

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

MARINA ZEN BERTOLAZZI

**CAMINHOS PARA O SUCESSO**

A Coalizão e as Medidas Provisórias no Governo Bolsonaro

São Carlos  
2024

MARINA ZEN BERTOLAZZI

**CAMINHOS PARA O SUCESSO**

A Coalizão e as Medidas Provisórias no Governo Bolsonaro

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar), como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Orientador:** Prof. Dr. Gabriel Avila Casalecchi

SÃO CARLOS – S.P.  
2024



# UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

## Relatório de Defesa de Dissertação

**Candidata: Marina Zen Bertolazzi**

Aos 31/07/2024, às 09:30, realizou-se na Universidade Federal de São Carlos, nas formas e termos do Regimento Interno do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, a defesa de dissertação de mestrado sob o título: Caminhos para o sucesso: A Coalizão e as Medidas Provisórias no Governo Bolsonaro, apresentada pela candidata Marina Zen Bertolazzi. Ao final dos trabalhos, a banca examinadora reuniu-se em sessão reservada para o julgamento, tendo os membros chegado ao seguinte resultado:

### Participantes da Banca

Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi  
Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga  
Profa. Dra. Joyce Hellen Luz

### Função Instituição

Presidente UFSCar  
Titular UFSCar  
Titular FGV

### Conceito

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### Resultado

**Final**  
**APROVADA**

### Parecer da Comissão Julgadora\*:

A banca considera a dissertação aprovada.

Encerrada a sessão reservada, o presidente informou ao público presente o resultado. Nada mais havendo a tratar, a sessão foi encerrada e, para constar, eu, Gabriel Ávila Casalecchi, representante do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, lavrei o presente relatório, assinado por mim e pelos membros da banca examinadora.

Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi

Representante do PPG: Gabriel Ávila Casalecchi

Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga

Profa. Dra. Joyce Hellen Luz

Certifico que a defesa realizou-se com a participação à distância do(s) membro(s) Maria do Socorro Sousa Braga e, depois das arguições e deliberações realizadas, o(s) participante(s) à distância está(ao) de acordo com o conteúdo do parecer da banca examinadora redigido neste relatório de defesa.

Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi

☒ Não houve alteração no título ( ) Houve alteração no título. O novo título passa a ser:

### Observações:

- a) Se o candidato for reprovado por algum dos membros, o preenchimento do parecer é obrigatório.  
b) Para gozar dos direitos do título de Mestre ou Doutor em Ciência Política, o candidato ainda precisa ter sua dissertação ou tese homologada pelo Conselho de Pós-Graduação da UFSCar.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço à minha família, Ana, Guerino e Guilherme, por todo amor, compreensão, suporte e motivação durante toda esta jornada, não só acadêmica, mas de vida. Agradeço por sempre acreditarem em mim e por todos os esforços realizados para que eu pudesse chegar até aqui. Vocês são a base de tudo.

À Caroline, amiga de todas as horas, que me inspira e sempre esteve ao meu lado, apoiando-me durante frustrações e medos, assim como em comemorações e sucessos.

Aos amigos que me acompanharam durante o mestrado, Dalila, Laura, Giovana, Cristiano e Marlon, agradeço pela companhia, pelas discussões, artigos compartilhados, risos e choros. Vocês me deram forças e me alegraram todos os dias dessa caminhada. Torço imensamente pelo sucesso de vocês.

À todos os membros da Revista Agenda Política e Laboratório de Dados e Técnicas em Ciência Política (Lab.Pol), por toda parceria, esforço e conhecimento compartilhado.

Aos meus professores e orientador, Prof. Gabriel, agradeço pelos ensinamentos, dedicação, paciência e motivação. As aulas, palestras e conversas foram incomensuráveis para o meu crescimento acadêmico/profissional e pessoal, além de possibilitarem a concretização desta dissertação.

Não posso deixar de agradecer ao Mortarotti, Beatriz, Beatriz, Mariana e Isabella pela torcida e compreensão durante os estágios finais desse texto. Sou muito grata por ter a companhia de vocês todos os dias.

Por fim, agradeço à Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento de bolsa de mestrado e a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para minha chegada até aqui.

## RESUMO

Em meio a debates sobre a importância dos arranjos políticos institucionais para a manutenção e estabilidade do regime democrático, assim como uma percepção sobre a mudança de pensamento em relação ao presidencialismo de coalizão, se destaca o desafio dos presidentes em realizar e manter alianças necessárias no Congresso. O poder de negociação centrado nas mãos do Executivo, fonte para a obtenção de uma coalizão ao utilizar o controle sobre a organização ministerial do governo, o poder de agenda e o poder de decreto como ferramentas de troca de apoio, se tornam base para a compreensão da forma de governar de um presidente. A conjuntura atual do Brasil, aqui centrada no governo de Jair Bolsonaro, traz desafios à literatura sobre a formação de coalizões ao presenciar a escolha de um presidenciável em não se envolver oficialmente com outros partidos, e ainda levantar questionamentos sobre a eficácia das coalizões na governabilidade e a forma como essa é desenvolvida. Ao longo de seu governo, porém, a aproximação com o grupo suprapartidário Centrão passa a chamar a atenção. Considerando seus quatro anos de mandato, esta dissertação tem como objetivo analisar comparativamente a governabilidade em um governo isolado e em um governo de coalizão. O estudo se concentra nas Medidas Provisórias apresentadas pelo presidente em exercício, observando o impacto no sucesso legislativo de conversão dessas medidas após a obtenção de apoio a partir de 2021. Os resultados demonstram que a aproximação com os partidos, especialmente com o do presidente da Câmara dos Deputados, proporcionou um respaldo significativo para a deliberação e aprovação de seus dispositivos, mas com um adendo: o aumento do protagonismo do Legislativo e sua crescente interferência nos projetos do governo.

**Palavras – chave:** Bolsonaro; Governabilidade; Medidas Provisórias; Presidencialismo de Coalizão.

## **ABSTRACT**

Amid debates about the importance of institutional political arrangements for the maintenance and stability of the democratic regime, as well as a perception of the changing views on coalition presidentialism, the challenge faced by presidents in forming and maintaining necessary alliances in Congress stands out. The negotiation power concentrated in the hands of the Executive, a source for obtaining a coalition by using control over the ministerial organization of the government, the power of the agenda, and the decree power as tools for exchanging support, becomes essential for understanding a president's way of governing. The current situation in Brazil, here focused on the government of Jair Bolsonaro, presents challenges to the literature on coalition formation by witnessing a presidential candidate's choice not to officially engage with other parties, and raises questions about the efficacy of coalitions in governance and the way it is conducted. Throughout his government, however, the approach with the suprapartisan group Centrão has attracted attention. Considering his four-year term, this thesis aims to comparatively analyze governance in an isolated government and in a coalition government. The study focuses on the Provisional Presidential Decree presented by the sitting president, observing the impact on legislative success of the conversion of these decrees after obtaining support from 2021 onwards. The results indicate that the approach to parties, especially with the president of the Chamber of Deputies, provided significant support for the deliberation and approval of his decrees, but with an added caveat: the increased prominence of the Legislature and its growing interference in government projects.

**Keywords:** Bolsonaro; Coalition Presidentialism; Governability; Provisional Presidential Decree.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|              |                                                        |
|--------------|--------------------------------------------------------|
| <b>ADPF</b>  | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental     |
| <b>ADI</b>   | Ação Direta de Inconstitucionalidade                   |
| <b>BBB</b>   | Boi, Bala e Bíblia                                     |
| <b>CD</b>    | Câmara dos Deputados                                   |
| <b>CM</b>    | Comissão Mista                                         |
| <b>CN</b>    | Congresso Nacional                                     |
| <b>CPI</b>   | Comissão Parlamentar de Inquérito                      |
| <b>CPMI</b>  | Comissão Parlamentar Mista de Inquérito                |
| <b>DEM</b>   | Partido Democratas                                     |
| <b>DNIT</b>  | Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes |
| <b>DNOCS</b> | Departamento Nacional de Obras Contra as Secas         |
| <b>DOU</b>   | Diário Oficial da União                                |
| <b>FHC</b>   | Fernando Henrique Cardoso                              |
| <b>FNDE</b>  | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação          |
| <b>IC</b>    | Índice de Concentração de cadeiras pelo maior partido  |
| <b>JP</b>    | Janela Partidária                                      |
| <b>LDO</b>   | Lei de Diretrizes Orçamentárias                        |
| <b>MPVs</b>  | Medidas Provisórias                                    |
| <b>NEPP</b>  | Número Efetivo de Partidos Parlamentares               |
| <b>OLB</b>   | Observatório do Legislativo Brasileiro                 |
| <b>OMS</b>   | Organização Mundial de Saúde                           |
| <b>PCdoB</b> | Partido Comunista do Brasil                            |
| <b>PDT</b>   | Partido Democrático Trabalhista                        |
| <b>PDS</b>   | Partido Democrático Social                             |
| <b>PEC</b>   | Proposta de Emenda à Constituição                      |
| <b>PF</b>    | Polícia Federal                                        |
| <b>PFL</b>   | Partido da Frente Liberal                              |
| <b>PHS</b>   | Partido Humanista da Solidariedade                     |
| <b>PL</b>    | Partido Liberal                                        |
| <b>PL</b>    | Projeto de Lei                                         |
| <b>PLV</b>   | Projeto de Lei de Conversão                            |
| <b>PMDB</b>  | Partido do Movimento Democrático Brasileiro            |
| <b>PMN</b>   | Partido da Mobilização Nacional                        |

|             |                                          |
|-------------|------------------------------------------|
| <b>PP</b>   | Partido Progressistas                    |
| <b>PPB</b>  | Partido do Povo Brasileiro               |
| <b>PPL</b>  | Partido Pátria Livre                     |
| <b>PPS</b>  | Partido Popular Socialista               |
| <b>PR</b>   | Partido da República                     |
| <b>PRB</b>  | Partido Republicano Brasileiro           |
| <b>PRN</b>  | Partido da Renovação Nacional            |
| <b>PRP</b>  | Partido Republicano Progressista         |
| <b>PROS</b> | Partido Republicano da Ordem Social      |
| <b>PRTB</b> | Partido Renovador Trabalhista Brasileiro |
| <b>PSB</b>  | Partido Socialista Brasileiro            |
| <b>PSC</b>  | Partido Social Cristão                   |
| <b>PSD</b>  | Partido Social Democrático               |
| <b>PSDB</b> | Partido da Social Democracia Brasileira  |
| <b>PSL</b>  | Partido Social Liberal                   |
| <b>PSOL</b> | Partido Socialismo e Liberdade           |
| <b>PT</b>   | Partido dos Trabalhadores                |
| <b>PTC</b>  | Partido Trabalhista Cristão              |
| <b>PTB</b>  | Partido Trabalhista Brasileiro           |
| <b>PV</b>   | Partido Verde                            |
| <b>SDR</b>  | Sistema de Deliberação Remota            |
| <b>STF</b>  | Supremo Tribunal Federal                 |
| <b>TSE</b>  | Tribunal Superior Eleitoral              |
| <b>UB</b>   | União Brasil                             |

## LISTA DE FIGURAS

|                 |                                                                               |    |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Figura 1</b> | Deputados federais inscritos nas Frentes "BBB" da 56ª legislatura (2019-2022) | 39 |
| <b>Figura 2</b> | Cumprimento de Bolsonaro à Lira                                               | 50 |
| <b>Figura 3</b> | Indicação de João Roma pelo Republicanos                                      | 50 |
| <b>Figura 4</b> | Composição da Mesa da Comissão Mista das Medidas Provisórias                  | 55 |
| <b>Figura 5</b> | Exemplos de MPVs com valores pagos                                            | 97 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|                   |                                                                                      |    |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Gráfico 1</b>  | Taxa de Sucesso legislativo do Executivo (1990 – 2022)                               | 28 |
| <b>Gráfico 2</b>  | Percentual de ministros sem filiação partidária no início dos mandatos (1995 - 2023) | 37 |
| <b>Gráfico 3</b>  | Representação partidária nas Frentes Parlamentares "BBB" (56ª legislatura)           | 40 |
| <b>Gráfico 4</b>  | Representação dos estados nas Frentes Parlamentares "BBB" (56ª legislatura)          | 40 |
| <b>Gráfico 5</b>  | Movimentação Partidária Parlamentar (jan/21 – abr/22)                                | 51 |
| <b>Gráfico 6</b>  | Quantidade de Medidas Provisórias publicadas após PEC nº 32/2001                     | 61 |
| <b>Gráfico 7</b>  | Total de MPVs publicadas por ano (2003-2023)                                         | 62 |
| <b>Gráfico 8</b>  | Sucesso Legislativo em relação às MPVs (Lula I - Bolsonaro)                          | 63 |
| <b>Gráfico 9</b>  | Resultados das MPVs por mandato (Lula I - Bolsonaro)                                 | 64 |
| <b>Gráfico 10</b> | MPVs por mês - Governo Bolsonaro                                                     | 66 |
| <b>Gráfico 11</b> | Relação percentual de MPVs sobre a pandemia no mandato na CD                         | 68 |
| <b>Gráfico 12</b> | Percentual de relatorias do Centrão e relação com a Janela Partidária                | 75 |
| <b>Gráfico 13</b> | Relação dos partidos, relatorias e representação na CD                               | 76 |
| <b>Gráfico 14</b> | MPVs convertidas no 1º ano de mandato 2003-2019                                      | 77 |
| <b>Gráfico 15</b> | Resultados MPVs - Governo Bolsonaro                                                  | 78 |
| <b>Gráfico 16</b> | Resultados das tramitações no período Maia                                           | 79 |
| <b>Gráfico 17</b> | Resultados das tramitações no período Lira                                           | 80 |
| <b>Gráfico 18</b> | Partidos do Centrão e resultados no período Lira                                     | 81 |
| <b>Gráfico 19</b> | Comparativo entre Promulgações, Sanções e Perda de vigência entre períodos           | 82 |

|                   |                                                                                          |     |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Gráfico 20</b> | Resultados das MPVs – COVID                                                              | 83  |
| <b>Gráfico 21</b> | Relação relatoria e MPVs sobre a COVID                                                   | 83  |
| <b>Gráfico 22</b> | Resultado das MPVs tramitadas                                                            | 84  |
| <b>Gráfico 23</b> | Resultados das tramitações por períodos analisados (Maia x Lira)                         | 85  |
| <b>Gráfico 24</b> | Vetos durante o mandato de Bolsonaro                                                     | 86  |
| <b>Gráfico 25</b> | Vetos por relatoria durante o período Maia                                               | 87  |
| <b>Gráfico 26</b> | Vetos por relatoria durante o período Lira                                               | 89  |
| <b>Gráfico 27</b> | Percentual comparativo dos vetos                                                         | 90  |
| <b>Gráfico 28</b> | Relação dos vetos com partidos do Centrão                                                | 90  |
| <b>Gráfico 29</b> | Resultados das MPVs por período                                                          | 96  |
| <b>Gráfico 30</b> | MPVs “Sem eficácia”* (Lula I - Lula III)                                                 | 99  |
| <b>Gráfico 31</b> | Percentual de MPVs sem deliberação e deliberadas em plenário durante período Maia e Lira | 100 |
| <b>Gráfico 32</b> | Sucesso legislativo das MPVs do Executivo (Período Maia x Lira)                          | 101 |

## LISTA DE TABELAS

|                 |                                                                                                   |    |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Tabela 1</b> | Dados de fragmentação partidária na Câmara dos Deputados (1994-2022)                              | 21 |
| <b>Tabela 2</b> | Composição e porcentagem de cadeiras das coalizões no Brasil após a posse eleitoral (1988 – 2022) | 27 |
| <b>Tabela 3</b> | Vieses do Presidencialismo de Coalizão                                                            | 31 |
| <b>Tabela 4</b> | Composição ministerial do Governo Bolsonaro                                                       | 36 |
| <b>Tabela 5</b> | Movimentações Centrão – Janela Partidária 2022                                                    | 52 |
| <b>Tabela 6</b> | Relação Período e MPVs Governo Bolsonaro                                                          | 67 |
| <b>Tabela 7</b> | Percentual de tramitação das MPVs no Congresso                                                    | 69 |
| <b>Tabela 8</b> | Relação partidos e distribuição das Relatorias na CD                                              | 72 |
| <b>Tabela 9</b> | Relação de relatoria e Janela Partidária                                                          | 74 |

## SUMÁRIO

|          |                                                                                                                                    |            |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                            | <b>11</b>  |
| 1.1      | Desenho metodológico e material de pesquisa .....                                                                                  | 13         |
| <b>2</b> | <b>CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS E A GOVERNABILIDADE .....</b>                                                                    | <b>18</b>  |
| 2.1      | Multipartidarismo e a fragmentação partidária .....                                                                                | 20         |
| 2.1.1    | Número Efetivo de Partidos Parlamentares (NEPP) .....                                                                              | 21         |
| 2.1.2    | Índice de concentração de cadeiras pelo maior partido e a caracterização do sistema brasileiro de acordo com Abranches (1988)..... | 22         |
| 2.2      | Presidencialismo de Coalizão no Brasil .....                                                                                       | 24         |
| 2.2.1    | Vieses sobre a Coalizão .....                                                                                                      | 30         |
| <b>3</b> | <b>GOVERNO BOLSONARO .....</b>                                                                                                     | <b>34</b>  |
| 3.1.     | As Frentes Parlamentares.....                                                                                                      | 38         |
| 3.2      | Crises nos primeiros anos de Governo – 2019 e 2020.....                                                                            | 42         |
| 3.3      | Aproximação com o “Centrão” .....                                                                                                  | 47         |
| <b>4</b> | <b>MEDIDAS PROVISÓRIAS .....</b>                                                                                                   | <b>53</b>  |
| 4.1      | Tramitação das Medidas Provisórias - Resolução nº 01/2002 do Congresso Nacional .....                                              | 54         |
| 4.2      | Alterações no processo de tramitação durante o Governo Bolsonaro: COVID-19 .....                                                   | 58         |
| 4.3      | Evolução do uso das Medidas Provisórias pós 2001 .....                                                                             | 61         |
| <b>5</b> | <b>MEDIDAS PROVISÓRIAS NO MANDATO DE BOLSONARO .....</b>                                                                           | <b>65</b>  |
| 5.1      | Tramitação .....                                                                                                                   | 68         |
| 5.2      | Relatorias.....                                                                                                                    | 70         |
| 5.3      | Resultados .....                                                                                                                   | 77         |
| 5.4      | Vetos.....                                                                                                                         | 85         |
| <b>6</b> | <b>ANÁLISE DOS DADOS .....</b>                                                                                                     | <b>91</b>  |
| <b>7</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                                                   | <b>101</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                                                           | <b>105</b> |
|          | <b>APÊNDICE A .....</b>                                                                                                            | <b>117</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Em um contexto de debates sobre a importância de arranjos políticos institucionais para a manutenção e estabilidade do regime democrático e de mudança de pensamento sobre a visão pessimista da viabilidade política da configuração presidencialismo e multipartidarismo, trazendo foco para pilares abordados na Constituição de 1988 – poderes legislativos do Presidente, controle da agenda legislativa e formação de uma base de apoio partidária, ou seja, formar coalizões no âmbito do Congresso Nacional (Figueiredo; Limongi, 1998) – temos que hoje o principal desafio para os Presidentes é montar e manter o apoio necessário na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sendo fundamental a distribuição do poder partidário para garantir que o Presidente aprove suas propostas (Nicolau, 2017).

A atuação dos partidos à vista do multipartidarismo brasileiro tomou maior importância com a análise do crescente número efetivo destes dentro do Congresso, onde o aumento da fragmentação<sup>1</sup> trouxe reforço à especulação da necessidade do desenvolvimento de coalizões dentro de um governo.

Até hoje, considerando os dados que serão apresentados durante as seções dessa dissertação, temos que, nos pleitos presidenciais realizados após 1988, os partidos dos presidentes Collor e Bolsonaro, à época da eleição, foram os que elegeram as menores porcentagens de cadeiras na Câmara dos Deputados. O Partido da Renovação Nacional (PRN), partido de filiação de Collor, elegeu 5,05% de 503 deputados, e o Partido Social Liberal (PSL), do Presidente Bolsonaro, elegeu 10,14% de 513 parlamentares na Câmara.

Contrariando a sistemática política, Bolsonaro, ao assumir o governo, optou pela não formação de coalizões partidárias, contando apenas com o apoio oficial de seu partido. Para o então recém-eleito presidente, considerando seus discursos e entrevistas, a formação da coalizão era vista como uma forma de submissão ao parlamento e uma infração aos preceitos constitucionais, principalmente ao artigo 85, considerando essa atitude como crime de responsabilidade do presidente (Bolsonaro, 2018a, 4:20 – 5:55 minutos).

De acordo com suas declarações, seu governo buscava dialogar de forma permanente com o Congresso e com as bancadas temáticas, compondo seus ministérios em consideração às características técnicas dos indivíduos. Entretanto, esse pensamento não durou muito. Em novembro de 2019 ocorre sua desfiliação do PSL e, em abril de 2020, já surgem indícios

---

<sup>1</sup> Vide Tabela 1 – pág. 21

mediáticos de reuniões com representantes de partidos que compõem o grupo suprapartidário denominado “Centrão”. A partir daí começam as nomeações à cargos públicos de indicações de políticos desse grupo e a publicização de apoio ao governo em fevereiro de 2021 com a eleição de Arthur Lira à presidência da Câmara dos Deputados com o suporte de Bolsonaro.

É nessa conjuntura que se insere a proposta desta dissertação, tendo por objetivo analisar comparativamente as taxas de sucesso do Executivo sob aspectos de um governo isolado e sob coalizão com o Centrão, buscando entender a influência desta na governabilidade. Assim, considerando como objeto as propostas de Medidas Provisórias apresentadas pelo presidente durante seu mandato, buscamos entender o seguinte: houve aumento da aprovação/conversão de Medidas Provisórias a partir da construção de uma coalizão? Ou seja, Bolsonaro alcançou maior taxa de sucesso legislativo com a coalizão?

O foco nas MPVs se dá por serem ferramentas de uso exclusivo do presidente, demonstrando seu poder de agenda e poder de decreto garantidos pela Constituição. Ainda assim, é uma medida que não confere total controle ao Executivo, visto necessidade de aprovação por maioria do Legislativo para vigência definitiva, não apenas temporária. Com isso, é uma ferramenta que possibilita a visualização das intenções do Executivo – e de sua coalizão, caso houver – em conjunto com o resultado de negociações para a possibilidade de sua aprovação no Congresso.

Dessa maneira, analisando o uso e tramitação dessa ferramenta de forma a responder a pergunta central, objetivamos incitar uma abordagem conjuntural sobre as teorias centrais do presidencialismo de coalizão, permitindo que a análise comparativa entre um governo isolado politicamente e de coalizão possam trazer luz à eficácia dessa forma de atingir a governabilidade com a aprovação da agenda do Executivo, principalmente considerando a possibilidade de comparação dentro de um mesmo mandato, não apresentando interferências quanto à diferença de governo.

Também temos o entendimento de que a literatura sobre presidencialismo de coalizão no Brasil pós redemocratização apenas possui como exemplo governos que construíram coalizões desde o início ou, como exceção antes de Bolsonaro, o governo Collor, adentrando de forma minoritária mas não tendo a experiência de término de mandato. Essa concepção aponta limitações de estudos na literatura relacionados à existência de um sistema multipartidário de alta fragmentação e presidencialista, colocando como essencial o desenvolvimento de coalizões para a existência de uma governabilidade que resulte na aprovação de medidas originadas pelo Executivo.

Com essa perspectiva, a presente dissertação busca enriquecer a literatura existente, acrescentando dados sobre a governabilidade em um governo isolado e possíveis mudanças frente à construção de coalizões. Tendo como base a apresentação de Medidas Provisórias, e como essas se diferenciam no âmbito de aprovação e existência de vetos de acordo com a característica de formação do governo, também abordamos o conceito do uso desse dispositivo como aporte do Executivo frente dificuldades de aprovação de políticas de seu interesse, visto apresentação de 284 MPVs durante o mandato, maior número de publicações desde a Emenda Constitucional nº 32/2001, podendo vislumbrar o domínio de seu uso como forma de poder ante o Legislativo.

Assim, a partir dessas informações e pergunta de pesquisa, temos o foco na relação entre formação de coalizão partidária e conversão de Medidas Provisórias no Governo Bolsonaro, voltando-se à aprovação das MPVs pelo Congresso pós Coalizão, à manutenção de vetos do Executivo pelo Congresso e, por fim, ao cálculo de sucesso legislativo de Medidas Provisórias referente ao Governo Bolsonaro.

Destarte, como resultado vemos que a aproximação com os partidos, e especialmente com o presidente da Câmara dos Deputados, proporcionaram um respaldo significativo para a deliberação e aprovação dos dispositivos apresentados, possibilitando um aumento do sucesso legislativo dessa ferramenta. Contudo, isso resultou em reflexos importantes: o aumento do protagonismo do Legislativo e sua crescente interferência nos projetos governamentais.

## **1.1 Desenho metodológico e material de pesquisa**

Para responder a pergunta de pesquisa e testar hipóteses da dissertação, tomamos como base uma análise descritiva, e métodos mistos, utilizando de variáveis quantitativas relacionadas às Medidas Provisórias e porcentagens de concentração de cadeiras, e a comparação entre ferramentas de governabilidade – Governo Isolado e Coalizão – e características na tramitação, aprovação ou rejeição de Medidas Provisórias no período de 2019 à 2022, mandato do presidente Jair Bolsonaro.

Com esse entendimento, a estrutura da dissertação está disposta em 7 seções, sendo (1) Introdução; (2) Características institucionais e Governabilidade; (3) Governo Bolsonaro; (4) Medidas Provisórias; (5) Medidas Provisórias no mandato de Bolsonaro, (6) Análise dos dados e (7) Considerações finais, utilizando de meios teóricos e empíricos para interpretação e análises dos dados.

A primeira seção, já apresentada, visa introduzir o assunto tema dessa dissertação, elencando objetivo central e abordagens desenvolvidas.

A segunda seção é construída visando elencar os aspectos institucionais brasileiro e demonstrar como que a literatura entende os aspectos do presidencialismo de coalizão e sua necessidade de desenvolvimento ante as características do sistema partidário do país.

Assim, no primeiro subtópico, de forma a adentrar a essa literatura de maneira empírica, há a apresentação das características partidárias dos governos brasileiros pós redemocratização, onde, através de índices atualizados e importantes para o entendimento dos argumentos dos autores, como Número efetivo de partidos parlamentares (NEPP) e Índice de concentração de cadeiras pelo maior partido (IC), analisamos os dados sobre a fragmentação partidária no país.

No segundo subtópico desenvolve-se um breve histórico do presidencialismo de coalizão no Brasil, buscando demonstrar como este era retratado na literatura e como é visto na prática. Dessa forma, foram abordadas as perspectivas de alguns autores sobre o tema e a composição e porcentagem de cadeiras das coalizões no Brasil pós posse eleitoral, utilizando dados catalogados com base no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e da Câmara dos Deputados. Estes servem para dar clareza sobre a concentração partidária, o resultado quantitativo frente a uma coalizão e as características percentuais de apoio do Governo Bolsonaro em comparação aos demais governos.

Por fim, no mesmo subtópico elucidamos uma perspectiva comparada de visões sobre essa forma de atingir a governabilidade, demonstrando a ambiguidade existente de sua utilização frente à relação Executivo-Legislativo. Essa colocação será importante para o entendimento dos discursos contrários de Bolsonaro e para uma noção de importância sobre a gestão da coalizão no governo, não só sua criação.

Utilizando dos entendimentos teóricos e empíricos das características do sistema partidário brasileiro via literatura sobre coalizão, partimos para a terceira seção. Essa visa apresentar um histórico do Governo Bolsonaro, demonstrando como, primeiramente, a ideia de desenvolvimento de uma coalizão era vista por ele, e, conforme crises em seu governo, como a interpretação é alterada, indo para a busca de apoio partidário. A análise é feita por meio de citação de discursos do próprio presidente durante sua campanha em 2018 e discursos institucionais disponíveis em seu canal do Youtube e em outros meios de comunicação. Aqui é considerado a forma inicial de negociação almejada por Bolsonaro: a ideológica. Assim, são abordadas informações sobre as 3 Frentes Parlamentares mais influentes na Câmara (Frente Parlamentar do Agronegócio; Frente Parlamentar Evangélica; e Frente Parlamentar da

Segurança Pública), de forma a demonstrar o percentual de apoio que supostamente conseguiria ao governar com essa ênfase.

Em segundo momento apresentamos algumas crises passadas pelo governo nos primeiros anos de mandato, considerando aqui os anos de 2019 e 2020. Essas informações se deram por meio de notícias veiculadas nos jornais à época, entrevistas realizadas por essas fontes com parlamentares, dados compartilhados pelos partidos e abertura de requerimentos no Congresso. Essas dão base para o 3º subtópico, ou seja, a aproximação com os partidos do chamado “Centrão”.

Nesse último subtópico é demonstrada a composição desse grupo suprapartidário, elencando os partidos e índice das bancadas na Câmara dos Deputados pós fevereiro de 2021, período considerado como de oficial coalizão com o governo. Concomitantemente abordamos brevemente a trajetória de adesão do grupo ao governo, citando algumas nomeações ministeriais, para 2º e 3º escalões e liderança na Casa Iniciadora referentes a sua filiação partidária.

Por fim, a quantidade de cadeiras obtidas que caracterizam a porcentagem de apoio existente ao Executivo é elencada. É preciso lembrar que nessa época – janeiro de 2021 – Bolsonaro já não estava mais filiado ao PSL, perdendo o apoio do único partido que estava aderido oficialmente ao seu governo. Os dados foram obtidos através de informações disponibilizadas pela Câmara dos Deputados, artigos online e matérias de jornais de grande circulação.

Os dados dos subtópicos são importantes para trazer um contexto da forma de obtenção de apoio legislativo para aprovação da agenda do governo, permitindo demonstrar o histórico existente para a realização de abordagem empírica sobre a utilização das Medidas Provisórias, possibilitando uma comparação entre períodos e entender se (ou como) as mudanças afetaram o sucesso legislativo do presidente Bolsonaro.

Assim, partimos para a quarta seção, nos voltando ao objeto central da presente dissertação: as Medidas Provisórias. Como informado acima, estas ferramentas foram selecionadas para o estudo por serem de uso exclusivo do presidente, podendo demonstrar com clareza os anseios do governo e, assim, analisar o comportamento dos aliados na busca de suas aprovações.

Primeiramente, para melhor entendimento do objeto de análise, são apresentadas suas características, dando foco às regras de utilização e tramitação presentes na Constituição de 1988, Resolução nº 01/2002 do Congresso Nacional, e em artigos como de Gomes e Luz (2019).

Ainda caberá destaque à sua forma de tramitação durante a fase de pandemia por COVID-19, visto mudança sobre a atuação da Comissão Mista e tempo de tramitação.

Após essa abordagem geral, partimos para sua utilização nos governos até então. Assim, são apresentadas a quantidade total de Medidas Provisórias por mandato e a taxa de sucesso por cada presidente. Os dados foram obtidos através do site do Planalto (Portal da Legislação) e Dados Legislativos do CEBRAP, onde estão dispostos em gráficos visando uma melhor visualização das informações. O período inicial de análise se dá pelo primeiro governo pós Emenda Constitucional nº 32 de 2001, que alterou características de tramitação e edição das Medidas Provisórias. Referente ao impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, as Medidas Provisórias do ano estão calculadas separadamente às apresentadas por Michel Temer, seu vice-presidente e sucessor, sendo analisadas proporcionalmente com o período de ambos. Nesse gráfico também foram incluídas as informações de MPVs assinadas por Bolsonaro dando abertura para quinto tópico, as características das MPVs durante seu mandato.

Separados pela característica de formação de governo (Governo Isolado e Presidencialismo de Coalizão), destacamos os dados referentes ao tempo de tramitação das MPVs, relatorias, resultados e vetos pelo presidente. Estes estão disponíveis em sites oficiais da Câmara dos Deputados (Dados Abertos), Senado Federal, Planalto (Portal da Legislação), LexML (Rede de Informação Legislativa e Jurídica) e Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. As informações são de acesso público.

Para a separação dos períodos é considerada a data de criação/fim de tramitação das MPVs pelo Executivo e a presidência de Rodrigo Maia e Arthur Lira na Câmara dos Deputados. A 1ª fase (Governo isolado/Rodrigo Maia) relaciona as MPVs de 1º de janeiro de 2019 até as que encerraram sua tramitação em 31 de janeiro de 2021, tomando como base o primeiro dia de mandato de Bolsonaro e o último dia de mandato de Rodrigo Maia. Para a 2ª fase (Coalizão com o Centrão) é considerado o período de tramitação das MPVs de 1º de fevereiro de 2021 até 31 de dezembro de 2022, referente à posse de Arthur Lira na presidência da Câmara e último dia de mandato de Jair Bolsonaro como chefe do Executivo. As que continuam em tramitação após término do mandato são analisadas apenas numericamente visando demonstrar a quantidade total de Medidas criadas, não sendo incluídas no processo de análise de tramitação (relatoria, vetos e aprovação) por estarem diretamente influenciadas pelas características de governo e coalizão do mandato de seu sucessor no cargo da presidência.

A partir da divisão de períodos, selecionamos todas as MPVs presentes nos sites acima e focamos nas características de tramitação, coletando dados sobre relatoria, vetos e resultados.

Estes foram organizados utilizando o Excel, sendo posteriormente quantificados e colocados em gráficos. Assim, no final, ao criar uma base de dados, apresentamos as seguintes informações:

- Quantas MPVs foram publicadas;
- Média de tempo de tramitação em cada casa;
- Partidos dos relatores;
- Quantas MPs foram aprovadas na íntegra;
- Quantas foram convertidas em PLV;
- Quantas MPVs tiveram perda vigência;
- Quantos vetos apresentados pelo presidente;
- Quantos vetos foram mantidos e derrubados pelo Congresso.

Destarte, com os gráficos já prontos e permitindo uma melhor visualização dos dados totais por período, estes são dispostos durante subseções, de forma a aprofundar e gerar uma análise comparativa, buscando entender as mudanças existentes dos números em conjunto com os conceitos e características apresentados nas primeiras seções.

A partir disso nosso foco esteve em analisar os dados obtidos, entendendo se houve grandes alterações entre períodos, ou seja, por exemplo, houve maior participação em relatoria dos partidos aliados? Houve mais aprovações? Menos vetos? Maior manutenção de vetos? E assim obter informações que estabelecessem conexão com a taxa de sucesso do Executivo.

Durante a apresentação dos dados, adentramos aos eventos específicos existentes durante o governo Bolsonaro. Aqui entra a influência de um acontecimento histórico: a pandemia de COVID-19.

As Medidas Provisórias são únicas, onde, além de serem ferramentas exclusivas do Executivo, ainda possibilitam que suas disposições sejam implementadas imediatamente após inserção no Diário Oficial, não precisando passar pelo prévio processo de tramitação no Congresso para a obtenção de efeitos. Assim, considerando a pandemia, foi um dispositivo muito usado justamente pelo efeito imediato, influenciando na análise quantitativa de utilização e, também, de perda de eficácia, considerando que as que objetivavam liberar verbas, ou seja, já tendo o efeito imediato, não precisaram oficialmente ter sua aprovação pelo Congresso para início de empenho.

Por fim, unindo todas as informações até agora declaradas, logramos os resultados colhidos em acréscimo às ideias da literatura na seção de considerações finais, permitindo que as hipóteses fossem testadas de forma teórica e empírica, possibilitando verificações e buscando colaborar com novos estudos e/ou com os já existentes da área.

## **2 CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS E A GOVERNABILIDADE**

Após longo período de ditadura militar, temos a redemocratização evidenciada principalmente pela origem da Assembleia Nacional Constituinte em 1986, responsável pela elaboração da nova Constituição Federal, pavimentando o caminho para a consolidação da volta da democracia. Em seus artigos foi definida a nova estrutura política do país, caracterizada pelo sistema presidencialista, federativo, multipartidário, bicameral e com representação proporcional, o que, como expresso por Abranches (1988), representaria as bases de nossa tradição republicana.

Essa configuração abria espaço para que autores como Mainwaring (1993) e Linz (1991) se debruçassem em narrativas e previsões teóricas que demonstravam a existência de possíveis crises e paralisias institucionais, dificuldades governativas e instabilidades que interferissem na tomada de decisões, na gestão governamental e implementação de políticas públicas, ou seja, na existência de situações que resultassem na ingovernabilidade.

Estes colocavam como principais argumentos a maior dispersão de poder (“federalismo centrífugo”), a necessidade de respaldo parlamentar do Executivo, a baixa disciplina partidária, a extrema fragmentação, e os extensos poderes presidenciais (Palermo, 2000).

Essa visão foi destacada com a crise de governabilidade e consequente instabilidade durante o governo de Fernando Collor de Mello em 1992, onde, por denúncias de corrupção, culminou em sua renúncia e impeachment e em uma antecipação de plebiscito previsto no artigo 2º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição, voltado à decisão da forma e sistema de governo a ser concretizada no Brasil. Sendo realizado em abril de 1993, teve como resultado a manutenção da forma republicana e o sistema presidencialista por significativa margem de votos (66,26% e 55,67%<sup>2</sup>).

---

<sup>2</sup> Os resultados do Plebiscito de abril de 1993 estão disponíveis em [https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/@@download/file/plebiscito-de-1993.pdf](https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/@@download/file/plebiscito-de-1993.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023

Cabe ressaltar que as novas atribuições da Constituição de 1988 tiveram como fundo uma tentativa de reforço aos poderes do Executivo, principalmente com medidas como ampliação de poderes sobre a produção legislativa e sobre o controle orçamentário, tornando este poder o controlador da agenda e o principal proponente de alterações do *status quo* (Limongi, 2008), podendo influenciar sobre a temida paralisia decisória.

Com essa visão e levando em conta o sucesso presidencial de Fernando Henrique Cardoso, principalmente após 1994, passa a haver ascensão de uma literatura mais otimista sobre as instituições brasileiras, o que Power (2015) denomina de análises revisionistas sobre as instituições. Essas, através de autores como Shugart e Carey (1992), Limongi (2006), Figueredo e Limongi (1998; 2001) e Chaisty, Cheeseman e Power (2012), se respaldavam, principalmente, sobre uso das ferramentas existentes sob poder do Executivo, como o poder de agenda, poder de decreto e autoridade orçamentária, além do poder de urgência legislativa e organização ministerial.

Os extensos poderes legislativos do Executivo, constitucionalmente conferidos, e a alocação de direitos e recursos parlamentares em favor dos líderes partidários, garantida regimentalmente, criaram um modelo institucional que favorece a governabilidade, entendida, em sentido restrito, como a capacidade de fazer valer a agenda legislativa do Executivo. A assimetria de poderes entre Executivo e Legislativo, em favor do primeiro, se apóia, portanto, em uma construção institucional. (Figueiredo; Limongi; Valente, 1999, p. 49-50)

Assim, com um foco maior sobre as atribuições presentes na Constituição voltadas ao Executivo, poderia ser entendido que a utilização dessas ferramentas em conjunto com o poder de negociação, pensando aqui na articulação política voltada a condição de obtenção de maioria para aprovação de medidas de interesse do governo, garantiria a governabilidade, ou seja, “[...] a capacidade do governo em fazer valer a sua agenda” (Figueiredo; Limongi; Valente, 1999, p. 60).

Essa condição traria repercussões no controle sobre a agenda decisória, caracterizando uma influência direta nas taxas de sucesso<sup>3</sup> e dominância<sup>4</sup> do executivo no âmbito de seus poderes legislativos<sup>5</sup>. Essas, voltadas ao desempenho sob a esfera legal, considerando

---

<sup>3</sup> Cálculo sobre as iniciativas do Executivo, onde se analisa a “[...] proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder.” (Limongi, 2006, p.21)

<sup>4</sup> Cálculo sobre a produção legal, onde se analisa as normas do Executivo pelo total de leis aprovadas em determinado momento (Limongi, 2006).

<sup>5</sup> Ver Limongi (2008), p. 21.

principalmente o poder de decreto, podem servir, como visto acima, para definir o alcance da almejada governabilidade e o uso assertivo das ferramentas disponíveis. Ao mesmo tempo, entretanto, podem demonstrar, com seus resultados, as dificuldades presentes sobre o aspecto da existência de uma concorrência, uma disputa do executivo e do legislativo na questão de formação de leis, configurando uma possível alteração do equilíbrio entre esses poderes.

Essa dificuldade é expressa majoritariamente na ideia do poder de negociação, considerando a atuação dos poderes e seus representantes, sendo característica principal das consequências do sistema proporcional, ou seja, da ideia de que, com um maior fracionamento dos partidos, haveria necessidade de uma maior articulação política para controle de alianças e alcance de uma maioria que possibilitasse a implementação da agenda do Executivo.

Destarte, antes de elucidar melhor os aspectos dessa articulação, é indispensável abordar as características partidárias do Brasil, promovendo uma reflexão sobre a interação entre os poderes Executivo e Legislativo e as influências existentes para o desempenho de estratégias governativas.

## **2.1 Multipartidarismo e a fragmentação partidária**

A fragmentação partidária consta como resultado dos dispositivos presentes na Constituição, sendo induzida pela volta do multipartidarismo e pela variante brasileira de lista aberta e regime de representação proporcional (Power, 2015). É voltada nada mais nada menos que ao número de partidos que disputam a eleição ou que estão representados no parlamento.

Sua atuação recai como uma das principais determinantes da governabilidade referente ao aspecto da relação e conflito dos poderes, caracterizando a forma de condução do comportamento legislativo e distribuição de poder dentro do parlamento. Ainda, se relaciona ao aspecto ideológico e representativo dentro do Congresso e à necessidade de negociações para apoio partidário ao Executivo.

O Brasil é considerado um dos países mais fragmentados do mundo (Nicolau, 2017; Power, 2015; Rebello, 2012) e seu resultado muitas vezes é dado como consequência da pluralidade social, regional e cultural do país, onde o sistema proporcional possibilita se ajustar à essa diversidade e representar a maioria significativa dos segmentos da população (Abranches, 1988).

Para demonstrar essa fragmentação no país, apresentaremos a seguir (Tabela 1) um histórico de índices sobre os partidos que adentram o parlamento pós eleição, tendo como foco

o período pós 1994, ao qual houve determinação de concomitância das eleições majoritárias e proporcionais. Esses serão destrinchados nos subtópicos abaixo, principalmente ressaltando os dados do ano de 2018, ano de eleição de Jair Bolsonaro, mandato foco desta dissertação.

**Tabela 1** - Dados de fragmentação partidária na Câmara dos Deputados (1994-2022)

|                     | 1994 | 1998 | 2002 | 2006 | 2010  | 2014  | 2018  | 2022* |
|---------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| NEPP                | 8,16 | 7,14 | 8,47 | 9,32 | 10,36 | 13,22 | 16,46 | 9,91  |
| IC                  | 0,21 | 0,20 | 0,18 | 0,17 | 0,17  | 0,13  | 0,11  | 0,19  |
| >= 5%               | 8    | 7    | 7    | 6    | 8     | 8     | 11    | 7     |
| <= 10 cadeiras      | 8    | 9    | 8    | 9    | 9     | 14    | 17    | 11    |
| Nº partidos eleitos | 18   | 18   | 19   | 21   | 22    | 28    | 30    | 23    |

**Fonte:** Autoria própria com base em dados da Câmara dos Deputados (2023), Gallagher (2024), Rebello (2012) e TSE.

Notas: NEPP – Número Efetivo de Partidos Parlamentares

IC – Índice de concentração de cadeiras pelo maior partido

>=5% – Proporção de partidos que possuem mais de 5% das cadeiras (25 cadeiras ou mais)

<= 10 cadeiras – Número de partidos que possuem menos de 10 cadeiras na Câmara dos Deputados

\*Para a eleição de 2022 passaram a valer novas regras eleitorais, como proibição de coligações em sistema proporcional, pré-requisitos de composição para obtenção do Fundo Partidário e cláusula de barreiras através dos votos válidos, visando controlar o aumento exponencial da fragmentação.

### 2.1.1 Número Efetivo de Partidos Parlamentares (NEPP)

Segundo Nicolau (2004) e Rebello (2012), Laakso e Taagepera propuseram, em 1979, o cálculo do Número Efetivo de Partidos Parlamentares, de forma a possibilitar demonstrar a dispersão existente entre partidos, considerando seus respectivos pesos, a representatividade e força que teriam dentro da competição partidária. Este é definido pela seguinte equação:

$$N = \frac{1}{\sum P_i^2}$$

Onde:  $N$  é o índice do número efetivo de partidos

$P_i$  é a proporção de cadeiras do partido  $i$  na Câmara dos Deputados.

Com os cálculos apresentados por Gallagher (2024), temos uma visão de que há mais partidos dominantes no parlamento em 2018, ano foco dessa dissertação, do que nos anos

anteriores, demonstrando um aumento acentuado da dispersão partidária, mais que dobrando em 20 anos. Esse número ainda, de acordo com Gallagher (2021), colocou o Brasil como o país mais fragmentado entre os países democráticos do planeta.

Essa informação demonstra que, considerando a quantidade apresentada do ano em questão, mais da metade dos partidos eleitos possuem força dentro do Poder Legislativo, podendo, assim, influenciar positiva ou negativamente as estratégias do governo.

Essa condição permite entender que temos, em conjunto com a elevada fragmentação, um elevado número de partidos influentes. Com isso, pensando pela visão de Abranches (1988) e Linz (1991), haveria um maior risco de paralisia, considerando o poderio do Legislativo disperso em diversos partidos. Essa teoria influencia, consequentemente, a disposição e a necessidade da formação de alianças para que o Executivo possa governar, principalmente por considerar que há uma elevada chance do partido do candidato vencedor das eleições não assumir o poder com uma quantidade de cadeiras necessárias para aprovação de sua agenda.

Assim, no próximo subtópico, ainda tendo como base os dados apresentados da tabela 1, abordaremos o Índice de concentração de cadeiras apresentado por Abranches (1988), possibilitando a reflexão, dentro do ambiente de alta fragmentação e alto índice de partidos fortes, do contexto existente em que o Executivo deve lidar de forma a criar articulações que aportem o apoio de uma maioria sem uma alta delegação de poder para a materialização de suas promessas eleitorais.

#### 2.1.2 Índice de concentração de cadeiras pelo maior partido e a caracterização do sistema brasileiro de acordo com Abranches (1988)

No artigo “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, Abranches (1988) busca abordar as características institucionais brasileiras, as colocando em um patamar único em relação ao resto do mundo.

Esse caracteriza a fragmentação partidária como resultante da, já expressa anteriormente, pluralidade e heterogeneidade dos segmentos sociais e do sistema proporcional adotado pelo Brasil nas eleições da Câmara. Ainda, citando as situações de alianças e coalizões, demonstra a ampliação do que chama de campo das escolhas eleitorais, elevando a fragmentação ao garantir a sobrevivência de partidos de baixa densidade eleitoral e também multiplicar as possibilidades de escolha.

Assim, apresenta o Índice de Concentração de cadeiras pelo maior partido, possibilitando demonstrar o nível de força que este possui dentro do parlamento em comparação com os demais partidos.

No Brasil, como pode ser visto na tabela 1, o partido de maior número de cadeiras perde amplitude em relação aos demais, apresentando o entendimento de aumento de poder eleitoral entre os partidos médios e pequenos. Exemplificando temos que em 1994 o partido com maior número de cadeiras era o PMDB com 107 parlamentares, já em 2018 passa a ser o PT, com 56, quase a metade de representantes.

Aqui também é possível ressaltar a disparidade entre o partido com mais cadeiras e o 2º colocado entre os anos. Em 1994 temos, como citado acima, o 1º colocado com 107 cadeiras, enquanto o 2º (PSDB) possuía 63. No ano de 2018 essa tendência quase desaparece, tendo o PT, 1º colocado, com 56 e o PSL, 2º colocado, com 52.

Analisando essa colocação e ainda acrescentando os partidos que possuem mais que 5% de representantes – arredondando para 25 parlamentares ou mais na situação do Brasil – Abranches (1988) utiliza do cálculo dos dados para caracterizar o sistema partidário do país. Segundo ele, (a) sistema bipartidário equivale dois partidos com mais de 5% na câmara popular; (b) sistema tripartidário equivale à três partidos com mais de 5%; (c) multipartidários com fracionamento médio equivalem à quatro partidos com mais de 5%; (d) multipartidários com fracionamento mediano equivalem à cinco partidos com mais de 5%; e (e) multipartidário com alto fracionamento equivale à seis ou mais partidos com mais de 5%.

Durante o texto, o autor analisa as eleições do Brasil, caracterizando-o, pelas eleições de 1955, 1959 e 1963, como de sistema multipartidário com fracionamento mediano. Hoje, e desde a redemocratização, de acordo com os dados apresentados, podemos classificar o Brasil como possuindo um sistema multipartidário com alto fracionamento, indo de acordo com todas as demonstrações já elencadas.

Outra pontuação está no aumento de partidos com menos de 10 representantes, mais que dobrando desde 1994. A tendência demonstra, conseqüentemente, o aumento crescente, até 2018, da dispersão partidária dentro do legislativo brasileiro. Novamente o ano de 2022 concentra uma quebra desse crescimento, mas ainda representa um número maior que os anos anteriores à 2010.

Mas o que esses dados sugerem?

Muitos autores passam a utilizar esse aspecto para compreender o funcionamento das instituições e suas conseqüências sobre a governabilidade e estabilidade.

Segundo Carreirão (2014), a alta fragmentação significa um aumento da instabilidade do sistema, trazendo dificuldades às decisões dos eleitores e gerando problemas de *accountability*, principalmente tomando como base o crescimento de um parlamento mais heterogêneo, o que, à aspecto eleitoral e de governabilidade, caracteriza o aumento da competição.

Voltando-se ao aspecto de composição no parlamento, para Telles (2021), um parlamento mais fragmentado desaguaria em maiores obstáculos à criação de maiorias estáveis e à tomada de decisão.

Rebello (2012), porém, refletindo sobre o impacto dessa situação no âmbito da governabilidade, argumenta que esta não dependeria do número efetivo de partidos, principalmente levando em conta a possibilidade de uso do Executivo de ferramentas disponíveis e apresentadas pela Constituição.

Refletindo sobre a atuação do Executivo a partir dessa condição partidária, temos uma abordagem, desde sua conceituação em 1988 por Sérgio Abranches, que buscava garantir a existência de uma governabilidade, ultrapassando a barreira da fragmentação partidária e consequente paralisia decisória. Esta é conhecida por Presidencialismo de Coalizão, termo central dentro de debates na literatura brasileira sobre articulações políticas e relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Assim, partimos agora à explanação desse conceito.

## **2.2 Presidencialismo de Coalizão no Brasil**

Através da percepção da alta fragmentação partidária no Brasil e da crescente força de partidos diversos, voltamos à questão do problema da governabilidade, agora sendo demonstrada na existência da coalizão como forma de relacionamento entre os poderes para superação desses entraves.

Com esse nível de dispersão partidária temos, dentro do presidencialismo brasileiro, o aumento da probabilidade de impasse entre o Executivo e Legislativo (Diniz, 2020a), fazendo com que, além da entrada do governo no poder de forma minoritária, ainda exista a dificuldade de obtenção de número de cadeiras mínimas necessárias para que o Chefe do Executivo possa implementar sua agenda, condição para obtenção dos quóruns mínimos de votação e aprovação de normas.

Dessarte, voltando-se a intenção dessa governabilidade, o chefe do executivo tende a necessitar cada vez mais de busca de apoio partidário dentro do parlamento, ou seja, tendem, majoritariamente, à formação de coalizões.

Para dar conta da excessiva fragmentação do Congresso, os presidentes eleitos, sistematicamente, têm composto coalizões governamentais – dividem as pastas ministeriais entre os partidos que compõem o Congresso Nacional – formando maiorias legislativas que o sustentam, assegurando sua predominância. O sistema político brasileiro é, portanto, um presidencialismo de coalizão no sentido estrito do termo: Presidentes governam amparados por uma coalizão partidária. (Freitas, 2016, p. 17)

No âmbito nacional, o artigo de Sérgio Abranches (1988) chamou a atenção para a difícil combinação entre presidencialismo e multipartidarismo. Em tal configuração há pouca probabilidade de o partido do presidente conquistar a maioria das cadeiras. Sendo assim, a melhor opção para que o Presidente da República consiga aprovação de sua agenda seria a formação de uma coalizão partidária, compartilhando o poder via distribuição de pastas ministeriais. No entanto, segundo o autor, a heterogeneidade regional e econômica, conjugada à fragmentação partidária, comporia um cenário de pouca eficácia no gerenciamento da coalizão.

Vale ressaltar que a análise desenvolvida por Abranches tem como referência o período de 1946 à 1964. No entanto, a visão pessimista sobre a viabilidade política da configuração presidencialismo e multipartidarismo permaneceria após a promulgação da Constituição de 1988, ou seja, haveria a ideia de que o desenho institucional brasileiro não favorecia a governabilidade.

Um dos aspectos problemáticos que influenciaria a coalizão como ferramenta governativa estaria na relação dos partidos, tanto em relação à disciplina partidária, como na atuação e relacionamento com seus líderes. Ou seja, em um ambiente eleitoral teríamos fragilidades quanto a força dos partidos frente à sociedade, e em um ambiente parlamentar teríamos uma instabilidade no âmbito da existência de um apoio concreto, ambos influenciando na perspectiva de criação, manutenção de uma coalizão e conflitos entre os poderes.

A partir da década de 1990 as análises desenvolvidas principalmente por Figueiredo e Limongi encaminharam o debate em novas direções, trazendo uma conotação mais neutra e voltada à possibilidade da existência de uma estabilidade do sistema político. Com isso, temos uma nova geração de estudos sobre o presidencialismo de coalizão, assim como abordado por Couto, Soares e Livramento (2021), principalmente considerando o entendimento de que esse

fenômeno não seria exclusivo do sistema político brasileiro e nem do sistema presidencialista, possibilitando também a obtenção de dados empíricos e uma abordagem fora dos países comumente estudados, ou seja, uma análise fora da visão eurocêntrica.

Assentado em amplo levantamento empírico, os autores demonstraram que, ao contrário do que se imaginava, a grande maioria das propostas legislativas transformadas em lei tinham por origem o Poder Executivo e que, para aprovação das medidas, se tinha o apoio sistemático no Legislativo, construído em bases partidárias.

Em meados dos anos 1990, o termo ganhou conotação mais neutra quando não positiva. Neutra porque se constatou que o fato de que presidentes sejam apoiados por coalizões não é algo anômalo ou singular. Positiva porque conferia estabilidade ao sistema político brasileiro. Nessa revisão, a reversão da avaliação dos partidos desempenhou papel crucial. A coalizão associada ao presidencialismo operaria em bases partidárias. (Limongi; Figueiredo, 2017, p. 80)

Além disso, as pesquisas também revelaram que os parlamentares apresentavam expressivo grau de disciplina partidária, apesar do multipartidarismo (Figueiredo; Limongi, 2000; 2001; 2009).

O “segredo eficiente” para o caso brasileiro baseava-se em três pilares: poderes legislativos do Presidente, controle da agenda legislativa e formação de uma base de apoio partidária, ou seja, formar coalizões no âmbito do Congresso Nacional (Figueiredo; Limongi, 1998). De acordo com Nicolau (2017), o principal desafio para os Presidentes seria, então, montar e manter o apoio necessário na Câmara e no Senado, sendo fundamental a distribuição do poder partidário para garantir que este aprove suas propostas.

Com isso, alguns autores trazem diferentes abordagens conceituais sobre a coalizão. Algumas dessas são: acordo entre um conjunto de partidos em troca de recursos e recompensas (Strom, 1990); Resposta estratégica de governos minoritários em assegurar suporte do legislativo em sistemas multipartidários (Chaisty; Chernykh, 2017); ou sendo a mera presença de ministros partidários no gabinete (Couto; Soares; Livramento, 2021).

Assim, considerando sua conceituação, podemos entender que “para que haja um governo de coalizão, tudo que é preciso é que o partido que forma o governo ofereça cargos ministeriais a outros partidos, que, por decisão partidária em vez de decisões individuais, são aceitos. Consequentemente, esses partidos se juntam ao Executivo”

(Figueiredo, 2007, p. 202, tradução própria<sup>6</sup>). Portanto, temos a mudança da perspectiva do conflito para a ideia da cooperação.

A partir da consideração do histórico de entendimentos do sistema brasileiro e do conceito de coalizão, é interessante demonstrar como se comportaram os governos eleitos, analisando se estes almejam a obtenção de maioria e se obtém sucesso com isso.

Abaixo é possível perceber que dentro do governo brasileiro, considerando o grande número de partidos políticos e sua consequente dispersão no Congresso Nacional, nenhum presidente e seu partido sozinhos, no ano de sua eleição, conseguiram a prevalência de cadeiras dentro da Câmara dos Deputados desde a promulgação da Constituição.

**Tabela 2** – Composição e porcentagem de cadeiras das coalizões no Brasil após a posse eleitoral (1988 – 2022)

| Governo          | Data       | Evento                              | Partidos da coalizão                                                                          | % de cadeiras do partido do presidente | % de cadeiras da coalizão |
|------------------|------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------|
| <b>Collor</b>    | 15/03/1990 | Eleição presidencial                | PRN – PFL                                                                                     | 5,05%                                  | 24,04%                    |
| <b>FHC I</b>     | 01/01/1995 | Eleições presidencial e legislativa | PSDB – PFL – PMDB – PTB                                                                       | 12,09%                                 | 56,34%                    |
| <b>FHC II</b>    | 01/01/1999 | Eleições presidencial e legislativa | PSDB – PFL – PMDB – PPB                                                                       | 19,30%                                 | 67,84%                    |
| <b>Lula I</b>    | 01/01/2003 | Eleições presidencial e legislativa | PT – PL – PCdoB – PSB – PTB – PDT – PPS – PV                                                  | 17,74%                                 | 42,69%                    |
| <b>Lula II</b>   | 01/01/2007 | Eleições presidencial e legislativa | PT – PR – PCdoB – PSB – PTB – PMDB – PP – PRB                                                 | 16,18%                                 | 60,62%                    |
| <b>Dilma I</b>   | 01/01/2011 | Eleições presidencial e legislativa | PT – PR – PCdoB – PSB – PMDB – PDT – PP                                                       | 17,15%                                 | 63,55%                    |
| <b>Dilma II</b>  | 01/01/2015 | Eleições presidencial e legislativa | PT – PMDB – PCdoB – PDT – PR – PRB – PP – PROS – PSD – PTB                                    | 13,26%                                 | 61,79%                    |
| <b>Bolsonaro</b> | 01/01/2019 | Eleições presidencial e legislativa | PSL – PRTB                                                                                    | 10,14%                                 | 10,14%                    |
| <b>Lula III</b>  | 01/01/2023 | Eleições presidencial e legislativa | Federação Brasil da Esperança* – PSB – MDB – União Brasil – PSD – Federação PSOL REDE** – PDT | 15,79%***                              | 52,44%                    |

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do NIPE CEBRAP (2021) e Câmara dos Deputados (2023)

Notas: Dados referentes às cadeiras na Câmara dos Deputados

\*Formada pelos partidos PT, PCdoB e PV

\*\* Formada pelos partidos PSOL e REDE

<sup>6</sup> “For there to be a coalition government, all it takes is for the party forming the government to offer ministerial posts to other parties, which, by party decision rather than individual decisions, are accepted. Consequently, these parties join the Executive.”

\*\*\* Considerando o percentual de cadeiras da Federação Brasil da Esperança

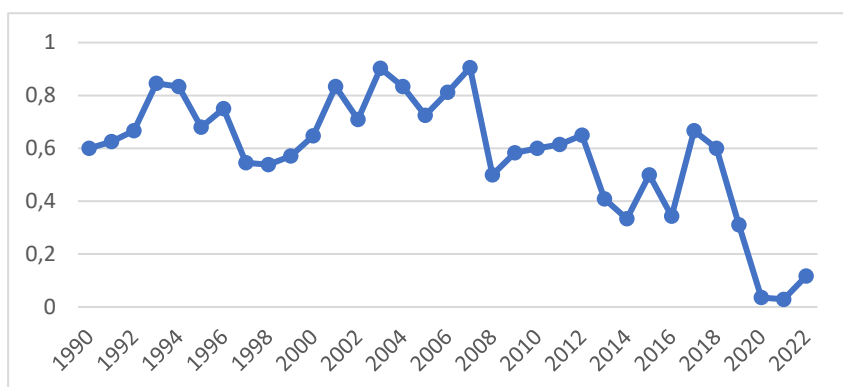
De todos, apenas Bolsonaro tomou posse sem a coalizão de um partido com representantes dentro da Câmara dos Deputados, sendo, em conjunto com Collor, considerando os pleitos presidenciais realizados após 1988, os governos que elegeram as menores bancadas dos seus próprios partidos e de sua coalizão.

Outros governos como FHC, Lula e Dilma também adentraram ao poder com minorias parlamentares próprias, buscando, conseqüentemente, o apoio/coalizão de outros partidos para o domínio majoritário. Assim, entendemos que, considerando uma visão mais otimista sobre as instituições brasileiras, a formação de coalizões garantiria que o Executivo, através do uso de barganhas disponíveis em suas mãos, pudesse ultrapassar a barreira da fragmentação partidária e garantir o apoio de uma maioria parlamentar para que sua agenda fosse implementada.

Como exposto na Tabela 2, por muitos anos pós redemocratização tivemos a experiência do Presidencialismo de Coalizão como a forma de construção de aliança entre o partido no poder e os partidos no Parlamento. Isso garantiu que, em anos como 1999, 2007, 2011, 2015 e 2023, os presidentes eleitos possuíssem além da maioria necessária de cadeiras dentro do Congresso.

A consequência da obtenção de apoio parlamentar partidária pode ser vislumbrada nas taxas de sucesso do Executivo, demonstrando o amparo dessa aliança na aprovação de medidas enviadas por este poder (Figueiredo; Limongi, 2007; Limongi, 2008; Pereira, 2017). Abaixo podemos ver o índice dessa taxa de acordo com os mandatos citados.

**Gráfico 1** - Taxa de Sucesso legislativo do Executivo (1990 - 2022)



**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do Observatório do Legislativo Brasileiro - OLB (2022)

Nota: Os dados apresentados são referentes a todos os dispositivos enviados ao Congresso pelo Executivo, ou seja, condensam informações sobre projeto de leis ordinárias, projeto de Emenda à Constituição, Medidas Provisórias, entre outras, enviadas por este poder.

Analisando os dados podemos visualizar que a maioria dos governos apresentados alcançaram mais que 50% de taxa de sucesso durante os anos de seus mandatos, até mesmo o Governo Collor. É necessário destacar que durante seu mandato houve um aumento de sua base aliada, onde, no próprio ano de sua eleição consegue o apoio do PDS e, até sua renúncia e impeachment no final de 1992, termina com o apoio de mais 3 partidos, garantindo 43% das cadeiras na Câmara<sup>7</sup>.

Os únicos governos que não tiveram uma taxa positiva são o da presidente Dilma pós 2013 e o de Bolsonaro. Relacionado ao governo de Dilma, principalmente considerando o período em que houve queda da taxa de sucesso, podemos aferir sua ocorrência devido à crise econômica e política perpassada, que culminou na perda de apoio de partidos que estavam em sua coalizão e, em seguida, em seu impeachment em agosto de 2016.

Relacionado ao governo Bolsonaro, é possível analisar que logo em 2019, primeiro ano do mandato, já é perceptível a queda do sucesso legislativo. Essa pode demonstrar a influência do isolamento do governo frente à falta de uma coalizão partidária e a visão do parlamento frente a sua atuação e discursos.

Esse isolamento fez parte do que chamava de “nova política”, ou seja, uma nova forma de governar sem o “toma-lá-da-cá”, sem a troca de cargos por apoio partidário, o que, segundo ele, seria uma forma de corrupção. Nos próximos tópicos daremos enfoque sobre essas características do governo e, ainda, destacaremos essa taxa de sucesso levando em consideração apenas a aprovação das Medidas Provisórias.

Antes de abordar as informações do mandato de Bolsonaro, é preciso deixar uma reflexão prévia. O desenvolvimento de uma coalizão como busca de apoio partidário se dá principalmente pela vontade do governante no poder – e seu respectivo partido –, ficando limitado, assim como a participação de outros partidos dentro do mandato, ao pensamento do chefe do Executivo sobre a forma que quer governar, seus objetivos e sua percepção sobre os aspectos políticos, partidários e institucionais do país, exemplificado no caso de Bolsonaro.

[...] o perfil de governança dos presidentes importa, assim como sua trajetória pregressa. A capacidade de negociar com o Parlamento está associada à sua própria visão do sistema político. [...] o presidencialismo de coalizão não é o mesmo para todos os presidentes, indicando que o perfil dos atores importa para os resultados políticos. (Pereira, 2017, p. 77 - 79)

---

<sup>7</sup> Dados obtidos pelo NIPE CEBRAP (2021)

Com isso, é necessária a inserção de subtópico com a finalidade de enunciar a existência de possíveis percepções sobre a forma de governar pela troca de apoio, demonstrando a existência de uma ambiguidade em relação à sua abordagem e interpretação. Isso demonstrará algumas explicações sobre as dúvidas existentes de eficácia da coalizão, além de abordar como a gestão da coalizão se torna importante para o controle de seu desenvolvimento sob a intenção da governabilidade.

### 2.2.1 Vieses sobre a Coalizão

Atualmente a literatura sobre governabilidade e coalizão se relaciona à noção de boa governança e a qualidade das políticas públicas desenvolvidas, trazendo um maior enfoque sobre o relacionamento entre o presidente e os partidos aliados e as estratégias usadas para a manutenção dessa cooperação (Palermo, 2016). Assim, há maior importância sobre a visão do governante no poder em relação ao uso de recursos e à forma de negociação desenvolvida para esse resultado.

A coalizão como formação de alianças é um processo que envolve o poder de negociação e o uso de ferramentas disponíveis pelo Chefe do Executivo. Assim, é influenciada pela base institucional existente, pelos instrumentos disponíveis de poder do executivo, pelo estilo de governar do presidente, pela disciplina partidária, pelo poder de barganha, entre outros (Anastasia; Inácio, 2008; Freitas, 2016; Limongi, 2008; Limongi; Figueiredo, 2017; Pereira, 2017). Ou seja, fica centrada na forma em que é desenvolvida pelo Poder Executivo e de como é recepcionada pelo Poder Legislativo.

Essa atuação consequentemente passa a ser influenciada pelas condições sociais, econômicas e políticas do país, além do histórico institucional e das capacidades governativas e qualidades do presidente no Poder (Abranches, 1988; Greenstein, 2000; Limongi, 2006; Pereira, 2017).

Tomando como base essas considerações, abaixo elencaremos exemplos de algumas condições que resultam de uma visão sobre o uso do presidencialismo de coalizão para a governabilidade, demonstrando que, dependendo da forma em que é abordado, pode apresentar uma ambiguidade de interpretações sobre as condições existentes de negociações no país. Essa visão será importante para entendermos a argumentação usada por Bolsonaro durante sua eleição em 2018 e sua atuação no governo entre 2019 e 2020.

**Tabela 3 - Vieses do Presidencialismo de Coalizão**

| <b>Viés positivo</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Viés negativo</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustentação das políticas governamentais</li> <li>• Maior estabilidade política</li> <li>• Decisões coletivas</li> <li>• Heterogeneidade/ Maior representatividade</li> <li>• Melhoria da Governabilidade</li> <li>• Flexibilidade nas negociações</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política particularista/ Clientelismo</li> <li>• Instabilidade política</li> <li>• Distorção da agenda do Executivo</li> <li>• Falta de representatividade</li> <li>• Necessidade de concessões políticas</li> <li>• Pressão de grupos de interesse</li> </ul> |

Fonte: Elaboração própria

Analisando e debatendo os tópicos é possível visualizar, assim como apresentado acima, observações negativas, contrárias, de um mesmo aspecto, ou, como expresso por Palermo (2016, p. 9, tradução nossa), “[...] ambiguidade como a qual o presidencialismo de coalizão é percebido<sup>8</sup>”. Essa característica se torna importante na realização do entendimento do porquê determinados atores utilizam esse método e porque muitas vezes podem ser questionados por isso pela opinião pública. Devemos nos lembrar que estamos falando de políticos e partidos que, tanto de maneira pessoal como institucional, possuem projetos e objetivos próprios.

Considerando um viés mais positivo sobre a coalizão no quesito da sustentação de políticas governamentais, partimos do entendimento de que a troca de apoio à cargos ministeriais garantiria ao Executivo uma força maior para aprovação de sua agenda e assim uma melhoria de governabilidade. É necessário reforçar então a necessidade de uma coalizão com vista de aprovação de suas medidas/agenda política, onde, ao se eleger, diante de uma alta fragmentação e assim uma dispersão de parlamentares em vários partidos dentro do Congresso, se torna comum sua entrada ao governo de forma minoritária, tendo que buscar a realização de acordos para obtenção de apoio e votos necessários para a aprovação de normas legislativas de sua criação e pretensão.

A entrada de outros partidos no âmbito do Poder Executivo pela nomeação para ministérios elenca certa autonomia desses no desenvolvimento de políticas públicas de seus interesses, o que integra sua agenda à agenda já existente do Governo, deixando de existir uma agenda única do presidente e passando a existir uma agenda da coalizão (Freitas, 2016). Essa condição passa a depender de constantes e complexas negociações, principalmente

<sup>8</sup> “[...] ambiguity with which coalitional presidentialism is perceived”.

considerando uma coalizão formada com muitos partidos, visto que cada um possui interesses, promessas a seu eleitorado e persuasão de suas próprias bases (Abranches, 1988).

Essa negociação também recai sobre a própria nomeação, visto que cada partido busca apresentar indicações próprias. Essa condição, tanto de nomeação como de formação da agenda, pode se dar como benéfica, considerando uma maior heterogeneidade do governo e a possibilidade de uma maior representatividade na formação de políticas, mas também pode influenciar na identidade dos partidos da coalizão, visto que os ganhos recaem sobre o governo e não sobre os partidos que o formam (Hofmeister, 2021).

Essa atuação partidária dentro do governo também pode apresentar, considerando a necessidade dos partidos agradarem suas bases e a busca pelo alcance de benefícios à seus eleitores/estado, a ideia do clientelismo, de pressões existentes de grupos de interesse e necessidade de concessões políticas pelo Executivo, resultando em um argumento negativo sobre a existência de uma agenda da coalizão com a busca de apoio no parlamento.

Muito do processo de barganha em torno da formação das coalizões é justamente sobre concessões sobre políticas, seja a negociação de uma agenda mínima, seja a negociação em torno de qual partido ocupará qual ministério (Freitas, 2016, p. 30).

Essa condição traria uma interferência sobre as promessas de campanha do presidente, onde, pelas negociações existentes, o governo deixaria de implementar políticas por contrariedades de visão dos outros partidos ou para abrir espaço para outras políticas que não as suas.

Voltando a ideia de representatividade dentro do governo, é preciso lembrar que estamos dentro de um sistema plural e heterogêneo que acaba repercutindo dentro do parlamento (Abranches, 1988). Isso faz com que se tenha uma visão da coalizão como uma abertura para que diferentes partidos possam tomar decisões e, assim, por foco nas necessidades e anseios dos diversos setores da sociedade. Porém, analisando mais precisamente os partidos que já estiveram em coalizão até hoje com o Executivo (tabela 2), podemos observar grande repetição dos mesmos durante os anos, principalmente partidos historicamente fortes à época, como PMDB, PSDB, PTB, PFL, PP e PR. Essa característica é natural, onde, considerando a necessidade de obtenção “fácil” da maioria de cadeiras do parlamento, busca-se fazer acordos com os partidos que possuem maior número de representantes para legitimar o apoio ao governo. Isso, porém, resulta na concentração de negociações com esses partidos, desenvolvendo sempre projetos para seu público-alvo, não adentrando as demandas de todos os

setores existentes e representados no Congresso, interferindo na ideia de que haveria uma maior diversidade de políticas que adeririam aos anseios de diferentes setores sociais.

Outro viés está no entendimento de uma maior estabilidade política por meio das coalizões, mas, ao mesmo tempo, uma pré-disposição à instabilidade. Um exemplo muito característico está no impeachment da Presidente Dilma Rousseff em 2016. Tomando como base os dados de coalizão do NIPE CEBRAP (2021), Dilma entra em seu 2º mandato, no ano de 2015, com 62% das cadeiras com sua coalizão, o que, desconsiderando problemas econômicos existentes à época, traria a percepção de força ante uma crise política e atuação da oposição. Porém, perto da finalização do processo de impeachment – maio de 2016 – já tinha perdido cerca de 26% de sua aliança, apresentando apenas 36% das cadeiras, número menor que o necessário para aprovação de um Projeto de Lei Complementar, Proposta de Emenda à Constituição, ou, como no caso, impedir a continuação de seu processo de impeachment dentro do Congresso.

O discurso de Gleisi Hoffmann durante conversa com parte da cúpula do PT após o afastamento de Dilma demonstra a dúvida sobre a capacidade governativa do governo frente à perda de apoio parlamentar, onde expressa que: “[...] se a gente voltar não tem condições de governar, gente! [...] Ela não tem apoio aqui, não tem condição, não tem estrutura de governo!” (O Processo, 2018, 63 min, transcrição própria). Com isso, a ideia da instabilidade vem justamente pelo fato de não haver previsão de uma manutenção dessa coalizão, onde o Executivo fica sujeito à riscos como mudanças políticas, econômicas e sociais do país e retirada de apoios à qual contavam. Assim, voltamos a ideia da necessidade de uma constante negociação com os partidos, o que, dependendo da situação do país e do risco de instabilidade do governo, pode resultar em altos custos políticos, como perdas de condições de implementação de agenda própria, perda do controle do orçamento, e até, como no caso de Dilma, destituição do cargo.

Com esses exemplos reafirmamos à noção de ambiguidade do entendimento sobre o Presidencialismo de Coalizão e sua construção dentro de um governo, mesmo após desenvolvimento de literatura pós redemocratização e percepção desta dentro de países da América Latina.

Essa visão é importante para destacar a saída do aspecto pessimista/otimista sobre as características institucionais do país e entrar em uma análise sobre os efeitos da gestão da coalizão dentro da capacidade governativa, ou seja, partindo da percepção sobre a eficácia deste

modelo de busca de governabilidade em sua criação e manutenção, mostrando que existem diferentes influências em sua realização.

Essa análise vem para demonstrar que, além da articulação para a criação de uma coalizão que possibilite a conquista dos votos necessários para aprovação da agenda do Executivo, este ainda deve se atentar ao uso e coordenação de ferramentas que o possibilitem gerir a coalizão formada, buscando evitar atritos e cisões partidárias que o deixem exposto à dificuldades governativas e de implementação de sua agenda.

### 3 GOVERNO BOLSONARO

Considerado como *outsider* político, Jair Messias Bolsonaro, deputado federal por 28 anos, entra a frente da eleição com a imagem do antipetismo, antissistema e anticorrupção, destacados majoritariamente nos movimentos e manifestações ocorridas pós 2013, em que se voltavam, em comum, na “[...] contestação às políticas dos governos do PT” (Alonso, 2023, p.15). Esses protestos tomaram força da opinião pública, desencadeando no impeachment, em 2016, da presidente Dilma Rouseff e na ascensão de um discurso em prol de uma reforma sobre o modo de governar, de uma nova forma de política.

Assim, utilizando do discurso antipartidário e anticorrupção, sempre trazendo à memória os esquemas do Mensalão e Petrolão em suas campanhas<sup>9</sup>, o parlamentar já vislumbrava seu posto como chefe do Executivo. Inicialmente, buscou apoio pelo Partido Social Cristão (PSC), ao qual se filiou em 02 de março de 2016. No entanto, devido à divergências internas, passou a negociar com o PSL, formalizando sua filiação ao oitavo partido em sua carreira política. É nesse contexto que no dia 14 de agosto de 2018 é solicitado ao TSE registro de sua candidatura oficial à presidência.

Voltando-se novamente à sua campanha, já no início temos sua estratégia respaldada no viés conservador de discurso, trazendo como principais destaques premissas como combate à corrupção, ao qual culpava os anos do PT no Governo; armamento da população através de mudanças no Estatuto do Desarmamento; e ao aspecto da proteção à família, principalmente com dizeres contra o casamento LGBTQIA+ e contra a discussão de gênero nas escolas (Bolsonaro, 2018c; Matsui, 2018; Vivas, 2018).

---

<sup>9</sup> “PT: uma máquina de corrupção e mentiras”. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=ZwjA3EWKww&ab\\_channel=JairBolsonaro](https://www.youtube.com/watch?v=ZwjA3EWKww&ab_channel=JairBolsonaro). Acesso em: 31 out. 2023

Outro discurso recorrente, e aqui nosso principal foco, estava no combate ao que chamava de “velha-política”, elencando as negociações e nomeações ministeriais, sobre o manto do presidencialismo de coalizão, como sendo indicativos de corrupção, crime de responsabilidade do presidente. Esse discurso pode ser visto em uma live pelo *Facebook* ocorrida anteriormente ao 2º turno das eleições, em que expressa:

A imprensa vem dizendo por aí que eu não terei governabilidade se não trocar ministérios com parlamentares. [...] Qualquer presidente que porventura distribua ministérios, estatais ou diretorias de bancos para conseguir apoio dentro do parlamento, ele está infringindo o artigo 85, inciso 2 da Constituição [10]. E daí? Qualquer um pode, se eu der, por exemplo, um ministério pro partido com objetivo de comprar voto, qualquer um pode então, né, me questionar que estou interferindo no livre exercício do Poder Legislativo. Então, o que que eu fiz durante a campanha, dizendo que não aceitaria o tomalá-da-cá, eu fiz baseado na Constituição [...] (Bolsonaro, 2018a, 4:20 – 5:55 minutos, transcrição própria).

Outra visão passada sobre a troca de apoio partidária estaria no aspecto de submissão do Executivo ao parlamento, onde, em vídeo publicado em seu canal do Youtube em abril de 2018, com o título de “Conheça o mecanismo (Sistema). Impossível mudar o Brasil sem quebrarmos suas engrenagens”, se respalda na ideia de que a

[...] governabilidade passou a ser sinônimo de barganha. [...] O presidente não pode ficar submisso ao parlamento brasileiro. O Temer só não foi pro espaço porque ele entregou tudo para o governo e continua a mesma 'fraudália' do PT continua agora acontecendo. [...] Não dá pra negociar isso aí [solicitações de cargos], porque eu tô negociando o que não é meu. Se o Brasil fosse meu, eu poderia negociar ministério, mas os ministérios são de vocês [plateia/população]. E a consciência que nós temos que ter [é] que o patrão são vocês. [...] E tô fazendo a coisa certa e tenho a consciência que estamos no caminho certo. (Bolsonaro, 2018b, 2:00 – 4:21 minutos, transcrição própria).

Esses discursos contrários à essa forma de garantir governabilidade, em acréscimo aos em prol da família, da propriedade privada e da segurança, o que considera como a “nova forma de governar”, estão elencados também em seu próprio plano de governo, nomeado como “O caminho da prosperidade”, e fornecido ao TSE como pré-requisito para sua candidatura à presidência.

---

<sup>10</sup> “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação [...]”. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 out. 2023.

Essa constante argumentação acaba refletindo na percepção de seus eleitores sobre sua figura, sendo vislumbrado como um “ator novo” na política, mesmo estando no cargo parlamentar desde 1991. Segundo Rocha e Solano (2021, p.28), pesquisas apontam ideias de mudança e esperança sendo associadas ao candidato, onde é visto como “[...] um candidato antissistema capaz de enfrentar uma institucionalidade percebida como completamente corrompida [...]” frente à conhecida política brasileira, dando maiores indícios sobre a força do discurso antipetista, que, ainda, refletiu sobre os partidos tradicionais, resultando em uma alteração do histórico embate entre PT e PSDB nos 2º turnos desde 1994.

A materialização de seus discursos pode ser destacada ao enunciar a ausência de envolvimento oficial de outros partidos em sua campanha, apenas tendo atrelada a representação do PRTB por meio da figura de seu vice Hamilton Mourão, partido sem representantes eleitos no Congresso em 2018.

Com a vitória eleitoral e o início das nomeações aos cargos do Executivo, apontou, em sua posse, o aspecto isolado de sua campanha e estrutura de governo como sendo uma característica positiva, alegando, tanto em seu discurso na Cerimônia de recebimento da faixa presidencial, quanto no discurso de posse no Congresso Nacional, que não houve o que chamou de “conchavos ou acertos políticos” na montagem do governo, além de que: “Montamos nossa equipe de forma técnica, sem o tradicional viés político que tornou o Estado ineficiente e corrupto. Vamos valorizar o Parlamento, resgatando a legitimidade e a credibilidade do Congresso Nacional” (Presidência da República, 2019a).

Assim, ao publicar oficialmente no Diário Oficial a indicação dos Ministros de Estado que tomariam posse das pastas, vemos uma representação majoritária de militares e nomes “técnicos” e ideológicos. A tabela a seguir utiliza do agrupamento apresentado por Couto (2021), onde define 5 grupos atuantes no Governo Bolsonaro: (1) Economistas ortodoxos; (2) Militares; (3) Políticos; (4) Ideológicos; e (5) Burocratas.

**Tabela 4 - Composição ministerial do Governo Bolsonaro**

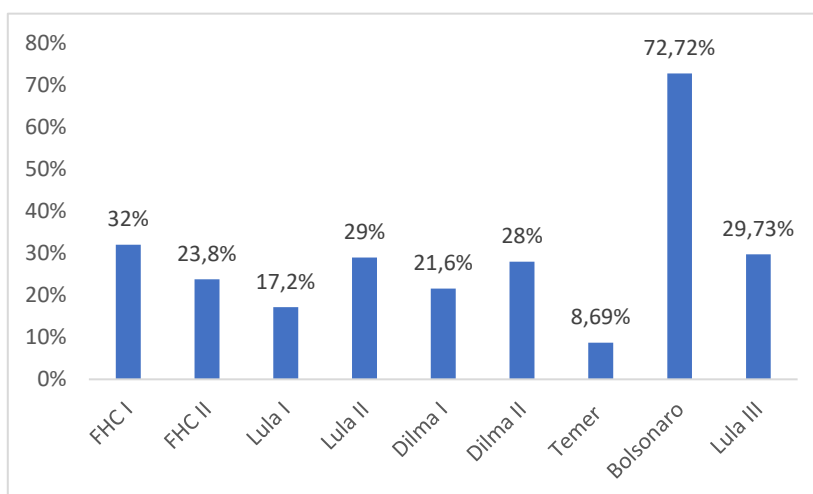
| <b>Grupo</b> | <b>Nomes</b>           | <b>Ministérios</b>              |
|--------------|------------------------|---------------------------------|
| Economistas  | Paulo Guedes           | Economia                        |
|              | Roberto Campos Neto    | Banco Central                   |
| Militares    | Augusto Heleno         | Segurança Institucional         |
|              | Bento Albuquerque      | Minas e Energia                 |
|              | Carlos Santos Cruz     | Secretaria de Governo           |
|              | Fernando Silva         | Defesa                          |
|              | Marcos Pontes          | Ciência e Tecnologia            |
| Políticos    | Gustavo Bebianno (PSL) | Secretaria Geral da Presidência |

|             |                              |                                    |
|-------------|------------------------------|------------------------------------|
|             | Onyx Lorenzoni (DEM)         | Casa Civil                         |
|             | Marcelo Álvaro Antônio (PSL) | Turismo                            |
|             | Tereza Cristina (DEM)        | Agricultura                        |
|             | Osmar Terra (MDB)            | Cidadania                          |
|             | Luiz Henrique Mandetta (DEM) | Saúde                              |
| Ideológicos | Dameres Alvez                | Mulher, Família e Direitos Humanos |
|             | Ernesto Araújo               | Relações Exteriores                |
|             | Ricardo Salles               | Meio Ambiente                      |
|             | Ricardo Vélez Rodríguez      | Educação                           |
| Burocratas  | Sergio Moro                  | Justiça e Segurança Pública        |
|             | Tarcísio Gomes de Freitas    | Infraestrutura                     |
|             | André Mendonça               | Advocacia Geral da União           |
|             | Wagner Rosário               | Transparência e CGU                |
|             | Gustavo Canuto               | Desenvolvimento Regional           |

**Fonte:** Elaboração própria com base em Couto (2021)

Considerando os dados acima, podemos destacar a presença de 72,72% ministros sem filiação partidária no governo, número muito acima dos outros governos até então (gráfico 2), representando o cumprimento de sua intenção em não trazer representação partidária à seu governo.

**Gráfico 2** - Percentual de ministros sem filiação partidária no início dos mandatos (1995 - 2023)



**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados de Benites e Jiménez (2016), Haubert (2022) e Pereira e Coêlho (2021).

Nota: Dados do Governo Temer se referem aos ministros nomeados no dia 12 de maio de 2016 enquanto afastamento da presidente Dilma à época

Com esses dados é preciso destacar a função do grupo político nomeado e elencado acima (tabela 4), de forma a apresentar a argumentação de Bolsonaro para suas respectivas

nomeações, além de demonstrar a forma de apoio político parlamentar que vislumbrava ao entrar no poder.

Destarte, nos próximos subtópicos apresentaremos a perspectiva de apoio de Bolsonaro no decorrer de seu mandato, assim como suas motivações, averiguando as possibilidades de negociações e obtenção de votos para suas propostas de governo.

### **3.1. As Frentes Parlamentares**

De acordo com entrevista realizada à Jovem Pan no dia 22 de maio de 2018, Bolsonaro almejava conversar com os parlamentares de forma individual, buscando tirar o poder de negociação dos líderes partidários e atender aos desejos das bancadas temáticas (Jornal [...], 2018, 2h08min). Assim, é possível definir o anseio do presidente à época em alcançar o apoio legislativo através de uma perspectiva ideológica individual dos congressistas. Esse pode ser visto pela articulação com as frentes parlamentares, presente na nomeação dos ministros do grupo político.

Considerando notícias publicadas à época da posse, temos que, dos 6 nomes apresentados ligados à partidos (tabela 4), 4 estariam atrelados à indicações por frentes parlamentares, sendo: (1) Luiz Henrique Mandetta, coordenador à época da Frente Parlamentar da Medicina; (2) Tereza Cristina, então presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária; (3) Osmar Terra, indicado pelas Frentes parlamentares da assistência social, das pessoas com doenças raras, da primeira infância, dos deficientes e dos idosos<sup>11</sup>; e (4) Marcelo Álvaro Antônio, indicado pela Frente Parlamentar Mista em defesa do Turismo – e de mesmo partido do presidente. Essa forma de nomeação ministerial tinha como intenção a busca pela mobilização política de eleitores radicais (Inácio, 2021), demonstrando a necessidade de influência ideológica sobre áreas que Bolsonaro via como prioridade de intervenção.

Nesse contexto, entendendo como principal estratégia a obtenção de apoio de acordo com as temáticas presentes nas propostas de governo do presidente, podemos elencar, considerando discursos e projetos compatíveis ao governo, a influência de 3 Frentes Parlamentares recorrentemente citadas pelo próprio presidente, como vislumbre de negociação: a Frente Parlamentar do Agronegócio, a Frente Parlamentar da Segurança Pública e a Frente Parlamentar Evangélica. Essas, além de estarem presentes nos discursos conservadores do

---

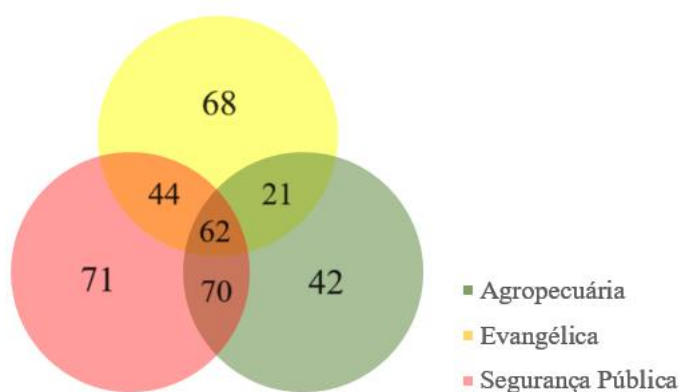
<sup>11</sup> Ver mais em: <https://www.reuters.com/article/politica-cidadania-osmarterra-idBRKCN1NX2GO-OBRDN>. Acesso em: 31 out. 2023

presidente, como relacionados ao desarmamento, à religião e ao fomento ao agronegócio, ainda podem ser analisadas tomando como base o histórico de influência dentro do Congresso, frequentemente agrupadas e nomeadas de “bancada BBB” - Boi, Bala e Bíblia.

Assim, levando em consideração a hipótese de que dariam amparo total à Bolsonaro, permitiriam, pelas assinaturas presentes nos requerimentos de criação das respectivas frentes (Câmara dos Deputados, 2019b; 2019c; 2019d), votos de 378 parlamentares no ano de 2019, mais do que o necessário para tramitações envolvendo maioria absoluta, ou, até mesmo, quando necessário 3/5 dos votos na Câmara, por exemplo.

Os dados apresentados na figura 1 estão em conformidade com essas inscrições regimentais. Esses foram agrupados de forma a analisar a quantidade total de parlamentares e a relação desses entre as frentes, entendendo como se comportam e se há congruência de ideias – tomando como base a quantidade de inscritos em duas ou mais dessas áreas.

**Figura 1** - Deputados Federais inscritos nas Frentes "BBB" da 56ª legislatura (2019-2022)



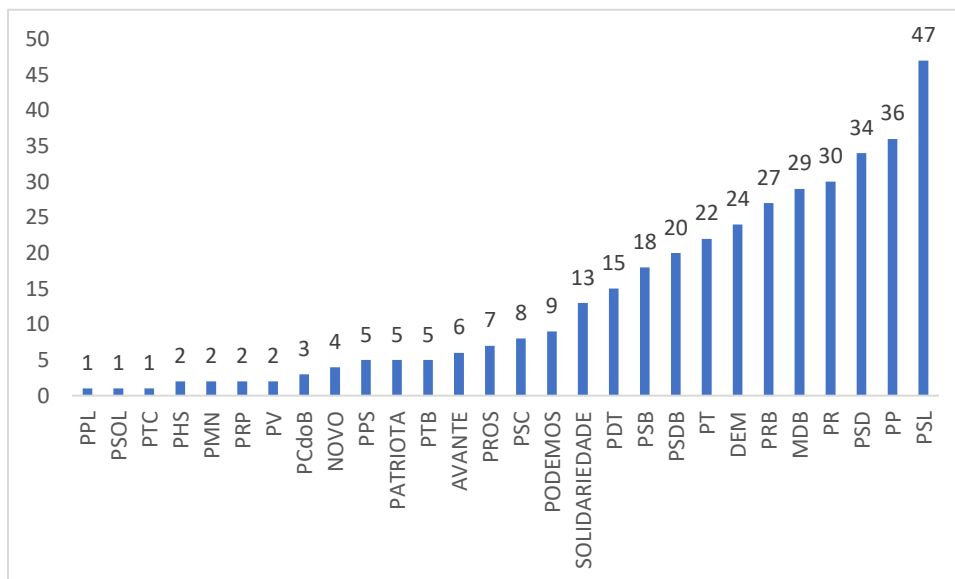
**Fonte:** Elaboração própria com base nas assinaturas presentes em Câmara dos Deputados (2019b; 2019c; 2019d)

Com essas informações, temos, portanto, uma noção sobre o aspecto ideológico dos parlamentares, podendo vislumbrar como se relacionariam em temáticas próprias de cada frente. Aqui poderíamos argumentar, por exemplo, uma maior aproximação de 197 parlamentares às propostas conservadoras de Bolsonaro, por estarem registrados em mais de uma frente, o que garantiria um apoio de 38% da Câmara.

Trazendo a definição de frentes parlamentares presente no site da Câmara dos Deputados (20XX), ou seja, “[...] associações de parlamentares de vários partidos para debater

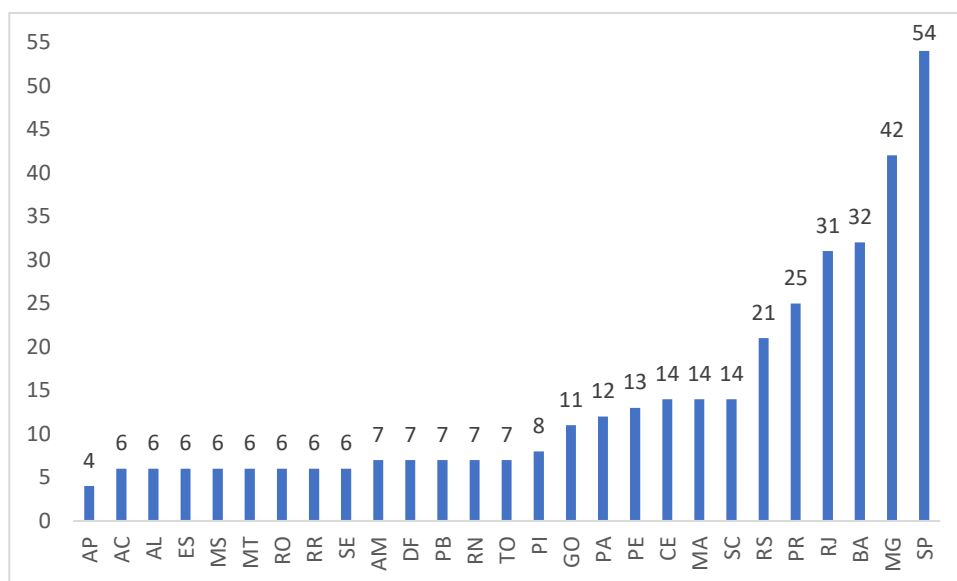
sobre determinado tema de interesse da sociedade”, se torna interessante comparar com os aspectos partidários, e, ainda, representativo regionais de seus membros, acrescentando à análise as características individuais de cada parlamentar fora suas crenças e valores. Assim, apresentamos o que segue.

**Gráfico 3 - Representação partidária nas Frentes Parlamentares "BBB" (56ª legislatura)**



**Fonte:** Elaboração própria com base nas assinaturas presentes em Câmara dos Deputados (2019b; 2019c; 2019d)

**Gráfico 4 - Representação dos estados nas Frentes Parlamentares "BBB" (56ª legislatura)**



**Fonte:** Elaboração própria com base nas assinaturas presentes em Câmara dos Deputados (2019b; 2019c; 2019d)

Esses dados vão de encontro à visão de Bolsonaro em buscar essa forma de apoio, visto, ao focar nos ideais dos parlamentares, conseguir condensar vários partidos e representações regionais de uma só vez, garantindo, através da ideia de inscrição em agrupamentos sobre temáticas específicas, e, consequentemente, de projetos, uma suposta facilidade/custo mais baixo de negociação dos que vistos com o padrão partidário do presidencialismo de coalizão tradicional.

Dessa forma, analisando os dados de maneira ampla, sem considerar o apoio presumido de seu próprio partido e a ideologia dos parlamentares envolvidos nessas frentes, Bolsonaro obteria 64,52% de votos na Câmara. Somando aos 47 inscritos do PSL – cerca de 92,16% da bancada total da sigla –, Bolsonaro concentraria 73,68% de apoio parlamentar na referida casa, muito além do que qualquer presidente já alcançou com sua coalizão.

Esses índices são surpreendentes e, de fato, seriam eficazes para um discurso antipartidário existente, demonstrando uma possibilidade além da tradicional troca de apoios pela visão partidária, de alcançar a sonhada governabilidade. Porém, estudos sobre a real atuação e utilização das Frentes contradizem o vislumbre de Bolsonaro, caindo por terra sua estratégia política.

Primeiramente, devemos ressaltar a falta de transparência no funcionamento das Frentes Parlamentares. Devido à facilidade de registro – bastando apenas 1/3 de assinaturas do Congresso, a indicação de um coordenador e a entrega de um estatuto para ser reconhecida pela Câmara – muitas vezes não há como definir ou monitorar as atividades e até mesmo os participantes de seus encontros e decisões (Cascione; Araújo, 2019). Ou seja, “Parlamentares assinam a lista de membros mesmo que não tenham ligação com o tema específico ou a área de atuação do grupo nem pretendam ter, porque entendem que podem precisar desse mesmo apoio quando decidirem liderar a criação de frente de seu interesse” (Cascione; Araújo, 2019, p. 3).

Em segundo lugar, essas, como Cascione e Araújo (2019) resumem, teriam funções voltadas à redução do custo de troca de informações entre os membros, a facilitação de articulação fora das instâncias partidárias e a sinalização de preferências aos eleitores, ou seja, possuiriam um papel informativo, distributivo e, principalmente, simbólico de forma a indicar um enfoque temático, uma defesa de determinado assunto pelos parlamentares nelas inscritos. Diante disso, nem todos os parlamentares poderiam ser classificados como parte da base governista.

Essa afirmação pode ser verificada pelos próprios gráficos 3 e 4 ao analisar os partidos e as regiões representadas.

Em relação aos partidos, temos que, considerando PSOL, PCdoB, PT, PDT, PSB e REDE, que representam uma ideologia mais à esquerda (Melo, 2021) e formam a base da oposição de Bolsonaro, haveria, nas três frentes, 59 parlamentares, cerca de 15,61%, que não apoiariam majoritariamente os projetos do presidente. Referente às regiões, podemos analisar pelo aspecto estado/vencedor das eleições, considerando, respectivamente, estados em que o PT foi o mais votado, e, assim, demonstrar a possibilidade de atuação mais oposicionista de seus representantes eleitos. Assim, a atuação de 105 parlamentares, representantes de Alagoas, Bahia, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, ou seja, 27,78% dos inscritos, garantiriam certa incerteza sobre o apoio ao governo.

Por fim, é necessário ressaltar o aspecto complementar das frentes aos partidos, não podendo haver uma concorrência com eles por não possuírem prerrogativas como distribuição de recursos, indicação de liderança e tempo regimental de fala (Cascione; Araújo, 2019). Como resultado, em casos como na tramitação de Medidas Provisórias, elas pouco teriam poder sobre nomeação de representantes nas Comissões mistas ou na relatoria dos projetos, dificultando em uma influência mais direta sobre as mudanças que Bolsonaro almejava.

Destarte, analisando todos esses dados, além do que será abordado no tópico 4, é possível concluir que a busca de uma governabilidade com tais frentes não prosperou, pois “[...] carecem de coesão e não dispõem dos recursos institucionais que são utilizados pelos partidos políticos para organizar e disciplinar seus membros no Congresso. Desse modo, sequer seria viável construir uma coalizão com elas, quanto mais tentar governar dessa forma” (Couto, 2021, p. 38).

### **3.2 Crises nos primeiros anos de Governo – 2019 e 2020**

Embates e negociações partidárias e entre políticos são noticiados diariamente pela mídia. Durante o Governo Bolsonaro não foi diferente.

Construindo um histórico dessas notícias é possível desenvolver um olhar de como a relação entre os poderes Executivo e Legislativo estava se desenvolvendo, e, principalmente, como os parlamentares enxergavam as atuações de Bolsonaro.

Com a entrada de fato do ex-presidente no governo, foi possível perceber que seus discursos radicais, tanto na pauta de costumes, como na forma de atingir a governabilidade, serviram para conquistar influência entre seus apoiadores no cenário eleitoral, garantindo a visão da nova política, porém, não alcançaram mesmo êxito pós eleição, junto à maioria do Congresso eleito.

Seus ataques à forma histórica de articulação e negociações com os partidos, principalmente sobre o lema de corrupção, não tiveram uma boa recepção entre os parlamentares, o que incentivou, durante seus primeiros anos de mandato, um protagonismo retaliatório do parlamento (Abranches, 2020).

Esse protagonismo também pode ser citado e reforçado pela inoperância e abdicação do executivo no desenvolvimento de políticas públicas atreladas a uma agenda de governo, os referentes aos discursos anti-PT, voltados a uma aproximação ao eleitor conservador.

Essa abdicação foi nomeada como agenda nula, uma agenda negativa sobre políticas fundamentais, uma agenda tímida do governo (Fernando Limongi para Lula [...], 2022, 14:20 seg.; Vieira; Glezer; Barbosa, 2020). Vieira, Glezer e Barbosa (2020), ao inferirem essa característica, destacam proposições que poderiam ser consideradas substantivas, como a tentativa de flexibilização nas regras trabalhistas, através de Medidas Provisórias (nº 873/2019 e 905/2019), desestatização da Eletrobras (PL nº 5.877), ou a flexibilização de regras para registro de empresas (MPV nº 876/2019), mas que não lograram sucesso. Isso pesa ainda sobre a dificuldade que o Executivo encontrou na tramitação de normas de seu interesse dentro do Congresso, demonstrando a ausência de uma movimentação também na articulação para aprovação desse tipo de medida.

Essa ausência garantiu uma das primeiras crises no governo, onde, sem uma agenda clara e sem aproximação com partidos, o governo transfere para o Legislativo sua responsabilidade de articulação sobre uma das mais importantes reformas: a Reforma da Previdência.

Como expresso por Limongi (2019),

Crítico da negociação política e da formação de uma base de apoio consistente, o capitão artilheiro substituiu o presidencialismo de coalizão pelo desleixo. Na sua concepção, o papel de presidente se resume a propor mudanças. A responsabilidade por vê-las aprovadas e implementadas fica inteiramente a cargo do Congresso e de quem tem interesses nelas.

Assim, Bolsonaro jogou a função de articulação nas mãos dos presidentes das casas legislativas, mas, ao mesmo tempo, mantinha seu discurso sobre o tomá-la-da-cá. Isso, para Rodrigo Maia, presidente da Câmara à época, desmoralizava a política e os próprios congressistas (G1, 2019a). Dessa forma, esse repasse não foi bem aceito pelos parlamentares e, principalmente, por Maia, o que gerou uma discussão pública entre os poderes. Segundo ele,

É importante que o governo acerte na articulação. E ele não pode terceirizar a articulação como ele estava fazendo. Quer dizer, transfere para o presidente da Câmara e para o presidente do Senado uma responsabilidade que é dele e fica transferindo e criticando: 'Ah, a velha política está me pressionando, estão me pressionando'. Então ele precisa assumir essa articulação, porque ele precisa dizer o que é a nova política. (Rodrigo Maia para Netto; Vianna, 2019)

A relação entre esses atores se tornava cada vez pior, envolvendo posteriormente ataques nas redes sociais à figura de Maia, o que incentivou a divulgação de notas de repúdio dos partidos DEM, de sua filiação, e PSD, membro do Centrão, com defesa ao trabalho realizado pelo parlamentar como presidente da casa. O destaque a seguir, presente na nota do PSD, pode demonstrar o embate em que o Executivo se envolvia:

Para a bancada do PSD na Câmara dos Deputados, os ataques gratuitos à pessoa do Presidente Rodrigo Maia, além de agredir covardemente a sua dignidade pessoal e política, buscam erodir, sobretudo, o Poder Legislativo, esteio do regime democrático e fundamento da República.

A nossa pronta e contundente repulsa a esses ataques é, também, um alerta contra os maléficos desígnios dos que hoje agridem reputações e amanhã, se permitirmos, avançarão contra as instituições.

A Verdade, a Nação e a Democracia, que o Presidente Rodrigo Maia defende com tanta retidão e pertinácia, são maiores que os mal disfarçados manipuladores das mídias sociais (PSD na Câmara, 2019).

Com um descontentamento dos legisladores sobre sua atuação perante a imagem do Poder Legislativo, Bolsonaro presenciava cada vez mais dificuldade em aprovações de medidas de interesse de seu público, o que fez com que se voltasse à outros meios de tentativa de obtenção de apoio na esfera decisória. Assim, passa a dar início à liberação de recursos de emendas orçamentárias e à aprovação de Emendas Constitucionais, como a de nº 100 e nº 102, determinando a execução obrigatória de emendas parlamentares. Só no mês de julho de 2019, anteriormente à votação da Reforma na Câmara e mesmo mês em que há conversas sobre possível indicação de seu filho Eduardo Bolsonaro à embaixada dos Estados Unidos, o governo liberou mais de R\$ 3 bilhões em emendas<sup>12</sup> (Lis, 2019), buscando suprir a falta de um apoio partidário oficial em seu governo.

Voltando à esse aspecto limitante para sua governabilidade, outra crise anunciada se dava com seu próprio partido, o PSL.

---

<sup>12</sup> As emendas orçamentárias, entre as de bancada, individuais ou de relator geral, não serão abordadas aqui pela sua complexidade frente à diversidade temática e fuga do objetivo central desta dissertação. Porém é necessária sua breve citação por representar um limitante aos resultados apresentados ao final, por envolver uma outra forma de angariar apoio, mesmo que de forma individual, projeto à projeto.

Em fevereiro de 2019, já no início de seu mandato, eclodiu investigações pelo Ministério Público e Polícia Federal sobre um esquema de candidaturas laranjas durante às eleições de 2018. Os dois ministros nomeados do grupo político, Gustavo Bebianno (Secretaria-Geral) e Marcelo Álvaro Antônio (Turismo), além do presidente do PSL, Luciano Bivar, foram alvos.

No mesmo mês, por uma crise com Carlos Bolsonaro, Bebianno foi demitido do cargo, dando lugar ao general da reserva Floriano Peixoto. Marcelo Antônio, indiciado pela Polícia Federal em 04 de outubro de 2019, se manteve no ministério até dezembro de 2020.

A briga com o partido, no entanto, girava em torno do desejo de Bolsonaro de controlar a sigla, criando uma disputa com Luciano Bivar e resultando em uma divisão interna entre “bolsonaristas” e “bivaristas”. Esse controle envolvia nomeações de lideranças, domínio absoluto sobre a legenda e controle sobre o fundo partidário e eleitoral, a qual, após entrada de Bolsonaro, passou a ser da ordem de milhões (G1, 2019b).

O estopim desse conflito foi a tentativa de Bolsonaro em nomear seu filho, Eduardo Bolsonaro, como líder da bancada na Câmara, retirando o poder do então líder Delegado Waldir. Como estratégia, Bolsonaro requisitou uma auditoria e maior transparência sobre as contas e uso de recursos públicos pelo PSL, além de bloqueio do fundo partidário e afastamento de Bivar, alegando sua associação às investigações do começo do ano (Oliveira, 2019a; 2019b).

Após diversos embates políticos sobre a influência no partido, e, consequente, divisão deste entre apoiadores dos dois lados, Bolsonaro decide pela desfiliação em 12 de novembro de 2019. Sua principal intenção estava na criação de um partido próprio, a qual seria o presidente da sigla, porém não conseguiu as assinaturas necessárias para sua criação, culminando na sua atuação sem partido até negociação e entrada no Partido Liberal (PL), ocorrida em novembro de 2021.

Voltando à 2019, ao mesmo tempo em que colocava suas forças na briga interna com o PSL, Bolsonaro ainda enfrentava a abertura de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para investigar ataques cibernéticos contra a democracia, utilização de perfis falsos que possam ter influenciado nas eleições de 2018, o cyberbullying, e o aliciamento de crianças para crimes de ódio e suicídio (Congresso Nacional, 2019). Essa, através de denúncia de Joice Hasselmann em dezembro de 2019, envolveu diretamente Bolsonaro e sua família ao publicizar a existência de uma “milícia digital” que ameaçava e atacava a reputação de críticos do governo, reforçando a ideia de um “gabinete de ódio” com a presença de seus filhos, assessores e deputados estaduais e federais (Câmara dos Deputados, 2019a).

O uso das redes sociais sempre foi muito destacado quando refletida a tática do ex-parlamentar em construir sua base de apoio eleitoral. Ferramentas para criação de mídias digitais e impulsionamento de contas caracterizaram suas maiores despesas durante a campanha de 2018 e 2022 (TSE, 2018; 2022). Esse investimento era direcionado especialmente para reforçar a construção de um discurso anti-institucional, atacando o sistema político e influenciando manifestações contra os demais poderes.

O bolsonarismo degrada as instituições a partir de uma rede impressionante de geração de *fake news*. Por meio dela, consegue atacar o sistema político, o STF e até mesmo o carnaval do Rio de Janeiro. Esses ataques reduzem a legitimidade das instituições políticas [...]. Apenas 1% dos brasileiros confia muito em partidos políticos e um número um pouco superior no Congresso Nacional [...]. Ao reforçar o ataque a essas instituições, Bolsonaro cria um caldo de cultura para pressioná-las. Manifestações de rua defendem o fechamento do Congresso e isso aumenta a capacidade do presidente de constranger instituições e políticos para a implementação da sua agenda. (Avritzer, 2021, p. 17).

O uso dessas ferramentas também teve grande influência durante o período da pandemia de COVID. Um grande destaque vai para o ataque às atuações de governadores e prefeitos, incentivo de manifestações contra a ideia do “fique em casa” (isolamento/distanciamento social) e o discurso negacionista contra as vacinas e uso de máscaras. Só durante a pandemia houve três trocas de Ministro da Saúde, devido em grande parte a divergências sobre as abordagens nas políticas de combate ao vírus. Essa atitude, em conjunto com os discursos e manifestações contra o Congresso – principalmente o incentivo e encontro com manifestantes durante a pandemia<sup>13</sup> – minava cada vez mais sua relação com o Congresso.

Em acréscimo, ainda se via sob investigações da Polícia Federal referente ao mesmo esquema de uso de fake News, conexão com grupos responsáveis pela organização de atos antidemocráticos e suposta interferência política na Polícia Federal (denunciada por Sergio Moro, seu ex-ministro da Justiça e Segurança Pública). Também, voltado à investigação dos filhos, abertura de inquérito das rachadinhas onde, em junho de 2020, teve a prisão de Fabrício Queiroz, operador financeiro da família Bolsonaro (Couto, 2021; Inácio, 2021).

Esses eventos – uso de fake news pelo presidente; pandemia; interferência na PF; ataques à democracia e ao processo eleitoral; entre outros – desencadeou, até o final de 2020,

---

<sup>13</sup> Ver mais em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/19/bolsonaro-discursa-em-manifestacao-em-brasilia-que-defendeu-intervencao-militar.ghtml>. Acesso em: 09 nov. 2023

59 solicitações de impeachment<sup>14</sup>. Dessas, 9 foram de deputados federais, incluindo Joice Hasselmann, ex-líder do governo no Congresso, e de representantes de partidos da esquerda, sendo um deles de representação dos partidos da Minoria na Câmara. Ainda, 14 se deram somente no mês de março de 2020, início das mortes pelo COVID em solo brasileiro.

Com esse contexto, e considerando o aumento do protagonismo do legislativo e de atuação do Judiciário frente à suas deliberações<sup>15</sup>, Bolsonaro se viu cada vez mais isolado, passando a recorrer ao que mais atacava: à “velha-política”.

### 3.3 Aproximação com o “Centrão”

Pessoal fala ‘Centrão’. Olha, senta na minha cadeira aqui e governe sem o voto de mais da metade dos parlamentares que são aí, dito Centrão. Vem aqui e governe, sem eles. Senta aqui e aprove PEC, aprove projetos de lei, [...] É fácil, de forma pejorativa, acusar o Centrão. Outra, eu sempre fui do Centrão. Eu sempre fui do PP. Raramente eu estive fora de um partido que estava fora dessa sigla. Agora, não podemos simplesmente achar: ‘ah, o Centrão tá fora do destino do Brasil’. Então, é o que eu tenho para governar. E tenho me dado muito bem com essas pessoas [...] 90% do que eu quero fazer em Brasília, eu dependo do parlamento (Bolsonaro, 2021b, 13m30s - 14m50s)

Durante as eleições e primeiros anos do mandato de Bolsonaro, muito se ouviu falar da atuação do “Centrão”, dando especial foco para esse grupo suprapartidário presente na Câmara dos Deputados.

Seu conceito e composição ainda são de difícil definição no campo da Ciência Política, tendo, até então, sido abordados quase que majoritariamente no universo midiático. Artigos recentes, porém, buscam trazer essa característica para o âmbito da teoria política, como em Silva (2022) e Testa, Bolognesi e Ramos (2024).

Aqui abordaremos, de forma geral, o que já se pode considerar como um entendimento comum: são partidos unidos pelo pragmatismo, clientelismo, marcados principalmente por seu fisiologismo.

O Deputado Federal Arthur Lira, principal líder do bloco atualmente, publicou um artigo de opinião para a Folha de S.Paulo defendendo as atuações do grupo contra comentários que ele caracteriza como “infamatórios”, especialmente durante o período em que se destacavam notícias de aproximação de Bolsonaro. Nele, traz sua perspectiva de membro, apresentando que

---

<sup>14</sup> Os pedidos de impeachment de Bolsonaro foram elencados pela Pública!, encontradas no seguinte link: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/>.

<sup>15</sup> Até maio de 2020 ao menos 5 Medidas Provisórias tiveram abertura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, resultando em suspensão total ou parcial de seus dispositivos.

Nós somos uma grande maioria de parlamentares, de diversos partidos, que convergem em ideias centrais. Nós somos, em certo sentido, a governabilidade, a previsibilidade institucional. Nós somos o espaço majoritário que dá suporte aos consensos no território dos dissensos. Nós somos o tecido democrático mais espesso, que quando rasgado provoca rupturas. Nós somos um grande centro agregador de convergências políticas. [...] Esse grande grupo disperso de parlamentares de centro, unidos pela singularidade de conviverem bem com todos os opostos, são uma força moderadora (Lira, 2020)

Para a definição de quem seria o “nós” trazido por Lira, ou seja, sua composição, utilizaremos os partidos nomeados pelo Observatório do Legislativo (Gershon; Canello, 2022; Luz et al, 2022). Assim, serão considerados o PL, PP, PSD, Republicanos, Podemos, Avante, Solidariedade, Patriotas, PROS e PTB como membros formadores desse grupo.

É importante frisar que esses partidos são nomeados por sua atuação durante as negociações com Bolsonaro em 2020 e após eleição de Arthur Lira para presidência da Câmara dos Deputados em 2021. Isso pois alguns partidos historicamente ligados ao Centrão, como o MDB de Eduardo Cunha e Michel Temer, se afastam do governo perante os ataques às instituições democráticas e ações controversas do então presidente voltadas ao combate do COVID. Aqui referenciamos a assinatura da “carta em defesa da democracia” pelos partidos PT, PSL, MDB, PSB, PSDB, DEM, PDT, CIDADANIA, PV, PCdoB e REDE, publicada por Rodrigo Maia em seu X (antigo Twitter) em 19 de dezembro de 2020, a qual visava, durante o período de campanha para presidência da Câmara dos Deputados, ressaltar a busca por uma “casa livre, independente e autônoma”, colocando o aspecto de oposição entre os principais candidatos – Arthur Lira (PP) e Baleia Rossi (MDB) – entendendo ser uma eleição caracterizada entre “[...] ser fiel à democracia ou ser aliado do autoritarismo; ser parceiro da ciência ou ser conivente com o negacionismo; ser fiel aos fatos ou ser devoto de fake News” (MAIA, 2020a), já considerando a aliança de Lira com Bolsonaro.

Voltando às tratativas iniciais com o Centrão, as primeiras notícias sobre a aproximação do governo com esse grupo surgem em abril de 2020. Nesse contexto foram realizadas reuniões com Valdemar Costa Neto, Roberto Jefferson, Gilberto Kassab, Ciro Nogueira, e o próprio Arthur Lira, representantes do PL, PTB, PSD e PP respectivamente. Nesse período, Bolsonaro, já desfilado do PSL, enfrentava os primeiros casos de COVID no país e a denúncia de interferência política na Polícia Federal por Sergio Moro, ex-Ministro da Justiça e Segurança Pública.

Em maio de 2020 são apresentadas as primeiras nomeações aos cargos de 2º e 3º escalão por meio de indicação de alguns partidos do grupo. Entre essas, podemos citar a indicação para direção geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) pelo PP em conjunto com o Avante, e para o comando da Secretaria de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano pelo Republicanos. Ambos estão vinculados ao Ministério de Desenvolvimento Regional, ao qual Bolsonaro nomeia Rogério Marinho, à época PSDB, mas que em 2021 se filia ao PL, futuro partido do presidente.

No mesmo mês, temos a indicação de Marcelo Lopes da Ponte, ex-chefe de gabinete de Ciro Nogueira (PP), para presidência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e nomeação pelo PL para a Diretoria de Ações Educacionais da mesma autarquia.

Em junho de 2020 Bolsonaro recria o Ministério das Comunicações, nomeando Fábio Faria do PSD como Ministro. Essa ocorreu através da Medida Provisória nº 980/2020, já em tramitação especial por conta da pandemia. Em ambas as casas a relatoria foi conduzida por partidos do Centrão, sendo o Deputado Cacá Leão (PP/BA) na Câmara e Omar Aziz (PSD/AM) no Senado, mesmo partido de Faria.

2 meses depois, agosto de 2020, o Major Vitor Hugo (PSL) é substituído por Ricardo Barros (PP) na liderança do governo na Câmara, mais tarde envolvido na investigação da compra da vacina Covaxin, alvo da CPI da Pandemia (Agência Senado, 2021).

No final de 2020 e começo de 2021 já começam as movimentações para eleição da presidência das casas, com denúncias, por adversários, de liberação de verbas e cargos em troca de votos para Lira (PP) e Rodrigo Pacheco (DEM à época). A eleição de aliados à Bolsonaro na presidência das casas, principalmente na Câmara, poderiam significar um respiro ao governo, onde caracterizaria a oficialização de apoio de ao menos 10 partidos, com cerca de 40% das cadeiras da CD, um controle sobre a possibilidade de abertura de impeachment, e ainda, considerando os novos poderes dos presidentes em relação à tramitação de propostas legislativas na pandemia, uma força maior sobre o andamento das medidas, relatorias e prévias sobre os resultados e negociações sobre manutenção de vetos, caso ocorrência.

Em 01 de fevereiro de 2021 temos a vitória de Lira e Pacheco para os cargos, esse primeiro sendo eleito com 302 votos, 58,87% dos deputados. Aqui consideraremos como o marco para a oficialização do apoio do Centrão ao governo Bolsonaro. É através da atuação de Lira que vislumbramos a possibilidade de mudanças na governabilidade de Bolsonaro, principalmente considerando um apoio para aprovação de suas Medidas Provisórias, foco da presente dissertação.

O resultado foi discretamente comemorado por Bolsonaro ao publicar foto no X dos dois se cumprimentando.

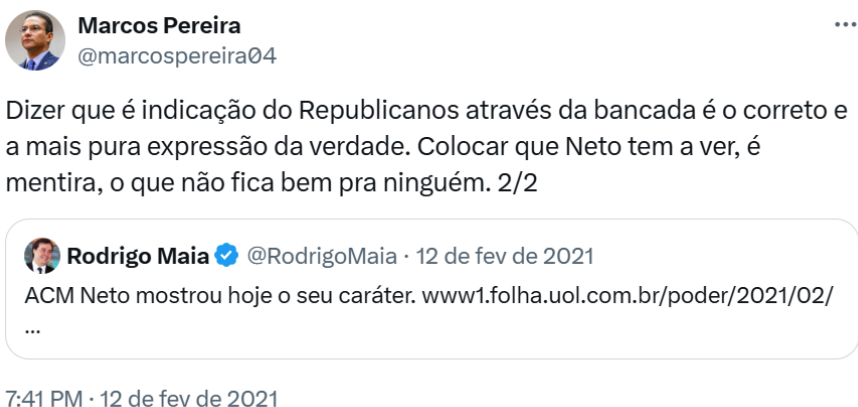
**Figura 2 – Cumprimento de Bolsonaro à Lira**



Fonte: Bolsonaro (2021a)

Durante o ano de 2021 a coalizão toma forma ao indicar representantes dos partidos aliados à cargos ministeriais. O primeiro a entrar no governo é João Roma, do Republicanos, no Ministério da Cidadania em fevereiro. Meses depois, Bolsonaro nomeia Flávia Arruda do PL para a Secretaria de Governo e Ciro Nogueira do PP na Casa Civil. Termina o ano se filiando, 2 anos depois da saída do PSL, ao Partido Liberal (PL), finalizando a costura de busca de apoio partidário existente desde 2020.

**Figura 3 - Indicação de João Roma pelo Republicanos**



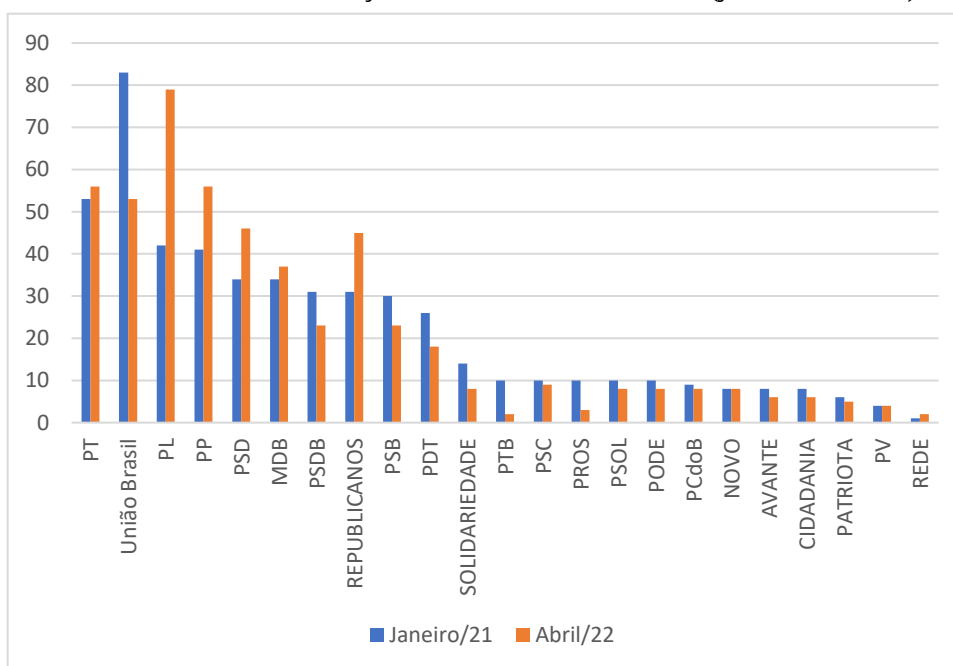
Fonte: Pereira (2021)

Essas nomeações ministeriais e filiação representarão o que Melo (2023) chama de “Núcleo Duro” do governo, ou seja, o apoio da tríplice PL, PP e Republicanos ao governo. Esses partidos ficarão com Bolsonaro até sua campanha eleitoral para reeleição.

Sua coalizão ganha mais peso no começo de 2022, onde vê esse número aumentar 10,13% com mudanças partidárias de deputados pela abertura da janela partidária em 03 de março. Esta, regulamentada pela Reforma Eleitoral de 2015, prevista na Lei nº 13.165/2015, permite que parlamentares em cargos proporcionais possam alterar seus partidos sem correr o risco de perder seu mandato (TSE, 2021).

Abaixo, é possível observar as mudanças na bancada da Câmara dos Deputados no final de abril de 2022.

**Gráfico 5 - Movimentação Partidária Parlamentar (jan/21 - abr/22)**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da Câmara dos Deputados (2022)

O PL aparece com o maior número de novos integrantes, muito pela entrada de parlamentares ligados anteriormente ao União Brasil, partido fusão do DEM com o PSL, antigo partido de Bolsonaro. Cerca de 27 deputados(as) estão caracterizados nessa situação, sendo alguns aliados já conhecidos, como Bia Kicis, Carla Zambelli, Major Vitor Hugo e seu filho, Eduardo Bolsonaro.

A força dos partidos do Núcleo duro de Bolsonaro, PL, PP e Republicanos é destacada, sendo esses os que mais receberam novos parlamentares, com 46, 18 e 18 respectivamente, em conjunto com PSD com acréscimo de 19 parlamentares.

Portanto, dando um enfoque aos partidos do centrão, temos os seguintes resultados das movimentações:

**Tabela 5 - Movimentações Centrão – Janela Partidária 2022**

| <b>Partido</b> | <b>Janeiro/21</b> | <b>Abril/22</b> | <b>Diferença</b> |
|----------------|-------------------|-----------------|------------------|
| PL             | 42                | 79              | (+) 37           |
| PP             | 41                | 56              | (+) 15           |
| PSD            | 34                | 46              | (+) 12           |
| REPUBLICANOS   | 31                | 45              | (+) 14           |
| SOLIDARIEDADE  | 14                | 8               | (-) 6            |
| PTB            | 10                | 2               | (-) 8            |
| PROS           | 10                | 3               | (-) 7            |
| PODEMOS        | 10                | 8               | (-) 2            |
| AVANTE         | 8                 | 6               | (-) 2            |
| PATRIOTA       | 6                 | 5               | (-) 1            |

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da Câmara dos Deputados (2022)

Esse dado permite a interpretação de aumento dos parlamentares aos partidos grandes associados ao grupo suprapartidário, mas uma queda nos partidos de pequena representação. Considerando a soma de todos, há um aumento de cadeiras, saindo de 206 para 258 parlamentares, garantindo para Bolsonaro, ao final, 50,29% das cadeiras na Câmara do Deputados, caracterizando seu governo como majoritário no âmbito representativo.

2022 ainda termina com mais 2 ministros nomeados pelo Centrão, Marcos Montes (PSD) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Cristiane Britto (Republicanos) para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Destarte, ao todo temos um apoio majoritário na Câmara em troca de 7 ministérios, diversos cargos de 2º e 3º escalão, sem contar na liberação de verbas e inúmeras emendas orçamentárias relacionadas ao conhecido Orçamento Secreto.

A partir desse número e de uma visão sobre o histórico de alianças passados por Bolsonaro, partimos para a apresentação das Medidas Provisórias, ferramenta de poder que permite que este governante possua, dentre essa característica de apoio, uma força para implementação de suas políticas. Nos próximos tópicos veremos se realmente sua entrada ao

que chamava de “velha-política” pode garantir um sucesso legislativo sobre as MPVs para seu governo, entendendo se essa aproximação foi vantajosa para o alcance da governabilidade.

#### **4 MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Como inicialmente apresentado, a configuração do país como presidencialista e multipartidária suscitava preocupações quanto às instabilidades que pudessem interferir na tomada de decisões dos governantes no poder. A Constituição de 1988, através de herança normativa, possibilitou um caminho para superar essa visão pessimista ao reforçar os poderes do Executivo, especialmente por meio da ampliação de sua influência sobre a produção legislativa, como é o caso do poder de decreto, estratégico para defesa da agenda do governo.

Este poder vem sobre a forma de Medidas Provisórias, às quais, com força de lei e tratando de dispositivo com atuação instantânea, sem a necessidade de prévia aprovação pelo Poder Legislativo, garantem ao Presidente implementar alterações e políticas que poderiam ser facilmente bloqueadas durante deliberação no Congresso.

Esse aspecto, ao olhar pelo viés da relação Executivo-Legislativo, teoricamente pode garantir um sucesso à governos minoritários sem recorrer a necessidade de uma coalizão, meramente se utilizando dos impactos na sociedade para forçar a conversão da MPV em lei. Por outro lado, pelo governante ainda necessitar que a medida seja aprovada no Congresso para ter sua eficácia por tempo indefinido, pode gerar um aumento de custos ao governo, principalmente ao pautar temas controversos e ao considerar que o dispositivo não foi acordado anteriormente com os parlamentares, influenciando que estes busquem um espaço para apresentação de emendas ao texto, de forma a atrelar o desejo de seus eleitores, ou ameacem pela não apreciação e consequente perda de eficácia do texto.

Como não há uma negociação entre Executivo e aliados antes do lançamento da Medida Provisória, só resta a alteração direta no texto para que o Legislativo tenha espaço de decisão na medida lançada pelo governo, mesmo para partidos e políticos que não são da oposição e concordam com a MPV que está em discussão (Gomes; Luz, 2019, p. 70)

Ao observar sua utilização em governos de coalizão, esta pode ser uma ferramenta utilizada como forma de integração dos parlamentares ao governo, dando abertura para influências na formulação de políticas, coordenação conjunta do governo e poder de negociação

e decisão, apresentando, conseqüentemente, uma forma de se incentivar e gerir uma coalizão após formada.

Ainda, pode ser uma forma de proteção dos custos políticos dos partidos aliados se estiverem associadas à políticas impopulares que possam afetar suas bases (Figueiredo; Limongi, 2007).

Assim, considerando sua atuação em ambas as formas de governabilidade, pode ser uma ferramenta capaz de elucidar a articulação política do governo com o Legislativo e a movimentação da oposição frente à tramitação da medida no Congresso.

Destarte, antes de analisar o uso desse instrumento pelos Presidentes, é necessário que se tenha um entendimento de como funciona seu rito de tramitação afim de demonstrar a importância de cada ator político e respectivos partidos envolvidos, principalmente para entender os impactos da existência ou não de uma aliança no Congresso para o processo de aprovação de uma matéria de criação e interesse direto do Executivo.

Com isso, cabe, a seguir, abordar o passo a passo da apreciação das Medidas Provisórias, sendo essencial para o entendimento dos dados que serão apresentados futuramente.

#### **4.1 Tramitação das Medidas Provisórias - Resolução nº 01/2002 do Congresso Nacional**

A disposição da ferramenta Medida Provisória se apresenta na Constituição Federal em seu artigo 62, tendo sua caracterização e regramento processual de tramitação incluída tanto no Regimento Interno do Congresso Nacional, como na criação de Resolução nº 01/2002, responsável pela disposição sobre a apreciação das MPVs no âmbito legislativo. Ambas expressam seu rito padrão, sendo apenas alterado com a caracterização de estado de calamidade pública no país pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, onde houve alterações conforme medidas de segurança dispostas para enfrentamento da pandemia. O processo dessa tramitação será abordado no próximo subtópico.

Assim, seguindo o rito normal de tramitação no Congresso, expresso na Resolução<sup>16</sup>, temos que de início, após sua criação e publicação pelo Executivo no Diário Oficial da União, tornando-a oficial e com efeito sob os olhares jurídicos, há o envio à Presidência da Mesa do Congresso Nacional em conjunto com documento com a motivação do ato. Com seu recebimento o Congresso terá até 48 horas para designar Comissão Mista para emitir parecer sobre o texto.

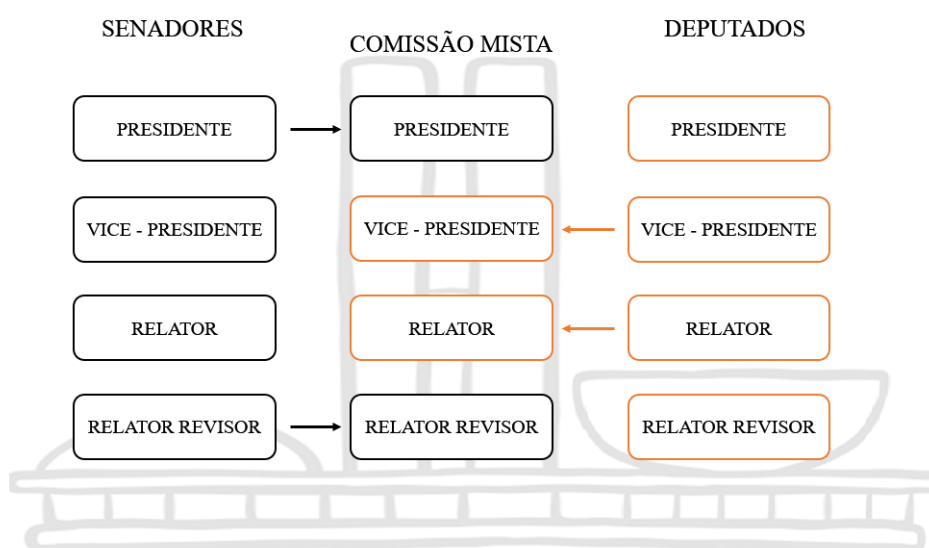
---

<sup>16</sup> Fluxograma disponível no Apêndice A desta dissertação.

Essa Comissão é formada por 12 deputados e 12 senadores com igual número de suplentes. Estes são indicados pelos líderes partidários seguindo a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares. Caso haja bancadas minoritárias que não alcancem número suficiente de acordo com o cálculo da proporcionalidade, estas possuem direito, por meio de realização de rodízio, de preenchimento de mais uma vaga para cada casa, totalizando então 13 deputados e 13 senadores, com igual número de suplentes. Se não houver encaminhamento dos nomes em até 12 horas do dia seguinte da publicação da MPV no Diário Oficial, fica a cargo do Presidente da Mesa do Congresso sua designação.

Com a definição dos membros, a comissão passa a ter 24 horas para sua instalação, período a qual devem ser eleitos seu Presidente e Vice-Presidente respeitando a alternância entre as casas. Após eleição, cabe ao Presidente da comissão a designação do Relator e Relator Revisor. A Relatoria deve ser realizada por parlamentar de casa diversa ao do Presidente, enquanto o Relator Revisor deve ser de casa diversa ao do Relator, mas, preferencialmente, do mesmo partido.

**Figura 4** - Composição da Mesa da Comissão Mista das Medidas Provisórias



Fonte: Elaboração Própria com base em Câmara dos Deputados (2002)

Obs: A Composição se alterna de acordo com a tramitação das MPVs, onde, considerando o caso em tela, teremos que a próxima MPV se dará com Presidência por um Deputado e Relatoria por um Senador.

Conforme instalação, eleição e nomeação dos cargos na comissão, seus membros terão, dentro dos 6 primeiros dias da publicação da MPV, a prerrogativa de apresentar emendas ao

texto original. Cabe ao Presidente da comissão a análise do objeto das emendas, deliberando pelo seu indeferimento caso matéria estranha ao tratado.

Após apresentação das emendas, fica a cargo do Relator a definição sobre as alterações propostas, aprovando ou não as sugestões dos parlamentares. Sua análise será discutida e votada pelos membros da comissão, sendo emitido, ao final, parecer da Comissão Mista. Assim, considerando o relatório final da Comissão, teremos a determinação sobre a rejeição, aprovação total ou parcial da Medida Provisória, assim como aprovação e rejeição das emendas ao seu texto. Este será enviado à Câmara dos Deputados em conjunto com o projeto de decreto legislativo – caso rejeição da MPV –, o texto da Medida Provisória integral – caso nenhuma alteração –, ou a MPV em forma de Projeto de Lei de Conversão (PLV) – caso aprovação de emendas.

É importante frisar que até 2012 esse processo tinha o prazo de 14 dias, sendo obrigatório o início da discussão da matéria na Câmara dos Deputados no 15º dia da publicação no Diário Oficial, ou seja, caso a CM não deliberasse à tempo, ficaria sob responsabilidade da Câmara o desenvolvimento de parecer. A partir da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029, o Supremo Tribunal Federal declarou ser inconstitucional a determinação de prazo de emissão do parecer único da Comissão Mista. Consequentemente, a matéria passa a ser analisada pelo Plenário da casa iniciadora a partir de sua aprovação na Comissão, sendo obrigatória a apresentação de parecer, sem interferências de prazos.

Na Câmara dos Deputados o relatório com o parecer vai ser lido e discutido, sendo analisados o texto e suas respectivas emendas, se houver. Durante esse processo os deputados ainda podem apresentar emendas de redação, buscando alterar a escrita do texto mas sem interferir no objeto. Após discussão, haverá votação do parecer e suas respectivas alterações no texto. Essa votação se dá sob quórum de maioria simples, sendo a metade mais um dos deputados presentes em Plenário. Com a votação, será deliberada a aprovação ou rejeição de emendas, e a forma e destino da matéria, seja pela rejeição, seja pela aprovação na íntegra ou aprovação de PLV. Ao ser rejeitada temos a perda da vigência da MPV, sendo arquivada imediatamente. Se aprovada, esta segue para deliberação do Senado Federal, a casa revisora.

No Senado a tramitação e quórum de votação seguem o padrão apresentados na Câmara dos Deputados, tendo, teoricamente, até o 42º dia para apreciação final da matéria. Sua votação também delibera sobre a rejeição e aprovação das emendas e da matéria, sendo esta última considerada de acordo com as alterações da Comissão Mista e da Câmara dos Deputados. Assim, temos cinco possibilidades de aprovação da MPV: (1) Aprovação da MPV na íntegra;

(2) Aprovação integral de PLV recebido da Câmara; (3) Aprovação de PLV recebido da Câmara, mas com alterações de mérito, considerando rejeições e/ou restabelecimento de emendas rejeitadas pela casa iniciadora; (4) Aprovação da MPV com texto original, desconsiderando o PLV apresentado; e (5) Aprovação de novo PLV.

De acordo com cada aprovação temos que: se aprovada MPV na íntegra o projeto vai para promulgação do presidente da Mesa do Congresso Nacional; se aprovado PLV, a matéria vai para sanção do Presidente da República, permitindo sua deliberação sobre as alterações realizadas no Congresso; e, considerando modificações ao texto apresentado pelo Senado, as propostas retornam à casa iniciadora para sua análise, tendo esta 3 dias para apreciação, vedadas novas alterações. Após esse período temos o envio para sanção do Presidente, caso optado pela manutenção do PLV, ou envio para promulgação da Mesa do Congresso, caso deliberada a aprovação da MPV em seu texto original.

Aqui temos mais uma prerrogativa existente do Presidente da República, o poder do veto<sup>17</sup>. Após o recebimento do PLV pelo Congresso, o Chefe do Poder Executivo, considerando a matéria no todo ou em parte inconstitucional ou contrária ao interesse público, pode optar por vetá-la integral ou parcialmente. Se determinada, o texto vetado volta para deliberação do Congresso, devendo ser apreciado em sessão conjunta. O veto só será derrubado, ou seja, mantem-se o desejo do Congresso, se alcançar quórum de maioria absoluta dos deputados e senadores.

A tramitação de uma Medida Provisória, considerando todos os processos, deve ser realizada – com votação encerrada nas duas casas legislativas – no prazo de 60 dias, onde, se não apreciada até o 45º dia, entrará em regime de urgência, ficando sobrestadas as demais deliberações na casa em que estiver em tramitação. Se ainda estiver em processo de tramitação após período de urgência, há o início da prorrogação automática de sua vigência por igual período de tramitação (60 dias), tendo, como prazo final, 120 dias. Esses prazos são suspensos durante recesso do Congresso Nacional, sendo esses realizados entre 23 de dezembro e 1 de fevereiro e 18 e 31 de julho<sup>18</sup>.

A matéria não sendo votada até período considerado de prorrogação, perde automaticamente sua vigência. Com isso, assim como as matérias rejeitadas durante período de tramitação, fica a cargo da Comissão Mista a elaboração de projeto de decreto legislativo

---

<sup>17</sup> Artigo 66 da Constituição Federal

<sup>18</sup> O período de recesso no mês de julho só é realizado se houver aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) antes da data de início do mesmo.

buscando disciplinar as relações jurídicas durante a vigência da MPV. Caso não haja apresentação dessa medida, serão conservadas as relações jurídicas do período.

Entendendo esse processo, é possível demonstrar a influência do Legislativo sobre o resultado de tramitação dessa matéria, isso porque, tanto na Comissão Mista quanto na Câmara e no Senado, pode ser deliberada sua rejeição sem ao menos cumprir o prazo de 120 dias estipulado pela Constituição. Essa característica, além de demonstrar uma dificuldade do Executivo em colocar em prática sua agenda, ainda esbarra no impacto temporário que gerou na sociedade até sua vigência efetiva (transformação em lei), e, ao ser rejeitada ou simplesmente não votada – fim do período de vigência – pode desagradar o público-alvo afetado, influenciando na opinião pública sobre o governo.

Outro fator de risco está na ausência da busca de apoio partidário dentro do Congresso, pois, ao haver a construção da comissão mista pela nomeação de líderes considerando a proporcionalidade partidária ou de blocos parlamentares, e pela escolha do relator da matéria ser apresentada nesse contexto, o chefe do Executivo fica à mercê das intenções da maioria, sem a possibilidade de obter as vantagens de uma construção de coalizão.

Assim, a Medida Provisória pode, sem uma negociação/apoio do Legislativo, se transformar em um risco eleitoral e de aprovação do Presidente, o caracterizando como inapto à implementar sua própria agenda e promessas eleitorais dentro do governo. Daí vemos a importância da atuação dos partidos aliados durante o processo de emendamento e votação, agindo para que seja possível a aprovação dessas medidas de forma a alcançar os desejos do Executivo.

#### **4.2 Alterações no processo de tramitação durante o Governo Bolsonaro: COVID-19**

Com o início dos casos de Coronavírus no país e com a declaração de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em março de 2020, os ministérios – principalmente o Ministério da Saúde – e o Legislativo passam a se organizar para, além de medidas de ação e combate à transmissão do vírus, criar condições normativas que abririam espaço para estruturação de órgãos e liberação de verbas, como a criação de Comitê de Crise para supervisão e monitoramento dos impactos da Covid-19 (Decreto nº 10.277/2020), a declaração de Estado de Transmissão Comunitária do Covid-19 (Portaria MS 454/2020) e, o mais importante, reconhecimento do estado de Calamidade Pública no país (Decreto Legislativo nº 06/2020).

Essas condições trouxeram alterações no desenvolvimento de atividades de diversos setores, onde, por recomendações de segurança, passaram a aderir ao isolamento domiciliar e distanciamento social, condicionando muitos trabalhadores à situação de teletrabalho<sup>19</sup>. Para as atividades no Congresso não foi diferente. Pela presença de muitos parlamentares dentro dos espaços (considerando o número de deputados e senadores para deliberações em plenário), houve a instituição, no dia 17 de março de 2020, do chamado Sistema de Deliberação Remota (SDR)<sup>20</sup>, solução excepcional voltada à viabilidade das discussões e votação de matérias de modo virtual. Essa, porém, está alocada apenas para a atividade em plenário, afetando diretamente as atividades deliberativas das comissões, resultando nas suspensões desses órgãos.

Com essa suspensão, a forma de tramitação das Medidas Provisórias precisou ser alterada devido interferência no funcionamento da Comissão Mista que, assim como visto no subtópico acima, era a responsável pela deliberação e aprovação de parecer sobre o texto das matérias. Essa situação desencadeou a abertura de duas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental no dia 23 de março de 2020, a ADPF nº 661 e a nº 663. A primeira foi apresentada pelo partido Progressistas de forma a questionar os atos das mesas diretoras sobre a suspensão das votações nas comissões de matérias não relacionadas à pandemia, e a segunda, protocolada por Jair Bolsonaro, teve como objeto o pedido de prorrogação dos prazos das MPVs em tramitação considerando o estado de calamidade pública (STF, 2020). Ambos foram analisados em conjunto e, no dia 27 de março, de forma a possibilitar o prosseguimento do processo de tramitação das Medidas Provisórias, Alexandre de Moraes, ministro do STF, concede Medida Cautelar autorizando que as MPVs sejam

[...] instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, que, em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa (Moraes, 2020).

---

<sup>19</sup> Ver Boletim Epidemiológico nº 7, disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/covid-19/2020/boletim-epidemiologico-no-7-boletim-coe-coronavirus.pdf/view>

<sup>20</sup> Instituído pelo Ato da Comissão Diretora nº 7/2020 no Senado Federal e pela Resolução nº14/2020 na Câmara dos Deputados.

Com essa normativa, há assinatura e publicação, no dia 01 de abril de 2020, de Ato conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020, dispondo sobre o regime de tramitação das Medidas Provisórias durante a pandemia. Assim, fica deliberado o seguinte processo:

Durante o estado de calamidade pública as Medidas Provisórias poderão receber emendas até o segundo dia útil seguinte à sua publicação no Diário Oficial. Ao final desse prazo a matéria e suas respectivas emendas serão encaminhadas à Câmara dos Deputados, sendo deliberadas em plenário.

Na Câmara dos Deputados as demais emendas e requerimentos deverão ser apresentados diretamente à Mesa, onde o Presidente da casa nomeará um relator para a construção de parecer sobre as alterações e votação. A conclusão dos trabalhos na casa iniciadora deve ser feita até o 9º dia de vigência da MPV, e, após esse período, deverá ser encaminhada com a devida alteração, caso houver, para o Senado Federal.

Na casa revisora o mesmo processo será discorrido, devendo as emendas e análise sobre o parecer e matéria enviados pela Câmara serem votados até o 14º dia de vigência. Havendo modificação, o projeto deverá retornar à casa iniciadora, cabendo a ela a apreciação no prazo de 2 dias úteis.

O processo de promulgação/sanção e veto da presidência se mantém sob aspectos da tramitação normal, não sendo alterado com a pandemia.

Essas mudanças vieram com a preocupação de existência de um rito mais urgente sobre as medidas, onde focam em uma tramitação mais rápida das matérias, principalmente considerando a importância dessa ferramenta em período de urgência sobre implementação de políticas de saúde e liberação de verbas do orçamento para obtenção de equipamentos ou, até mesmo, auxílio aos mais impactados pelos casos e isolamento.

Outra observação importante está na existência de um maior poder nas mãos dos presidentes das casas devido a sua responsabilidade direta de nomeação dos relatores, de obtenção de emendas ao texto e definição dos prazos e datas das votações, fazendo com que essa alteração se torne extremamente relevante para entendermos a atuação do presidente Bolsonaro na eleição de Arthur Lira em 2021, buscando indiretamente seu apoio também sob o aspecto de implementação de agenda através da utilização dessa ferramenta.

Com isso, a partir da pandemia temos, além da importância do apoio partidário, visto aqui através do presidencialismo de coalizão, a necessidade de desenvolvimento de aliança com os Presidentes das Mesas das casas legislativas, que, além de seu poderio regular, pensando na

capacidade de abertura de impeachment contra o Chefe do Executivo, controle sobre a ordem do dia, funcionamento das sessões e submissão das discussões e votações, ainda se veem com poder sobre a tramitação das Medidas Provisórias.

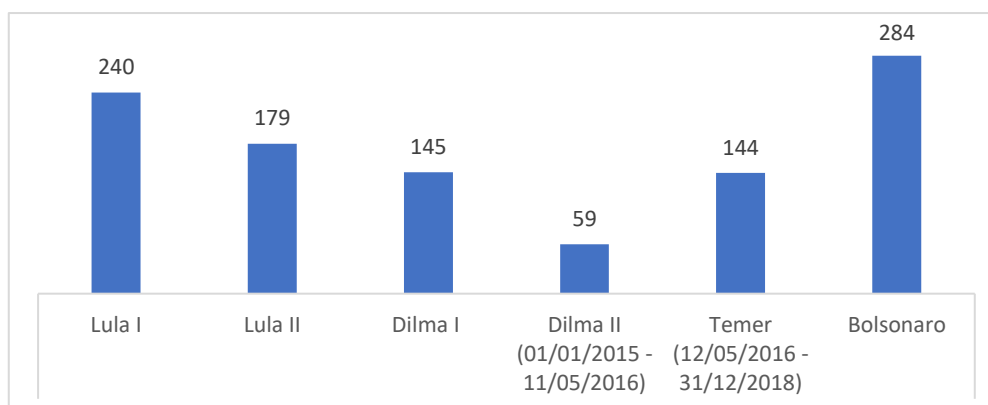
Destarte, sendo apresentadas as características das tramitações dessas normas tanto em sua forma regular, presente no ano de 2019, quanto respeitando as condições de pandemia, representando as tramitações dos anos de 2020 à 2022, seguimos agora para a análise empírica destas, visando demonstrar sua utilização pelos presidentes e ressaltar a atuação dos parlamentares e partidos em seu processo.

#### 4.3 Evolução do uso das Medidas Provisórias pós 2001

Antes de trazer um foco sobre a tramitação das Medidas Provisórias no âmbito do Governo Bolsonaro, é importante trazer a evolução do uso dessa ferramenta durante todos os governos existentes após aprovação da PEC nº 32/2001, proposta de emenda que alterou as regras de edição e tramitação desse dispositivo. Isso nos permitirá entender comparativamente a importância de sua emissão e como se dava a participação do Congresso.

Primeiramente, abordando a quantidade total de medidas apresentadas durante os Governos Lula I, Lula II, Dilma I, Dilma II, Temer e Bolsonaro, temos este último como Presidente que mais utilizou das MPVs para implementação de políticas, conforme gráfico abaixo.

**Gráfico 6 - Quantidade de Medidas Provisórias publicadas após PEC nº 32/2001**



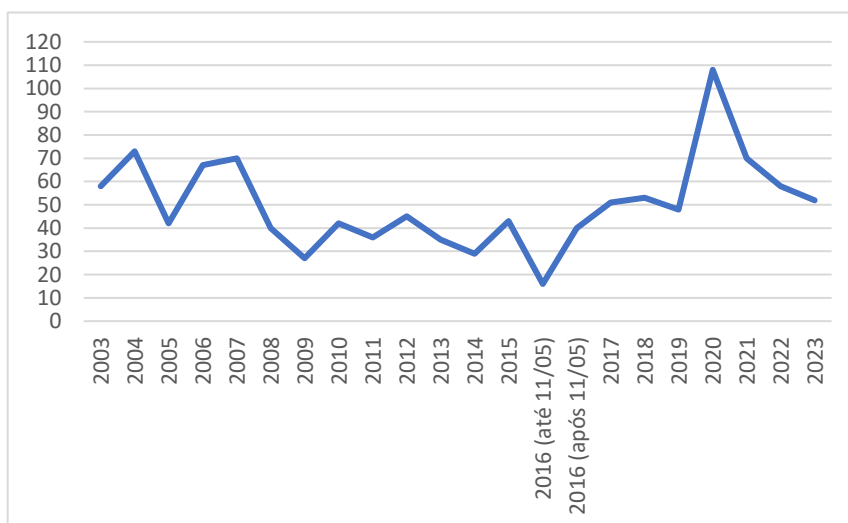
Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do CEBRAP (2024)

Aqui é necessário enfatizar a devida utilização desse dispositivo em situações de urgência, como no caso da pandemia iniciada no Brasil no começo de 2020. Analisando assim

as MPVs publicadas por ano (gráfico 7), podemos ter uma noção maior do impacto das ações de combate ao COVID através da legislação.

Essa característica não pode deixar de ser reconhecida nas análises, visto demonstração de atuação e implementação de políticas públicas pelo Governo, onde define como, quando, quanto, onde e para quem serão destinadas as medidas de proteção, auxílio e segurança. Durante o tópico seguinte abordaremos a utilização das MPVs como forma de implementar as medidas urgentes para combate à pandemia, trazendo sua relação às demais medidas publicadas durante o mandato de Bolsonaro.

**Gráfico 7 - Total de MPVs publicadas por ano (2003-2023)**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do CEBRAP (2024) e Congresso Nacional (2024)

De maneira geral, trazendo um histórico de outros governos, podemos perceber uma forte atuação de Lula no uso dessa ferramenta, principalmente em seu primeiro mandato. Tomando a média por mês, este publicava até 5 medidas, valor que só foi ultrapassado por Bolsonaro, com 5,92. A grande utilização das MPVs por Lula pode ser explicada por sua agenda de reformas estruturais e sociais, principalmente de um novo governo no poder. Ressaltasse que este só foi conseguir apoio majoritário no Congresso com a entrada do MDB como aliado em 2004, ano em que alcançou 62% das cadeiras na Câmara<sup>21</sup> – e ano que, como podemos ver no gráfico 7, mais publicou MPVs.

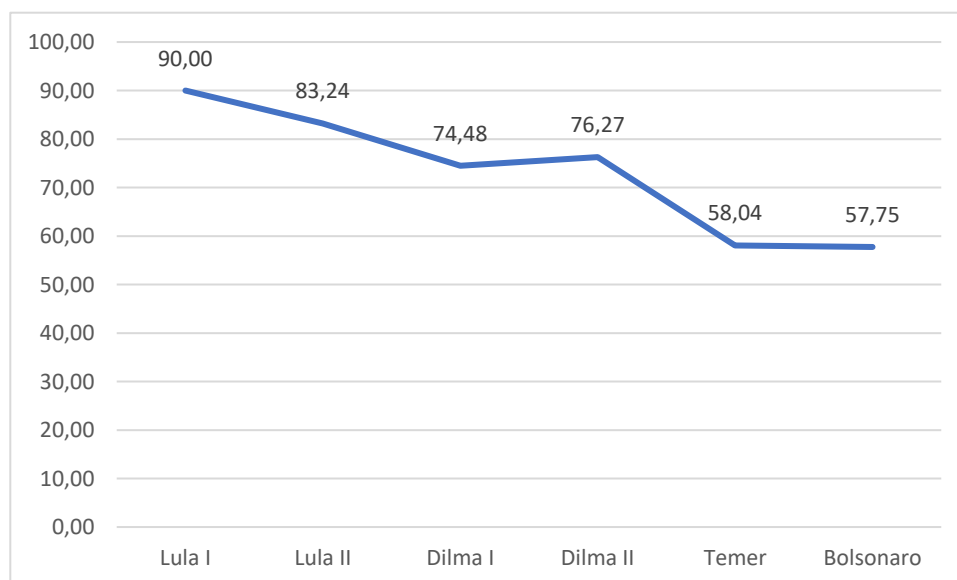
<sup>21</sup> Com base nos dados do CEBRAP (2024)

Outro destaque está no governo que menos publicou MPVs: O governo Dilma II. Quando se consideram ambos os mandatos de Dilma, temos uma emissão significativamente menor de MPVs do que os governos Lula I e Bolsonaro, chegando a uma média de apenas 3,2 emitidas por mês. Em seu último mandato, interrompido pelo impeachment, apresentou, até maio de 2016, 59 proposições. Esse fator pode ser representado pela crise política já iniciada antes de sua reeleição, resultando na perda de apoio de parte de sua base, além da ascensão das manifestações “fora Dilma” e “fora PT”, forçando, com a perda de apoio político pela população, um afastamento dos parlamentares no Congresso.

Interessante observar que, apesar do baixo apoio interno e externo, Dilma ainda conseguiu aprovar 76,27% de seus dispositivos, como vemos no gráfico 8.

Passando então a analisar os resultados da tramitação das MPVs no Congresso durante os mandatos dos presidentes, temos que Bolsonaro, mesmo sob um contexto pandêmico, teve o mandato com menor nível de aprovação, ou seja, obteve o menor sucesso legislativo com relação às MPVs em comparação com os demais governos analisados, conforme apresentado abaixo (gráfico 8).

**Gráfico 8 - Sucesso Legislativo em relação às MPVs (Lula I - Bolsonaro)**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do CEBRAP (2024) e Congresso Nacional (2024)

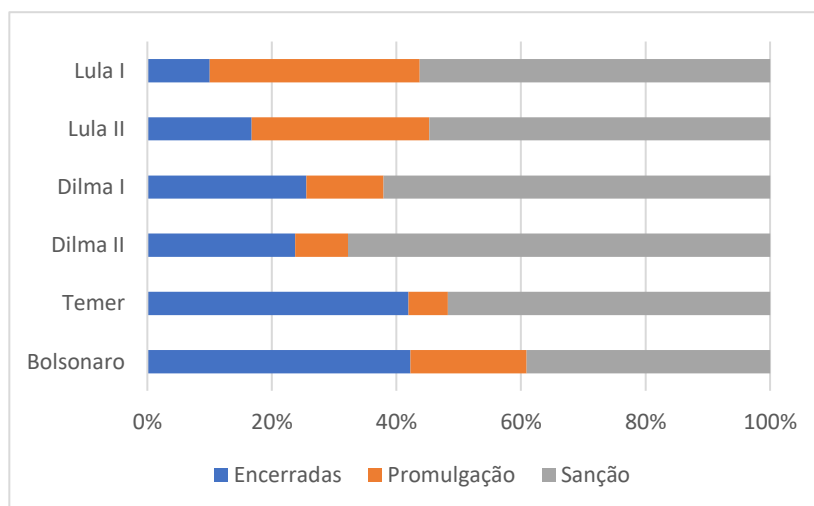
Esse aspecto permite uma abordagem sobre a importância da influência e o comportamento dos parlamentares frente à tramitação no Congresso, principalmente comparando os anos de diferença entre os dois governos com maior número de publicação de MPVs e seus resultados.

Analisando os dados de sucesso, temos um alto número de aprovações durante o governo do PT, diminuindo após a entrada de Temer, mesmo este tendo uma média de 60% de apoio durante seus 2 anos e 7 meses de governo. O que não vemos está em como essas medidas foram aprovadas, ou seja, como o Congresso atuou para isso.

Dentro do processo de tramitação, conforme vimos nos subtópicos acima, os parlamentares possuem alguns poderes que impactam nas Medidas Provisórias, como a apresentação de emendas ao seu texto e o poder de rejeitar, devolver e até mesmo postergar as sessões de deliberação sobre as matérias, fazendo com que estas percam sua vigência.

Conforme gráfico 9, percebemos que o Congresso passa a interferir mais no texto das MPVs, demonstrando uma ascensão de seu protagonismo frente aos dispositivos normativos apresentados pelos presidentes, e que necessitam de suas aprovações para suas conversões em lei.

**Gráfico 9 - Resultados das MPVs por mandato (Lula I - Bolsonaro)**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do CEBRAP (2024) e Congresso Nacional (2024)

Nesse quesito, o Governo Lula foi o que mais garantiu a aprovação de seus anseios da forma original, ou seja, sem emendas que alterassem o sentido de seus dispositivos. Este teve 39,35% de MPVs promulgadas, 22,69% a mais que Dilma, 28,51% a mais que Temer e 7,03% a mais que Bolsonaro em seus primeiros mandatos.

O emendamento pode demonstrar claramente a relação do Legislativo com o Executivo, principalmente considerando o controle desse último por meio das negociações para atuação de suas coalizões. Um exemplo está no Governo Dilma II. Acima mostramos que, mesmo com as crises enfrentadas, conseguiu a aprovação de 76% de suas MPVs. Pelo gráfico 9 percebemos

que essa porcentagem equivale a 88,89% de sanções, ou seja, há uma grande influência dos parlamentares sobre seu texto, o que pode ter impactado em interesses do governo.

Para o governo Temer temos um impacto ainda maior, onde 89,15% de suas MPVs aprovadas possuem seus textos emendados. Aqui ainda citamos a ascensão da atividade, ou falta de, do Congresso em não deliberar sobre o texto normativo. Analisando os dados apresentados pelo Cebrap (2024) e disponíveis no site do Congresso (2024), temos que cerca de 41,26% de suas publicações perderam a vigência por falta de votação ou rejeição pelos parlamentares.

Essa característica se manteve no Governo Bolsonaro, como veremos mais aprofundado no tópico abaixo.

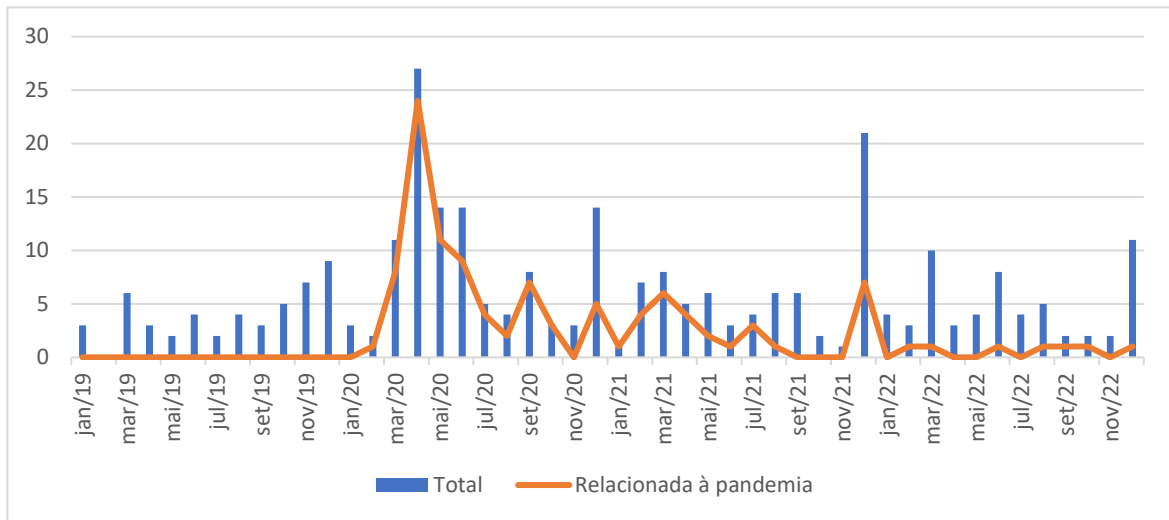
Destarte, cabe agora entendermos como esses dados estão relacionados ao processo de formação de coalizão dentro do Governo. O mandato de Bolsonaro, por não possuir apoio oficial de outros partidos sem ser o de sua filiação e, a partir de 2020 buscar essa aproximação para obtenção de uma força maior no Parlamento, poderá ajudar a elucidar a atuação do Legislativo frente à tramitação e resultados das Medidas apresentadas pelos presidentes.

## **5 MEDIDAS PROVISÓRIAS NO MANDATO DE BOLSONARO**

Com a entrada de Bolsonaro no Poder havia dúvidas de como este faria para obter a almejada governabilidade, principalmente em um governo isolado, sem o apoio oficial de partidos aliados. A utilização das Medidas Provisórias como ferramenta chave de governo ganhava foco, sendo uma opção mais fácil de implementação de políticas, considerando sua imediata atuação e consequente pressão para sua conversão.

Analisando o índice de apresentação de Medidas Provisórias nos governos (gráfico 6), podemos perceber que realmente Bolsonaro se aproveitou dessa característica normativa para consagrar suas políticas. Aqui é preciso destacar, como já afirmado, a influência da pandemia nesse número. Dessa forma, abaixo apresentamos a quantidade de Medidas publicadas por mês e as que possuem como objeto central ações de amparo à sociedade por conta da pandemia, de forma a entendermos o comportamento existente de uso dessa ferramenta.

**Gráfico 10 - MPVs por mês - Governo Bolsonaro**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados presentes no Congresso Nacional (2024)

A delimitação das medidas atreladas à pandemia ocorreu pela utilização do sumário executivo apresentado ao Congresso em cada publicação, documento com resumo do objeto das disposições existentes. Pelos dados colhidos, cerca de 110 das 284 MPVs publicadas tiveram como objeto alguma política voltada aos efeitos da pandemia, como abertura de crédito extraordinário para ministérios, alteração de prazos contratuais, e aquisição de vacinas.

Como podemos ver, o boom de medidas ocorreu justamente no mês de maior utilização dessa ferramenta para combater a situação de COVID, considerando o aumento dos casos e já com o decreto de calamidade pública e pandemia no mundo. Assim, em 2020 foram publicados 108 dispositivos, 74 relacionados à atuações de combate ao COVID. Porém, constatamos também a grande utilização para objetos além dessa temática, principalmente em dezembro de 2021 e durante o ano de 2022, com 65 medidas, 14 só em dezembro.

Apenas a apresentação das medidas não é garantia de vigência permanente, como pudemos observar nos tópicos anteriores, onde há a necessidade de tramitação e aprovação do Congresso em até 120 dias de sua publicação. Essa aprovação é determinante para o sucesso legislativo do presidente, em que realmente entendemos sua força e influência perante o Legislativo.

Assim, a partir da apresentação de MPVs criadas durante os 4 anos de mandato de Bolsonaro, passaremos a abordar as tramitações no Congresso, de forma comparativa entre o período de presidência de Rodrigo Maia e Arthur Lira, ou seja, todas as MPVs serão apresentadas de acordo com a data de tramitação, e não ano de publicação. Ainda, essa visão

comparativa se refere diretamente aos anos de governo isolado versus o que será considerado como Coalizão com o Centrão, visto indicações para ministérios e cargos de segundo e terceiro escalão de partidos membros desse grupo. O destaque portanto será a tramitação na Câmara dos Deputados, considerando seu poder como casa iniciadora, o poder da Mesa, a influência eleitoral existente pela concepção de representação direta da população, e concentração do tempo de tramitação na casa (Tabela 7).

Portanto, a divisão das MPVs se dará na seguinte forma:

**Tabela 6 - Relação Período e MPVs Governo Bolsonaro**

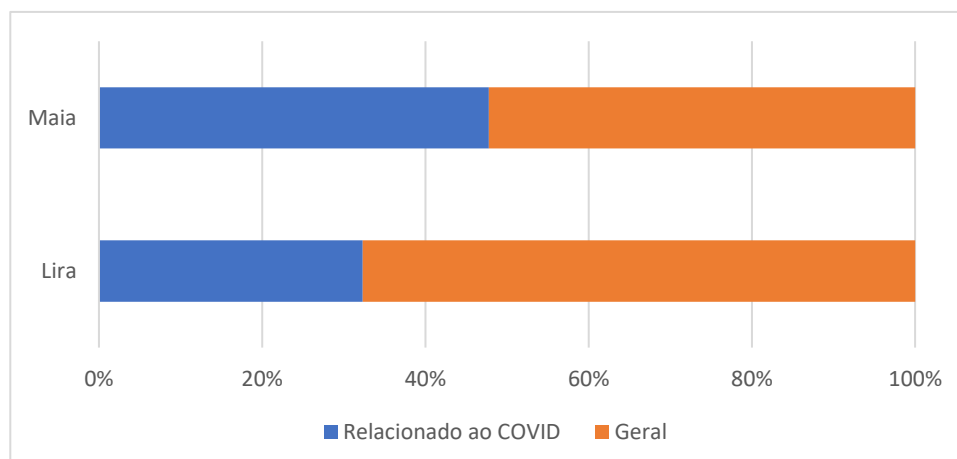
| Presidência CD | Período de tramitação na CD | Nº das MPVs   | Total |
|----------------|-----------------------------|---------------|-------|
| Rodrigo Maia   | 02/02/2019 - 31/01/2021     | 870 – 1.003   | 134   |
| Arthur Lira    | 01/02/2021 – 31/12/2022     | 1.004 – 1.133 | 130   |

Fonte: Elaboração Própria

Essa apresentação visa a obtenção de informações mais assertivas, sem uma possível influência de outros atores no poder durante o processo de tramitação. Assim, destacamos como o 1º ponto limite a eleição à presidência da CD, ocorrida em 01 de fevereiro de 2021. O 2º ponto estará relacionado ao final do mandato de Bolsonaro, considerando a influência do governo e agenda de seu sucessor nos processos da casa. Por conta disso, a MPV nº 1.003 se dará como encerramento do período de Maia, por ser a última a finalizar sua tramitação na CD antes da eleição de Lira, e a MPV nº 1.133 como encerramento do período do mandato, por finalizar sua tramitação no Congresso em 07 de dezembro de 2022, última durante ocupação de Bolsonaro no cargo. Isso fará com que 20 MPVs publicadas no final de 2022 não entrem na somatória dos dados analisados nos subtópicos abaixo, justamente por terem sua tramitação após encerrado o mandato.

Também destacaremos, durante a análise, a divisão da quantidade de medidas relacionadas à pandemia, visando entender sua influência nos resultados de aprovações dos dispositivos. Com o ano de 2020 unindo a maioria das medidas de ação contra os impactos do COVID, sendo 67,27% das tramitadas durante todo o Governo Bolsonaro, vemos que o mandato de Maia representa quase a metade de todas que passaram na Câmara no período.

**Gráfico 11** – Relação percentual de MPVs sobre a pandemia no mandato na CD



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Essas informações darão base às características das tramitações e resultados apresentados a seguir.

## 5.1 Tramitação

A tramitação no Congresso é fator central no entendimento de como se comporta a relação entre os poderes Executivo e Legislativo. É o momento em que o presidente consegue averiguar sua força e base de apoio e os parlamentares conseguem utilizar de seus instrumentos apreciativos para pressionar ou se sobressair frente aos seus desejos.

A forma em que é realizada também possui grande importância. Com a mudança de rito de tramitação das MPVs com a decisão do STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.029 de 2012, a obrigatoriedade de apresentação de parecer na Comissão Mista gerou o desmonte do que Bedritichuk e Araújo (2019) chamam de mecanismos causais que tornavam as Medidas instrumento de coordenação, ou seja, a concentração em Plenário e o controle de relatorias.

Em um estudo comparativo entre o biênio 2011-2012 e 2012-2014, os autores apresentaram a perda de protagonismo existente até então do Plenário da Câmara, justamente por deixarem de ter em mãos a nomeação de relatores, ferramenta primordial de coordenação da base e participação na tomada de decisões. Aqui reforçam a existência de discricionariedade dos presidentes das casas na distribuição de relatorias, servindo como forma de compensação para os membros da Coalizão.

A atuação obrigatória da Comissão Mista também influencia no tempo de tramitação nas casas. A concentração da tramitação na Câmara era uma forma de avançar com as pautas

legislativas do Governo, deixando pouco espaço para apreciação no Senado, permitindo que houvesse uma concentração de esforços para construção de alianças em apenas um lugar.

Essa característica pode ser muito bem visualizada durante o Governo Bolsonaro. Com a vigência do Ato conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2020, e consequente suspensão das atividades deliberativas nas Comissões Mistas, frente dificuldade de reunir os parlamentares e a impossibilidade dessa atividade pelo SDR, volta-se a utilizar a forma de tramitação existente antes da decisão do STF, ou seja, as discussões das MPVs passam a ser realizadas no plenário das casas a partir de 2020, tendo seus relatores nomeados por seus presidentes.

Esse rito também devolve o protagonismo da Câmara no quesito de concentração da tramitação no Plenário. Abaixo destacamos o percentual de tempo de tramitação das Medidas Provisórias no mandato de Bolsonaro em cada etapa, elencando o período de recebimento de emendas e sua passagem pelas casas.

**Tabela 7 – Percentual de tramitação das MPVs no Congresso**

|                       | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Comissão Mista</b> | 74,8% | 8,8%  | 17,9% | 38,6% |
| <b>Câmara</b>         | 18,3% | 83,2% | 71,4% | 54,4% |
| <b>Senado</b>         | 7%    | 8%    | 10,7% | 7%    |

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Analisando os dados, pode-se ver que o Senado possui, independente do rito, pouca expressão sobre o processo de tramitação. A diferença entre ambos está na própria atuação da Comissão Mista, sendo formada por 50% de senadores, garantindo a representatividade da casa no momento de construção e aprovação de parecer.

Essa característica não foi alterada considerando os diferentes presidentes da Câmara, onde, nos dois períodos, vemos uma média de 104 dias para encaminhamento do texto para a casa revisora. Fato é que durante seu mandato, 48,48% das MPVs foram apresentadas ao Senado faltando até 5 dias para sua perda de vigência ou nem foram encaminhadas para deliberação na casa, como é o caso de 91 das 264 medidas tramitadas no período (34,47%).

Contudo, podemos perceber que o período de recebimento do texto no Senado não impede que esta casa faça alterações. O exemplo está nas 19 MPVs que tiveram seus textos

emendados por senadores, retornando à Câmara para avaliação das modificações. Dessas, 16 tiveram suas alterações aceitas, 2 foram rejeitadas no retorno à CD (uma em cada período), e 1 não foi votada devido ao encerramento do prazo de tramitação, já que foi recebida na casa iniciadora com 118 dias de vigência.

Observa-se, portanto, a importância do tempo de tramitação dentro das casas legislativas. Das 19 MPVs modificadas no Senado, 17 foram recebidas com uma média de 92 dias de vigência, o que possibilitou uma análise mais detalhada do texto e seu retorno para a casa iniciadora em tempo para nova deliberação. Contudo, 2 foram recebidas com menos de 5 dias para o término do prazo, resultando em diferentes desfechos: uma não foi votada pela Câmara devido ao prazo expirado e a outra teve sua versão original aprovada pelo Senado, rejeitando o PLV apresentado pela Câmara – neste caso, a medida foi promulgada sem alterações, pois não retornou à casa iniciadora.

Buscando entender o fator de demora de envio do texto, podemos perceber um padrão sobre o atraso: a nomeação “tardia” dos relatores na Câmara, ou seja, a espera existente até que exista parlamentar responsável pela elaboração do parecer para votação e encaminhamento para deliberação no Senado. 42,61% das medidas tramitadas tiveram seus relatores nomeados na CD depois de sua prorrogação, ou seja, após 60 dias de tramitação. Essa relação favorece o protagonismo da casa ao garantir tempo para que possa negociar com o governo em troca de interesses de seus grupos e ainda apressar a votação na casa revisora, não permitindo que haja análises mais aprofundadas, ou possíveis alterações de texto que venham a interferir em seu acordo.

Assim, entendendo essa nomeação como peça-chave sobre o controle da casa iniciadora, tanto no aspecto de concentração da tramitação da casa, como na forma que o texto será apresentado, passamos a destacar a atuação dos relatores durante o processo de aprovação de uma MPV, principalmente reforçando o aspecto de busca de protagonismo da Câmara dos Deputados.

## **5.2 Relatorias**

O relator de uma Medida Provisória é responsável por algumas atividades como a análise das proposições legislativas, propostas de alterações da redação e apresentação de relatório com voto, sendo este o que analisará as emendas apresentadas pelos parlamentares e defenderá a forma que o dispositivo deverá ser considerado, ou seja, se deve ser aprovado o

texto na forma original, se devem haver alterações de acordo com as emendas, ou se o texto deve ser rejeitado.

Antes das mudanças existentes no processo de tramitação devido à pandemia, ou seja, no primeiro ano da presidência Bolsonaro, havia o funcionamento das Comissões Mistas, com a atuação prévia de deputados e senadores no debate, emendamento e considerações do texto apresentado, tendo a existência de uma presidência de comissão e relator, designado pela própria presidência. Esse trâmite, conforme visto acima, seguia os preceitos deliberados pelo STF na ADI nº 4.029/2012, garantindo a apresentação de parecer na própria Comissão. Após mudanças trazidas pelo Ato Conjunto nº 01/2020, o papel de debate e votação das medidas passa a ser realizado no plenário da casa iniciadora, a Câmara dos Deputados. Com isso, a nomeação da relatoria se torna responsabilidade do presidente da casa, assim como realizado anteriormente à ADI.

É importante frisar que a forma de tramitação anterior não impossibilitava a tentativa de influência na nomeação dos cargos de presidência e relatoria das comissões, visto ao menos 13 solicitações por parte de Maia para apreciação de nomes sugeridos por ele para esses cargos. Essas comissões, por terem seus membros selecionados pela proporcionalidade partidária ou do bloco partidário no plenário, ainda traziam a influência das alianças existentes.

Considerando ambos os ritos durante as tramitações de MPVs no mandato de Bolsonaro, para a análise do ano de 2019, sob presidência de Maia, serão considerados os partidos dos deputados nomeados para presidência e relatoria das MPVs, isso pois as nomeações possuem ordens alternadas, onde enquanto houver deputado na presidência haverá um senador na relatoria e vice-versa e, considerando o poder da presidência em nomear o relator, entendemos aqui uma possibilidade de influência na escolha que melhor adere aos anseios desse ator e de seu partido.

Para os demais anos de análise daremos foco aos próprios partidos dos relatores na CD, considerando que, com a volta da nomeação dos presidentes da casa para a relatoria, as MPVs passam a atuar como instrumento de coordenação, trazendo favorecimento no encaminhamento das votações no plenário quando há uma aliança com os presidentes das casas e o Presidente da República (Bedritichuk; Araújo, 2019).

Partindo para os dados, considerando primeiramente a relação dos partidos e relatorias na Câmara dos Deputados, temos as seguintes informações:

**Tabela 8-** Relação partidos e distribuição das Relatorias na CD

|               | Maia                                    |                                         |                              | Lira                     |                          |                              |
|---------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Partido       | Quantidade de Relatorias e Presidências | Percentual de relatorias e presidências | Percentual plenário – fev/19 | Quantidade de Relatorias | Percentual de relatorias | Percentual plenário – jan/21 |
| AVANTE        | 1                                       | 1,11%                                   | 1,36%                        | 2                        | 2,06%                    | 1,56%                        |
| CIDADANIA     | 1                                       | 1,11%                                   | 1,56%                        | 3                        | 3,09%                    | 1,56%                        |
| DEM           | 8                                       | 8,89%                                   | 5,65%                        | 3                        | 3,09%                    | 6,04%                        |
| MDB           | 10                                      | 11,11%                                  | 6,63%                        | 6                        | 6,19%                    | 6,63%                        |
| NOVO          | 2                                       | 2,22%                                   | 1,56%                        | 1                        | 1,03%                    | 1,56%                        |
| PATRIOTA      | 0                                       | 0%                                      | 1,75%                        | 1                        | 1,03%                    | 1,17%                        |
| PCdoB         | 1                                       | 1,11%                                   | 1,75%                        | 0                        | 0%                       | 1,75%                        |
| PDT           | 6                                       | 6,67%                                   | 5,46%                        | 1                        | 1,03%                    | 5,07%                        |
| PL            | 6                                       | 6,67%                                   | 6,43%                        | 13                       | 13,40%                   | 8,19%                        |
| PODEMOS*      | 3                                       | 3,33%                                   | 3,31%                        | 3                        | 3,09%                    | 1,95%                        |
| PP            | 11                                      | 12,22%                                  | 7,41%                        | 15                       | 15,46%                   | 7,99%                        |
| PROS          | 2                                       | 2,22%                                   | 1,56%                        | 2                        | 2,06%                    | 1,95%                        |
| PSB           | 2                                       | 2,22%                                   | 6,24%                        | 4                        | 4,12%                    | 5,85%                        |
| PSC           | 3                                       | 3,33%                                   | 1,56%                        | 1                        | 1,03%                    | 1,95%                        |
| PSD           | 7                                       | 7,78%                                   | 6,82%                        | 8                        | 8,25%                    | 6,63%                        |
| PSDB          | 6                                       | 6,67%                                   | 5,65%                        | 5                        | 5,15%                    | 6,04%                        |
| PSL           | 5                                       | 5,56%                                   | 9,94%                        | 3                        | 3,09%                    | 10,14%                       |
| PT            | 5                                       | 5,56%                                   | 10,53%                       | 5                        | 5,15%                    | 10,33%                       |
| PTB           | 2                                       | 2,22%                                   | 1,95%                        | 2                        | 2,06%                    | 1,95%                        |
| PV            | 1                                       | 1,11%                                   | 0,78%                        | 0                        | 0%                       | 0,78%                        |
| REPUBLICANOS  | 5                                       | 5,56%                                   | 5,85%                        | 11                       | 11,34%                   | 6,04%                        |
| SOLIDARIEDADE | 3                                       | 3,33%                                   | 2,53%                        | 4                        | 4,12%                    | 2,73%                        |
| UB**          | 0                                       | 0%                                      | 0%                           | 4                        | 4,12%                    | 16,18%                       |

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Notas: \*Fusão com PHS

\*\* Fusão PSL e DEM em fevereiro/22. Como durante a presidência de Lira em 2021 ainda estavam representados separadamente, optou-se pela apresentação dos dados conforme nomeação dos relatores no momento. O percentual das cadeiras considera a somatória do número da bancada do PSL e DEM assim que há a fusão.

Inicialmente ressaltaremos o que não se encontra nessa tabela: a quantidade de medidas que nem sequer tiveram relatores nomeados, ou seja, não chegaram a ter sua redação analisada e votada em plenário.

Durante presidência de Maia, 41 medidas não tiveram relatores escolhidos, tanto na CM em 2019 quanto no plenário em 2020. No período de Lira, 33 tiveram esse mesmo fim. Dessas, 3 de Maia e 1 de Lira possuem influência de processo de Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo STF, como a que dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19 (MPV nº 966/2020) e a que altera leis para dispor sobre o uso de redes sociais (MPV nº 1068/2021), esta última devolvida ao executivo por Rodrigo Pacheco. Ainda, 2 do período de Maia foram revogadas antes de sua apreciação pela publicação de outras MPVs, como é o caso da que dispõe sobre o valor do salário-mínimo de 2020 (MPV nº 916/2019), e a que dispõe sobre a designação de dirigentes pro tempore para as instituições federais de ensino durante o período da pandemia (MPV nº 979/2020), também devolvida antes da apreciação.

Voltando as MPVs com relatoria na CM e CD, percebemos que em ambos os períodos a proporcionalidade da representação partidária no plenário não é seguida, destacando principalmente a quantidade de relatorias dos partidos com maiores representações, PT e PSL/UB. Estes, mesmo possuindo 10% das cadeiras, tiveram um número baixo de nomeações em comparado com partidos como MDB, DEM e PP. Aqui, portanto, apresentamos a pouca força que o partido aliado de Bolsonaro em 2019 teve dentro da tramitação das MPVs, mostrando que a importância estava na presidência da casa, visto comparativo com o número de relatorias do DEM, partido de Rodrigo Maia, mesmo com a representação de 22 parlamentares a menos que o PSL no plenário. Também podemos citar a influência nas nomeações altas do MDB, considerando a aliança de Maia à Baleia Rossi como seu sucessor na eleição.

Destacamos também a baixa nomeação de relatores de partidos ideologicamente mais voltados à esquerda, como PSOL, PCdoB, PT, PDT, PSB e REDE. Estes, ainda que representando uma média de 25% do plenário, só possuíram 15,56% das relatorias no período Maia e 10,31% em Lira. PSOL, com 10 parlamentares na CD, 1,94% do plenário, nem sequer teve parlamentar nomeado, sendo que Avante, Cidadania, Novo e Patriota, partidos mais voltados à direita e com menor representação na casa, tiveram.

Precisamos ainda reportar se houve modificações nas nomeações pela influência da janela partidária existente em março e abril de 2022, que resultou no aumento de parlamentares em alguns partidos membros do Centrão, como o próprio PL, sigla de Bolsonaro a partir de novembro de 2021.

Assim, analisando comparativamente, durante o período Lira, as diferenças existentes entre nomeação dos parlamentares e o percentual de representação dos partidos no plenário (Tabela 9), podemos perceber que o PL, mesmo com um aumento de 7,91% do plenário, tem seu número de relatorias diminuído, assim como ocorre com o MDB e PSD. Já o União Brasil, que perdeu 26 parlamentares para o PL, aumenta sua nomeação.

**Tabela 9 - Relação de relatoria e Janela Partidária**

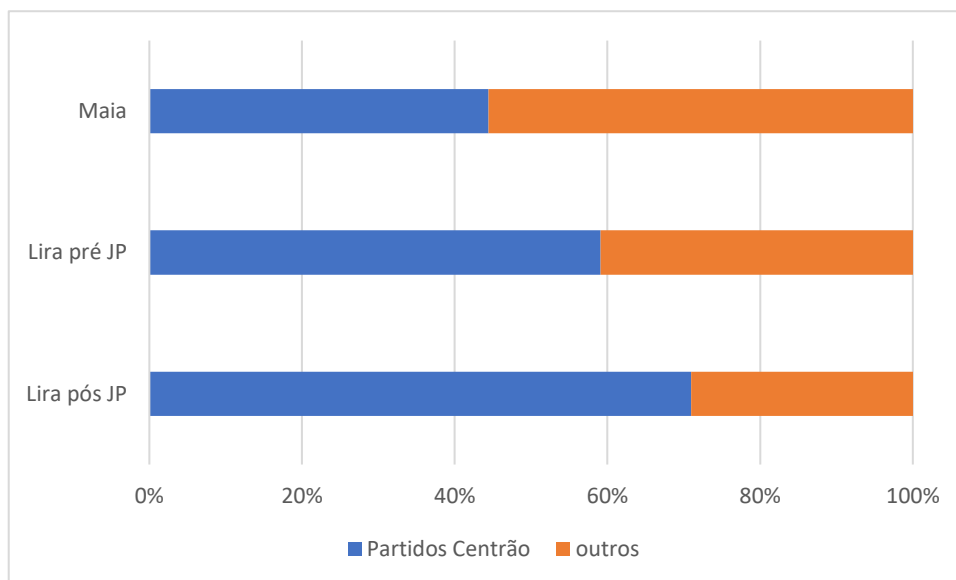
| Partido              | Tramitação anterior à janela partidária |                          |                     | Tramitação pós janela partidária |                          |                     |
|----------------------|-----------------------------------------|--------------------------|---------------------|----------------------------------|--------------------------|---------------------|
|                      | Quantidade de Relatorias                | Percentual de relatorias | percentual plenário | Quantidade de Relatorias         | Percentual de relatorias | percentual plenário |
| <b>CIDADANIA</b>     | 2                                       | 3,03%                    | 1,56%               | 1                                | 3,23%                    | 1,17%               |
| <b>DEM</b>           | 3                                       | 4,55%                    | 6,04%               |                                  |                          |                     |
| <b>MDB</b>           | 4                                       | 6,06%                    | 6,63%               | 2                                | 6,45%                    | 7,21%               |
| <b>NOVO</b>          | 0                                       | 0,00%                    | 1,56%               | 1                                | 3,23%                    | 1,56%               |
| <b>PDT</b>           | 1                                       | 1,52%                    | 5,07%               | 0                                | 0,00%                    | 3,51%               |
| <b>PL</b>            | 8                                       | 12,12%                   | 8,19%               | 5                                | 16,13%                   | 15,40%              |
| <b>PODEMOS</b>       | 3                                       | 4,55%                    | 1,95%               | 0                                | 0,00%                    | 1,56%               |
| <b>PP</b>            | 8                                       | 12,12%                   | 7,99%               | 7                                | 22,58%                   | 10,92%              |
| <b>PROS</b>          | 2                                       | 3,03%                    | 1,95%               | 0                                | 0,00%                    | 0,58%               |
| <b>PSB</b>           | 3                                       | 4,55%                    | 5,85%               | 1                                | 3,23%                    | 4,48%               |
| <b>PSC</b>           | 1                                       | 1,52%                    | 1,95%               | 0                                | 0,00%                    | 1,75%               |
| <b>PSD</b>           | 6                                       | 9,09%                    | 6,63%               | 2                                | 6,45%                    | 8,97%               |
| <b>PSDB</b>          | 5                                       | 7,58%                    | 6,04%               | 0                                | 0,00%                    | 4,48%               |
| <b>PSL</b>           | 3                                       | 4,55%                    | 10,14%              |                                  |                          |                     |
| <b>PT</b>            | 4                                       | 6,06%                    | 10,33%              | 1                                | 3,23%                    | 10,92%              |
| <b>PTB</b>           | 2                                       | 3,03%                    | 1,95%               | 0                                | 0,00%                    | 0,39%               |
| <b>REPUBLICANOS</b>  | 5                                       | 7,58%                    | 6,04%               | 6                                | 19,35%                   | 8,77%               |
| <b>SOLIDARIEDADE</b> | 2                                       | 3,03%                    | 2,73%               | 2                                | 6,45%                    | 1,56%               |
| <b>AVANTE</b>        | 2                                       | 3,03%                    | 1,56%               | 0                                | 0,00%                    | 1,17%               |
| <b>PATRIOTA</b>      | 1                                       | 1,52%                    | 1,17%               | 0                                | 0,00%                    | 0,97%               |
| <b>UB</b>            | 1                                       | 1,52%                    | 16,18%              | 3                                | 9,68%                    | 10,33%              |

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Comparando os períodos de Maia e Lira, vemos uma forte atuação dos 10 partidos membros do Centrão – PL, PP, PSD, Republicanos, Podemos, Avante, Solidariedade, Patriota, PROS e PTB – principalmente após entrada de Lira. Analisando as tabelas pós janela partidária

vemos esses partidos alcançarem 70,97% das relatorias, 11,88% a mais que o período de presidência de Lira antes da JP e 26,53% a mais que na presidência de Maia.

**Gráfico 12** - Percentual de relatorias do Centrão e relação com a Janela Partidária

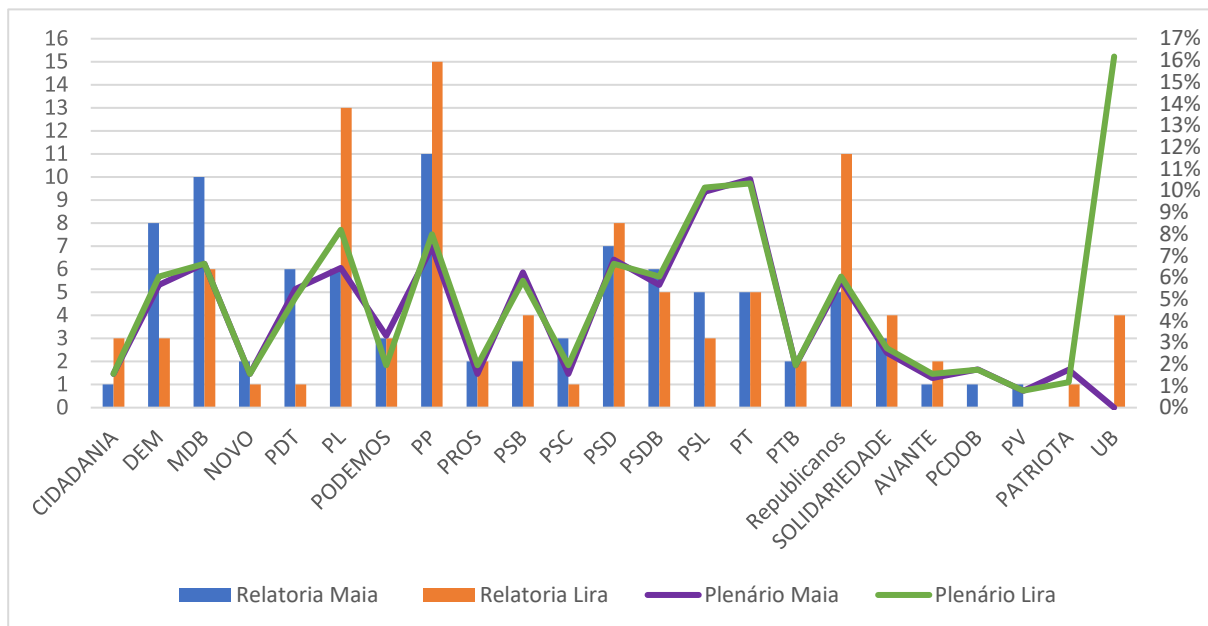


Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

O destaque vai para os partidos com representação nos ministérios pós 2021, ou seja, PP, PL, Republicanos e PSD, onde juntos possuem 48,45% das relatorias no período Lira. Na presidência de Maia possuem um poder menor, representando 32,22% das nomeações. No gráfico 13 esse aumento fica visível, onde vemos que dentro do grupo suprapartidário existem partidos “líderes”, tanto por sua quantidade de cadeiras, como por influência institucional.

Isso, por exemplo, é demonstrado pelo próprio partido de Lira, PP, ao qual teve o maior número de nomeações em ambos os períodos, demonstrando o poder sob a liderança do Centrão, representação da presidência da Câmara, e ainda representação no Executivo com a figura de Ciro Nogueira, presidente da sigla, nomeado em agosto de 2021 como ministro da Casa Civil de Bolsonaro, um dos mais importantes ministérios do Governo.

**Gráfico 13 - Relação dos partidos, relatorias e representação na CD**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Pelo gráfico acima, vemos claramente as distorções existentes entre nomeação das relatorias e a quantidade de cadeiras dos respectivos relatores. Aqui o foco no princípio da escolha do presidente da CD, das próprias nomeações dos relatores, e dos partidos que estão relacionados, caracterizam um poder e influência sobre o processo de tramitação das MPVs, garantindo um entendimento geral do comportamento dos aliados e da oposição.

O PSL sozinho como aliança não garantiria uma força necessária à Bolsonaro se considerarmos apenas o número de relatorias a qual tiveram influência. Nesse quesito a não utilização da proporcionalidade de representantes e o critério discricionário dos presidentes da casa interferiram diretamente nesse processo, demonstrando o poder que tinham na tramitação dessa ferramenta. Em uma aliança com esse ator, Bolsonaro não só se utiliza das cadeiras que este lidera, mas também da sua força processual dentro da CD. A alta na nomeação de partidos do Centrão é resultado disso, garantindo que o apoio não viesse apenas nas votações, mas sim no próprio parecer sobre o dispositivo.

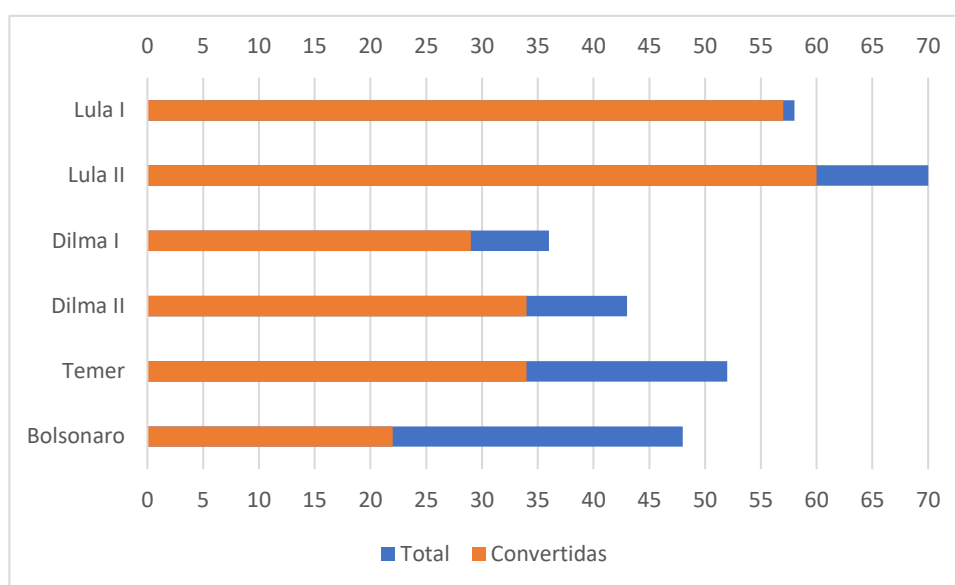
Assim, considerando a força da aliança com sua aproximação ao grupo suprapartidário, entendendo o aumento de sua influência na relatoria dos textos, partimos agora para como estes se portaram na votação dos pareceres, o que realmente demonstrará a importância da coalizão perante a concretização da vontade do Executivo.

### 5.3 Resultados

Passando a analisar os resultados gerais das Medidas Provisórias propostas, começamos pelos dados de 2019, primeiro ano de mandato, com regime de deliberação nas comissões mistas e anterior à pandemia.

Utilizando uma perspectiva comparada com os primeiros anos dos governos anteriores, Bolsonaro foi o presidente com a menor taxa de aprovação existente, tendo apenas 45,83% de conversão das MPVs em lei.

**Gráfico 14 - MPVs convertidas no 1º ano de mandato 2003-2019**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Cebrap (2024) e Congresso Nacional (2024)

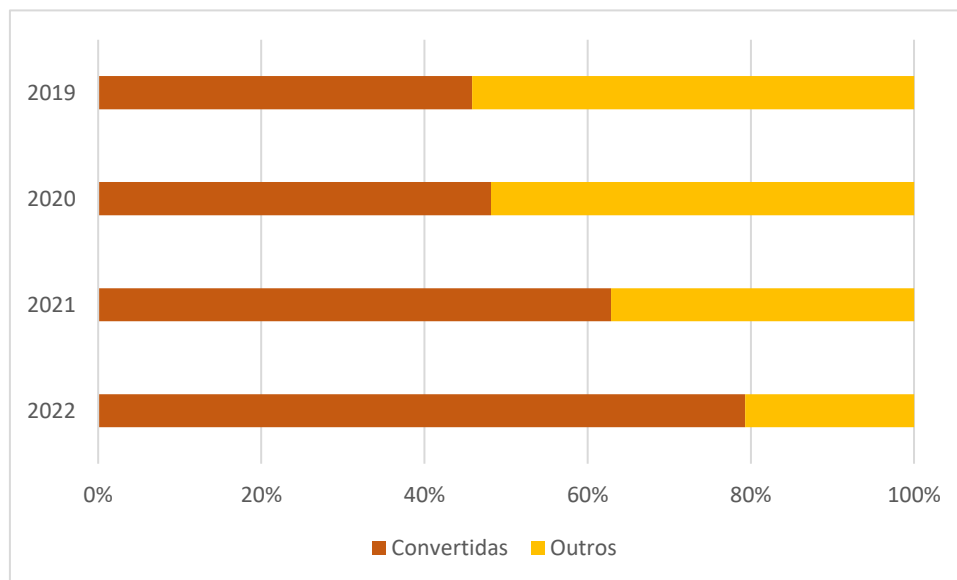
Nota: Para o Governo Temer foi considerado o período de maio de 2016 à maio de 2017.

Considerando a influência do período conhecido como “lua de mel”, em que o presidente teria uma alta popularidade (Abranches, 2020), e, principalmente, a característica de ser novo governante no poder e ter uma pauta mais conservadora, condizente com o viés da maioria dos partidos no Congresso (Melo, 2021; 2023), vemos que o ex-presidente teve dificuldades na relação com os parlamentares. Muito desse contexto pode ser elencado pela falta de alianças e apoio partidário, e ainda pela crescente insatisfação destes ao seu comportamento e discursos, sem contar com as crescentes investigações em que estava ligado.

Em 2020, mesmo com a ascensão das medidas voltadas à pandemia, ainda sofria resistências no Congresso, não alcançando, assim como em 2019, nem 50% de aprovações. Esse índice vai ser alterado a partir de 2021, ano em que temos a aproximação oficial com o

Centrão e a mudança de presidência nas casas legislativas, com representantes do próprio grupo suprapartidário.

**Gráfico 15 - Resultados MPVs - Governo Bolsonaro**



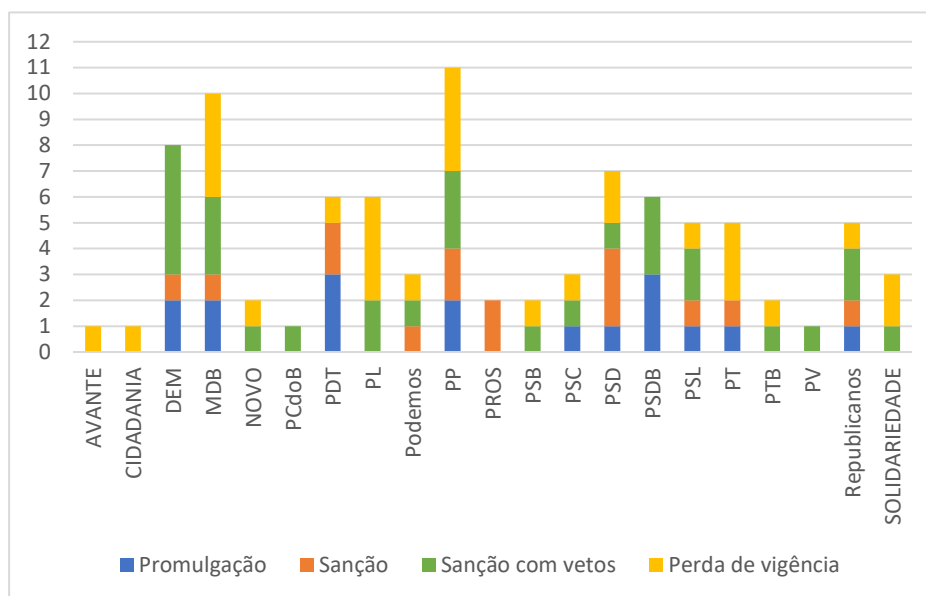
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Comparando os dados acima com a atuação dos partidos relatores, conseguimos ter uma noção maior da influência existente nos resultados positivos do governo. É necessário elencar que as informações abaixo (gráfico 16) dizem respeito apenas às medidas relatadas, isso pois, de todas as MPVs apresentadas por Bolsonaro, 44 durante o período Maia e 33 durante Lira não tiveram relatores nomeados até o fim de suas tramitações, resultando na perda de vigência por falta de deliberação.

Agora, conforme demonstrado no subtópico anterior, vemos que durante a presidência de Maia os partidos com maiores nomeações foram PP, MDB e DEM, sendo os dois últimos ligados fortemente à sua figura. Conforme gráfico 16, vemos que dos 3, apenas o DEM, partido de Maia, aprovou 100% das MPVs relatadas, porém 75% com emendas ao texto. Isso fez com que o Executivo defendesse suas propostas através do seu poder de veto em 62,6% das relatorias do partido.

Considerando esse poder, temos que dos 21 partidos com relatoria, apenas nas MPVs relatadas por 5 não tiveram textos vetados pelo presidente, sendo que desses, 2 tiveram seus textos com tramitação encerrada antes do parecer – Avante e Cidadania.

**Gráfico 16 - Resultados das tramitações no período Maia**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Destacamos também os efeitos diferentes de 2 partidos: PL e PSDB. O primeiro, futuro partido de Bolsonaro, teve 66,67% das MPVs relatadas resultando em perda de vigência, uma delas, a MPV nº 879/2019, que deliberava o reembolso à Eletrobras por custos com aquisição de combustível para geração de energia elétrica, foi rejeitada, única do período com essa característica.

O PSDB, partido apoiado pelo Centrão durante as eleições de 2018, foi o único com mais de 2 relatorias a ter 100% de aprovação das MPVs, sendo 50% por promulgação. Outros com 100% de aprovação são PROS, PV e PCdoB, sendo, esses dois últimos, representantes da oposição.

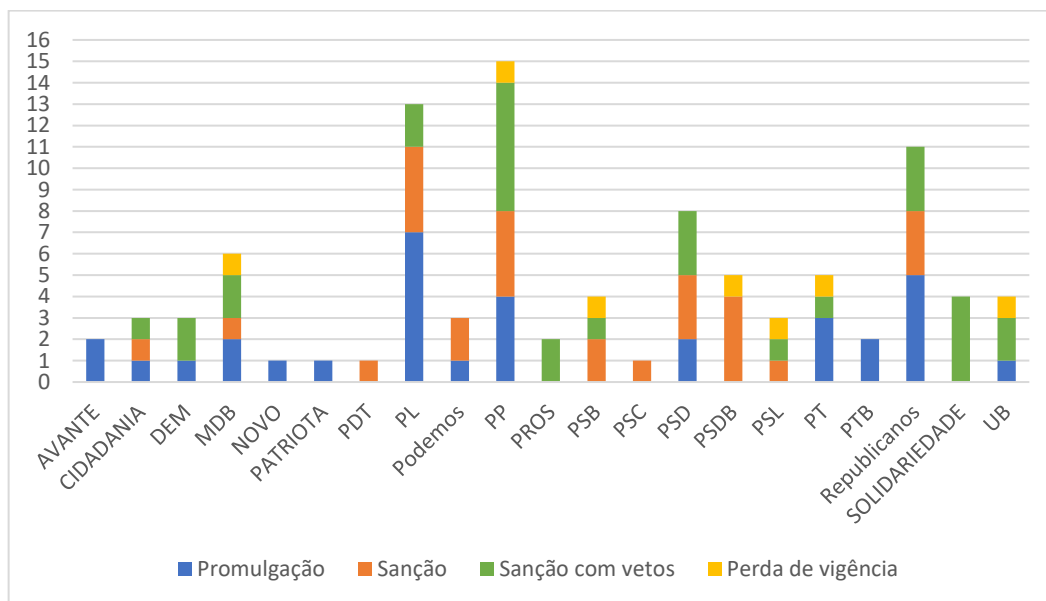
Se compararmos essas atuações com a do PSL, partido de Bolsonaro à época, vemos que a aliança não trouxe tantos efeitos positivos, onde há apenas 1 promulgação e a aprovação do texto com emendas em outros 3 dispositivos, resultado bem diferente do que veremos pelas relatorias do PL depois de 2021. Desses, 2 dispositivos ainda apresentaram vetos pelo Presidente, demonstrando uma insatisfação à textos incluídos durante aprovação nas casas.

Analisando agora o PP, partido com maior número de nomeações em ambos os períodos foco dessa dissertação, podemos dar início a comparação da atuação dos partidos pré e pós aliança com Lira.

Durante o mandato de Rodrigo Maia, o PP relatou 11 Medidas Provisórias, aprovando 63,63% destas, 18,18% por promulgação e 45,45% com alterações no texto, sendo 27,27% com

vetos. A partir do mandato de Lira (gráfico 17), o partido teve 15 MPVs relatadas, aumentando a quantidade de nomeações e de aprovações, com 93% do total. O alto número de sanções se mantém, mas agora atingindo o percentual de 66,67%. Desses, 40% apresentam vetos do presidente, demonstrando que as alterações sugeridas não agradaram tanto Bolsonaro.

**Gráfico 17 - Resultados das tramitações no período Lira**



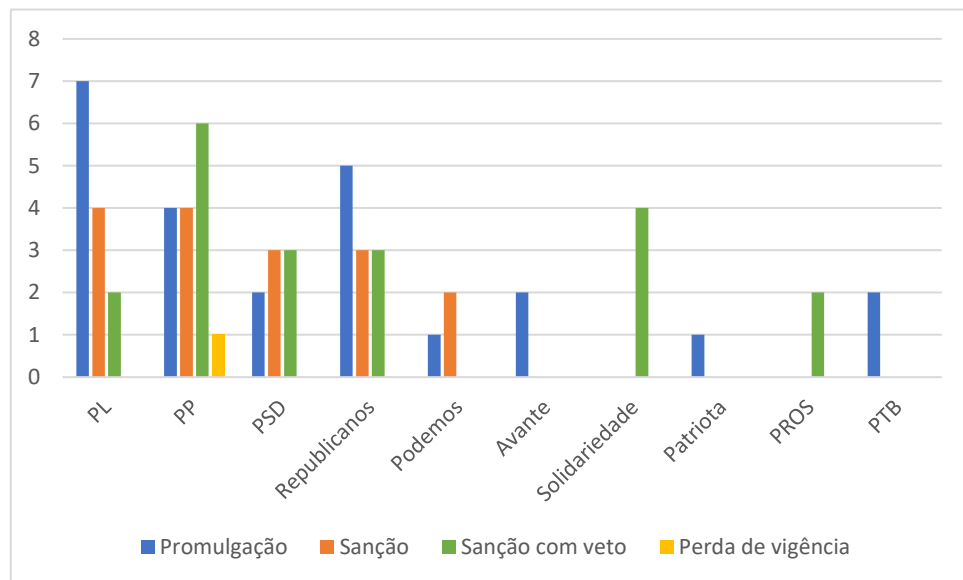
Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Passando a comparar com outros partidos durante o mandato de Lira, vemos uma mudança no número de aprovações (e nomeações, como visto no subtópico acima) das relatorias dos partidos que se aproximaram do Presidente da República, principalmente considerando os que possuem representantes nos ministérios – PL, Republicanos, PP e PSD. Todos, com exceção de 1 MPV de relatoria do PP, tiveram 100% de conversão.

O grande destaque aqui vai para o PL, partido que em novembro de 2021 Bolsonaro se filia. Das 13 MPVs relatadas, 7 tiveram seus textos promulgados, ou seja, 53,85%, e 6 sancionadas, 2 com vetos. Curioso perceber, porém, que as promulgações no período só tiveram início a partir da entrada do presidente no partido, sendo a primeira a MPV nº 1.073/2021, que dispõe sobre a prorrogação de contratos temporários no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Aqui podemos considerar, portanto, a atuação acentuada dos partidos do Centrão nas aprovações das MPVs de Bolsonaro durante o período Lira. Abaixo, dando enfoque apenas à esses partidos membros, essa relação fica mais clara.

**Gráfico 18 - Partidos do Centrão e resultados no período Lira**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Dentre todas as aprovações no período retratado, os membros do Centrão concentraram 67% das relatorias, e as mudanças de resultados em comparação com o período Maia permitem mostrar que nem só os partidos do grupo com ministérios mudaram seu comportamento, partidos como o PTB, Avante e Solidariedade agora apresentam também 100% de conversões.

O destaque vai para o aumento do número de promulgações existentes, quase dobrando em comparação com o período anterior. Na relatoria do Avante, Patriota e PTB vemos 100% de aprovação do texto integral, e, considerando todos os partidos, vemos que até mesmo o PT, face da oposição eleitoral de Bolsonaro, promulgou 60% das MPVs em que relatou.

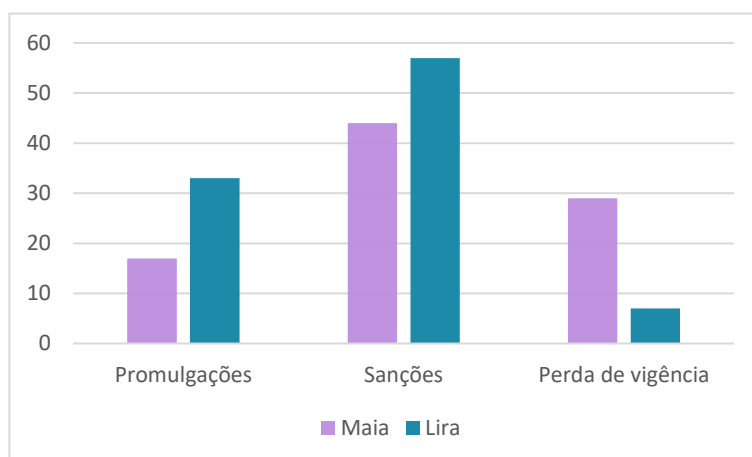
O Republicanos também avança nesse quesito. Além de aumentar o número de relatorias ainda aumenta o número de promulgações de 1 para 5, e dobra o número de sanções.

Para o Solidariedade e PP cabe o destaque do número de sanções principalmente considerando as sanções com veto após aprovação nas casas. 100% dos textos relatados pelo 1º partido voltaram com veto para o Congresso, demonstrando que, mesmo com o aumento de aprovações, nem todas as mudanças condiziam com as vontades do presidente.

Outra atitude vista foi a diminuição das MPVs com perda de vigência por não deliberação ou rejeição/devolução. De todos os partidos, apenas 7 apresentaram MPVs com perda de vigência, sendo 1 único de partido do Centrão, o PP. Essa situação caracteriza 75% a menos de MPVs encerradas durante o período Lira, mais uma vitória para Bolsonaro.

As diferenças entre os períodos ficam ainda mais em destaque se analisarmos comparativamente as medidas com relatores nomeados que foram promulgadas, sancionadas e as que perderam vigência

**Gráfico 19** - Comparativo entre Promulgações, Sanções e Perda de vigência entre períodos



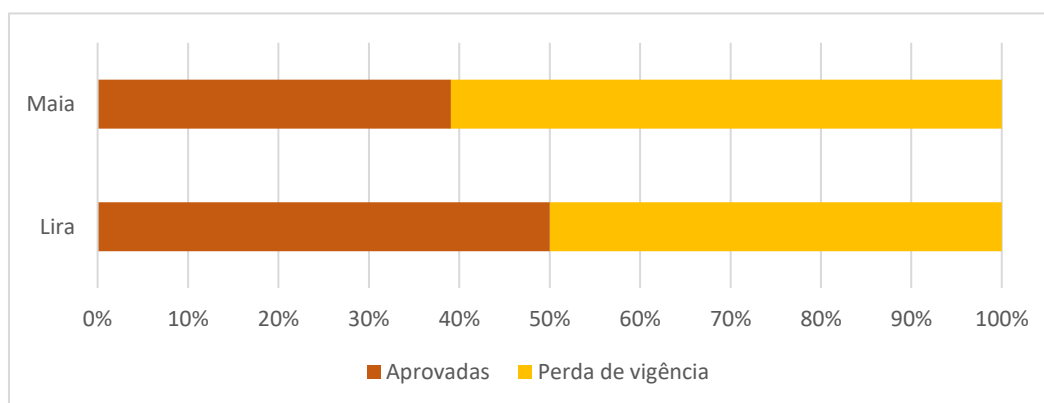
Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Assim, vislumbramos a existência de benefício da coalizão no âmbito do sucesso legislativo do presidente, tanto na importância de aumento das nomeações de relatorias de partidos aliados, como no aumento das porcentagens de aprovações. Contudo, vemos que mesmo com essa característica, houve necessidade de atuação do Executivo pós tramitação para que o texto não fugisse das intenções de seu governo. Essa análise será feita no próximo subtópico.

Voltando aos resultados gerais no mandato de Bolsonaro, não podemos deixar de analisar a influência da pandemia. Surpreendentemente, considerando a presidência de Maia e Lira, vemos que em nenhum dos dois houve mais que 50% de conversões de MPVs que a tinham como objeto, demonstrando a quebra da ideia de que estas trariam uma influência positiva na taxa de sucesso do presidente.

A aliança com Lira e o Centrão refletiu igualmente em um aumento de aprovação dessas no período, mas ainda assim não condizem com o imaginário da força que poderiam ter dentro da tramitação do Congresso.

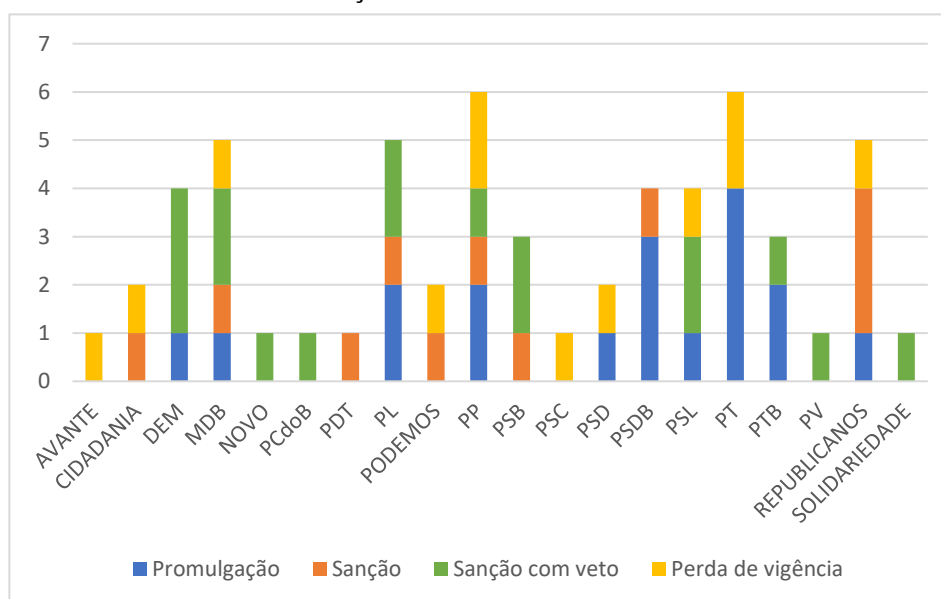
**Gráfico 20 - Resultados das MPVs - COVID**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Estas somam 106 MPVs durante o mandato, onde 48 nem sequer teve relatores nomeados para sua deliberação. Das 58 que apresentaram relatoria na CD, temos a atuação dos seguintes partidos para aprovação dessas MPVs.

**Gráfico 21 - Relação relatoria e MPVs sobre a COVID**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Como podemos perceber, o PT, mesmo com poucas nomeações considerando o elevado número de representantes na CD, é um dos partidos que mais relataram MPVs sobre a pandemia, com 6 no total. Dessas, 4 tiveram o texto aprovado em sua forma original, demonstrando a possibilidade de certo alinhamento do texto com seu projeto de atuação perante o COVID.

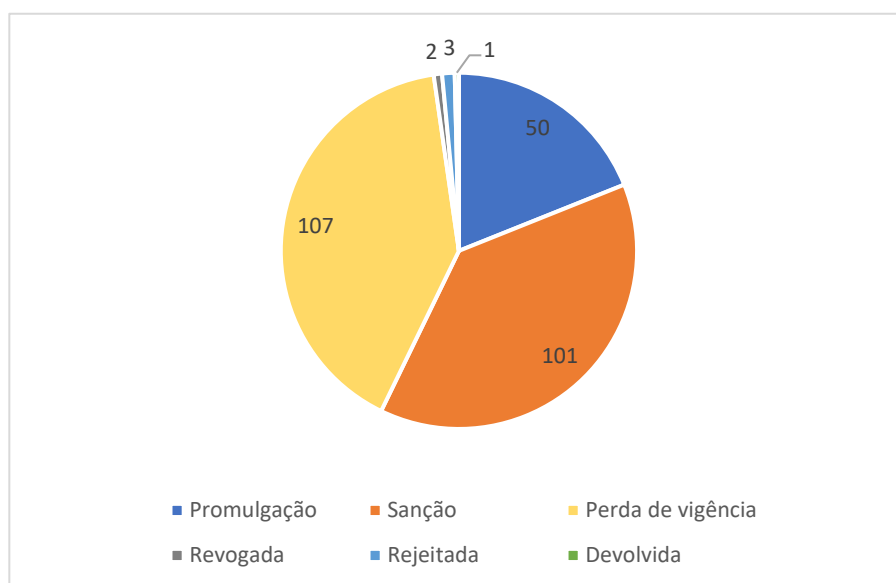
O PSDB também é destaque, tendo 100% de conversões, 3 sendo promulgações e 1 sanção sem a necessidade de veto pelo presidente. Essa última característica chama a atenção, visto que dos 20 partidos, 11 apresentam relatorias em MPVs com vetos pelo Executivo.

Ainda, vemos que em 50% dos partidos relatores há MPVs que perderam vigência, sendo 11 por não votação até o final de sua vigência e 1, relatada pelo PP, por rejeição.

Portanto, analisando esses dados vemos que os resultados negativos sobre as MPVs da pandemia não estão relacionados propriamente aos partidos dos relatores, e sim pela falta de nomeação de relatoria e deliberação nas casas.

De maneira geral, temos o seguinte resultado considerando todas as matérias analisadas durante o mandato:

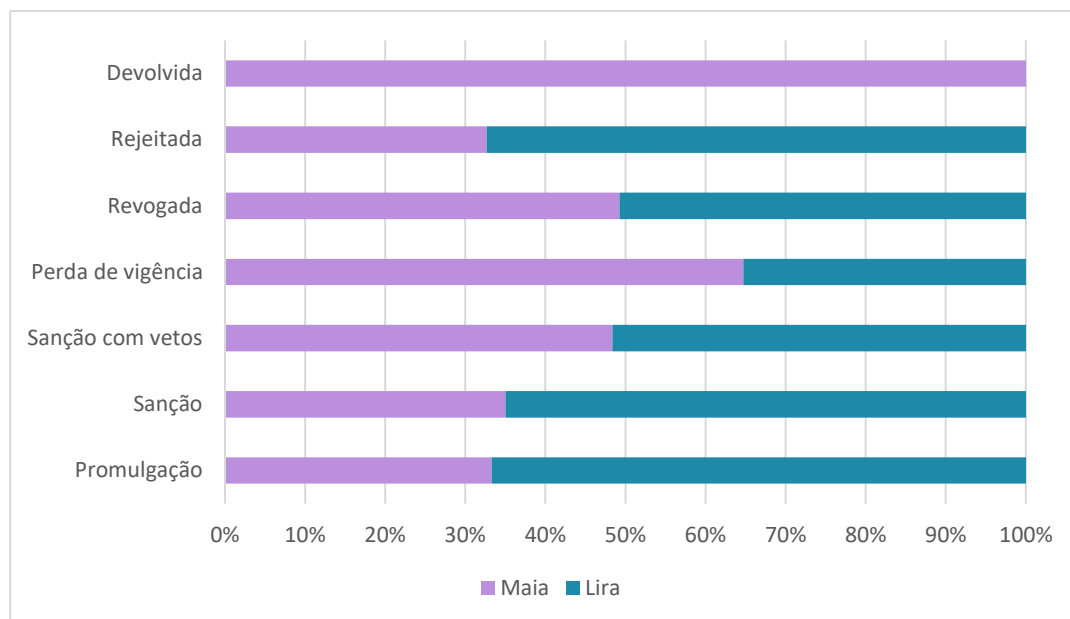
**Gráfico 22 - Resultado das MPVs tramitadas**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Aqui, percebemos que as dificuldades enfrentadas por Bolsonaro vão além do processo de aprovação das MPVs, estendendo-se à própria deliberação dessas medidas. Observando a relação de períodos apresentada no gráfico 23, é evidente que a preocupação com a formação de alianças pode estar relacionada a uma tentativa de controlar essa deliberação. Além disso, notamos um maior controle sobre o percentual de promulgações e sanções.

**Gráfico 23** - Resultados das tramitações por períodos analisados (Maia x Lira)



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Quando analisamos o percentual de sanções com vetos, verificamos que, somadas às rejeições e devoluções, Bolsonaro terminou seu mandato com dificuldades em manter os textos originais de suas medidas. Mesmo com negociações e alianças, os partidos exerceram uma influência significativa, exigindo que o presidente utilizasse de seu poder de veto como um instrumento crucial no processo de tramitação para manter controle sobre sua agenda.

Dessa forma, partimos para uma análise mais detalhada do uso desse poder no contexto da tramitação das MPVs, buscando entender sua utilização e sua relação com os partidos.

#### 5.4 Vetos

A existência da possibilidade de veto pelo Presidente da República após o processo de tramitação das Medidas Provisórias se torna uma prerrogativa importante ao analisarmos a atuação dos partidos frente a utilização de emendas para modificação do texto original apresentado. Este é regulamentado pela Constituição em seu artigo 66, onde, uma vez que a MPV modificada aprovada pelo Congresso é enviada ao chefe do Executivo, este pode sancioná-la ou vetá-la, total ou parcialmente.

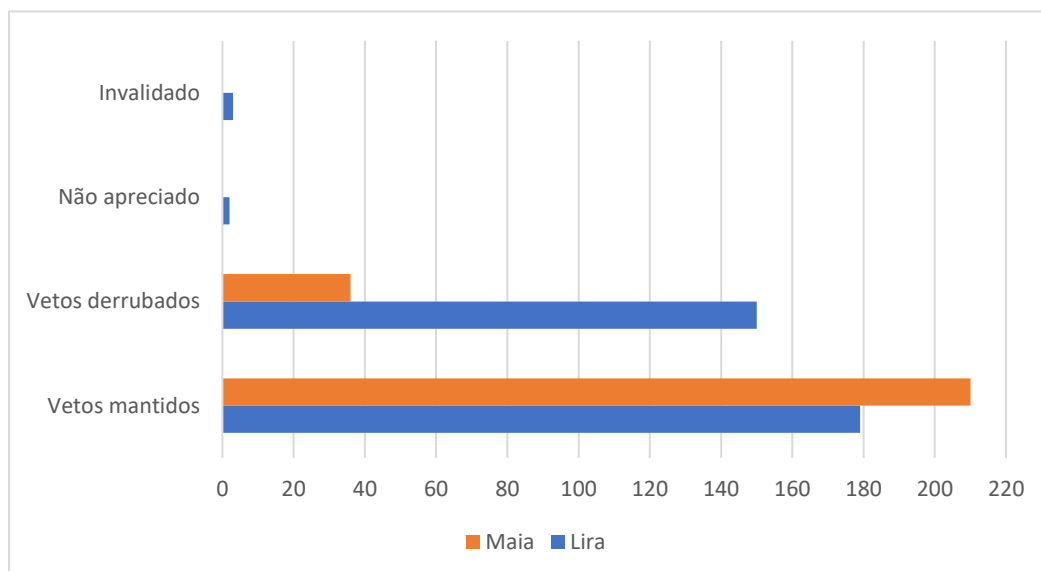
O veto presidencial pode ser motivado por razões de inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público e, se o Presidente optar pelo veto, este voltará ao Congresso

para deliberação, podendo ser mantido ou derrubado, caso votação por maioria absoluta dos deputados e senadores.

Conforme visto, as conversões de MPVs em Lei foram em sua maioria por sanção, ou seja, aprovadas pelos parlamentares com alterações. Isso possibilitou que, durante o seu mandato, Bolsonaro exercesse amplamente seu poder de veto, utilizando-o em 59 ocasiões, com um total de 580 vetos. Essa prática pode demonstrar uma postura mais ativa do Executivo em avaliar as normas aprovadas pelo Legislativo, mesmo que em uma situação de coalizão partidária.

Analisando os resultados da deliberação desses vetos no Congresso, constata-se que Bolsonaro teve sucesso em manter aproximadamente 67% dos vetos impostos sobre as MPVs. Especificamente, dos 580 vetos efetuados, 389 foram mantidos pelo Congresso Nacional. Interessante analisar que 210 foram relacionados ao período de Maia, onde apresentou também o menor número de vetos derrubados, cerca de 19,35% em comparação entre os períodos.

**Gráfico 24 - Vetos durante o mandato de Bolsonaro**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

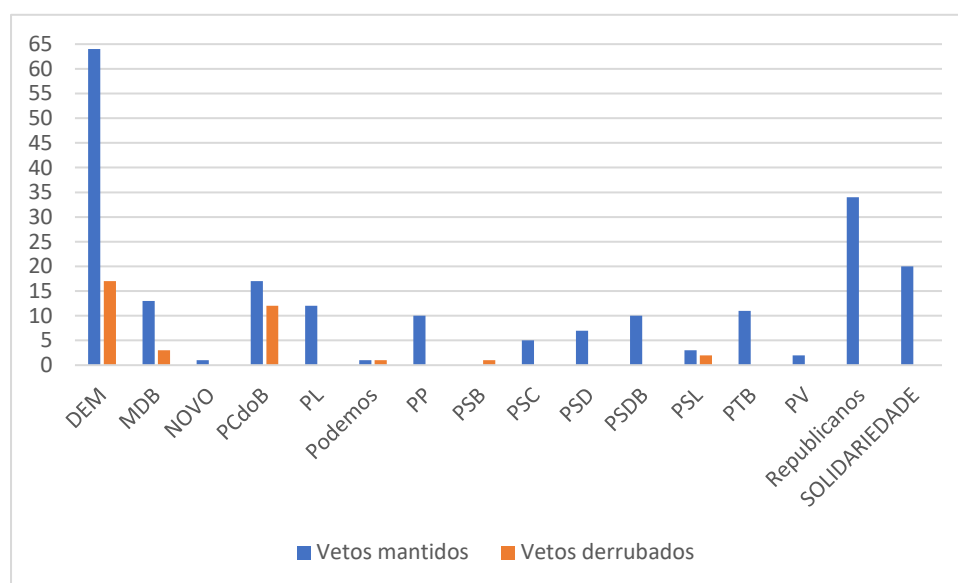
De forma a verificar o papel dos partidos no foco desses vetos, foi comparado as relatorias das matérias aos dispositivos vetados, permitindo analisar se agiam a respeito do corte à mudança sugerida e aprovada no texto.

Assim, conforme gráfico 25 abaixo podemos perceber que as MPVs com relatoria pelo DEM, partido de Maia, foram as mais atingidas pelo poder do presidente, tendo quase o dobro de vetos que o segundo colocado, Republicanos, mesmo não sendo o partido com mais

relatorias durante o período. Essa queda de braço com o partido pode, entre outras alternativas, ser caracterizada pelos impasses desse com o presidente, principalmente em relação ao conflito cada vez mais presente com Maia.

Interessante notar que mesmo sem alianças no Congresso, Bolsonaro consegue manter grande parte das proposições. Outra curiosidade está na primeira MPV com derrubada de vetos, sendo esta presidida pelo PSL e relatada pelo DEM na Comissão Mista. Na situação específica, um dos vetos buscava excluir a necessidade de aprovação prévia do Senado Federal para nomeação dos Diretores do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), emenda apresentada por Davi Alcolumbre, presidente do Senado à época e filiado ao DEM. Este foi rejeitado com 297 votos na CD e 58 no Senado, mostrando que, apenas com seu partido, com a possibilidade de 33 votos para manutenção do veto, não seria possível contrariar uma medida de interesse dos parlamentares, principalmente de interesse do presidente de uma casa legislativa, “coincidentemente” de mesmo partido que o relator.

**Gráfico 25 - Vetos por relatoria durante o período Maia**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Para o período Lira temos o maior número de vetos, em concordância com o comparativo da quantidade de sanções entre os momentos delimitados nessa dissertação, concentrando 57,58% do apresentado total. Desses, contudo, existe pouca diferença na quantidade entre mantidos e derrubados, sendo 179 mantidos e 150 derrubados.

No período ainda se destaca mais dois resultados: os vetos não apreciados e os invalidados.

Para os não apreciados, temos 2 vetos em uma única MPV. Este se refere aos vetos apresentados na conversão da Medida Provisória nº 1.089/2021, voltados à alterações no Código Brasileiro de Aeronáutica, mais precisamente ao despacho gratuito de bagagem, assunto muito abordado pela opinião pública. A última tramitação presente no site do Congresso Nacional<sup>22</sup> diz respeito à apreciação adiada no dia 28 de maio 2024, ou seja, ainda não houve análise em plenário.

Os invalidados correspondem à 3 dos 7 vetos presentes na MPV nº 1.034/2021. Estes buscavam vetar o artigo 8º do projeto, onde incluía no rol das exceções da isenção fiscal do imposto de importação e imposto sobre Produtos Industrializados de mercadorias estrangeiras na Zona Franca de Manaus, o petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo.

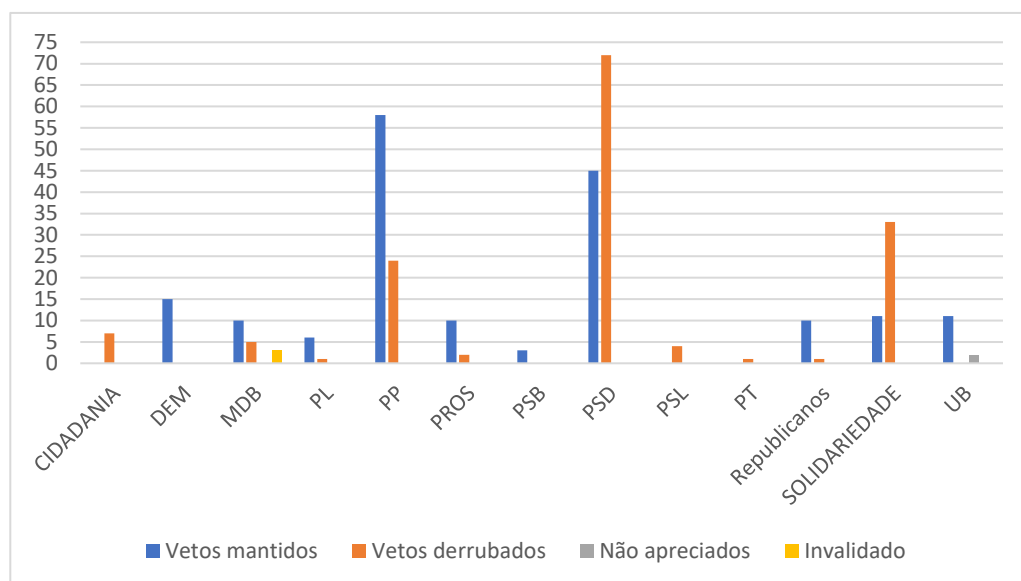
Segundo decisão presente na ADPF nº 893, Bolsonaro havia primeiramente publicado 4 vetos à MPV no momento de sua sanção em 14 de julho de 2021. Porém, em 15 de julho de 2021, passado o prazo de apresentação de vetos, ou seja, 15 dias úteis contados da data do recebimento do texto, publicou, em edição extra do Diário Oficial, novo texto considerando “erro material”, porém com aposição de novos vetos (STF, 2022). Como resultado o partido Solidariedade (membro do Centrão) abriu ação no STF, onde “[...] ressaltou que o veto tardio decorreu de pressão política da bancada do Amazonas no Congresso Nacional e que acabou sendo mantido em sessão conjunta das duas Casas Legislativas, realizada em 27/09/2021” (ibidem). Dessa forma, o STF julgou como inconstitucional o veto adicional publicado posteriormente no DOU, restabelecendo a vigência do dispositivo.

Destacamos, com essa invalidação, a conduta de um membro do Centrão na abertura de processo no STF contra atividade do presidente. Portanto, analisando a atuação desses partidos membros na manutenção ou derrubada dos vetos, buscamos compreender como agiam, de forma a apresentar, em conformidade com o número de sanções, sua influência na implementação da agenda do Executivo.

---

<sup>22</sup> Vide veto nº 30/2022 disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/15249>. Acesso em: 26 jun. 2024

**Gráfico 26 - Vetos por relatoria durante o período Lira**

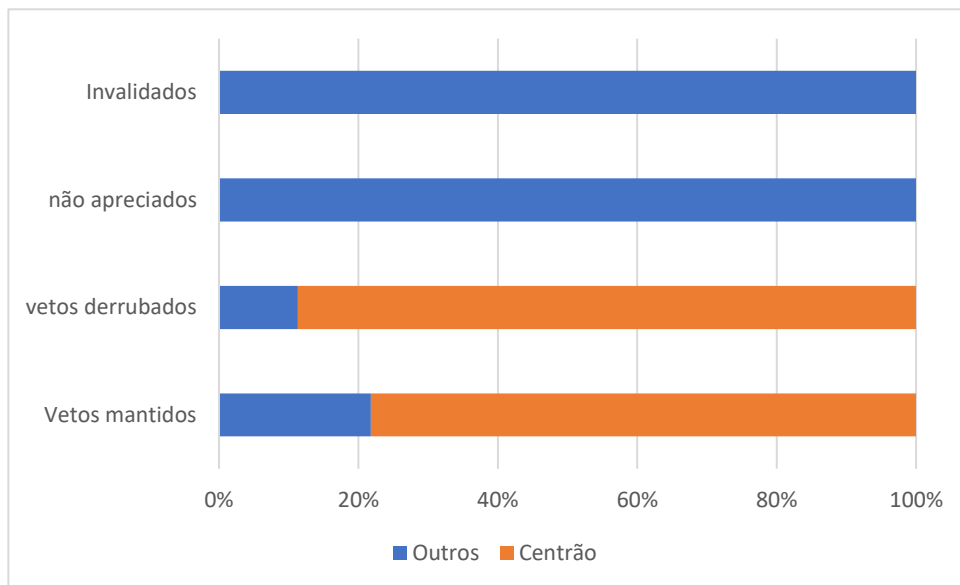


Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Primeiramente podemos perceber a concentração de vetos justamente em partidos do grupo suprapartidário, entendendo que, mesmo em uma relação de coalizão, ainda existiam impasses e testes de força entre os atores. Vendo os dados elencados na forma do gráfico abaixo (gráfico 27), fica mais claro esse enfoque, demonstrando não só a alta concentração de vetos, mas também a relação dos vetos derrubados e dos partidos do grupo.

Ou seja, temos aqui uma clara visão de influência do parlamento na alteração das MPVs, onde, além de utilizarem fortemente as emendas para modificações de acordo com sua agenda – vide gráfico 18 – também vemos uma força para manter essas alterações frente a tentativa de imposição de vontade do presidente.

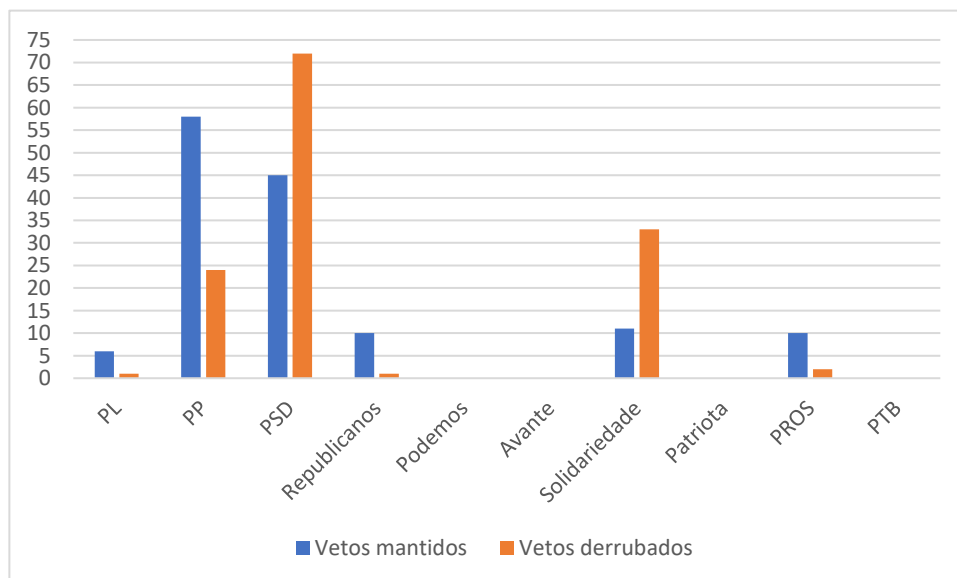
**Gráfico 27 - Percentual comparativo dos vetos**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Destacando somente os partidos do centrão é interessante observar que os dois partidos com maior número de vetos dizem respeito justamente aos de filiação dos presidentes de ambas as casas legislativas – PP de Lira e PSD de Pacheco.

**Gráfico 28 - Relação dos vetos com partidos do Centrão**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Outra análise também recai na concentração de vetos em poucas medidas, mas que podem caracterizar uma força ou não para o presidente. Um exemplo está na própria quantidade

de derrubadas de veto de relatoria do PSD. Dos 72 vetos derrubados, 71 dizem respeito a apenas 1 MPV, relacionada à permissão de descontos e renegociação de empréstimos com recursos de fundos constitucionais, como o do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (MPV nº 1.016/2021), enquanto os 58 vetos mantidos do PP condizem com 6 MPVs.

O desgaste e custos existentes para manutenção do veto podem ser influenciados por esse aspecto e pela real vontade do presidente em mantê-lo, situação que apenas no tempo do presente Mestrado são impossíveis de serem relacionadas.

De maneira geral frisamos o poder do Centrão, onde pode se beneficiar das tramitações do presidente no aspecto de aprovações, mas também não deixa de obter vantagens quanto sua força e anseio, tendo poder para derrubar vetos mesmo recebendo as benesses das negociações com o Executivo.

## **6 ANÁLISE DOS DADOS**

Primeiramente, antes de apresentar as análises sobre os dados destacados no tópico acima, é preciso contextualizar, conforme discorrido ao longo dessa dissertação, com as intercorrências passadas no Governo Bolsonaro que, de maneira geral, afetaram a tramitação e os resultados das Medidas Provisórias. De início, não podemos deixar de citar a maneira de governar do chefe do Executivo à época, onde opta pelo apoio apenas de seu partido e de uma tentativa de aproximação às frentes parlamentares BBB. Nesse período ainda utiliza de discursos de ataque às instituições e desavenças com o Legislativo frente à visão da corrupção atrelada à trocas de apoio, caracterizada no presidencialismo de coalizão. Nesse mesmo tempo tinha dificuldades em aprovar seus próprios dispositivos, jogando às casas, principalmente ao presidente da Câmara dos Deputados, a responsabilidade de projetos de grande impacto, como a Reforma da Previdência.

Em 2020 vemos o início da pandemia e as impossibilidades existentes sobre a ocorrência de reuniões e votações nas comissões e plenário, obrigando a criação de um sistema que garantisse a possibilidade de deliberação das normas e da urgência na aprovação de medidas – o SDR –, e a nomeação direta de relatores pelos chefes das casas, aumentando o poder especialmente do presidente da Câmara nas tramitações dos dispositivos.

Concomitantemente, os discursos de Bolsonaro, agora mais ligados ao negacionismo do vírus e ao combate de políticas que caracterizou como esquerdistas, como o uso da máscara, vacinação e o lockdown, dificultaram mais ainda o relacionamento com os parlamentares, afastando partidos de grande força como MDB, PSB, PDT, PSDB e o próprio PSL – vide

assinatura de carta em defesa da democracia, respeito às instituições e independência entre os poderes – e principalmente Rodrigo Maia, persona com arbítrio para interferir nas tramitações dos projetos apresentados pelo Executivo, abrir CPIs e ainda colocar em votação pedidos de impeachment, cada vez mais almejados por partidos da oposição.

Bolsonaro, considerando esse contexto e buscando sua proteção e de sua família frente à investigações da PF e aos próprios pedidos de impeachment, passa a buscar aliança do que mais criticava, o Centrão.

Aqui cabe um destaque à figura de Arthur Lira, líder do grupo suprapartidário. Com a aproximação de Bolsonaro ao Centrão, este se envolve na eleição à presidência da CD, buscando concretizar a aliança também para esse cargo, na figura de Lira. Os poderes cada vez mais presentes em seu escopo os tornam responsáveis por um maior controle sobre os partidos que assumem a pauta, garantindo que a tramitação das MPVs discorra conforme sua vontade.

O destaque às atividades da CD e de sua presidência ainda são reforçados pela análise da média de dias de tramitação nas casas, onde é possível ressaltar o enfoque das negociações para com os deputados, visto, em ambos os períodos, o predomínio de tempo de deliberação na respectiva casa, e assim, um consequente protagonismo durante o processo de aprovação das MPVs.

As Medidas Provisórias analisadas tiveram uma média de 115 dias de deliberação no Legislativo. No entanto, conforme apresentado no subtópico 4.1, destaca-se o número de casos em que o Senado recebeu o texto com apenas 5 dias ou menos para o término do prazo de vigência, ou em que a casa revisora nem chegou a receber o texto devido à falta de encaminhamento pela Câmara dos Deputados antes do vencimento.

Essa questão virou motivo de troca de farpas entre Pacheco e Lira após volta da normalidade em relação às atividades presenciais. Rodrigo Pacheco, em artigo de opinião publicada pela Folha de S. Paulo, defendeu a volta das Comissões, onde considera que “[...] a análise prévia pela comissão mista é a melhor forma de fazer uma instrução célere e segura, além de afastar a visão exclusiva de um relator nomeado diretamente em plenário sem o debate de um colegiado de ambas as Casas” (Pacheco, 2023). Ainda, traz comparações com outros países bicamerais, demonstrando que em nenhum outro há superioridade da casa iniciadora como no Brasil (ibidem).

Enquanto isso, Arthur Lira, em também artigo de opinião para o jornal, considerou que a pandemia trouxe a percepção de que as comissões mistas, considerando a forma em que é organizada atualmente, seria “disfuncional”, “ineficiente” e “desproporcional” por não

apresentar prazo para apreciação das MPVs e trazer uma sub-representação da população (Lira, 2023).

Fato é que o protagonismo da Câmara na tramitação das MPVs garante um poder de negociação com o Executivo, onde, considerando a característica apresentada de nomeação dos relatores principalmente após a prorrogação do dispositivo, ou seja, após 60 dias de vigência, utilizam desse tempo para forçar o Executivo na garantia de seus desejos, ou ainda, demonstrar sua posição quanto à contrariedade de alguma medida. Um exemplo está na MPV nº 1.060/2021, e a tentativa de sua derrubada pela Frente Parlamentar mista da Educação<sup>23</sup>. Esta medida buscava alterar o texto da Lei nº 14.172/2021, que dispunha sobre a garantia de acesso à internet a alunos e a professores da educação básica pública, ao qual Bolsonaro tenta, durante a tramitação da Lei, vetá-la totalmente, porém é derrotado no Congresso ao ter veto derrubado. O texto da MPV nem chegou a ter votação de parecer na CD, ou seja, não houve nem sequer encaminhamento para apreciação no Senado, tendo sua tramitação segurada até a perda de vigência no 120º dia.

A falta de alteração do texto pelo Senado também influencia para que os anseios da CD sejam postos em prática. Essa casa, durante a tramitação entre seus pares, delibera as emendas recebidas pela casa iniciadora, podendo rejeitar, aprovar ou acrescentar/impugnar emendas ao texto. Como visto acima, as alterações pelo Senado só ocorreram em 0,10% das MPVs relatadas, sendo 0,09% efetivamente modificadas. Assim, a importância e o destaque dados à Câmara do Deputados nessa dissertação vai de encontro com esse protagonismo existente, demonstrando que a coordenação de base e negociação de alianças poderiam ser pactuadas em um só lugar.

Entendendo esse aspecto, passamos a análise da atuação de Maia e Lira durante a tramitação das Medidas Provisórias apresentadas por Bolsonaro. Isso nos fornecerá um insight sobre a influência do Centrão nos resultados desses dispositivos, demonstrando como a aliança com partidos pode influenciar no sucesso legislativo do chefe do Executivo.

Iniciando pelas nomeações de relatorias, em Maia o destaque vai para o DEM, seu partido de filiação, e MDB, ao qual recebe apoio para sucessão no cargo. Em Lira, os partidos membros do grupo suprapartidário e representados nos ministérios do Governo ganham preferência, mais precisamente PP, PL e Republicanos, o “Núcleo Duro” do Governo (Melo, 2023). Nenhum desses casos possibilita a inferência de uma garantia sobre a proporcionalidade

---

<sup>23</sup> Vide Nota Oficial da Frente Parlamentar Mista da Educação, disponível em <https://www.frentedaeducacao.org.br/nota-oficial-a-mp-1060-2021-deve-ser-devolvida-pelo-presidente-do-congresso-nacional/>.

de representação na Câmara durante as nomeações, principalmente ao compararmos com o número de relatorias e percentual de cadeiras do PT e PSL em Maia, e PT e UB anterior à Janela Partidária em Lira.

Isso demonstra a importância do desenvolvimento de uma aliança com a figura do presidente da casa, não só em características partidárias. Bolsonaro possuía em 2019 apenas o apoio oficial de seu partido, o PSL, o que, pela quantidade de relatorias recebidas – em comparação com sua representação no plenário – pouco ajudaria no resultado total de aprovações.

O relacionamento cada vez mais conturbado com Maia, as desavenças existentes por conta dos discursos de ataque ao Legislativo e o início da pandemia com uma atuação negacionista de sua parte, afastaram ainda mais os partidos. 14 MPVs estavam relacionadas à parlamentares de partidos que apresentaram pedidos de impeachment de Bolsonaro<sup>24</sup>, e mais 29 se referiam à partidos que assinaram<sup>25</sup> carta em favor da democracia, indiretamente contrários à eleição de Arthur Lira. Ao todo, portanto, de 90 MPVs relatadas durante o período de presidência de Maia, 43 tinham chances de serem derrubadas por desavenças diretas com o presidente.

Isso mostrou a necessidade cada vez mais presente de construção de alianças para a manutenção de controle sobre o processo de aprovação dos dispositivos. Conforme tópico 3, a tentativa de aproximação com partidos membros do Centrão se deu a partir de meados de abril de 2020, principalmente com o PL, PTB, PP e PSD, responsáveis pela relatoria de 26 MPVs durante o período de Maia.

Com a eleição de Arthur Lira e concretização da aliança com o grupo suprapartidário, os efeitos positivos passaram a ser vistos, principalmente considerando a influência nas nomeações das relatorias, em que, das 97 MPVs relatadas durante o período, 61 se deram por partidos aliados.

A análise sobre as nomeações é importante para entendermos as mudanças existentes nos resultados comparados de ambos os períodos. Com ela podemos visualizar a relação dos partidos com o Governo, entendendo se a coalizão com esses, dado troca de nomeações ministeriais após 2021, caracterizaram um aumento na conversão das MPVs apresentadas pelo presidente.

---

<sup>24</sup> Considerando os partidos com relatorias. Estes são: PT, PSB, PDT e Pcdob de acordo com lista disponível na APública.org (2024)

<sup>25</sup> PT, MDB, PSB, PSDB, DEM, PDT, CIDADANIA, PV, Pcdob, REDE e o próprio PSL (considerando às tramitadas depois da saída de Bolsonaro). Rede não teve representantes em relatorias, e dados do PT, PSB, PDT e Pcdob não foram incluídos por já constarem nos partidos que propuseram pedidos de impeachment.

Observando os dados colhidos vemos que Bolsonaro teve, em seu primeiro ano de mandato, a menor taxa de aprovação desde o período de Lula I, demonstrando as dificuldades existentes em ter sua agenda implementada estando em um governo isolado. Esse número não melhorou em 2020, ano em que não se encontra mais filiado a um partido e ainda perpassa por mais dificuldades e conflitos com o Legislativo, agora frente sua atuação na pandemia.

O período de Maia na presidência da CD fecha a aprovação de MPVs de Bolsonaro em 45,52%, sendo 32,84% de medidas sancionadas, ou seja, com alterações incluídas por parlamentares. Dessas, 21,64% tiveram vetos apresentados por Bolsonaro, demonstrando a tentativa de cortes à mudanças propostas no texto. Nesse sentido específico o presidente saiu vitorioso, onde conseguiu manter 85,37% das propostas vetadas mesmo não possuindo maioria absoluta de aliados nas casas.

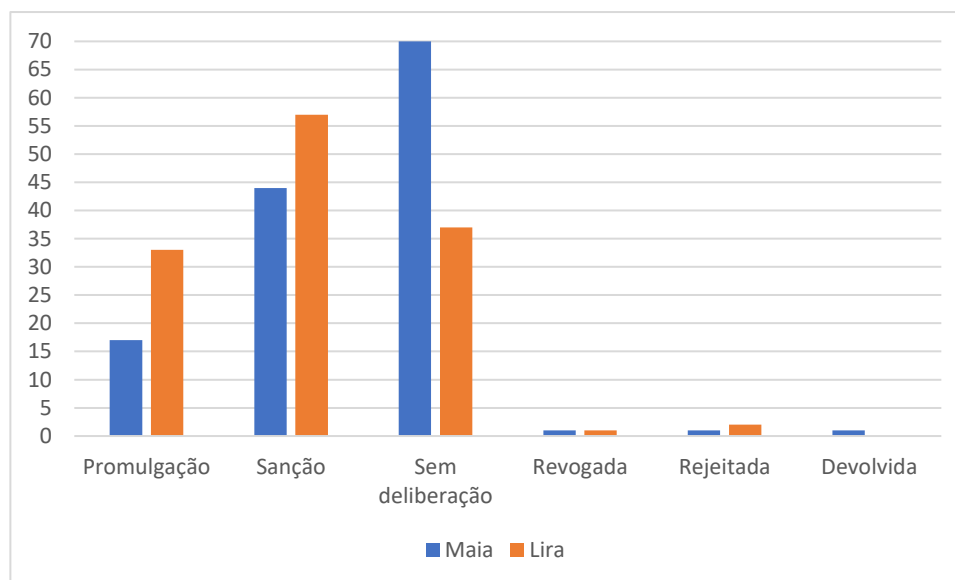
Aqui, considerando esse índice baixo de aprovação, é possível iniciar a comparação com o período de Lira e Centrão, onde vemos um aumento de 23,71% de conversões, chegando a uma taxa de sucesso de 69,23%. A importância do grupo suprapartidário toma destaque ao concentrar 62,88% das relatorias existentes, sendo responsável por 46,15% das aprovações, número acima do que o total visto durante Maia.

Aqui, destacando o número apenas da promulgação, chega-se à 25,38% do total de aprovações, mais que o dobro do apresentado no período anterior. O total de medidas sancionadas também aumentou, demonstrando que o grupo, mesmo considerando as MPVs na integralidade, também visava a participação no texto e consequente implementação de suas ideias concomitantemente. Percentualmente, os partidos com maior número de sanções dentro do Centrão foram Podemos, PP, PROS, PSD e Republicanos.

Mesmo com o apoio majoritário, Bolsonaro não deixou de utilizar seu poder de veto, apresentando cerca de 334 em 23,08% das MPVs durante o período Lira. É interessante observar, conforme o gráfico 27, que o Centrão atuou ativamente para a manutenção de suas alterações, derrubando 44,91% desses vetos. A MPV com relatoria do PSD foi a que mais concentrou essa derrubada.

No geral, trazendo novamente todos os resultados de ambos os períodos, podemos definir o aumento de aprovações de Bolsonaro principalmente pela atuação dos membros do Centrão, responsáveis por 66% das promulgações e 56,43% das sanções.

**Gráfico 29 - Resultados das MPVs por período**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Contudo, o número de MPVs não deliberadas, ou seja, que perderam sua vigência sem a existência de votação no plenário, chama a atenção. Durante o período Maia 70 medidas foram encerradas sem deliberação, 44 sem ao menos ter relator nomeado. Em Lira esse número diminuiu, sendo 37 não deliberadas, 33 sem relatoria. Isso representa 40,53% de todas as MPVs tramitadas durante o mandato de Bolsonaro, número bastante expressivo.

Passamos então a entender o contexto envolvido nesse dado.

Primeiramente, ao analisarmos o teor das MPVs, devemos ressaltar, com a situação da pandemia, a utilização pelo governo de grande número de medidas, sendo 106 voltadas a esse aspecto. Dessas, 54 se relacionavam à abertura de crédito extraordinário para algum ministério/política. Esta é amparada pelo artigo 167, parágrafo 3º da Constituição, onde dispõe que:

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62 (Brasil, 1998, art. 167).

Considerando a vigência imediata a partir da publicação das Medidas Provisórias no Diário Oficial, quando a abertura de crédito é disposta, o valor apresentado é imediatamente empenhado, principalmente pelo aspecto urgente do contexto ao qual se insere. Ou seja, até o

tempo de sua tramitação final, este pode ser liquidado e pago antes dos 120 dias, fazendo com que mesmo que perca a vigência continue tendo a eficácia garantida.

Assim, de acordo com os dados obtidos no site do Congresso Nacional (2024) e no Painel do Orçamento Federal (SIOP, 2024), das 54 Medidas Provisórias com abertura de crédito tendo a pandemia como objeto, 41 não tiveram seus textos convertidos. No entanto, dessas, 40 resultaram em valores pagos, dos quais 7 alcançaram os valores totais previstos.

Abaixo (Figura 5) demonstramos a situação das MPVs nº 949/2020, nº 937/2020, nº 972/2020, nº 990/2020 e nº 1.084/2021 de forma a exemplificar as Medidas que tiveram seus valores pagos integralmente, parcialmente, ou, como no caso da última, única não liquidada e paga.

**Figura 5 - Exemplos de MPVs com valores pagos**

| Plano Orçamentário                                                    | Origem do Crédito  | Objetivo                     | Empenhado      | Liquidado      | Pago           |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------|------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| CV30 - COVID-19 - Medida Provisória nº 949, de 8 de abril de 2020 - T | G - Extraordinário | [valor não detalhado]        | 900.000.000    | 900.000.000    | 900.000.000    |
| CV20 - COVID-19 - Medida Provisória nº 937, de 2 de abril de 2020     | G - Extraordinário | 1221 - Aliviar a pobreza por | 98.200.000.000 | 98.200.000.000 | 98.199.983.200 |
| CV30 - COVID-19 - Medida Provisória nº 972, de 26 de maio de 2020     | G - Extraordinário | [valor não detalhado]        | 15.900.000.000 | 15.900.000.000 | 15.900.000.000 |
| CV40 - COVID-19 - Medida Provisória nº 990, de 09 de julho de 2020    | G - Extraordinário | [valor não detalhado]        | 3.000.000.000  | 2.999.836.049  | 2.999.836.049  |
| CV60 - COVID-19 - Medida Provisória nº 1.084, de 24 de dezembro de    | G - Extraordinário | 1221 - Aliviar a pobreza por | 4.153.017.000  | 0              | 0              |

Fonte: Painel do Orçamento Federal (2024)

Nota: Filtros: Anos 2019-2022; “Origem dos créditos: G-extraordinário”, “Plano Orçamentário”; “Objetivo”; “Apresentar valores empenhados”; “Apresentar valores liquidados”; “Apresentar valores pagos”.

Ainda, é preciso entender que há outros exemplos de medidas que visam ações temporárias, e que, mesmo não sendo deliberadas no Congresso, garantem sua eficácia durante o período de tramitação. São essas: Medida Provisória nº 933/2020 com suspensão por 60 dias do ajuste anual de preços de medicamentos para o ano de 2020; Medida Provisória nº 1.081/2021 que autoriza o Poder Executivo federal a doar imunizantes contra a covid-19 a outros países em caráter de cooperação humanitária internacional; e Medida Provisória nº 1.000/2020 que dispõe sobre o auxílio emergencial residual.

Esta última é um bom exemplo para explicar a eficácia sem a deliberação do Congresso, onde Maia, em discurso no plenário da CD no dia 18 de dezembro de 2020, diz:

“Eu poderia aqui agora, e tenho muitos pedidos no meu WhatsApp, anunciar que eu votaria a Medida Provisória 1000 que, como disse o líder do governo, não há interesse por parte da base do governo e do governo pelo seu líder de votar essa matéria porque ela já fez os seus efeitos [...]” (Maia, 2020b, 19min30seg-19min50seg, grifo nosso)

Nessa situação, considerando o contexto da época e notícias sobre a matéria, principalmente por dispor dos valores a serem pagos do auxílio emergencial existente, pautá-la no plenário daria poder à oposição da época em ampliar o benefício, ao qual, pela proposta da MPV reduziria de R\$ 600 para R\$ 300. Ou seja, além de apresentar a possibilidade de efeitos durante a própria tramitação, também demonstra o âmbito de negociação para a não deliberação, visando o controle sobre sua alteração durante a tramitação.

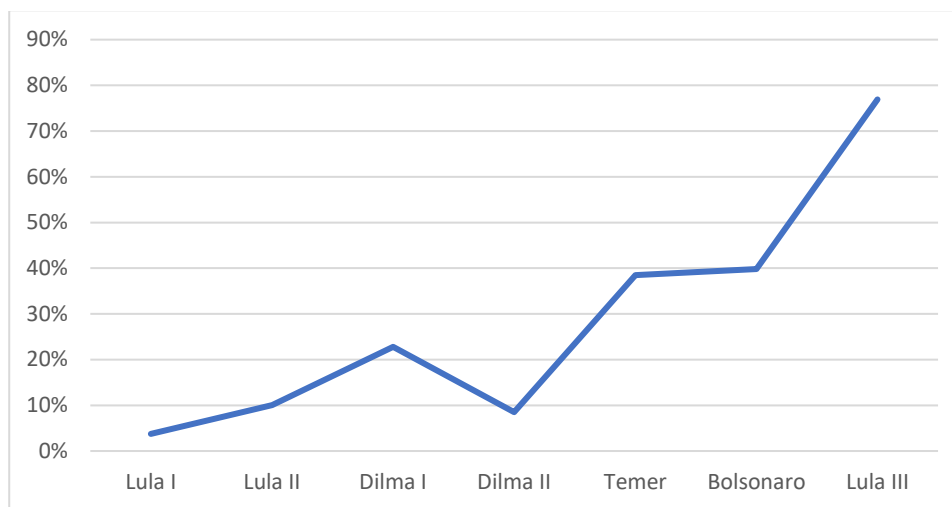
A eficácia dessas medidas só é assegurada quando não há edição de decreto legislativo, permitindo que as relações jurídicas constituídas durante sua vigência sejam conservadas (Brasil, 1998, Art. 62, §11).

Essa característica pode influenciar na taxa de sucesso do executivo, onde, uma vez que os parlamentares podem considerar desnecessária a deliberação devido aos efeitos já gerados, não adentram ao rol de matérias aprovadas, ou seja, não é considerado no desempenho do presidente. Aqui vemos, portanto, que do total de MPVs publicadas por Bolsonaro, 28,36% em Maia e 20,77% em Lira não seriam computadas como sucesso.

Outra análise sobre o percentual alto de medidas com perda de vigência por não deliberação no plenário está pela constatação de ser uma atitude cada vez mais comum na atuação do Legislativo (gráfico 30), mostrando como este utiliza das brechas nos processos para demonstrar sua insatisfação e poder perante o Executivo, de forma a forçar a realização de negociações prévias para a tramitação dos textos, ou, como no caso de MPVs com objetivos temporários, não mover recursos para aprovação de algo que já teve efeito.

Hoje, sem uma visão mais abrangente dos resultados do Executivo, onde foca-se apenas no índice de conversão de Medidas, qualquer uma dessas interpretações resultam em um impacto negativo de seu sucesso, gerando uma visão distorcida sobre sua atuação.

**Gráfico 30 - MPVs “Sem eficácia”\* (Lula I - Lula III)**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do CEBRAP (2024) e Congresso Nacional (2024)

Nota: \*Utilizamos o conceito apresentado pelo Congresso Nacional referente à situação/ último estado de cada MPV. Aqui não são segregadas as de cunho temporário, apenas é considerado sua perda de vigência por não deliberação no Congresso.

Para o Governo Lula III foram considerados os dados referentes à seu 1º ano de mandato.

A possibilidade de não deliberação das matérias reflete na crescente influência dos presidentes das casas legislativas, especialmente frente às interpretações de lacunas do Regimento Interno. No caso em questão, o sobrestamento de pauta tem suas regras alteradas através de resposta à Questão de Ordem nº 411 de 2009 por Michel Temer enquanto presidente da Câmara dos Deputados, onde flexibiliza sua interpretação, fazendo com que haja uma “banalização do regime e urgência”, como caracterizado por Vieira (2018).

Essa flexibilização não apenas reduziu o controle do Presidente do Executivo sobre a tramitação das Medidas Provisórias, aumentando os custos de negociação para garantir a deliberação de seu texto, mas também elevou o protagonismo da Câmara, hoje reforçado com as regras de tramitação por conta do COVID, onde passam a “[...] dedicar parte do tempo do Plenário para matérias de interesse parlamentar, recuperando parte de sua autonomia para estabelecer prioridades entre as proposições sujeitas a seu exame [...]” (Vieira, 2018, p.133).

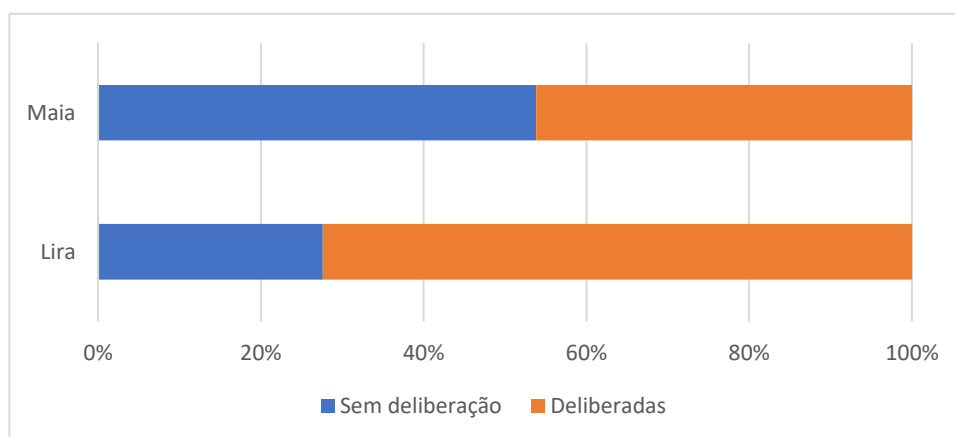
Isso pode ser visto pelas ocorrências observadas durante o atual Governo Lula III, onde o Legislativo, e especialmente Arthur Lira – reeleito para presidência da CD – utiliza-se cada vez mais da prerrogativa de não deliberação das MPVs para desestabilizar o uso dessa ferramenta. No presente momento, a porcentagem de medidas apresentadas no 1º ano do mandato de Lula e que não foram deliberadas no Congresso chegam à 76,92%.

Esse número possibilita demonstrar as dificuldades de relacionamento com o Congresso, onde resulta em um acordo com Arthur Lira para diminuição de edições de MPVs, utilizando o processo de apresentação de Projetos de Lei em regime de urgência constitucional (da Paz, 2023) como alternativa para um maior diálogo com os parlamentares. Esse acordo pode ser visto no Programa de poupança aos estudantes do ensino médio, primeiramente apresentado pela MPV nº 1.198/2023, e aprovado junto ao Projeto de Lei nº 54/2021, e o Programa Mobilidade Verde e Inovação (MOVER), apresentado pela MPV nº 1.205/2023, e aprovado no PL nº 914/2024.

Essa abordagem não apenas evidencia a dificuldade do Executivo em deliberar e aprovar suas MPVs, mas também dificulta visualizar as negociações conduzidas para viabilizar a agenda do Governo.

Considerando essa dinâmica legislativa, podemos observar pelo gráfico 31 os reflexos do apoio direto do centrão e do presidente da CD na deliberação dos projetos de Bolsonaro, mostrando a garantia obtida de apreciação de seus textos.

**Gráfico 31** - Percentual de MPVs sem deliberação e deliberadas em plenário durante período Maia e Lira



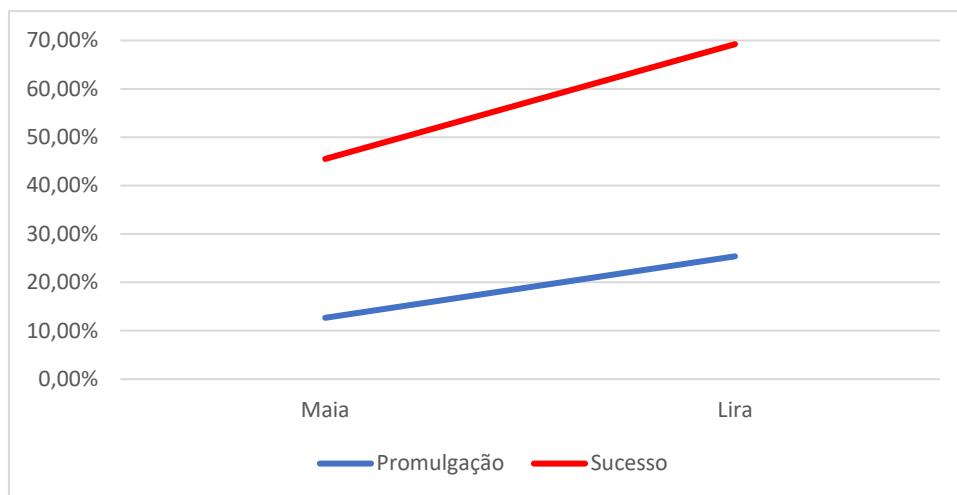
Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

A análise geral dos resultados (gráfico 29) também permite reforçar a visualização já amplamente tratada sobre a influência desses também nos textos relatados e deliberados, demonstrando que as tramitações podem vir com um preço, onde os partidos não se privariam de acrescentar emendas voltadas à benesses para sua base eleitoral.

Assim, temos um sucesso legislativo sobre as MPVs crescente após a entrada de Lira e apoio do Centrão (gráfico 32), conseguindo constatar o aumento de aprovações de seus

dispositivos e diminuição do encerramento de MPVs sem deliberação. Contudo, as mudanças processuais, os custos que estas trouxeram e a delegação de agenda que o Governo permitiu que ocorresse refletiram ainda mais em um protagonismo acentuado do Legislativo.

**Gráfico 32 - Sucesso legislativo das MPVs do Executivo (Período Maia x Lira)**



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Congresso Nacional (2024)

Aqui finalizamos nos atentando novamente ao próprio poder do presidente da Câmara, vislumbrando que hoje apenas a negociação com os partidos em uma frente conceitual de Presidencialismo de Coalizão não seria suficiente para a almejada Governabilidade.

Os custos de negociação somados à crescente perda de controle sobre o orçamento e de poder de agenda e decreto como aqui vemos reforçam ainda mais a possibilidade de mudanças na forma de governo atual. As discussões sobre a implementação do semipresidencialismo adentram cada vez mais o parlamento. Fica aberto agora o período de reflexão sobre as relações entre os poderes, onde a articulação do Executivo definirá os rumos das decisões políticas futuras.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou entender como se dá a diferença de sucesso legislativo referente à aprovação de Medidas Provisórias frente a um governo isolado e a uma construção de coalizão. Mesmo com uma teoria desenvolvida ao longo dos anos e sua utilização por governantes durante o período pós-redemocratização, o presidencialismo de coalizão teve seu conceito questionado quando apresentado em discurso crítico de Bolsonaro a essa forma de

obtenção de apoio. Assim, a inserção no debate sobre a maneira de conquistar a governabilidade, de um governo contrário à sua utilização, foi fundamental para compreender as nuances da política contemporânea brasileira.

A forma de governar não é algo padronizado, mudando conforme o governante no poder. O que se mantém são as estruturas, e, como vimos, o crescente aspecto de fragmentação partidária, com um controle almejado a partir de 2022. Assim, as dificuldades para apoio majoritário no Congresso se mantêm, mas a forma de sua obtenção não.

Bolsonaro inicia seu governo sem alianças formais, voltando-se ao aspecto de uma agenda comum, principalmente com frentes parlamentares, mas sem obter sucesso. A atuação na pandemia ganha peso somadas à investigações políticas, partidárias e familiares, resultando em um afastamento cada vez maior de partidos, abrindo possibilidades de aberturas de CPIs e processos de impeachment que garantiriam um enfraquecimento maior ainda do Governo.

Dessa forma, com o tempo, a necessidade de apoio legislativo levou o governo a formar alianças, vistas através de uma aproximação com o grupo suprapartidário conhecido como Centrão. Esse movimento é marcado pelo apoio à eleição de Arthur Lira, líder do grupo, como presidente da Câmara dos Deputados, e nomeação dos partidos PP, Republicanos e PL para ministérios do Governo. A partir de então ainda é apresentado com os resultados da janela partidária, garantindo um aumento de aliados aos partidos apoiadores, e por sua filiação ao PL, membro até hoje.

Esse contexto expressa o histórico da forma de governo de Bolsonaro, demonstrando as principais motivações para a obtenção de apoio dentro do Congresso e como este foi conquistado. Mas essa mudança influencia realmente os resultados das deliberações? A busca pela governabilidade?

Pela análise de Medidas Provisórias publicadas durante o seu mandato vemos que sim. Com uma perspectiva comparada entre as deliberações existentes em governo isolado e de coalização, do período de presidência de Maia e de Lira, o aumento da base oficial do governo, ao passar de 10,14% para 50,29%, permitiu a obtenção de números crescentes de aprovação dessas ferramentas, garantindo que o sucesso legislativo das MPVs chegasse à 57,75%.

O aspecto crescente é visto principalmente em relação às promulgações, aumentando cerca de 50% no período de Lira. O que mais surpreendeu, porém, foi a diminuição de perdas de vigência de dispositivos sem deliberação no plenário, caindo de 52,24% para 28,46% das tramitadas nos períodos. O aumento de relatorias por partidos do Centrão pode ter contribuído para isso, chegando a 62% das existentes, de nomeação por Lira.

Contudo duas situações vão trazer questionamentos quanto aos reais anseios do grupo suprapartidário: sua influência no texto das MPVs através de aprovação de emendas e o número de vetos derrubados.

Primeiramente, considerando o percentual de sanções vemos um aumento de 11% entre os períodos, sendo, das 43,85% ocorridas no período Lira, 27,69% de partidos do Centrão. Para os vetos temos um aumento de 30,28% dos derrubados, saindo de 36 em Maia para 150 em Lira, com quase a mesma quantidade dos mantidos no período. Ainda do valor em Lira, 133 representam vetos de MPVs com relatoria do Centrão, demonstrando a tentativa existente de manutenção dos pareceres dos relatores conforme emendas aprovadas.

A análise deste cenário pode contribuir significativamente para a literatura sobre governabilidade, demonstrando as interferências das formas de negociação dentro de um governo e suas influências sobre o presidencialismo de coalizão comumente utilizado no Brasil. Essa discussão é essencial para entender como o Executivo e o Legislativo interagem e como essas interações moldam a governança no país.

Com um aumento do poder nas mãos do Legislativo, principalmente na Câmara dos Deputados frente a mudanças nas tramitações e influência sobre o orçamento e sobre a agenda, considerando uma delegação desses por Bolsonaro principalmente no início do mandato, há uma mudança na dinâmica entre os poderes, com a necessidade de negociação constante do Executivo com um Congresso cada vez mais fortalecido, sugerindo uma transformação no modelo de governabilidade que pode levar a uma revisão dos poderes e funções de cada ramo do governo no Brasil.

Hoje, o Governo de Lula III já enfrenta esses desafios, onde, mesmo em um governo majoritário com aspecto de “Frente Ampla”, apresenta dificuldade para aprovação de suas Medidas Provisórias. A dinâmica do Congresso tem se transformado, e com o aumento do poderio dos presidentes das mesas vem também novas formas de prerrogativas, atualmente ainda relacionadas à nomeação dos relatores e à não deliberação das MPVs, garantindo um poder maior de negociação e de controle sobre o processo de tramitação dos dispositivos.

Destarte, os caminhos para o sucesso não se deram exclusivamente pelo Executivo, mas sim pelo Legislativo, que emergiu mais fortalecido no governo Bolsonaro. O relacionamento com o Congresso mudou significativamente, assim como os poderes das Presidências das Mesas Diretoras. O Presidencialismo de Coalizão, ainda que mantenha aspectos positivos, perde cada vez mais sua base tradicional de negociação de ministérios, exigindo agora uma maior aproximação com os presidentes das casas legislativas.

Iniciativas dedicadas à implementação de uma nova forma de governo estão se intensificando. Cabe agora entendermos os reflexos na relação entre os poderes e na governabilidade.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.31, n.1, 1988.

ABRANCHES, S. **O tempo dos governantes incidentais**. São Paulo: Companhia das Letras. 2020.

AGÊNCIA SENADO. CPI vai investigar contrato de compra das vacinas Covaxin. **Senado notícias**, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/23/cpi-vai-investigar-contrato-de-compra-das-vacinas-covaxin#:~:text=A%20CPI%20da%20Pandemia%20aprovou,o%20do%20imunizante%20da%20AstraZeneca..> Acesso em: 02 jun. 2024.

AGÊNCIA SENADO. Novas regras eleitorais visam a menos fragmentação e mais diversidade. **Senado Federal**, 12 ago. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/12/novas-regras-eleitorais-visam-a-menos-fragmentacao-e-mais-diversidade>. Acesso em: 11 nov. 2023.

ALBALA, A. When do coalitions form under presidentialism, and why does it matter? A configurational analysis from Latin America. **Politics**, v. 41, n. 3, 2020.

ALONSO, A. **Treze**: A política de rua de Lula e Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

ANASTASIA, F.; INÁCIO, M. Notas sobre coalizões políticas e democracia: diz-me com quem andas. In: MESSENER, D. *et al.* **Estudos Legislativos**: Pensamento e Ação Política. Brasília, 2008. p. 103-120.

AVRITZER, L. Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro. In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Orgs.). **Governo Bolsonaro**: Retrocesso Democrático e Degradação Política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 13-20.

BENITES, A. Bolsonaro recorre a condenados no mensalão e réus na Lava Jato para romper isolamento político e pressionar Maia. **El País**, 22 abr. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-04-23/bolsonaro-recorre-a-condenados-no-mensalao-e-reus-na-lava-jato-para-romper-isolamento-politico-e-pressionar-maia.html>. Acesso em: 08 jun. 2023.

BENITES, A.; JIMÉNEZ, C. Michel Temer faz anúncio oficial de seus ministros - Veja quem é quem. **El País**, Brasília/São Paulo, 14 mai. 2016. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/11/politica/1463002527\\_366931.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/11/politica/1463002527_366931.html). Acesso em: 03 nov. 2023

BEDRITICHUK, R. R.; ARAÚJO, S. M. V. G. de. Fortalecimento das comissões mistas: poder de barganha e desgaste na coalizão a partir de 2012. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (Orgs.). **Presidencialismo de Coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara. 2019. p.61-88.

BOLSONARO, J. M. **Bolsonaro**: última live antes do segundo turno. Youtube, 27 out. 2018. 2018a. 1 vídeo (27 min 13 seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2py6E3U2wCc>. Acesso em: 24 out. 2023

BOLSONARO, J. M. **Conheça o Mecanismo (Sistema)** - Impossível mudar o Brasil sem quebrarmos suas engrenagens. Youtube, 08 abr. 2018. 2018b. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_UofQ7QOrzA&ab\\_channel=JairBolsonaro](https://www.youtube.com/watch?v=_UofQ7QOrzA&ab_channel=JairBolsonaro). Acesso em: 24 out. 2023

BOLSONARO, J. M. **O caminho da prosperidade**: Proposta de Plano de Governo. TSE, 2018c. Disponível em: [https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta\\_1534284632231.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf). Acesso em: 24 out. 2023

BOLSONARO, J. M. **PT**: Uma máquina de corrupção e mentiras!. Youtube, 22 out. 2018, 2018d. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=Zwjda3EwKww&ab\\_channel=JairBolsonaro](https://www.youtube.com/watch?v=Zwjda3EwKww&ab_channel=JairBolsonaro). Acesso em: 31 out. 2023

BOLSONARO, J. M. - Arthur Lira é eleito (302 votos em 513 possíveis), em primeiro turno, para presidir a Câmara para o biênio 2021/22. **X (Twitter)**, 01 fev. 2021, 2021a. Disponível em: <https://x.com/jairbolsonaro/status/1356423913874612225?t=7RGEwZmyesR7hDVrx8kwvA&s=19>. Acesso em: 10 mar. 2024

BOLSONARO, J. M. Entrevista rádio ABC – Novo Hamburgo – RS. **Youtube**, 02 ago. 2021, 2021b. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=HfXVSzFq-Uk&ab\\_channel=JairBolsonaro](https://www.youtube.com/watch?v=HfXVSzFq-Uk&ab_channel=JairBolsonaro). Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020. Dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19. **Atos do Congresso Nacional**, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/ato-conjunto-das-mesas-da-camara-dos-deputados-e-do-senado-federal-n-1-de-2020-250639870>. Acesso em: 09 jun. 2023

BRASIL. Boletim Epidemiológico nº 07. **Secretaria de Vigilância em Saúde**, Ministério da Saúde, 06 abr. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/covid-19/2020/boletim-epidemiologico-no-7-boletim-coe-coronavirus.pdf/view>. Acesso em: 08 jun. 2023

BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 5 out. 1998.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Congresso Nacional**, 20 mar. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/dlg6-](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-)

[2020.htm#:~:text=DECRETO%20LEGISLATIVO%20N%C2%BA%206%2C%20DE,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020..](#) Acesso em: 09 jun. 2023

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 32**, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 11 set. 2001. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm). Acesso em: 18 mar. 2023

CALGARO, F.; CLAVERY, E. Eduardo Bolsonaro é o novo líder do PSL na Câmara. **G1**, seção Política, Brasília, 21 out. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/21/eduardo-bolsonaro-e-o-novo-lider-do-psl-na-camara.ghtml>. Acesso em: 09 nov. 2023

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Tamanho das bancadas na posse**. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-posse>. Acesso em: 24 jan. 2024

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Denúncia/Solicitação de Impeachment contra o presidente Jair Bolsonaro**. Secretaria-Geral da Mesa. 14 jan. 2021. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1rO-BEtVSFxxJdv7m\\_SpDkUin\\_2sPNxVI/view](https://drive.google.com/file/d/1rO-BEtVSFxxJdv7m_SpDkUin_2sPNxVI/view). Acesso em: 08 nov. 2023

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Frentes e grupos parlamentares**. 20XX. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/deputados/frentes-e-grupos-parlamentares>. Acesso em: 03 nov. 2023

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Histórico de Movimentação Parlamentar**. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/resultado-historico-parlamentar?dataInicial=30%2F01%2F2021&dataFinal=30%2F04%2F2022&parlamentar=&histMandato=1&filiacaoPartidaria=1&ordenarPor=2&Pesquisar=Pesquisar>. Acesso em: 11 mai. 2024

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Joice Hasselmann denuncia “milícia” e “gabinete de ódio” na disseminação de fake news**. Notícias, Ciência Tecnologia e comunicações. 04 dez. 2019. 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/622252-joyce-hasselmann-denuncia-milicia-e-gabinete-de-odio-na-disseminacao-de-fake-news/>. Acesso em: 08 nov. 2023

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lira institui grupo de trabalho para discutir semipresidencialismo. **Política e Administração Pública**, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/859451-lira-institui-grupo-de-trabalho-para-discutir-semipresidencialismo/>. Acesso em: 25 jun. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 1, de 2002** – CN. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Centro de Documentação e Informação, 08 mai. 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Requerimento nº 20 de 2019**: Requer o registro da Frente Parlamentar da Segurança Pública. Congresso Nacional, 04 fev. 2019. 2019b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Requerimento nº 497, de 2019**: Requer, conforme Ato da Mesa nº 69, de 2005, registro da Frente Parlamentar da Agropecuária - FPA. Sala das sessões, 20 fev. 2019. 2019c.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Requerimento nº 1.051 de 2019**: Requer registro da Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional. Congresso Nacional, 02 abr. 2019. 2019d.

CARREIRÃO, Y. S. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 14, pp. 255-295, maio-ago. 2014.

CARVALHO, J. Revisão da bibliografia sobre bancadas temáticas e frentes parlamentares no Brasil (2011—2021). **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 97, 2022.

CASCIONE, S.; ARAÚJO, S. M. V. G. de. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 72, 2019.

CEBRAP. Banco de Dados Legislativos do CEBRAP – **Proposições**. 2024. Disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br/downloads.php>. Acesso em: 08 mar. 2024.

CEPESP DATA. **Indicadores eleitorais: número efetivo de partidos legislativo** – Deputado Federal. 202X. Disponível em: [http://shiny.cepesp.io/cepesp\\_indicadores/](http://shiny.cepesp.io/cepesp_indicadores/). Acesso em: 20 mar. 2023

CHAISTY, P.; CHEESEMAM, N.; POWER, T. Rethinking the ‘Presidentialism Debate’: Conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization**, 2012.

CHAISTY, P.; CHERNYKH, S. How do minority presidents manage multiparty coalitions? Identifying and analyzing the payoffs to coalition parties in presidential systems. **Political Research Quarterly**, v. 70, n. 4, 2017.

CHEIBUB, J.A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. M. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **DADOS**, v. 45, n. 2, 2002.

CHEIBUB, J.A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. M. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parlamentarism. **British Journal of Political Science**, v. 34, n. 4, 2004.

CONGRESSO NACIONAL. **Regimento Comum**: Resolução nº 1, de 1970-CN e normas conexas. Brasília: Senado Federal, 2023.

CONGRESSO NACIONAL. **Requerimento de instituição de CPMI - nº 11, de 2019**. Requer, nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição Federal, combinado com o art. 21 do Regimento Comum do Congresso Nacional, a instituição de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito [...]. Senado Federal, 03 jul. 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7974346&ts=1674669372875&disposition=inline>. Acesso em: 08 nov. 2023.

CONGRESSO NACIONAL. Medidas Provisórias – **Tramitação Encerrada**. 2024. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/encerradas/5>. Acesso em: 10 mar. 2024

COUTO, C. G. Do governo-movimento ao pacto militar-fisiológico. In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Orgs.). **Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 35-49.

COUTO, L.; SOARES, A.; LIVRAMENTO, B. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34. 2021.

DA PAZ, M. Em primeiro ano de governo, Lula se iguala a Bolsonaro em número de MPs editadas. **CNN Brasil**, 28 dez. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/em-primeiro-ano-de-governo-lula-se-igual-a-bolsonaro-em-numero-de-mps-editadas/>. Acesso em: 15 jun. 2024.

DANTAS, H. Apresentação. In: DANTAS, H. (Org.). **Governabilidade: Para entender a política brasileira**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018. p. 07-12.

DINIZ, S. Estabilidade Política e o Sistema Presidencialista: Olhares ao sul. In: DINIZ, S; OLIVEIRA, G. (Org.). **O sistema presidencialista: perspectivas analíticas nos EUA e no Brasil**. São Carlos: EdUFSCar, cap. 3, 2020a.

DINIZ, S. O presidencialismo no Brasil Pós-Redemocratização. In: DINIZ, S; OLIVEIRA, G. (Org.). **O sistema presidencialista: perspectivas analíticas nos EUA e no Brasil**. São Carlos: EdUFSCar, cap. 4, 2020b.

DINIZ, S; OLIVEIRA, G. (Org.). **O sistema presidencialista: perspectivas analíticas nos EUA e no Brasil**. São Carlos: EdUFSCar, 2020.

DISCURSO de Bolsonaro em café da manhã com a Frente Parlamentar da Agricultura. **Poder 360** - Youtube, 04 jul. 2019. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=zy8wZEQkwK0&ab\\_channel=Poder360](https://www.youtube.com/watch?v=zy8wZEQkwK0&ab_channel=Poder360). Acesso em: 03 nov. 2023

FIGUEIREDO, A. C. Governments Coalitions in Brazilian Democracy. **Brazilian Political Science Review**, p. 182–216, 2007.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova**, n. 44, 1998.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2 ed. 2001.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R; SÁEZ, M. A. (Org.). **A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21**. Minas Gerais: Editora da UFMG, 2007, p. 25-32.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Poder de agenda e políticas substantivas. In: RENNO, L. R.; MAGDA, I. (Eds.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 77-104.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil. **Comparative Politics**, v. 32, n.2. p. 151-170, 2000.

FIGUEIREDO, A. C.; CANELLO, J.; VIEIRA, M. Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: Determinantes Institucionais e Políticos. **Dados**, v. 55, n. 4, p. 839-875, 2012.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F.; VALENTE, A. L. Governabilidade e concentração de poder institucional – o Governo FHC. **Tempo Social**, v.11, n. 2, 1999.

FIGUEIREDO, J. No Chile, Bolsonaro compara crise a namoro e diz que está 'aberto a diálogo' com Maia. **OGlobo**, Santiago, 22 mar. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/no-chile-bolsonaro-compara-crise-namoro-diz-que-esta-aberto-dialogo-com-maia-23543584>. Acesso em: 07 nov. 2023

FOLHA DE S. PAULO. Saiba quem está em cada lado no racha do PSL entre bolsonaristas e bivaristas. **Folha de S. Paulo**, Seção Política, São Paulo, 18 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/saiba-quem-esta-em-cada-lado-no-racha-do-psl-entre-bolsonaristas-e-bivaristas.shtml>. Acesso em: 08 nov. 2023

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

G1. Bolsonaro 'precisa ter mais tempo para cuidar da Previdência' e menos para rede social, diz Maia. **G1**, seção Política, 22 mar. 2019. 2019a. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/22/bolsonaro-precisa-ter-mais-tempo-para-cuidar-da-previdencia-e-menos-para-rede-social-diz-maia.ghtml>. 07 nov. 2023

G1. Entenda o racha entre Jair Bolsonaro e o PSL. **G1**, seção Política, 18 out. 2019. 2019b. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/18/entenda-o-racha-entre-jair-bolsonaro-e-o-psl.ghtml>. Acesso em: 08 nov. 2023

G1. 'Nunca a Câmara causou nenhuma matéria de impacto nem pauta-bomba', diz Lira. In: Lira defende maior participação de Lula na articulação política. **G1**, Blog da Andréia Sadi. 25 abr. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/andreia-sadi/post/2024/04/25/arthur-lira-presidente-camara-entrevista.ghtml>. Acesso em: 30 jun. 2024

GALLAGHER, M. **Election Indices**. 2021. Disponível em: [https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023

GALLAGHER, M. **Election Indices**. 2024. Disponível em: [https://www.tcd.ie/Political\\_Science/about/people/michael\\_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/about/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf). Acesso em: 01 jun. 2024

GERSHON, D.; CANELLO, J. Ciências Sociais Articuladas – O Centrão na Câmara e o Governo Bolsonaro. **OLB**, 2022. Disponível em: <https://olb.org.br/ciencias-sociais-articuladas-o-centrao-na-camara-e-o-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 10 dez. 2023

GOMES, L. A.; LUZ, J. H. A Governabilidade de um Presidencialismo sem Coalizão: um Estudo das Medidas Provisórias do Presidente Jair Bolsonaro. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 7, n. 13, p. 55-78, 2019.

GREENSTEIN, F. I. The Qualities of Effective Presidents: An Overview from FDR to Bill Clinton. **Presidential Studies Quarterly**, v.30, n.1, 2000.

HAUBERT, M. Lula fecha lista de 37 ministros, com 26 homens e 11 mulheres. **Poder 360**, 29 dez. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/lula-anuncia-16-ministros-e-conclui-formacao-de-novo-governo/>. Acesso em: 03 nov. 2023

HOFMEISTER, W. **Os partidos políticos e a democracia**: Seu papel, desempenho e organização em uma perspectiva global. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

HUNTINGTON, S. P. Democracy's Third Wave. **Journal of Democracy**, v.2, n.2, 1991.

INÁCIO, M. Poder Executivo: presidência e gabinete. In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Orgs.). **Governo Bolsonaro**: Retrocesso Democrático e Degradação Política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 67-82

JORNAL da Manhã: Entrevista com Jair Bolsonaro - 22/05/2018. **Jovem Pan News** - Youtube, 22 mai. 2018. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=Q2PwzSnIuQM&ab\\_channel=JovemPanNews](https://www.youtube.com/watch?v=Q2PwzSnIuQM&ab_channel=JovemPanNews). Acesso em: 24 out. 2023

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, v. 76, 2006.

LIMONGI, F. O Poder Executivo na Constituição de 1988. **Encontro Anual da ANPOCS**: Simpósio Especial sobre a Constituição de 1988. 2008.

LIMONGI, F. **Presidencialismo do desleixo**: O modo Bolsonaro de governar. Piauí - Folha de S. Paulo. Edição 158, nov. 2019. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/presidencialismo-do-desleixo/>. Acesso em: 08 nov. 2023

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. A crise e o debate institucional. **Novos Estudos**, v. 36, n. 03, 2017.

LINZ, J. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?. In: LAMOUNIER, B; LINZ, J.; VALENZUELA, A. (Ed.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: IDESP, 1991.

LIRA, A. Modelo vigente das comissões mistas deve ser aprimorado. Opinião. **Folha de S. Paulo**, 08 abr. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/04/modelo-vigente-das-comissoes-mistas-deve-ser-aprimorado.shtml>. Acesso em: 23 abr. 2024

LIRA, A. O centrão é uma força moderadora. **Folha de S.Paulo**. Coluna Opinião, 20 jun. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2020/06/o-centrao-e-uma-forca-moderadora.shtml>. Acesso em: 01 jun. 2024

LIS, L. Um dia antes da votação da Previdência, governo libera mais de R\$ 1 bi em emendas. **G1**, Seção Política, Brasília, 09 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/09/um-dia-antes-da-votacao-da-previdencia-governo-libera-mais-de-r-1-bi-em-emendas.ghtml>. Acesso em: 07 nov. 2023

LULA acerta com Alckmin chefiando transição e sinaliza governo de reconstrução, diz Fernando Limongi. **Uol** - Youtube, 08 nov. 2022. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=Zjiki2s2Rpo&list=WL&index=2&t=143s&ab\\_channel=UOL](https://www.youtube.com/watch?v=Zjiki2s2Rpo&list=WL&index=2&t=143s&ab_channel=UOL). Acesso em: 08 nov. 2023

LUZ, J. A retomada do Governo de Coalizão em um novo Governo Lula. **Observatório do Legislativo Brasileiro**, 24 mar. 2023. Disponível em: <https://www.olb.org.br/a-retomada-do-governo-de-coalizao-em-um-novo-governo-lula/>. Acesso em: 19 out. 2023

LUZ, J.; AFALO, H. M.; DUTRA, A. B. A Relação Executivo-Legislativo Revisitada: A governabilidade da coalizão no Brasil. In: DANTAS, H. (org.). **Governabilidade**: Para entender a política brasileira. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. 2018. p. 45-61.

LUZ, J; BITTENCOURT, M; CANELLO, J; JÚNIOR, J.F. Governabilidade e bolsonarismo na Câmara dos Deputados e nos governos estaduais. **OLB**, 2022. Disponível em: <https://olb.org.br/governabilidade-e-bolsonarismo-na-camara-dos-deputados-e-nos-governos-estaduais/>. Acesso em: 10 dez. 2023

MAIA, R. Carta assinada por representantes dos partidos que estão unidos em defesa da nossa democracia [...]. **X**, 19 dez. 2020, 10h24min. 2020a. Disponível em: [https://x.com/RodrigoMaia/status/1340289287816957952?t=mPs4BgWysu5M3eYRA3m\\_gg&s=08](https://x.com/RodrigoMaia/status/1340289287816957952?t=mPs4BgWysu5M3eYRA3m_gg&s=08). Acesso em: 10 dez. 2023.

MAIA, R. Discurso em plenário - Plenário - Câmara aprova liberação de R\$ 167 bilhões para ações na pandemia - 18/12/20. In: Câmara dos Deputados, **Youtube**. 18 dez. 2020. 2020b. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=2NDaBGCcab8&t=1198s&ab\\_channel=C%C3%A2mara dosDeputados](https://www.youtube.com/watch?v=2NDaBGCcab8&t=1198s&ab_channel=C%C3%A2mara dosDeputados). Acesso em: 18 jun. 2024.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, n. 28-29, 1993.

MAINWARING, S.; SCULLY, T.R. A Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina. **Dados**, v. 37, n.1, pp. 43-79, 1994.

MATSUI, N. 'Não sou bom, mas os outros são muito ruins', diz Bolsonaro ao ir para PSL. **Poder 360**, 08 mar. 2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/nao-sou-bom-mas-os-outros-sao-muito-ruins-diz-bolsonaro-ao-ir-para-psl/>. Acesso em: 24 out. 2023

MELO, C. R. A Câmara dos Deputados pós-2018: o que mudou?. In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Orgs.). **Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 95-109

MELO, C.R. Câmara dos Deputados 2022: direita tornou-se majoritária, esquerda e centro recuaram. In: AVRITZER, L.; SANTANA, E.; BRAGATTO, R.C. (Orgs.). **Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2023. p. 135-142

MORAES, A. Liminar deferida ad referendum. In: Supremo Tribunal Federal, **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 663**. Requerente: Presidente da República, Intimado: Câmara dos Deputados. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881118>. Acesso em: 09 jun. 2023

NETTO, V.; VIANA, H. Maia diz que governo não pode 'terceirizar a articulação'. **G1**, seção Política, Brasília, 23 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/23/maia-diz-que-governo-nao-pode-terceirizar-a-articulacao.ghtml>. Acesso em: 07 nov. 2023

NICOLAU, J. **Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto - da urna à Câmara dos Deputados**. Editora Zahar, 2017.

NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 5ª ed, 2004.

NIPE CEBRAP. **Banco de Dados Legislativos do CEBRAP**. 2021. Disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br>. Acesso em: 29 mar. 2023

OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO – OLB. **Monitor Legislativo de indicadores: Sucesso do executivo**. 2022. Disponível em: <https://olb.org.br/monitor/>. Acesso em: 27 abr. 2023

OLIVEIRA, M. Bolsonaro e 21 parlamentares do PSL pedem acesso a contas do partido para realizar auditoria. **G1**, seção Política, Brasília, 11 out. 2019. 2019a. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/11/bolsonaro-e-22-parlamentares-do-psl-pedem-acesso-a-contas-do-partido-para-realizar-auditoria.ghtml>. Acesso em: 08 nov. 2023

OLIVEIRA, M. Bolsonaro e mais 23 pedem bloqueio de fundo partidário do PSL e afastamento de Bivar. **G1**, seção Política, Brasília, 30 out. 2019. 2019b. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/30/bolsonaro-e-mais-23-pedem-que-tse-bloqueie-acesso-do-psl-a-fundo-partidario-e-afaste-luciano-bivar.ghtml>. Acesso em: 08 nov. 2023

O PROCESSO. Direção: **Maria Augusta Ramos**. Brasil: Nofoco filmes, 2018. 1 vídeo (137 min.).

PACHECO, R. Respeite-se o texto constitucional. Opinião. **Folha de S. Paulo**, 08 abr. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/04/respeite-se-o-texto-constitucional.shtml>. Acesso em: 23 abr. 2024

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. **Dados**, v. 43, n. 3, 2000.

PALERMO, V. Brazilian Political Institutions: an Inconclusive Debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2. 2016.

PEREIRA, M. “Dizer que é indicação do Republicanos através da bancada [...]. X (Twitter), 12 fev. 2021, 2021. Disponível em: <https://x.com/marcospereira04/status/1360358430364618754>. Acesso em: 14 out. 2024.

PEREIRA, C. **Medindo a Governabilidade no Brasil: O presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 87 p., 2017.

PEREIRA, C.; COELHO, D. B. Hemograma da governabilidade no Brasil: Checando a saúde do presidencialismo de coalizão. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, n. 5, mai. 2021.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. R. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 1, 2008.

PERES, G. Bolsonaro promete acabar com ‘toma lá, da cá’ no Congresso SBT Notícias (25/12/18). In: **SBT News - Youtube**, 25 dez. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=v5Rur5GBSn4&list=WL&index=12&t=1s>. Acesso em: 02 nov. 2011.

POWER, T. J. Optimism, Pessimism and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

POWER, T. J. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora?. In: SATHLER, A.; BRAGA, R. (Org.). **Legislativo Pós-1988: Reflexões e Perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. p. 15-45.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional**. Biblioteca da Presidência da República, 01 jan. 2019. 2019a. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional>. Acesso em: 24 out. 2023

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante cerimônia de Recebimento da Faixa Presidencial**. Biblioteca da Presidência da República, 01 jan. 2019. 2019b. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-recebimento-da-faixa-presidencial>. Acesso em: 24 out. 2023

PSD na Câmara. **Nota de apoio ao presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia**. Facebook, 23 mar. 2019. Disponível em: <https://www.facebook.com/psdcamara/photos/a.427893310579191/2102113356490503/?type=3&theater>. Acesso em: 07 nov. 2023

PÚBLICA!. **Os pedidos de impeachment de Bolsonaro**. 202x. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

REBELLO, M. M. A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências. **36º Encontro Anual da ANPOCS**, 2012.

ROCHA, C; SOLANO, E. A ascensão de Bolsonaro e as classes populares. In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Orgs.). **Governo Bolsonaro: Retrocesso Democrático e Degradação Política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 21-34

ROSA, V.; TRINDADE, N.; AGOSTINI, R. 'O governo é um deserto de ideias', afirma Maia. **Estadão**, Brasília, 23 mar. 2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/o-governo-e-um-deserto-de-ideias-afirma-maia/>. Acesso em: 07 nov. 2023

SILVA, M. M. B. da. Existe um eleitor do centrão. Clientelismo, força eleitoral e os partidos do centrão. In: INÁCIO, M.; OLIVEIRA, V. E. de. (Orgs.). **Democracia e eleições no Brasil**. Para onde vamos?. São Paulo: Hucitec, 2022. p. 141-161.

SIOP – SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Painel do Orçamento Federal**. 2024. Disponível em: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymouse=true](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymouse=true). Acesso em: 24 mai. 2024

SHUGART, M.; CAREY, J. **Presidents and assemblies: constitutional and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992

STROM, L. **Minority government and majority rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Ministro defere pedido do Senado e da Câmara para autorizar alterações no processo de análise de MPs**. 27 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440332&ori=1>. Acesso em: 09 jun. 2023

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. STF invalida veto presidencial e restabelece regra sobre tributação de petróleo na Zona Franca de Manaus. **Portal STF**. 21 jun. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=489280&ori=1>. Acesso em: 26 jun. 2024

TELLES, C. S. Fim das Coligações Proporcionais: o que 2020 diz sobre a fragmentação partidária, candidaturas ao Poder Executivo e perspectivas para 2022?. **Textos para Discussão**, n. 299, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. 2021.

TESTA, G; MESQUITA, L.; BOLOGNESI, B. Do fisiologismo ao centro do poder: as reformas eleitorais e o centrão 2.0. **Caderno SRH**, Salvador, v. 37, 2024.

TSE. **Entenda o que é janela partidária**. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Maio/entenda-o-que-e-janela-partidaria>. Acesso em: 02 jun. 2024.

TSE. **Jair Bolsonaro - Despesas**. Divulgação de Candidaturas e Contas. 2018. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/BR/280000614517/integra/despesas>. Acesso em: 09 nov. 2023

TSE. **Jair Bolsonaro - Prestação de Contas**. Divulgação de Candidaturas e Contas. 2022. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2022/2040602022/BR/280001618036>. Acesso em: 09 nov. 2023

VIANA, H.; MATOSO, F. Bolsonaro diz que deve presidir novo partido. **G1**, seção Política, Brasília, 19 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/19/bolsonaro-diz-que-deve-presidir-novo-partido.ghtml>. Acesso em: 13 nov. 2023

VIEIRA, F. S. **Efeitos das regras procedimentais legislativas nas decisões da Câmara dos Deputados**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

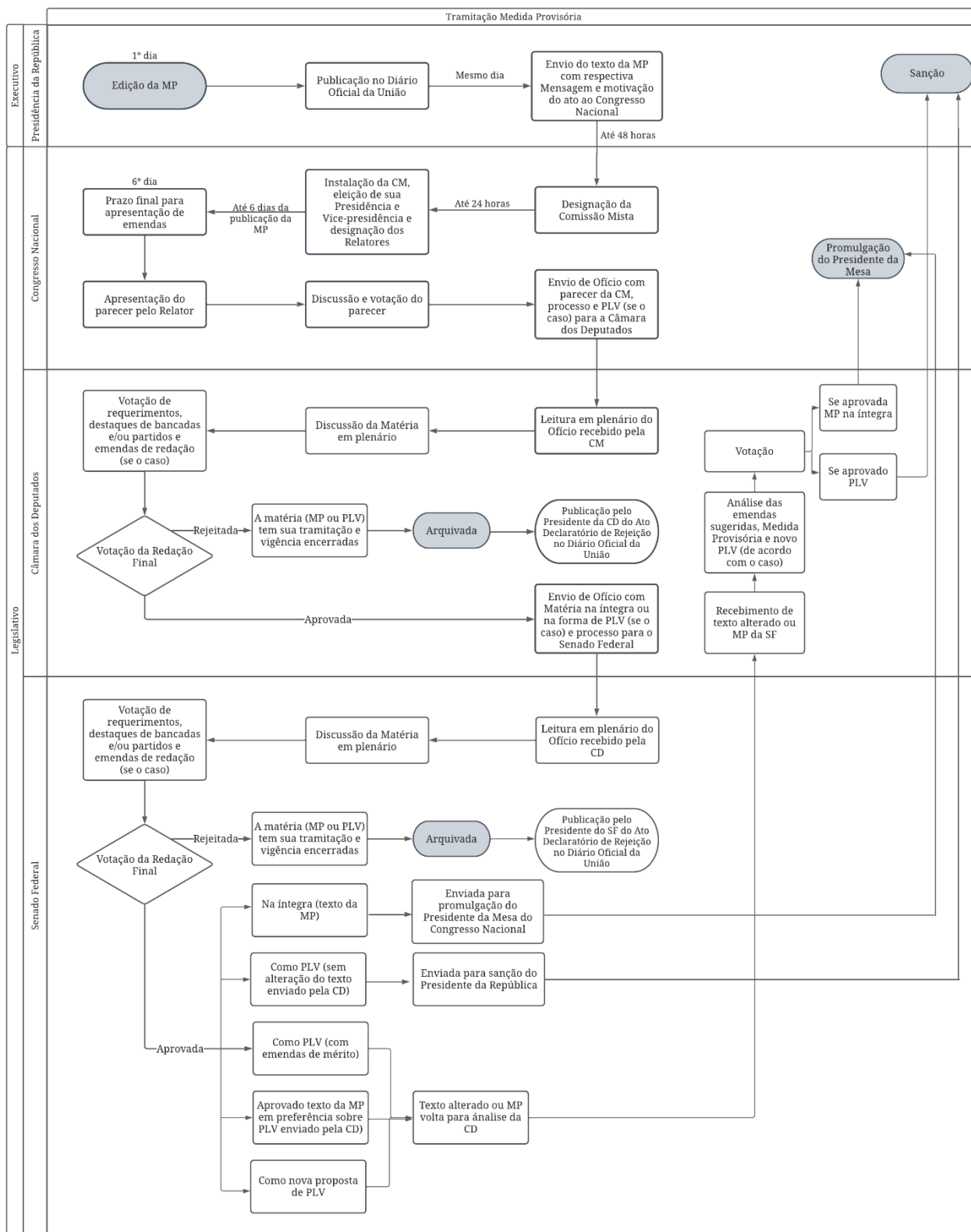
VIEIRA, O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P. Entre a estabilidade precária e a crise institucional: uma análise da performance do Governo Bolsonaro. In: LUNARDI, S. G.; GLEZER, R.; BISPO, N. H. **Desafios à Estabilidade Constitucional**: Reflexões sobre a estrutura e direitos constitucionais. Belo Horizonte: Arraes, 2020. p. 25-43.

VIVAS, F. Jair Bolsonaro participa de ato simbólico de filiação ao PSL; partido vai lançá-lo pré-candidato à Presidência. **G1**, Brasília, 07 mar. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/jair-bolsonaro-participa-de-ato-simbolico-de-filiacao-ao-psl-partido-vai-lanca-lo-pre-candidato-a-presidencia.ghtml>. Acesso em: 24 out. 2023

YONESHIGUE, B. Bolsonaro passou por oito partidos desde que iniciou carreira política em 89, relembre. **OGlobo**, Rio de Janeiro, 18 jan. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-passou-por-oito-partidos-desde-que-iniciou-carreira-politica-em-89-relembre-25298315>. Acesso em 31 out. 2023

## APÊNDICE A

### Fluxograma da Tramitação das Medidas Provisórias



Fonte: Elaboração própria com base na Resolução nº 01/2002-CN (Câmara dos Deputados, 2002)