que aderir como antes.

O fato, entretanto, não surpreende à luz da teoria. Segundo Bardi e Mair (2010), o sistema partidário é forjado a partir de limitações e oportunidades que afetam a todos os partidos igualmente, ainda que possam desencadear estratégias de ação diferenciadas. Os autores analisam os três principais tipos de divisões que determinam a formação dos sistemas de partidos: vertical (clivagens a partir da sociedade), horizontal (competição eleitoral em diferentes níveis de governo – nacional, regional e local) e funcional (arenas eleitoral, parlamentar e governamental). Esta última, em particular, explica como é possível a partidos comporem uma coalizão parlamentar que inclui, mas não se limita, ao apoio ao governo, sem contudo se traduzir em ocupação de cargos e controle de recursos por meio de pastas ministeriais no governo. Essa parece ser a tendência atual do sistema partidário brasileiro.

Todavia, isso muda radicalmente o funcionamento do presidencialismo de coalizão, já que precariza as alianças, consolidando a lógica de governo congressional, a despeito de esforços negociadores do Executivo, da partilha coalescente de ministérios (de forma proporcional ao tamanho das bancadas legislativas) (Amorim Neto, 2000; Amorim Neto et al., 2002) ou mesmo da afinidade ideológica entre presidente e os partidos com os quais *tenta se aliar* (Bertholini & Pereira, 2017).

Além das mudanças nas regras orçamentárias, com efeitos diretos sobre o processo decisório, houve alterações relevantes na organização dos sistemas eleitoral e partidário – com inevitáveis reflexos no sistema de governo, já que as características do sistema de partidos condicionam a formação e gestão das coalizões. Alterações em regras eleitorais e partidárias, junto a mudanças no financiamento eleitoral, têm reduzido o número de partidos e aprofundado a *cartelização* do sistema (Katz & Mair, 1995).

Após décadas de críticas ao multipartidarismo exacerbado e à fragmentação partidária no Brasil, reformas finalmente foram implementadas – boa parte deflagrada por decisões judiciais (Herzog, 2025; Marchetti, 2015; Marchetti & Cortez, 2009): fidelidade partidária, proibição de doações empresariais e de coligações eleitorais em eleições proporcionais, estabelecimento de cláusula de desempenho. O caminho foi errático, com

idas e vindas marcadas por contundentes intervenções do Judiciário (TSE e STF) nos contextos do Mensalão (quando o TSE estabeleceu a fidelidade partidária) e da Lava Jato (quando o STF decidiu abolir as doações empresariais de campanha), mas não sem reações do Congresso em todos os casos.

Uma análise da sequência das reformas sugere que uma cartelização do sistema partidário pode estar em curso: com o fim das doações empresariais, os partidos reagiram criando um bilionário fundo eleitoral, aumentando sua dependência em relação a recursos públicos (uma característica da cartelização). Preocupadas com a divisão do bolo, as agremiações que aprovaram o novo Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) destinaram apenas 2% dos recursos à distribuição igualitária entre todas as siglas registradas no TSE, e 98% proporcionalmente entre as que ocupam cadeiras no Congresso. Tal regra de distribuição praticamente congela o quadro partidário, dificultando sobremaneira o crescimento das pequenas siglas e o surgimento de novas.

Outras duas medidas de fechamento do mercado eleitoral e partidário foram (1) o fim da possibilidade de coligações em eleições proporcionais e (2) a cláusula de desempenho, condicionando o acesso a recursos à obtenção de um percentual mínimo de votos num número mínimo de estados. Em curto espaço de tempo as medidas impactaram fortemente, reduzindo em um terço o número de siglas nominais com representação na Câmara dos Deputados, de 30 em 2018 para 20 em 2025 (caso consideremos as federações partidárias como siglas, o número cai para 16 – quase metade do inicial). A diminuição é igualmente significativa no número efetivo de partidos: de 16,5 em 2018 para 9,3 em 2025 – queda de 44%.

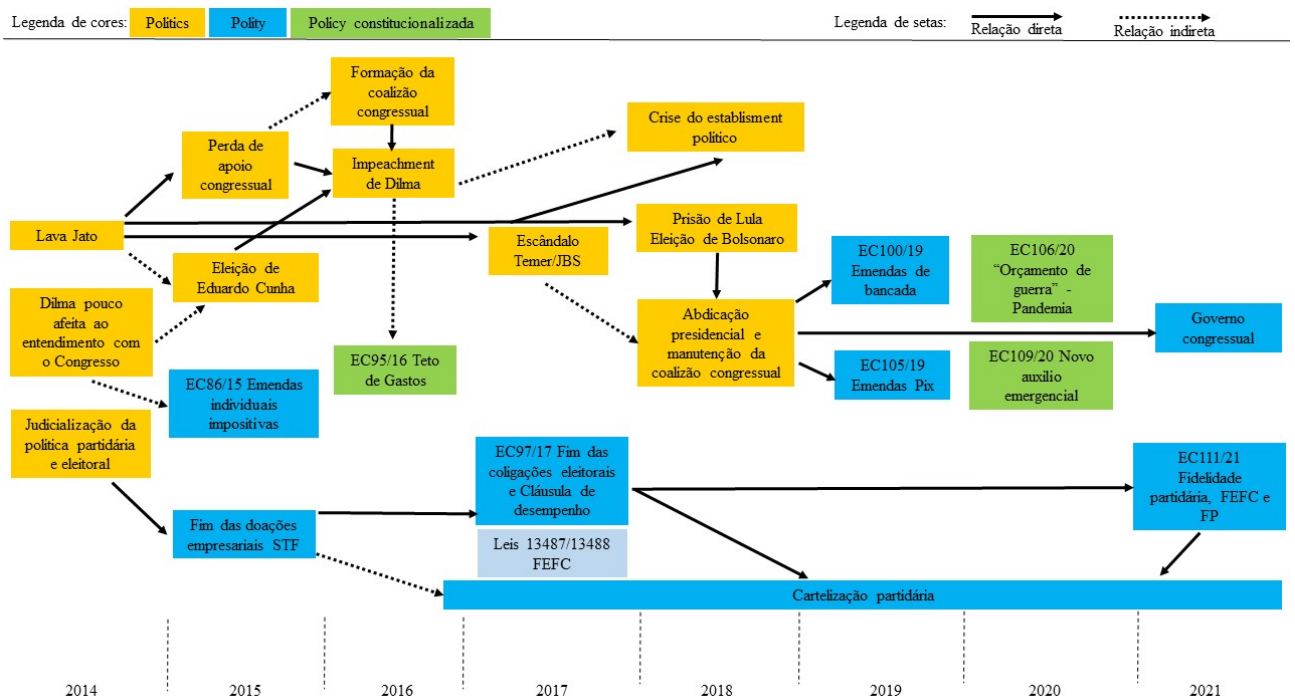
Embora o enxugamento do sistema partidário possa beneficiar presidentes interessados em forjar e liderar governos de coalizão, pois torna mais simples a coordenação dos aliados, a combinação da nova forma de financiamento eleitoral com o maior controle sobre o orçamento a partir do Congresso confere às bancadas maior autonomia perante o Executivo. Se na teoria do presidencialismo de coalizão muita ênfase se deu ao papel do Executivo na coordenação da agenda legislativa, ainda que por meio de prepostos, a redução do número de partidos no contexto das transformações evidenciadas acima pode ajudar o Congresso a coordenar a si mesmo.

Evidência empírica do bom proveito de tal condição concerne ao eleitor no outro lado da equação: nove em cada dez votos para a Câmara dos Deputados em 2022 foram válidos, isto é, apenas um foi desperdiçado. Em 20 das 27 unidades federativas a soma de votos nulos e brancos foi menor para deputado federal do que para governador em 2022, indicando elevados graus de mobilização dos eleitores e de aproveitamento dos votos pelos partidos na acirrada disputa por uma cadeira no parlamento. Não sabemos o que veio primeiro, se o aumento do controle dos partidos sobre recursos públicos (orçamentários e do FEFC) ou se a elevação do valor do voto do eleitor, mas certamente ambos caminham juntos hoje.

Estabelece-se, portanto, uma relação entre atores políticos e estruturas institucionais na qual determinados cursos de ação de certos agentes criam para outros a oportunidade de mudar a estrutura institucional em seu favor; a dinâmica do jogo proporciona a alteração das regras do jogo. Subsequentemente, esses mesmos atores interagem segundo a nova estrutura institucional e, assim, atuam diferentemente de seus predecessores, pois as estratégias de ação disponíveis mudaram. Tal mudança institucional não é neutra, já que afeta perenemente o equilíbrio de poder entre Presidência e Congresso. Importante enfatizar que foram criadas oportunidades para a mudança da *polity*, mas ela não era inexorável. Noutras palavras, houve condições *necessárias*, embora *insuficientes*, para a mudança. Decisões dos atores envolvidos na *politics* de lado a lado foram determinantes para que as oportunidades tenham se concretizado em alterações da *polity*.

A Figura 1 sintetiza os elementos da análise sobre o que se passou no âmbito do sistema de governo.

Figura 1. Atores, instituições e processos no âmbito do sistema de governo



Fonte: elaborado pelos autores, 2025.

III. Sistema de Justiça

No caso do sistema de justiça, alterações formais importantes da estrutura institucional são, em grande parte, anteriores ao período aqui analisado, devido ao marco institucional estabelecido em 1988 com a nova Constituição (Arantes, 1997, 1999, 2002, 2007; Arantes & Kerche, 1999; Kerche, 2007; Koerner & Freitas, 2013) e modificado em 2004 por meio da ampla reforma aprovada em 2004 por meio da Emenda Constitucional 45.

Essa reforma começou a tramitar, na verdade, em 1992 com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 96, apresentada pelo Deputado Hélio Bicudo (PT). Depois de debatida por 12 anos, passar por vários relatores e assumir variadas versões, a PEC finalmente aprovada trouxe inovações que aumentaram os poderes do Supremo Tribunal Federal, dentre os quais vale destacar a criação da Súmula Vinculante e a Repercussão Geral, mecanismos que reforçaram o poder de controle constitucional do STF, conformando o que Oscar Vilhena denominou de “supremocracia” (Vieira, 2008).

O fortalecimento institucional da corte no nível da *polity* afetou não apenas a *politics* externa, mas também interna ao Tribunal. Até então, a renovação da composição da corte promovida pelas indicações presidenciais, incluindo as de Lula, não se refletia em mudanças significativas do comportamento judicial dos ministros nem em divisões marcantes no Tribunal, mas Desposato e parceiros demonstraram que o aumento da autoridade do STF com a EC 45 parece ter estimulado a atuação mais incisiva dos ministros, inclusive em termos ideológicos (no sentido do modelo atitudinal da *judicial politics*), resultando também no aparecimento de clivagens inéditas entre eles. Tais assertividades e acirramentos se conectaram com os poderes individuais que os integrantes do STF dispõem (prerrogativas do relator, possibilidade de interromper julgamentos por pedidos de vista, decisões monocráticas etc.), levando a literatura a se deslocar da “supremocracia”, ou seja dos poderes do STF como Tribunal, para a “ministrocracia”, ou seja dos poderes individuais de seus ministros (Arguelhes & Ribeiro, 2018).

Por fim, mas não menos importante, mesmo a ideia de instituir um controle externo do Judiciário terminou na forma do Conselho Nacional de Justiça, submetido ao STF na hierarquia constitucional dos órgãos de justiça e cuja composição é majoritariamente endógena à magistratura. Não por outras razões, o CNJ acabou se transformando no braço administrativo da própria Justiça, por meio do qual o Judiciário elabora e implementa políticas públicas da Justiça (Arantes, 2015), em grande medida para responder aos efeitos causados por suas próprias intervenções em políticas de governo. O caso do arranjo institucional desenvolvido pelo CNJ para tratar da judicialização da saúde e seus efeitos é emblemático nesse sentido (Tulii, 2018).

Foi nesse contexto de fortalecimento do STF que boa parte das alterações nas regras do jogo eleitoral e partidário, destacadas na seção anterior, foram introduzidas por iniciativa do Tribunal ou por decisões tomadas pelo TSE e estribadas pelo Supremo. A criação da regra de fidelidade partidária se deu no cenário do escândalo do mensalão e pode ser considerada uma tentativa dos ministros que formaram maiorias nas duas cortes de disciplinar o funcionamento do sistema partidário, retirando do jogo a moeda das trocas partidárias utilizada para forjar coalizões de governo. A decisão de proibir as doações empresariais de campanha eleitoral se deu no contexto da Lava Jato, ainda que o

ministro Gilmar Mendes tenha retido um pedido de vistas para que a regra somente fosse aplicada depois das eleições de 2014. O Tribunal já havia formado maioria em 2013 para pôr fim às doações empresariais, mas Mendes considerou que o PT já havia feito caixa àquela altura e era preciso dar chance à oposição de fazer o mesmo. A estratégia não deu certo, Rousseff se reelegeu – ainda que por pouca diferença – mas a eleição produziu provas com as doações empresariais posteriormente utilizadas na Lava Jato para extrair as delações dos empreiteiros contra partidos do governo, mas também da oposição. Passada a eleição, em 2015, o ministro devolveu o processo ao plenário, que completou a votação pelo fim das doações empresariais.

Sob a presidência de Eduardo Cunha, a Câmara ainda tentou, por meio de lei, trazer de volta essas doações, mas Dilma Rousseff se apoiou na decisão do Supremo e vetou o financiamento eleitoral por empresas. Não cabe nos limites deste artigo detalhar as interações entre Judiciário (TSE e STF) e Legislativo que levaram às mudanças de regras e destas às transformações do sistema partidário, mas é notável como elas foram introduzidas mediante sucessivas rodadas envolvendo decisões judiciais e respostas legislativas até terminarem inscritas no texto constitucional por meio, especialmente, das emendas 97/2017 e 111/2021. Nesse caso, portanto, choques externos (escândalos de corrupção e intervenções judiciais) levaram a sucessivas rodadas de interação entre os poderes e a mudanças nas regras do jogo eleitoral e partidário, culminando na elevação dessas normas ao nível constitucional – ou seja, a *politics* levou à redefinição da *polity*.

Ao longo de anos, um Supremo Tribunal proativo na adjudicação de temas afeitos ao Legislativo e o ativismo individualista de alguns de seus magistrados respaldaram aqueles que enxergam excessos na atuação da corte. Analistas preocupados com a defesa da democracia e o risco dos conflitos entre os poderes apontam esses problemas há vários anos (Arguelhes & Ribeiro, 2018; Glezer & Vieira, 2024; Vieira, 2008; Vieira et al., 2022), notando a atuação intensa do Judiciário e do Ministério Público na esfera política, o ativismo judicial, a judicialização da política e a politização da justiça (Arguelhes et al., 2016; Barboza & Kozicki, 2012; Carvalho & Leitão, 2010; Couto & Oliveira, 2019; Marchetti & Cortez, 2009; Oliveira, 2005; Recondo & Weber, 2019; Werneck Vianna et al., 2007).

Essas críticas ao funcionamento do STF tiveram uma resposta institucional do Tribunal no final de 2022, por meio da Emenda Regimental nº 58. Nela a corte se autorreformou, estabelecendo duas medidas importantes: (1) que decisões monocráticas de seus membros deveriam ser imediatamente submetidas à apreciação colegiada; (2) que os pedidos de vista teriam prazo máximo de 90 dias, devendo após esse período serem automaticamente submetidos a votação (STF, 2022). Com essa iniciativa da então presidente da corte, Rosa Weber, o Supremo demonstrou algum senso de autocontenção e buscou colocar fim a expedientes que, se por um lado empoderavam individualmente os ministros, por outro minavam o funcionamento colegiado e a legitimidade do próprio Tribunal – algo especialmente relevante num contexto de ataque cerrado ao STF por um presidente populista.

Mais centrais para as preocupações deste artigo são as alterações comportamentais dos atores judiciais, ocorridas a partir de 2012, com o julgamento da Ação Penal 470 (Mensalão). O STF, para além de seu relevante papel como responsável pelo controle concentrado de constitucionalidade de normas legais, graças ao julgamento do Mensalão, vertebrou o foro especial para altas autoridades. Até então, esse era um âmbito no qual os políticos sob escrutínio da justiça encontravam refúgio, com baixa probabilidade de punição (Taylor & Buranelli, 2007). Ainda que o caso tenha terminado como um “crime sem autor” (Arantes, 2018) e que a tese de formação de uma quadrilha para lesar a democracia não tenha se confirmado judicialmente, condenações expressivas foram alcançadas, ensinando à classe política que aquele foro já não era mais tão privilegiado quanto antes se imaginava. Daí em diante, o STF ganhou proeminência também como julgador na esfera criminal, não só em casos envolvendo corrupção de agentes públicos, mas também de outras naturezas (Armani, 2023; Falcão & de Oliveira, 2013; Fontainha & Lima, 2020).

Por um lado, essa maior proeminência muito se deveu à percepção, pelos atores judiciais, de que novos cursos de ação seriam possíveis, permitindo operar mais incisivamente o controle da classe política por meio da via criminal de combate à corrupção (Arantes, 2011a, 2011b). Por outro, houve também razões de ordem institucional: a lei 12.850/2013, instituindo a colaboração premiada e outros instrumentos investigativos que fortaleceram significativamente a atuação da polícia e do Ministério

Público. Por ora, para os fins desta discussão, basta observar que seria impensável a Operação Lava Jato sem que tal legislação tivesse sido estabelecida (Bottino, 2016) e que processos de afirmação institucional de órgãos de controle como Ministério Público e Polícia Federal não estivessem por trás da escalada judicial sobre a classe política (Arantes, 2015, 2011a, 2019, 2021). A Lava Jato é fruto desse processo que combinou desenvolvimento institucional e ação estratégica dos operadores do direito (Marona & Kerche, 2021; Rodrigues, 2020). Seu impacto, entretanto, foi avassalador sobre a política brasileira, afetando a competição eleitoral e reforçando o sentimento antiestablishment e antipolítica na sociedade, contribuindo assim para a emergência de *outsiders* e da ultradireita (Avritzer, 2020; Couto, 2018; Lynch & Cassimiro, 2022).

De fato, o julgamento do Mensalão e a Lava Jato contribuíram para abalar a política nacional, minando a confiança nos políticos profissionais, nos partidos e nas instituições representativas de modo geral. Contudo, com a eleição de Jair Bolsonaro e a chegada da ultradireita ao governo federal (Couto, 2020a), o Supremo Tribunal Federal (e, subsidiariamente a ele, o Tribunal Superior Eleitoral), passou a atuar como dique de contenção dos ataques desferidos contra a democracia. O mesmo Tribunal que havia chancelado a decretação da prisão de Lula mandou libertá-lo cerca de um ano e meio depois, motivado pelas revelações da *Vaza Jato*, que trouxeram à luz os métodos utilizados pelo juiz e os procuradores de Curitiba. Com efeito, a correção de rota pelo Tribunal aumentou significativamente o ódio à corte por aqueles que defendiam em praça pública que “Supremo é o Povo”; contudo, intencionalmente ou não, o fato é que ela trouxe de volta ao cenário político um dos poucos líderes capazes de enfrentar Bolsonaro em sua tentativa de reeleição. E como apontam Levitsky & Ziblatt (2018), o maior risco para a democracia não está na primeira eleição do líder autoritário, mas na segunda, que o confirma.

É fato que o governo Bolsonaro contou com um presidente menos ocupado do encaminhamento de uma agenda de políticas públicas do que da agitação constante de sua base social, por meio de *lives* e aparições públicas do mandatário, constituindo o que Couto denomina como *governo-movimento* (Couto, 2021b, 2023b; Couto & Abrucio, 2025). A esse processo contínuo de agitação, somaram-se repetidas ações transgressivas do ordenamento jurídico, principalmente mediante decretos, portarias e outras medidas

de caráter administrativo, caracterizando o que Vilhena Vieira e parceiros definem como *infralegalismo autoritário* (Vieira et al., 2022). Isso ensejou a reação de atores sociais e político-institucionais, que apelavam ao Poder Judiciário na tentativa de deter o presidente e seus auxiliares. Tal ação tornava-se ainda mais necessária diante de uma Procuradoria Geral da República (PGR) inoperante, pois convertida em força auxiliar do Executivo com a nomeação de um procurador alinhado a Bolsonaro e servil a ele, sedento por sua recondução ao cargo e até mesmo de uma indicação para o STF (Marona & Kerche, 2021). Quando o bolsonarismo começou a atentar contra as instituições democráticas, por meio de ações massivas de desinformação e *fake news*, além de estimular atos antidemocráticos multitudinários com foco no STF, o Tribunal abriu de ofício os primeiros inquéritos que colocaram Bolsonaro e seus aliados na mira criminal da Corte, da qual não saíram mais, culminando no julgamento do ex-presidente e vários de seus aliados militares e civis por tentativa de golpe de Estado.

Em parte por iniciativa própria, preenchendo o vazio deixado pela PGR, em parte provocada por ações oriundas da sociedade e do sistema político, a Suprema Corte passou a atuar como um *veto player*, impondo freios e contrapesos às iniciativas autocráticas do Executivo (Lijphart, 2012; Tsebelis, 2000, 2002). Nessa linha, Vieira et al (2022) mostram como o consensualismo do sistema político brasileiro foi importante na contenção de Bolsonaro e Melo & Pereira (2024) recorrem à mesma ideia para afirmar porque a democracia não morreu no Brasil.

Contudo, como vimos, o caminho não foi linear e isso lançou a Suprema Corte numa *armadilha populista* (Couto, 2023a, 2023b), que pode ser descrita da seguinte forma: ao transgredir reiteradamente a legalidade, o Executivo gera a ativação do Judiciário; esta por sua vez faz com que o Executivo reaja, atacando o Judiciário, acusando-o de ilegitimamente impedir o governo (“verdadeiro” representante do “povo”) de funcionar; tais ataques produzem uma contrarreação institucional do Judiciário, que se defende, repelindo o ataque do Executivo; diante de tal defesa, o Executivo eleva ainda mais o tom, acusando o Judiciário de tomar partido contra si e, portanto, de se comportar como ator partidário e antipopular, violando a isenção que deveria lhe caracterizar; tal dinâmica, apesar do apoio de adversários do presidente à atuação judicial, mina a confiança na justiça e reduz sua legitimidade aos olhos de outras parcelas da sociedade.

Pesquisa do Datafolha mostrava que, em setembro de 2021, a proporção dos que diziam “confiar muito” no Judiciário era a menor desde abril de 2017, enquanto os que diziam “não confiar” era a maior (Datafolha: Cai confiança..., 2021). Esse foi um jogo repetitivo durante os quatro anos do governo Bolsonaro e mesmo após seu fim.

Em suma, a emergência da ultradireita populista e seus ataques à democracia fizeram com que a cúpula do Judiciário assumisse um novo papel nesse contexto: o de principal bastião na defesa do Estado Democrático de Direito. Com os atentados do 8 de janeiro de 2023 (que destruíram as sedes dos três poderes) e a revelação de que um golpe fora orquestrado pelos derrotados da eleição de 2022, o STF assumiu claramente a tarefa de responsabilizar política e criminalmente os líderes da intentona golpista, enquanto o TSE tornou Bolsonaro inelegível na primeira das ações movidas contra o ex-presidente.

Ademais, vale notar que a Suprema Corte também teve papel primordial, no contexto da pandemia da Covid-19 e noutras situações, de proteger não apenas a estrutura institucional, como no caso do decreto que extinção de conselhos participativos na administração federal, mas também políticas públicas objetos de ataque pelo governo extremista. Foi exemplo disso a defesa de medidas sanitárias fundamentadas cientificamente, assim como de políticas ambientais e sociais (Couto & Abrucio, 2025).

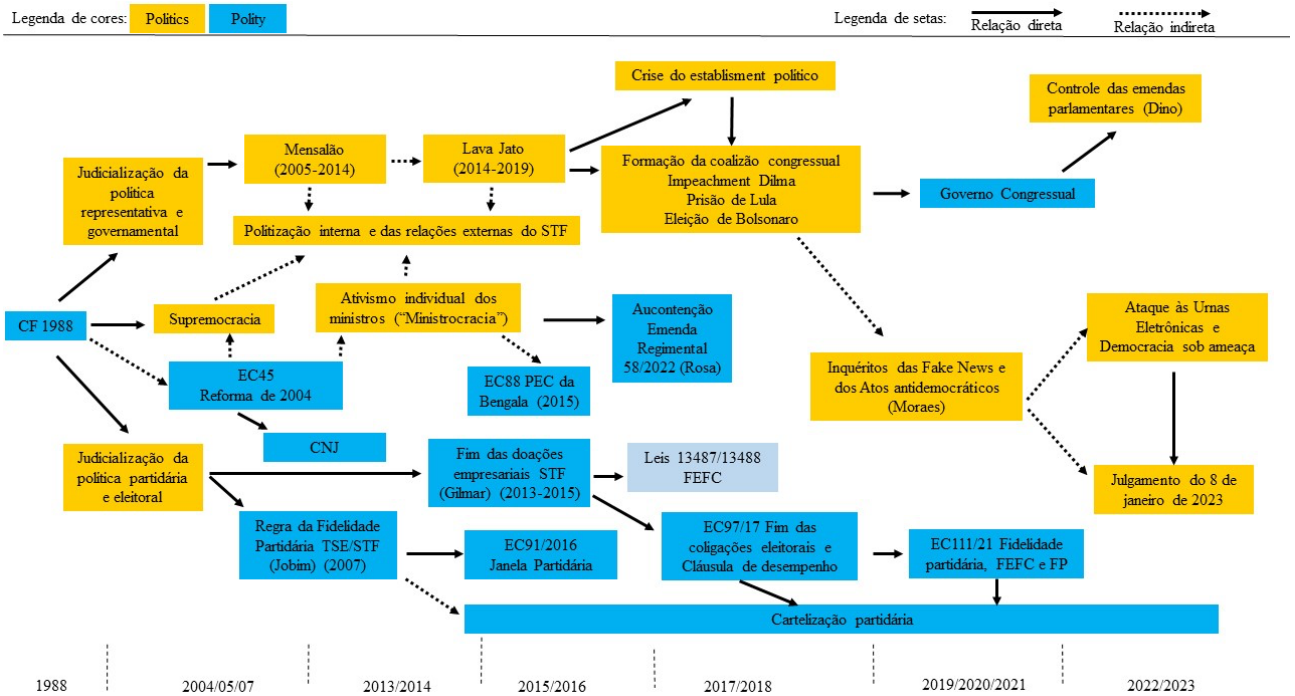
Após a posse de Lula, em 2023, STF e TSE passaram a administrar o rescaldo das ações antidemocráticas da presidência bolsonarista. Mesmo com o espectro da anistia a golpistas assombrando os trabalhos do Tribunal, o recebimento da denúncia patrocinada pelo PGR e o ritmo da instrução criminal indicaram a determinação da Corte em apurar e punir os que intentaram contra a democracia. E se liderar uma coalizão congressual de governo se mostrou uma tarefa inglória para Lula III, o presidente passou a ter como aliada a Corte Suprema. Esta, além de conduzir processos criminais contra seus principais opositores ou algozes, decidiu favoravelmente ao Executivo em matérias fiscais e tributárias, fustigando também o obscuro controle do Congresso sobre o orçamento federal, por meio de decisões do Ministro Flavio Dino (nomeado por Lula) impondo transparência e rastreabilidade na execução das emendas parlamentares.

Ainda que sinuoso e oscilante, o caminho percorrido pelo STF nas últimas décadas mostra como se trata de um Tribunal absorvido pelo sistema político (Dahl,

1957), com decisões que afetam e são afetadas pelas correlações de forças. Se hoje o Tribunal novamente avança em sua afirmação institucional, sem receio de grandes retaliações, a eventual eleição de um novo governo populista no futuro e/ou de uma maioria adversa no Senado produzirá pressões ainda maiores sobre ele. Terá a corte condições para novamente desempenhar o papel de dique de contenção do autoritarismo? Sem pretensões de prever o futuro, tal pergunta funciona como norteador para que se avaliem as consequências do papel exercido pela cúpula do Judiciário nessa conjuntura crítica, bem como de sua eventual consolidação para além do contexto conjuntural, estabelecendo um elemento estrutural da institucionalidade democrática brasileira.

A Figura 2 sintetiza os elementos da análise sobre o que se passou no âmbito do sistema de justiça.

Figura 2. Atores, instituições e processos no âmbito do sistema de justiça



Fonte: elaborado pelos autores, 2025.

IV. Federalismo

A estrutura federativa também foi afetada durante esse período de seguidas crises. A Constituição de 1988 estabeleceu um modelo de federalismo cooperativo, baseado em sistemas de políticas públicas e parcerias intergovernamentais, com predomínio de uma articulação entre a União e os municípios (Arretche, 2012; Bichir et al., 2020; Franzese & Abrucio, 2013). Esse modelo se caracteriza por heterogeneidades setoriais, com alguns âmbitos de cooperação mais desenvolvidos, como o do Sistema Único de Saúde (SUS), cuja institucionalização se consolidou paulatinamente desde 1988, e outros em estado precário, como o do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), criado apenas em 2018, pouco institucionalizado e contando com uma governança meramente formal. Apesar disso, a articulação cooperativa foi fortalecida continuamente ao longo de quase trinta anos (Abrucio et al., 2023; Silva et al., 2023), beneficiada pela estratégia incremental de diferentes governos, mais empenhados em consolidar, aprimorar e ampliar as políticas herdadas, do que as modificar por completo ou as desmantelar (como tentou Bolsonaro).

Contudo, a partir da breve presidência de Michel Temer, e especialmente durante o governo de Jair Bolsonaro, o federalismo cooperativo brasileiro não passou ileso à crise que afetou também os outros pilares institucionais erigidos desde a redemocratização. Uma dinâmica menos cooperativa e depois, já com o bolsonarismo, abertamente de confronto, estabeleceu-se entre o governo federal e os entes subnacionais da federação trina brasileira (em que os municípios também são entes federais autônomos) (Camporez, 2019; Zraick, 2021). Isso ficou mais evidente durante a pandemia da Covid-19, mas já ocorria desde 2019, com seguidos enfrentamentos entre o presidente da República e governadores de estado (Abrucio et al., 2020). Isso ocorreu no embate sobre os preços de combustíveis⁶, na falta de diálogo com os secretários estaduais de Educação⁷, no xingamento presidencial a governadores do Nordeste⁸, na desarticulação do braço municipal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁹, dentre outros contextos conflituosos (Abrucio et al., 2021).

O enfrentamento relacionado ao preço dos combustíveis e à tributação estadual incidente sobre eles fornece um exemplo paradigmático desse federalismo de confronto abraçado pelo bolsonarismo no governo. No final de 2019 e começo de 2020, o presidente passou a responsabilizar os governos estaduais pelos altos preços nos postos de abastecimento, exigindo dos estados que reduzissem a alíquota do ICMS sobre combustíveis e propondo até mesmo mudar a legislação para obrigar os governos estaduais a diminuir a tributação compulsoriamente.

A principal contenda na arena federativa, contudo, ocorreu durante a pandemia, já que o governo federal tentou impor aos entes subnacionais suas preferências em política sanitária – contrárias ao preconizado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pela esmagadora maioria da comunidade científica. Como observado na seção anterior deste artigo, o STF teve papel crucial nesse caso, ao declarar inconstitucional a Medida

⁶ Bolsonaro quer nova lei para forçar Estados a baixar ICMS sobre gasolina (2020). *Poder360*; *Bolsonaro sugere compensar alta do petróleo com redução de ICMS*. (2020). *Correio Braziliense*; Bolsonaro desafia governadores e diz que zera impostos sobre combustível se eles zerarem o ICMS (2020) *O Globo*.

⁷ “MEC não tem comando”, diz conselho de Estados. (2019) *Valor Econômico*. 27 mar.

⁸ Bolsonaro diz que fala sobre governadores de ‘paraíba’ foi crítica a Dino e Azevêdo (2019) *GI*.

⁹ Prefeitos reclamam da falta de repasse regular dos recursos da assistência social. *CNM* (2019) 28 fev.

Provisória 926/2020¹⁰, salvaguardando as competências concorrentes de estados e municípios para adotar medidas sanitárias. Isso exacerbou a animosidade em relação à corte por parte do presidente (Vieira, 2020) que, numa campanha de desinformação, adotou a narrativa de que o STF havia amarrado suas mãos, sendo que a ação da Corte visou, na verdade, desimpedir os entes estaduais de levarem adiante medidas necessárias contra a pandemia

Essa tentativa malsucedida de se sobrepor às autonomias dos entes subnacionais decorria da concepção do presidente e seu governo sobre como deveriam ser as relações intergovernamentais. Se, por um lado, Bolsonaro propalava desejar “Menos Brasília, Mais Brasil”, delegando aos governos estaduais e municipais muitas das obrigações que cabem à União, desresponsabilizando-se, por outro, tentava lhes impor sua própria agenda, numa lógica concentradora de poder condizente com seu autoritarismo. A essa peculiar e contraditória concepção, Abrucio e parceiros denominaram “federalismo bolsonarista” (Abrucio et al., 2020), um modelo baseado no confronto com os atores federativos, num caminho oposto ao federalismo cooperativo proposto em 1988 e com funcionamento mais pleno entre 1993 e 2014.

O fato é que o federalismo brasileiro, pelas ações dos governos subnacionais e a arbitragem do STF, desempenhou papel crucial na contenção das investidas autoritárias do governo Bolsonaro. Neste caso, não se verificaram mudanças institucionais formais (mesmo porque o projeto do federalismo bolsonarista malogrou), mas foram evidenciadas a capacidade de resistir e a resiliência das instituições, fazendo frente aos ataques desferidos pelo governo federal e, assim, funcionando como diques de contenção do projeto autoritário.

Mesmo sem a ocorrência de transformações estruturais da institucionalidade federativa, foi importante a atuação dos governos subnacionais em contraposição ao negacionismo do governo federal durante a pandemia, pois ensejou *aprendizado institucional*, reforçando a percepção dos atores políticos sobre seu efetivo poder no jogo federativo. Governadores atuaram como protagonistas na promoção de políticas sanitárias

¹⁰ Ministro assegura que estados, DF e municípios podem adotar medidas contra pandemia (2020a) *STF*. STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19 (2020b) *STF*.

capazes de compensar a inação (ou mesmo a sabotagem) do governo federal. Tal protagonismo ficou claro na atuação do governo paulista no apoio ao desenvolvimento de uma vacina pelo Instituto Butantã, bem como na articulação dos governadores nordestinos por meio do Consórcio Nordeste, entidade que se fortaleceu nessa conjuntura crítica.

O mesmo fenômeno de esvaziamento do papel de coordenação da União aconteceu no âmbito da política educacional, quando o Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a Undime (União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação) definiram o calendário letivo ante a inação do MEC, bem como na política climática, em que foram montados consórcios interestaduais para lidar com o tema, em contraponto ao negacionismo da política ambiental bolsonarista. Assim, a *politics* subnacional teve o duplo condão de assegurar as *policies* e defender a *polity*.

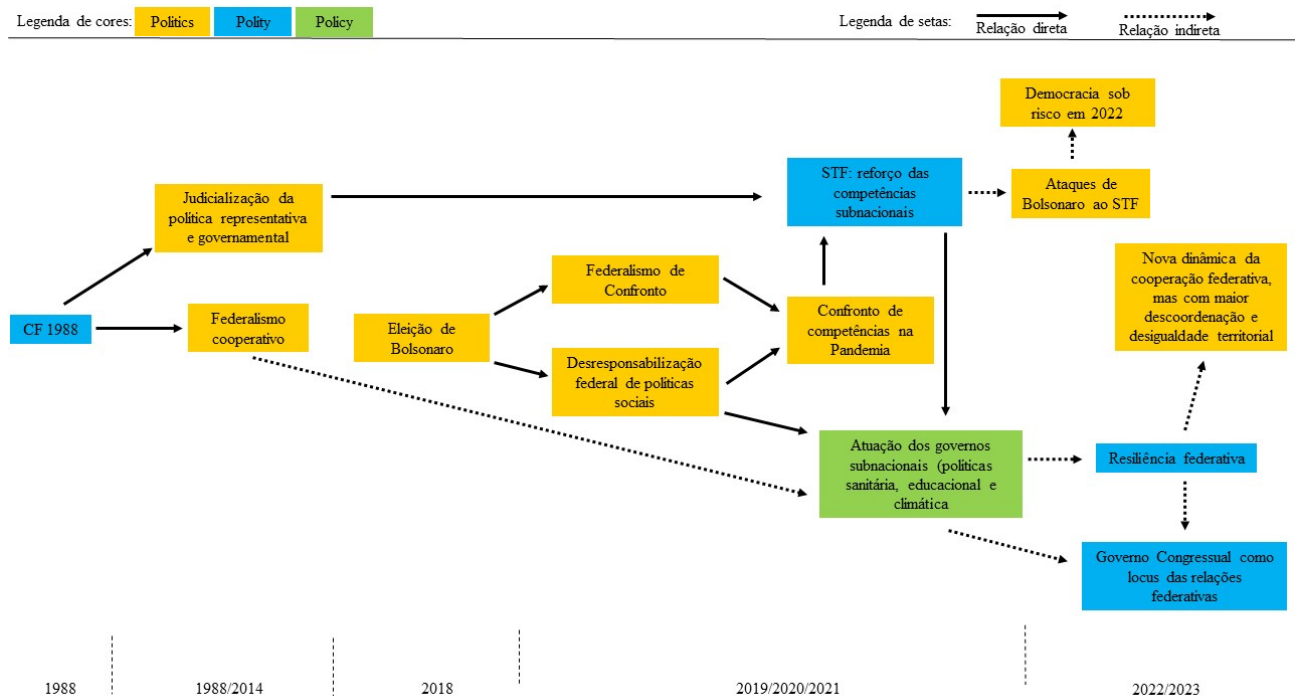
Isso teve consequências para além do quadriênio da presidência de Jair Bolsonaro, possibilitando a governos estaduais seguirem articulados – não à toa o governo Lula começou com o novo presidente entabulando um diálogo mais direto com os governos estaduais, buscando restabelecer a interlocução, truncada durante o mandato de seu antecessor. Ilustrativo da continuidade dessa interação no novo governo é o diálogo direto da Presidência com os governadores acerca da política de segurança pública – a despeito da resistência de alguns mandatários estaduais da direita radical às iniciativas federais. Outro caso exemplar é a criação de um pacto nacional pela alfabetização, em que a União atua junto a estados e municípios (Abrucio & Marques, 2025).

O federalismo cooperativo continua sendo um modelo adequado para produzir políticas públicas numa Federação que combina grande desigualdade territorial e de capacidades estatais locais, com forte descentralização das provisão dos serviços públicos (Grin & Abrucio, 2019). Entretanto, a destruição de algumas políticas e capacidades federais durante os governos Temer e, sobretudo, Bolsonaro, assim como a necessidade de os governos subnacionais reagirem à inação da União, construindo respostas coletivas com suas próprias pernas, gerou um novo imbricamento entre *polity*, *politics* e *policy*. A consequência desse processo, dado o risco de paralisia ou de criação de óbices às parcerias federativas, é a necessidade de o governo federal dividir mais o poder com estados e municípios, ou no mínimo dialogar mais profundamente com eles para os convencer no

jogo intergovernamental. A nova dinâmica das relações federativas respalda o argumento de fortalecimento do Congresso como locus no qual as relações entre União, Estados e Municípios são frequentemente pactuadas, reduzindo consideravelmente a autoridade presidencial também nesse *front*. Noutras, curtas palavras, para seguir operante, o federalismo cooperativo já não pode ser o mesmo do imediato pós-1988.

A Figura 3 sintetiza os elementos da análise sobre o que se passou no âmbito do federalismo.

Figura 3. Atores, instituições e processos no âmbito do federalismo



Fonte: elaborado pelos autores, 2025.

V. Discussão

A descrição dos processos envolvendo cada um dos três pilares institucionais permitiu observar mudanças de caráter estrutural (institucional) e conjuntural (comportamental) no funcionamento de cada um dos âmbitos e, sobretudo, na interação

entre eles, assim como a resiliência de instituições ao estresse produzido pelas transgressões e ataques promovidos pelo bolsonarismo.

As transformações estruturais foram claras no sistema de governo, com o estabelecimento de novas normas constitucionais relativas à política orçamentária, empoderando de modo perene o poder Legislativo e consolidando o governo congressional. As causas primeiras desses processos foram crises de relacionamento entre Executivo e Legislativo, produzidas pela (in)ação de presidentes que, por indisposição para transacionar (Rousseff) ou abdicação (Bolsonaro), deixaram de atuar no presidencialismo de coalizão em conformidade às exigências institucionais desse sistema de governo. Este requer dos presidentes um papel diligente como líderes de coalizões, coordenando-as, e cultivando o diálogo com parlamentares em geral e lideranças partidárias em especial. Pesaram igualmente os dois grandes escândalos de corrupção – Mensalão e Lava Jato – provocados pela atuação de órgãos de controle e que desestabilizaram o funcionamento das coalizões governistas centradas nos incentivos inerentes ao presidencialismo de coalizão. Se o primeiro não resultou na *debacle* do governo, o segundo abriu as portas para o segundo *impeachment* presidencial da nova República e a emergência de um movimento político antissistema.

As atividades que operaram como mecanismos causais das transformações no sistema de governo foram, primeiro, o não atendimento, pelos presidentes (ainda que por motivos distintos), às exigências institucionais das relações entre Executivo e Legislativo; segundo, o conseqüente avanço de lideranças partidárias e do Congresso sobre o espaço político desocupado, mobilizando a insatisfação de seus pares para modificar as normas orçamentárias, tanto com Rousseff (em 2015, EC 86) como com Bolsonaro (em 2019, ECs 100 e 105). Ou seja, a causa primeira da mudança institucional – as crises de relacionamento entre os poderes – não surgiu do acaso, mas de atividades de entidades concretas (presidentes e lideranças congressuais), agravadas pelas pressões externas advindas das ações dos órgãos de controle: a *politics* determinou a mudança da *polity*.

No sistema de justiça é possível identificar mudanças comportamentais dos atores, com novas estratégias de ação dentro do arcabouço institucional existente, ao mesmo tempo em que decisões judiciais visando transformar regras de *polity* passaram a ser também cada vez mais frequentes, no contexto dos grandes escândalos de corrupção.

Como vimos, o Mensalão abriu caminho para o ativismo judicial em duas frentes: na reforma das regras eleitorais e partidárias – como a instituição da fidelidade partidária por determinação judicial – e no manuseio do foro especial por prerrogativa de função como arena na qual o STF exerce controle da classe política (e cuja delimitação a própria Corte atualiza de tempos em tempos, redefinindo quem fica e quem sai da sua alça de mira).

A Lava Jato representou desafio maior ao STF, na medida em que se iniciou e transcorreu na maior parte do tempo na primeira instância de Curitiba; ao ponto de o Tribunal avaliar a operação em seus primórdios para, depois, pelas razões apontadas anteriormente, decretar sua falência e reversão quase total. Entre uma coisa e outra, o STF proibiu as doações empresariais de campanha, medida que levou a classe política a uma profunda reestruturação do financiamento de campanha e dos sistemas eleitoral e partidário brasileiro, desencadeando o processo de cartelização que descrevemos, envolvendo o fim das coligações e a adoção da cláusula de desempenho. Embora falemos em protagonismo do Judiciário, as mudanças da *polity* que alcançaram status constitucional refletem também as reações do Congresso, ainda que representem uma fuga para frente diante das decisões judiciais. Por outro lado, vale registrar que o STF, acossado pelas críticas ao que seria excesso de protagonismo por parte da corte, teve iniciativas de autocontenção e autorreforma, como as que visaram reforçar a colegialidade e reduzir o “monocratismo”.

Posteriormente, já com uma corte suprema nessa condição proeminente, advieram os ataques da ultradireita à democracia (inclusive ao próprio Tribunal), acarretando sua reação. Tais agressões foram a causa primeira desse segundo estágio de transformação. As atividades que operaram como mecanismos causais foram inquéritos abertos pelo STF para lidar com tal situação (fake news, atos antidemocráticos, golpe de Estado), bem como processos judiciais que deles se originaram. A PGR, então alinhada a Bolsonaro (Augusto Aras), foi uma entidade relevante neste contexto de uma forma peculiar: como ator passivo, sua omissão serviu de estímulo ao ativismo do STF e de um de seus ministros em especial, Alexandre de Moraes, que se ancorou nos trabalhos de uma equipe da Polícia Federal, emprestando-lhe também proteção contra as investidas do então presidente sobre a corporação.

Portanto, verifica-se um mesmo tipo de mecânica, no âmbito do sistema de justiça com a omissão do PGR e, no contexto do sistema de governo, com a indisposição para transacionar ou com a abdicação presidencial. Em ambas as situações, quando uma entidade deixa de desempenhar o papel requerido pela estrutura institucional, abre-se espaço para o avanço de outras entidades na mesma seara – o STF no sistema de justiça (com apoio excepcional da PF, contornando a PGR) e o Congresso no sistema de governo (avançando sobre a presidência enfraquecida). No caso do sistema de governo, o comportamento presidencial ensejou *mudança institucional*; no do sistema de justiça, a mudança *comportamental* dos juízes foi fundamental para assegurar a *resiliência* democrática. Nas duas situações a *politics* afetou a *polity*, seja transformando-a, seja preservando-a.

No caso do terceiro pilar, o federalismo, a transformação foi predominantemente de caráter comportamental e de aprendizado institucional (em vez de mudanças formais), caracterizando *resiliência institucional*. Divergências quanto ao relacionamento intergovernamental no campo das políticas públicas, principalmente no enfrentamento da pandemia, foram as causas primeiras. Diante das dificuldades impostas pelo Executivo federal populista nesses embates, governos subnacionais precisaram adotar estratégias de adaptação que lhes permitissem levar adiante suas responsabilidades governativas, implementar políticas públicas e preservar a autonomia federativa.

Durante a pandemia, isso foi evidenciado pela necessidade dos governadores estaduais de driblar o Executivo federal na determinação de medidas sanitárias e na aquisição de equipamentos e insumos hospitalares. Exemplos de atuação em contraposição à Presidência foram a compra de respiradores pelo Consórcio Nordeste e o estímulo à produção de uma vacina pelo governo de São Paulo. A decisão do STF, salvaguardando as competências sanitárias dos governos subnacionais frente à tentativa presidencial de os manietar, mostra que também a Corte Suprema foi entidade crucial neste âmbito. Essa adaptação dos governos subnacionais em contexto tão difícil propiciou resiliência e produziu um aprendizado que pode influenciar ações futuras. E, para que fique registrado, a experiência ainda evidenciou a importância da resiliência dos sistemas de políticas públicas – embora com variações significativas entre eles, como bem demonstraram, apenas a título de exemplos, a força do SUS, por um lado, e a fragilidade

da área ambiental, por outro. Aqui, a disputa em torno da *policy* afetou a *politics*, tendo como consequência a preservação da *polity* federativa.

O Quadro 1 sintetiza a análise.

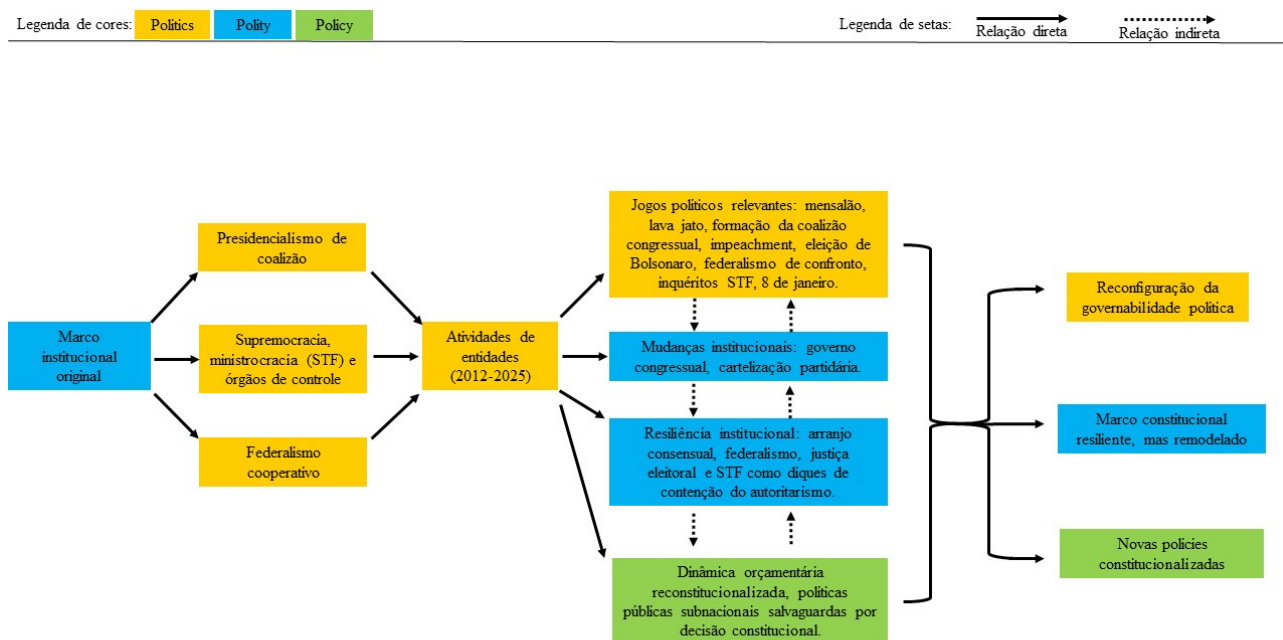
Quadro 1. Quadro analítico: *process tracing* das mudanças políticas e resiliência democrática

Pilar Institucional	Mudança ou Resiliência (efeito/resultado)	Causas primeiras	Mecanismos Causais	
			Entidades (atores e instituições)	Atividades
Sistema de Governo	Mudança: Ganho de controle congressual sobre orçamento (institucional/ <i>polity</i>)	Crises de relacionamento entre Executivo e Legislativo e grandes escândalos de corrupção	Presidentes sem força parlamentar (Rousseff e Bolsonaro); lideranças partidárias e do Congresso; órgãos de controle	Indisposição para transacionar com o Legislativo e mau gerenciamento da coalizão (Rousseff); descarte da construção de uma coalizão e abdicação (Bolsonaro); Ações dos órgãos de controle e, em resposta, articulação do impeachment de Rousseff como reação à Lava Jato
	Mudança: Governo Congressional (institucional/ <i>polity</i>)		Presidentes das Casas do Congresso, relator do orçamento, líderes partidários	Alteração das normas constitucionais relativas a emendas orçamentárias, empoderando o Congresso
Sistema de Justiça	Mudança: Ganho de protagonismo do STF (comportamental/ <i>politics</i> e constitucional/ <i>polity</i>)	Reforma Constitucional de 2004; Escândalos de Corrupção (Mensalão e Lava Jato)	STF, PGR e órgãos de controle	Processo do Mensalão no STF; Intervenções do STF e TSE nas regras eleitorais e partidárias; Atuação do STF na Lava Jato
	Resiliência: Atuação como contenção ao autoritarismo	Ataques à democracia por	STF; PGR (como ator passivo) e PF	Reação judicial aos ataques: inquéritos das fake news, atos

	(comportamental/ <i>politics</i>)	líder populista e ativistas	(como braço das investigações)	antidemocráticos, golpe de Estado e seus respectivos processos
	Mudança: Emenda Regimental 58/2022 (institucional/ <i>polity</i>)	Questionamento da legitimidade do STF pelo individualismo exacerbado de seus membros	Críticos: classe política de um modo geral, imprensa, academia; Presidente do STF (Rosa Weber)	Reforma institucional do funcionamento do STF para minimizar individualismo
Federalismo	Resiliência: Adaptação, Políticas Alternativas; Aprendizado institucional (comportamental/ <i>politics/policy</i>)	Pandemia, custos dos combustíveis, política educacional, reação às mudanças climáticas	Governadores, Executivo Federal, STF, municípios, consórcios interestaduais	Desresponsabilização do governo federal quanto às políticas sociais; Conflito sobre gestão da pandemia, conflito sobre tributação dos combustíveis, regulação da educação básica, política climática

Fonte: elaborado pelos autores, 2025.

A Figura 4 sintetiza os principais elementos apresentados no Quadro analítico e que estruturam a análise geral sobre mudança e resiliência institucional da democracia brasileira no período 2012-2025.

Figura 4. Mudança e resiliência institucional da democracia brasileira (2012-2025)

Fonte: elaborado pelos autores, 2025.

VI. Conclusão

Neste artigo, tratamos das transformações e da resiliência das instituições democráticas brasileiras especialmente entre 2012 e 2025. A análise foi estruturada focando em três pilares centrais: o sistema de governo presidencialista multipartidário, o sistema de justiça e o federalismo. Abordamos as mudanças institucionais e os desafios enfrentados no âmbito de cada um desses pilares, evidenciando a relação complexa e interdependente entre política, instituições e políticas públicas (*politics, polity e policy*), por meio da qual cada uma dessas dimensões transformou as demais em diferentes contextos.

Nossa intenção foi, primeiro, contribuir para uma compreensão mais aprofundada das vicissitudes da democracia brasileira a partir de 2012. Em segundo lugar, a análise aqui realizada oferece insights para o estudo de outros casos de regimes democráticos em que fenômenos similares se verificam, pois a capacidade de adaptação e resistência das

instituições brasileiras serve como referência para a compreensão de outras poliarquias que enfrentam desafios semelhantes, com sua institucionalidade democrática submetida a estresse devido à ação de governantes iliberais. A experiência brasileira mostra que, apesar de muitos problemas, a democracia do país tem o que ensinar. A experiência brasileira não é apenas um caso de estudo, mas um laboratório para repensar a relação entre instituições e democracia em contextos de polarização e incerteza.

No caso aqui analisado, mudanças institucionais – formais ou decorrentes de aprendizado por parte dos atores – decorreram de respostas dos atores políticos a crises e a oportunidades suscitadas por elas, redefinindo equilíbrios de poder e a forma de governança. A resiliência das instituições democráticas brasileiras foi evidenciada pela adaptabilidade e resistência aos desafios, mesmo em contextos de crise profunda e com atores poderosos claramente motivados a romper a institucionalidade democrática. Fica evidente que a resiliência democrática no Brasil dependeu da atuação conjunta (embora nem sempre coordenada) de diferentes atores institucionais, incluindo o Legislativo, o Judiciário e os governos subnacionais.

O esforço de salvaguardar o regime democrático frente a um conjunto de fatores endógenos e exógenos que abalaram o sistema político na última década, deixou marcas indelévels de transformação da *polity* democrática desenhada em 1988 e que seguirão desafiando a governabilidade política do país.

A primeira delas é o fortalecimento do Congresso Nacional, especialmente mediante o controle orçamentário (emendas impositivas e “orçamento secreto”), que alterou estruturalmente o equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo, pondo em questão o futuro do sistema de governo no país. O que era um presidencialismo com predominância do Executivo se transformou num *governo congressional*, no qual o Legislativo ganhou protagonismo duradouro e a centralização da dinâmica parlamentar que antes atendia aos interesses do presidente hoje contribui para que o Congresso governe a si mesmo. Embora resultante de conjunturas políticas adversas e presidentes que não controlaram suas coalizões ou abdicaram delas (Rousseff e Bolsonaro), esse fenômeno tem efeitos duradouros, pois acarretou mudanças institucionais que condicionam futuras estratégias de governança.

Além disso, o STF emergiu como ator central na defesa da democracia durante o governo Bolsonaro, depois de ter contribuído para a desestabilização do sistema político que permitiu sua ascensão. Esse tipo de protagonismo judicial trouxe consigo desafios, como a erosão da legitimidade do Judiciário por meio da *armadilha populista*, em que a atuação da corte frente a escândalos de corrupção ou sua reação a transgressões encetadas pelo Executivo alimentou narrativas de politização e partidarismo da Justiça. A pergunta que permanece é: até que ponto essa preeminência é sustentável num contexto democrático, e como conciliar protagonismo judicial com *accountability* e autocontenção? Sinal de que o futuro parece aberto e incerto é o crescente volume de propostas legislativas voltadas a remodelar a corte suprema, da forma de indicação de seus ministros ao compliance de suas decisões, passando pelas regras que presidem seu funcionamento interno.

Por fim, o federalismo cooperativo foi desafiado pelo confronto aberto entre União e entes subnacionais antes da e durante a pandemia, revelando tanto fragilidades (como na descoordenação em políticas educacionais e ambientais, por exemplo) quanto capacidades resilientes (como na articulação do Consórcio Nordeste e na capacidade de o SUS resistir ao negacionismo bolsonarista). A experiência recente sugere que o federalismo brasileiro garante salvaguardas para a autonomia subnacional (Abrucio et al., 2023), que pode ser um antídoto contra centralismos autoritários, mas também expõe a necessidade de mecanismos mais sólidos de cooperação intergovernamental, pois governos subnacionais buscarão maior protagonismo nos processos de coordenação federativa, sem que, contudo, o Governo Federal perca seu papel redistributivo.

De forma resumida, pode-se concluir que, de agora em diante, será preciso reconstruir as relações e o diálogo entre União, estados e municípios, de modo a assegurar o funcionamento de um novo federalismo cooperativo, fortalecendo a coordenação em setores onde não havia (como Segurança Pública e Meio Ambiente) e criando caminhos de articulação na área social, dando maior protagonismo aos governos estaduais. O Governo Federal terá de compartilhar mais o poder, porém será fundamental para evitar a descoordenação entre os entes (e dentro das políticas), assim como para reduzir desigualdades territoriais. Além disso, novos desafios se colocam ao federalismo, como

a agenda da governança colaborativa e multinível, como fica claro nas áreas que necessitam de maior intersectorialidade, como a Primeira Infância e a Mudança Climática.

A originalidade e principal contribuição deste trabalho ao estudo comparado das democracias em contexto de desestabilização residem em interpretar os efeitos da crise política a partir de uma abordagem integrada entre *polity*, *politics* e *policy*. Em vez de tomar essas dimensões como hierarquicamente dispostas ou como variáveis exógenas umas às outras, o artigo propõe compreendê-las como instâncias interdependentes e mutuamente constitutivas. A crise brasileira mostrou que não apenas a política influencia as instituições, mas que as instituições também condicionam os jogos políticos e que a definição de políticas públicas, bem como a disputa em torno delas, podem, por sua vez, retroalimentar e alterar os arranjos institucionais e os padrões de interação entre atores. Essa compreensão exige que se vá além das explicações unidimensionais e se observe a multiplicidade de causalidades e efeitos cruzados que moldam o funcionamento de sistemas democráticos sob estresse. A contribuição do caso brasileiro à política comparada passa decisivamente pela forma como aqui, *polity*, *politics* e *policy* interagem em períodos de estabilidade mas também de crises de regime.

Desse modo, ao propor esse modelo explicativo, o artigo contribui para enriquecer os estudos comparados sobre crises democráticas, oferecendo uma chave interpretativa capaz de lidar com diferentes graus de transformação institucional, seja por ruptura, adaptação ou resiliência. A partir da análise da democracia brasileira entre 2012 e 2025, demonstrou-se como interações entre atores, instituições e políticas públicas foram capazes de produzir respostas variadas à crise, ora aprofundando o desgaste institucional, ora ativando mecanismos de contenção e recomposição. Tal perspectiva oferece um instrumental analítico fértil para compreender não apenas o caso brasileiro, mas que replicado pode ser útil para a análise comparada de outras experiências contemporâneas em que as democracias são postas à prova em múltiplos níveis e em diferentes graus de intensidade.

O período analisado representou, em suma, importantes transformações na governabilidade política brasileira, com deslocamentos significativos nos âmbitos do sistema de governo, de justiça e do federalismo. Se o predomínio do presidencialismo de coalizão cedeu lugar a presidências enfraquecidas ou que abdicaram do antigo padrão de

governança (uma até cogitando a ruptura institucional), vale destacar que a resiliência democrática repousou no arranjo consensual adotado pelo modelo constitucional de 1988, mas que permaneceu em plano secundário e menos crucial para a democracia durante o período de presidências fortes e bem sucedidas. Foi assim que o regime democrático, construído por décadas no período pós-1988 mostrou-se resiliente e sobreviveu às tentativas arquitetadas pelo presidente Bolsonaro, de erosão democrática e, ao fim, de um golpe de Estado.

Por outro lado, houve alterações institucionais, nos comportamentos políticos dominantes e em padrões de políticas públicas. Nas áreas orçamentária e de funcionamento dos sistemas eleitoral e partidário, tais mudanças foram elevadas à dimensão constitucional por via do emendamento, mas também do controle de constitucionalidade pela corte suprema do país, escalando rodadas sucessivas envolvendo *politics, policy e polity*, conforme restou demonstrado na análise desenvolvida neste artigo. Dessas mudanças, contudo, não se pode dizer que geraram um paradigma estável como o Brasil teve, principalmente, entre 1993 e 2012. Neste novo cenário, instabilidades no sistema político têm afetado fortemente o Governo Lula III, restando saber se a reação a condutas autoritárias e antissistêmicas, que continuam presentes, mobilizadas pela ultradireita (inclusive com alianças internacionais), será capaz de gerar uma nova institucionalidade e garantir a governabilidade democrática brasileira nos próximos anos.

Declaração de contribuição de autoria

Os autores contribuíram igualmente em todas as etapas da pesquisa: Conceituação, Metodologia, Curadoria de Dados, Análise formal, Investigação, Redação — Rascunho original, Redação — Revisão e edição, Visualização e Supervisão.

Declaração de conflito de interesse

Os autores declaram que não possuem qualquer conflito de interesse que possa ter influenciado a elaboração deste artigo.

Declaração de disponibilidade dos dados da pesquisa

Os dados estão disponíveis no corpo do artigo.

Financiamento

Os autores Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Arantes agradecem ao CNPq pelas bolsas de Produtividade em Pesquisa, processos No. 309914/2018-3 e No. 312888/2025-2, respectivamente. Os autores agradecem a CAPES/PROEX e ao PPG Ciência Política da Universidade de São Paulo pelo apoio financeiro ao pagamento da taxa de publicação (APC), e ao FGV EAESP Pesquisa pelo financiamento (Cláudio Gonçalves Couto e Fernando Luiz Abrucio).

Declaração de uso de IA

Todas as ideias e argumentos apresentados neste artigo foram elaborados pelos autores, sem o uso de ferramentas de IA. A tradução do texto para o inglês foi feita, por meio da ferramenta Deepl e depois revisada pelos autores.

Cláudio Gonçalves Couto (claudio.couto@fgv.br) é doutor em Ciência Política pela USP e professor do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP.

Rogério Bastos Arantes (rarantes@usp.br) é doutor em Ciência Política pela USP e professor do Departamento de Ciência Política da USP

Fernando Luiz Abrucio (fernando.abrucio@fgv.br) é doutor em Ciência Política pela USP e professor do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP.

Referências

- Abrucio, F.L. (2021) Bolsonarismo e educação: quando a meta é desconstruir uma política pública. In: L. Avritzer, F. Kerche & M. Marona (eds.) *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Editora Autêntica, pp. 255-270.
- Abrucio, F.L. & Marques, F.C. Os desafios do MEC no governo Lula 3: quando reconstruir não é voltar ao mesmo ponto. In: F. Kerche & M. Marona (eds.). *Governo Lula 3: reconstrução democrática e impasses políticos*. Belo Horizonte: Editora Autêntica, pp. 265-278.
- Abrucio, F.L., Grin, E.J. & Segatto, C.I. (2021) Brazilian federalism in the pandemic. In: G. Peters, E.J. Grin & F.L. Abrucio (eds.) *American Federal Systems and Covid-19: Responses to a Complex Intergovernmental Problem*. Emerald Publishing, pp. 63-88.

- Abrucio, F.L., Grin, E.J., Franzese, C. et al. (2020) Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54(4), pp. 663–677.
- Abrucio, F.L., Segatto, C.I & Silva, A.L.N. (2023) Sistemas nacionales de política social en Brasil y salvaguardas federativas. In: J. Mendoza Ruiz & E.J. Grin (eds.) *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: relaciones, límites y contrapesos*. Córdoba: Editorial Universidad Nacional de Córdoba, pp. 283-316.
- Almeida, A. (2020) *Relações executivo- legislativo e governabilidade à luz da crise da Covid-19*. Nota Técnica n. 34. Brasília: IPEA. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=1db9a307-b73d-4d3d-83d6-2e9da5ec5086>. Acesso em: 13 out. 2025.
- Amorim Neto, O. (2000) Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, (43)3, pp. 479–519. DOI: 10.1590/S0011-52582000000300003
- Amorim Neto, O., Cox, G.W. & McCubbins, M.D. (2002) Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, 55, pp. 550–578.
- Arantes, R. (2015) Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. *Desacatos*, 49, pp. 28–47.
- Arantes, R.B. (1997) *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, EDUC, FAPESP.
- Arantes, R.B. (1999) Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(39), pp. 83–102. DOI: 10.1590/S0102-69091999000100005
- Arantes, R.B. (2002) *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, EDUC, FAPESP.
- Arantes, R.B. (2007) Ministério Público na fronteira entre a justiça e a política. *Justitia*, 64(197), pp. 325-335.
- Arantes, R.B. (2011a) Polícia Federal e construção institucional. In: F. Filgueiras & L. Avritzer (eds.) *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 99–132.
- Arantes, R.B. (2011b) The federal police and the Ministério Público. In: T. Power & M. Taylor (eds.) *Corruption and democracy in Brazil*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 184–217.
- Arantes, R.B. (2018) Mensalão: um crime sem autor? In: M.C. Marona & A. Del Rio (eds.) *Justiça no Brasil: às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes Editores, pp. 338–389.
- Arantes, R.B. (2019) Ministério Público, política e políticas públicas. In: V.E. de Oliveira (ed.) *Judicialização de políticas públicas no Brasil*, Rio de Janeiro: Scielo Editora-Fiocruz, pp. 95–122.

- Arantes, R.B. (2021) Polícia Federal: entre a justiça e a política. In: M.A. RUEDIGER & R.S. LIMA (eds.) *Segurança pública após 1988: história de uma construção inacabada*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, pp. 95–136.
- Arantes, R.B. & Couto, C.G. (2010) Construção democrática e modelos de Constituição. *Dados*, 53(3), pp. 545-585.
- Arantes, R.B. & Kerche, F. (1999) Judiciário e democracia no Brasil. *Novos Estudos*, 54, pp. 27-41.
- Arantes, R.B. (2015) Judiciário: entre a justiça e a política. In: L. Avelar & A.O. Cintra. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, pp. 81-117.
- Arguelhes, D.W. & Ribeiro, L.M. (2018) Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, 37, pp. 13–32.
- Arguelhes, D.W., Leandro, E. & Ribeiro, M. (2016) Criatura e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. *Revista Direito GV*, 12(2), pp. 405–440.
- Armani, G.F. (2023) *Controle judicial de mandatos: Supremo Tribunal Federal e parlamentares federais (1988-2022)*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Arretche, M. (2012) *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz; FGV Editora.
- Avritzer, L. (2020) *Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro*. São Paulo: Todavia.
- Barbon, J., Santos, N. & Pretto, N. (2025) Senadores têm mais verbas em emendas do que 44% das cidades brasileiras. *Folha de S.Paulo*. São Paulo, 16 ago. 2025. Available in: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/08/senadores-tem-mais-verbas-em-emendas-do-que-44-das-cidades-brasileiras.shtml>> Acesso em: 18 ago. 2025.
- Barboza, E.M.D.Q. & Kozicki, K. (2012) Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, 8(1), pp. 59–85.
- Bard, L. & Mair, P. (2010) Os parâmetros dos sistemas partidários. *Revista Brasileira De Ciência Política*, (4), pp. 227–253.
- BCB (s.d) *What is Pix?*. Acesso em: https://www.bcb.gov.br/en/financialstability/pix_en. Acesso em: 13 out. 2025.
- Beach, D. (2020) Process tracing methods. In: C. Wagemann, A. Goerres & M.B. Siewert. *Handbuch Methoden der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, pp. 699-719.
- Beach, D. & Pedersen, R.B. (2019) *Process-tracing methods: foundations and Guidelines*. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bertholini, F. & Pereira, C. (2017) Pagando o preço de governar: custos de gerência de

- coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 51(4), pp. 528–550. DOI: 10.1590/0034-7612154969
- Bichir, R., Simoni Junior, S. & Pereira, G. (2020) Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(102), e3510207.
- Bolsonaro diz que fala sobre governadores de ‘paraíba’ foi crítica a Dino e Azevêdo (2019) *GI*, 20 jul. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/20/bolsonaro-diz-que-fala-sobre-governadores-de-paraiba-foi-critica-a-dino-e-azevedo.ghtml>. Acesso em: 20 de maio 2025.
- Bolsonaro quer nova lei para forçar Estados a baixar ICMS sobre gasolina (2020). *Poder360*, 2 de fev. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-quer-nova-lei-para-forcar-estados-a-baixar-icms-sobre-gasolina/>. Acesso em: 28 jan. 2025.
- Bolsonaro sugere compensar alta do petróleo com redução de ICMS (2020) *Correio Braziliense*, 4 jan. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/01/04/internas_economia,818294/bolsonaro-sugere-compensar-alta-do-petroleo-com-reducao-de-icms.shtml. Acesso em: 28 jan. 2025.
- Bottino, T. (2016) Colaboração premiada e incentivos à cooperação no processo penal: uma análise crítica dos acordos firmados na “Operação Lava Jato”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, (122), pp. 359–390.
- Câmara dos Deputados, 2016 (17 apr.) PLENÁRIO - Votação do pedido de impeachment da presidente Dilma Rousseff. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=V-u2jD7W3yU>. Acesso em: 13 oct. 2025.
- Camporez, P. (2019) Bolsonaro condiciona verba ao Nordeste a reconhecimento de governadores *UOL*, 5 ago. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/08/05/bolsonaro-condiciona-verba-ao-nordeste-a-reconhecimento-de-governadores.htm>. Acesso em: 28 jan. 2025.
- Carvalho, E. & Leitão, N. (2010) O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista DIREITO GV*, 6(2), pp. 399–422.
- Colomer, J.M. & Negretto, G.L. (2005) Can presidentialism work like parliamentarism? *Government and Opposition*, 40(1), pp. 60–89.
- Couto C.G. (2021) Do governo-movimento ao pacto militar-fisiológico. In: L. Avritzer, M. Marona, & F. Kerche (eds.) *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, pp. 35–49.

- Couto C.G. (2025) Lula 3: presidencialismo de coalizão em tempos de governo congressual. In: F. Kerche & M. Marona (eds.) *Governo Lula 3: reconstrução democrática e impasses políticos*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, pp. 37–51.
- Couto, C.G. (2018) Entre a ruptura e a continuidade. *Revista Helena*, 7, pp. 20–35.
- Couto, C.G. (2020a) La ultraderecha llega al poder – una evaluación del gobierno de Bolsonaro. In: C. Gerardo & F. Mayorga (eds.) *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina: enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, pp. 93–113.
- Couto, C.G. (2020b) Bolsonaro e o presidencialismo de desarrumação. *Estadão*. São Paulo, 23 mar. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/bolsonaro-e-o-presidencialismo-de-desarrumacao/>>. Acesso em: 13 oct. 2025.
- Couto, C.G. (2021a) Eleição Câmara e Senado: quando o rabo abana o cachorro, ou a eterna volta do Centrao que nunca se foi. *El País Brasil*, 2 feb. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-02-03/quando-o-rabo-abana-o-cachorro-ou-a-eterna-volta-do-centrao-que-nunca-se-foi.html#?prm=copy_link>. Acesso em: 13 oct. 2025.
- Couto, C.G. (2021b) Do governo-movimento ao pacto militar-fisiológico. In: L. Avritzer, F. Kerche & M. Marona (eds.) *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, pp. 35–50.
- Couto, C.G. (2023a) A necessidade de um governo de reconstrução nacional. *Interesse Nacional*, 16(60), pp. 11–19.
- Couto, C.G. (2023b) Bolsonaro’s Brazil: a democracy under stress. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 28, e89859. DOI: 10.12660/cgpc.v28.89859.84598
- Couto, C.G. & Abrucio, F.L. (2025) Bolsonaro’s governance model: movement-government against public policies. *Open Journal of Social Sciences*, 13(1), pp. 419–438. DOI: 10.4236/JSS.2025.131026
- Couto, C.G. & Arantes, R.B. (2006) Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(61), pp. 41-62. DOI: [10.1590/S0102-69092006000200003](https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000200003).
- Couto, C.G. & Oliveira, V.E. de. (2019) Politização da justiça: atores judiciais têm agendas próprias? *Cadernos Adenauer*, 20(1), pp. 139–160.
- Couto, C.G. (2023) O Brasil de Bolsonaro: uma democracia sob estresse. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 28, e89859.
- Dahl, R.A. (1957) Decision-making in a Democracy: the Supreme Court as a national policy-Maker. *Journal of Public Law*, 6, pp. 279-295.
- Datafolha: Cai confiança da população nas instituições e nos três Poderes (2021). *Folha de S.Paulo*, 24 set. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/datafolha-cai-confianca-da-populacao-nas-instituicoes-e-nos-tres-poderes.shtml>>. Acesso em: 29 jan. 2025.

- Desposato, S.W., Ingram, M.C. & Lannes, O.P. (2014) Power, composition and decision making: the behavioral consequences of institutional reform on Brazil's Supremo Tribunal Federal. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 31(3), pp. 534-567. DOI: 10.1093/jleo/ewu018
- Em gravação, Jucá sugere “pacto” para barrar a Lava Jato, diz jornal. *GI*, 26 de mai. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/05/em-gravacao-juca-sugere-pacto-para-deter-lava-jato-diz-jornal.html>>. Acesso em: 13 oct. 2025.
- Emenda Constitucional 86, do Orçamento impositivo, será promulgada nesta terça (2015) *Senado Notícias*. Brasília, 13 mar. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/03/13/emenda-constitucional-86-do-orcamento-impositivo-sera-promulgada-na-terca>>. Acesso em: 24 oct. 2024.
- Falcão, J. & Oliveira, F.L. (2013) O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 88(88), pp. 429–469.
- Fernandes, L. (2018) Temer oficializa primeiro militar no comando do Ministério da Defesa. *O Globo*. Rio de Janeiro, 13 jun. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/temer-oficializa-primeiro-militar-no-comando-do-ministerio-da-defesa-22776031>>. Acesso em: 20 mai. 2025.
- Figueiredo, A. & Limongi, F. (1999) *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Figueiredo, A.C. & Limongi, F. (2007) Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: C.R. Melo (ed.) *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, pp. 147–198.
- Fontainha, F.C. & Lima, A.E.C. (2020) Judiciário e crise política no Brasil hoje: do mensalão à Lava Jato. *Revista da Associação dos Antigos Alunos de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro*, 1(1), pp. 1-25. DOI: [10.13140/RG.2.2.30607.61607](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.30607.61607)
- Franzese, C. & Abrucio, F.L. (2013) Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: G. Hochman, & C.A.P. de Faria (eds.) *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. pp. 361–386.
- Glezer, R. & Vieira, O.V. (2024) A supremocracia desafiada. *REI – Revista de Estudos Institucionais*, 10(2), pp. 248–269.
- Grin, E.J. & Abrucio, F.L. (2019). *Governos locais: uma leitura introdutória*. Brasília: Enap.
- Gullino, D. (2020) Bolsonaro desafia governadores e diz que zera impostos sobre combustível se eles zerarem o ICMS. *O Globo*, Rio de Janeiro, 5 fev. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-desafia>>

- governadores-diz-que-zera-impostos-sobre-combustivel-se-eles-zerarem-icms-24230370>. Acesso em: 28 jan. 2025.
- Herzog, L.B. (2025) *O jogo da regra: fidelidade partidária e interações judiciário-legislativo no Brasil*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo. DOI: 10.11606/D.8.2024.tde-13032025-164730
- Jiménez, C. (2017) “Enquanto houver bambu, vai ter flecha”, diz Janot, sobre ele na PGR até setembro. *El País Brasil*, 2 de jul. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/01/politica/1498929668_859837.html>. Acesso em: 17 out. 2025.
- Jubé, A., Pupo, F. & Peres, B. (2016) Temer recebe em 90 dias mais congressistas que Dilma em 5 anos. *Valor Econômico*. São Paulo, 15 ago. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/08/15/temer-recebe-em-90-dias-mais-congressistas-que-dilma-em-5-anos.ghtml>>. Acesso em: 24 oct. 2024.
- Katz, R.S. & Mair, P. (1995) Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), pp. 5–28. DOI: 10.1177/1354068895001001001
- Kerche, F. (2007) Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, 50(2), pp. 259–279.
- Koerner, A. & Freitas, L.B. (2013) O Supremo na constituinte e a constituinte no Supremo. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, 88, pp. 141–184.
- Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018) *Como as democracias morrem*. São Paulo: Zahar.
- Lijphart, A. (2012) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lima, L. de & Ferraz, R. (2025) “Somos uma máquina”, diz Antonio Rueda, líder da União Progressista. *VEJ*. São Paulo, 23 mai. Disponível em: <<https://veja.apr.com.br/paginas-amarelas/somos-uma-maquina-diz-antonio-rueda-lider-da-uniao-progressista/>>. Acesso em: 26 mai. 2025.
- Limongi, F. (2006) Democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – CEBRAP*, (76), pp. 17–41.
- Limongi, F. (2023) *Operação impeachment: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato*. Belo Horizonte: Todavia.
- Limongi, F. & Figueiredo, A. (2005) Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, 48(4), pp. 737–776.
- Limongi, F. & Figueiredo, A.C. (2017) A crise atual e o debate institucional. *Novos estudos CEBRAP*, 36(3), pp. 79–97.
- Lisboa, V. (2018) Temer nomeia general Braga Netto interventor na segurança pública do Rio. *Agência Brasil*. Brasília, 16 fev. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-02/temer-nomeia>>

- [general-braga-netto-interventor-na-seguranca-publica-do-rio](#)>. Acesso em: 20 mai. 2025.
- Lowi, T.J. (2015) *Arenas of Power*. New York: Routledge.
- Lynch, C. & Cassimiro, P.H. (2022) *O Populismo reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo*. São Paulo: Editora Contracorrente.
- Mahoney, J. (2012) The logic of process tracing tests in the social sciences. *Sociological Methods and Research*, 41(4), pp. 570–597.
- Marchetti, V. (2015) Justiça e competição eleitoral. Santo André: Editora UFABC.
- Marchetti, V. & Cortez, R. (2009) A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Opinião Pública*, 15(2), pp. 422–450. DOI: [10.1590/S0104-62762009000200006](https://doi.org/10.1590/S0104-62762009000200006)
- Marona, M. & Kerche, F. (2021) From the Banestado case to Operation Car Wash: building an anti-corruption institutional framework in Brazil. *Dados: revista de ciências sociais*, 64, e20190240.
- Melo, M.A & Pereira, C. (2024) Por que a democracia brasileira não morreu? São Paulo: Companhia das Letras.
- Ministro assegura que estados, DF e municípios podem adotar medidas contra pandemia (2020a) *STF*. Brasília, 16 abr. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441075&ori=1>>. Acesso em: 28 jan. 2025.
- Monteiro, S. (2022) Governança orçamentária: orçamento secreto. *Revista Conjuntura Econômica*, 76(12), pp. 3037.
- Mudde, C. (2017) Populism: an ideational approach. In: C.R. Kaltwasser, P.A. Taggart & P.O. Espejo et al. (eds.) *The Oxford Handbook of Populism*. New York: Oxford University Press. pp. 27–47.
- Neiva, P.R.P. (2011) Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), pp. 183–196. DOI: [10.1590/S0104-44782011000200013](https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200013)
- Oliveira, L.H. da S. (2014) *O veto após a resolução no 1, de 2013, do Congresso Nacional*. Monografia. Instituto Legislativo Brasileiro: Brasília, DF. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/513276>>. Acesso em: 30 mai. 2025.
- Oliveira, V.E. de (2005) Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? *Dados*, 48(3), pp. 559–686.
- Orçamento impositivo para emenda de bancada é promulgado pelo Congresso (2019) *Senado Notícias*. Brasília, 26 jun. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/26/orcamento-impositivo-para-emenda-de-bancada-e-promulgado-pelo-congresso>>. Acesso em: 29 out. 2024.

- Passarelli, H. (2019) “MEC não tem comando”, diz conselho de Estados. *Valor Econômico*. São Paulo, 27 mar. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/03/27/mec-nao-tem-comando-diz-conselho-de-estados.ghtml>>. Acesso em: 20 mai. 2025.
- Pereira, C. & Mueller, B. (2002) Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, 45(2), pp. 265–301.
- Pereira, C. & Mueller, B. (2003) Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, 46(4), pp. 735–771.
- Pereira, P.H.R. (2024) Novas instituições, novos vetos? Barganha de vetos, mudança institucional e fortalecimento das legislaturas no Presidencialismo de Coalizão. In: *XIV Seminário Discente do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da USP*. São Paulo.
- Perissinotto, R. (2024) QCA e Process Tracing: conectando Ciência Política e História. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 39, pp. 1–18.
- Prefeitos reclamam da falta de repasse regular dos recursos da assistência social (2019) *Confederação Nacional de Municípios*. Brasília, 28 fev. Disponível em: <<https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/prefeitos-reclamam-da-falta-de-repasse-regular-dos-recursos-da-assistencia-social>>. Acesso em: 20 mai. 2025.
- Recondo, F. & Weber, L. (2019) *Os onze: O STF, seus bastidores e suas crises*. São Paulo: Companhia das Letras.
- “Um grande marco”, diz Gilmar Mendes sobre mudanças no STF. *Veja*. São Paulo, 27 de dez. Disponível em: <<https://veja.apr.com.br/coluna/maquiavel/um-grande-marco-diz-gilmar-mendes-sobre-mudancas-no-stf/>>. Acesso em: 1 jun. 2025.
- Rennó L. & Sassi I. (2025) Lula e a ‘terra incógnita’: a relação Executivo-Legislativo no Brasil sob nova égide institucional. In: Kerche, F & Marona, M. (org.) *Governo Lula 3: Reconstrução Democrática e Impasses Políticos*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, pp. 91–100.
- Rennó, L. (2010) Executive-legislative relations in Brazil: is 2009 the first year of the rest of our lives? *Revista de Ciência Política*, 30(2). pp. 213-230. DOI: /10.4067/S0718-090X2010000200003
- Rodrigues, F.A. (2020) *Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça*. São Paulo: Martins Fontes.
- Silva, A.L.N., Segatto, C.I. & Abrucio, F.L. et al. (2023) Criação, difusão e aprendizados dos sistemas nacionais de políticas públicas: os caminhos heterogêneos do SNRH, SUAS e SUSP. *Administração Pública e Gestão Social*, 15(1), pp. 1–18.
- STF (2022) *Emenda regimental nº 58*, de 19 de dezembro de 2022. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, 19 dec. Disponível em: <<https://digital.stf.jus.br/publico/publicacao/120773>>. Acesso em: 1 jun. 2025.

- STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19 (2020b) *STF*. Brasília, 15 abr. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>>. Acesso em: 28 jan. 2025.
- Taylor, M. (2008) *Judging policy. Courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford University Press.
- Taylor, M. & Buranelli, V. (2007) Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 49, pp. 59-87.
- Tsebelis, G. (2000) Veto players and institutional analysis. *Governance*, 13(4), pp. 441–474. DOI: 10.1111/0952-1895.00141
- Tsebelis, G. (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press. DOI 10.1515/9781400831456
- Tullii, M.S. (2018) *Para além da judicialização: política pública da justiça no campo da saúde*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo. DOI: 10.11606/D.8.2018.tde-10072018-183913
- Valfré, V. & Breno, P. (2021) Oposição só teve 4% do orçamento secreto do governo Bolsonaro. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 17 mai. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/oposicao-so-teve-4-do-orcamento-secreto-do-governo-bolsonaro/>>. Acesso em: 31 out. 2024.
- Vieira, A. (2020) Decisão do STF sobre isolamento de estados e municípios repercute no Senado. *Senado Notícias*. Brasília, 16 abr. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/16/decisao-do-stf-sobre-isolamento-de-estados-e-municipios-repercute-no-senado>>. Acesso em: 28 jan. 2025.
- Vieira, O.V. (2008) Supremocracia. *Direito GV*, 4(2), pp. 441–464.
- Vieira, O.V., Glezer, R. & Barbosa, A.L.P. (2022) Supremocracia e infralegalismo autoritário. *Novos Estudos CEBRAP*, 4, pp. 591–605. DOI: 10.25091/501013300202200030008
- Werneck Vianna, L., Burgos, M.B. & Salles, P.M. (2007) Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, 19(2), pp. 39–85.
- Zraick, R. (2021) *Federalismo à brasileira: os municípios na Constituição de 1988*. Tese de Doutorado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/31129>. Acesso em: 13 out. 2025.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.