



Boletim do Tempo Presente - ISSN 1981-3384

Presidencialismo de coalizão no Governo Bolsonaro

Sandra Cruz^I
Lucas Vieira de Souza^{II}

Resumo: O artigo propõe analisar sob perspectiva crítica o presidencialismo de coalizão no Governo Bolsonaro, tendo como objetivo identificar nas medidas provisórias a imposição de sua agenda pública e a busca por apoio parlamentar diante do processo eleitoral que adviria. Como método utilizou-se fontes primárias como dados do sistema congressional, além de legislações, literaturas, periódicos e teses. O resultado apontou mudança de percurso a partir da segunda metade do governo, quando se aproximaria do Poder Legislativo para garantir apoio.

Palavras-chave: agenda positiva; relação Executivo-Legislativo; medidas provisórias.

Coalition presidentialism in the Bolsonaro Government

Abstract: The article proposes to analyze under a critical perspective the coalition presidentialism in the Bolsonaro Government, aiming to identify in the provisional measures the imposition of its public agenda and the search for parliamentary support in the face of the electoral process that would ensue. As a method, primary sources were used, such as data from the congressional system, in addition to legislation, literature, journals and theses. The result pointed to a change of course from the second half of the government, when he would approach the Legislative Power to guarantee support.

Key-words: positive agenda; Executive-Legislative relationship; provisional measures.

PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

CRUZ, S.
SOUZA, L. V.

Introdução

A Constituição de 1988 não adotou reformas que alterassem o sistema de governo. O presidencialismo foi mantido a partir do plebiscito de 1993, e a opção pelo parlamentarismo não foi aceita pela população, que preferiu manter os moldes como outrora, de maneira que não se efetivou qualquer alteração no sistema eleitoral. Mas manter esse modelo, para alguns estudiosos e políticos, poderia implicar na inatividade ou paralisia do sistema.

Sob esse discurso o sistema político teve continuidade ao longo dos governos, mas não sem ser contestado pela literatura que defendia a incapacidade de o presidencialismo coexistir com o multipartidarismo e gerar incentivos institucionais.

Diversos estudos tentavam provar a inviabilidade de continuidade do sistema que primaria pela ingovernabilidade, promessa que não se concretizou até o Impeachment de Dilma Rousseff em 2016, quando novamente o tema voltou ao debate. As dificuldades em se manter o governo coeso no segundo mandato de Dilma e pelas mãos de seu sucessor Michel Temer, quando a Lava Jato ganhou o país, aguçaram ainda mais o argumento de que o presidencialismo de coalizão não seria condizente com a plataforma política devido a incapacidade de formação de maioria congressional, além do saldo negativo que assolaria o país em meio às negociações.

O discurso de que a fragilidade partidária seria fator determinante que impactaria o processo decisório teria se sustentando entre diversos autores, mas esse tipo de afirmação não se manteve, os partidos se mantiveram fortes e o presidencialismo de coalizão auxiliou a garantir a governabilidade e a sustentação da agenda política governamental, mantendo o sistema estável.

Na primeira parte do Governo de Bolsonaro, no entanto, observamos certa dificuldade em manter o equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo, com constantes ataques entre estas instituições. Presenciamos um ator advindo do meio legislativo, onde atuou por mais de trinta anos, mas negou essa condição, tentando se afastar da referência político-profissional que o conduziu como parlamentar, tendo inclusive rompido com o partido que o elegeu como Presidente, seguindo como mandatário sem partido. Os discursos proferidos por Bolsonaro buscavam afastar os demais Poderes, o que parecia inviabilizar alianças entre o Executivo e o Legislativo.

O segundo período de seu mandato, com início no final do ano de 2020, no entanto, parece ter sofrido uma espécie de guinada. Bolsonaro optou em aproximar-se dos presidentes das casas congressuais e mudar sua relação com alguns partidos, como aqueles que são parte do chamado “Centrão^{III}”, filiou-se ao Partido Liberal (PL) e alterou seu discurso, apelando também para o relato da governabilidade ao afirmar que esta somente seria possível de ser alcançada mediante a participação desses partidos no processo decisório. Além do arquivamento das solicitações de impeachment impetradas contra Bolsonaro, o governo mirou na reeleição e para isso contou com a distribuição de recursos orçamentários, além da disponibilidade de ocupação de cargos no governo, de alto escalão, de modo a obter em troca capital político e apoio parlamentar, embora não se trate de condição específica deste governo.

Reconhecendo assim o aspecto *sui generis* da relação atual entre os poderes, o objetivo desse breve trabalho consiste em analisar a interposição de atos governamentais, no caso, as medidas provisórias (MPVs), que possuem força de lei com efeito jurídico imediato, perdurando por sessenta dias, sendo prorrogável por igual período. Por se tratar de ato que

PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

CRUZ, S.
SOUZA, L. V.

necessita de posterior aprovação do Legislativo para que seus efeitos persistam, sua não apreciação em até quarenta e cinco dias leva à tramitação da MVP em regime de urgência, sobrestando as demais deliberações legislativas da Casa em que a medida provisória estiver tramitando.

A hipótese deste trabalho consiste em definir a possível aproximação do governo em relação aos líderes partidários no segundo período de seu mandato, momento em que Bolsonaro inicia negociações e efetivação de alianças políticas em prol de implementar sua agenda futura, não necessariamente governativa, por consistir apenas em sua manutenção no poder e futura recolocação eleitoral, ofertando em troca recursos públicos, os quais monopoliza, para atender determinados redutos eleitorais, momento em que o governo se aproxima da ideia de presidencialismo de coalizão, mas que configura apenas como formato capaz de mantê-lo no poder. Quando tem início a proposição de sua agenda, com a defesa de itens que foram propostos durante a campanha eleitoral e que precisam agora ser empreendidos no campo material.

Analisa-se então o processo atual que consiste na prescrição de medidas provisórias como ato primário para impor a agenda pública governamental, além de servir como termômetro quanto à existência de apoio parlamentar ao governo. A sistematização das MPVs é analisada mediante a Taxa de Sucesso obtida a partir da razão entre o total de proposições que efetivamente se transformaram em norma jurídica e o número de medidas apresentadas ao Congresso, o mesmo cálculo é realizado com o número de medidas que perderam efeito ou foram rejeitadas no legislativo, tentando com isso responder as questões que circundam o processo do presidencialismo de coalizão e sua efetivação como proposta real durante o Governo Bolsonaro.

Presidencialismo de coalizão e governabilidade

Alguns estudos demonstraram que a obtenção de sucesso no alcance de objetivos do Poder Executivo estaria necessariamente em governar com base aliada. Pesquisas sobre esse evento levou o pesquisador Sérgio Abranches^{IV} a instituir um estudo sobre o “presidencialismo de coalizão”, demonstrando que o sistema político como instituído, para se manter, teria necessidade constante de se efetivar através de conchavos, já que vivemos em uma realidade multipartidária, para obter saldo positivo no que se refere à governabilidade no presidencialismo. Segundo Abranches^V, a formação de coalizões requereria a constituição de aliança eleitoral efetivada a partir de determinadas diretivas programáticas, que seriam amplas e pouco específicas, e de certos princípios a serem seguidos com a formação do governo. Outro ponto relevante seria condizente com a constituição do governo, momento no qual predominaria a disputa por cargos e compromissos com o programa de governo. Por fim, essa aliança se transformaria em coalizão governante, emergindo o problema de formulação da agenda, o que levaria Abranches a assim definir o que chamaria de presidencialismo de coalizão:

É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.^{VI}

PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

CRUZ, S.
SOUZA, L. V.

A decisão do Presidente quanto a buscar a cooperação do Legislativo estaria diretamente vinculada ao nível de poder exercido pelo chefe do Executivo em relação ao outro poder, em um modelo estrutural, segundo Shugart e Carey^{VII}, para quem o exercício de poderes limitados poderia levar o presidente a realizar concessões ao Legislativo, considerando a inviabilidade de que sua agenda seja aprovada de outra forma. Por outro lado, presidentes ocupantes de posição consolidada em razão do poder adquirido, não necessitam negociar de modo a realizar grandes concessões, o que pode tornar a relação entre ambos conflituosa.

Ainda sob essa perspectiva, devido à extrema fragmentação do sistema partidário, para Scott Mainwaring^{VIII}, nenhum partido conseguiria obter maioria dos assentos no Poder Legislativo. No caso dos Presidentes que governaram anteriormente, como Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os partidos aos quais estavam filiados obtiveram 4,2%, 7,4% e 12,1% das cadeiras na Câmara dos Deputados, respectivamente, enquanto no Senado Federal alcançaram 3,7%, 12,3% e 13,6% dos assentos, longe, portanto, da maioria necessária para governar e obter aprovações quanto aos seus projetos. Do mesmo modo, esse fato se observou com José Sarney (1985-1990) como Presidente que ao filiar-se ao PMDB manteve-se no partido que alcançou maioria das cadeiras. Sarney, no entanto, teria migrado do PFL para o PMDB, mas a maioria dos aliados de Sarney permaneceu no PFL, inclusive seu próprio filho, partido que obtivera nas eleições apenas 20% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 21% das Cadeiras do Senado Federal, indicando que o real partido que apoiava Sarney também teria minoria no Congresso Nacional^{IX}. Essa situação minoritária em relação às cadeiras congressuais poderia limitar a capacidade dos presidentes de implementar reformas, tornando as coalizões mais difíceis de serem implementadas e levando a um impasse entre os Poderes, como bem observa:

Essa situação de minoria tão distinta pode limitar a capacidade dos presidentes de implementar reformas, já que eles geralmente precisam negociar com o Congresso e os governos estaduais para obter o que desejam, e essas negociações restringem sua capacidade de realizar reformas. Quando seu partido controla uma pequena parcela das cadeiras, é mais provável que o presidente tenha mais dificuldade em obter apoio no Congresso; o mesmo se aplica às relações do presidente com os governadores. Desta forma, a fragmentação do sistema partidário pode contribuir para as dificuldades dos presidentes em implementar grandes reformas (Williamson e Haggard 1994; Haggard e Kaufman 1995). A fragmentação extrema também dificulta a formação de coalizões ao ampliar o número de atores envolvidos na formação de coalizões. Mais atores podem desertar da coalizão de governo, levando assim a uma situação em que o impasse executivo/legislativo é mais provável^X.

A ideia de paralisia também está exposta nos escritos de Bolívar Lamounier^{XI} que definiu o presidencialismo nos moldes brasileiros como uma “síndrome de governabilidade em declínio”, vivenciada pela “paralisia hiperativa” durante o período em que ocorreu a “prolongada” transição política.

Esse desenho institucional com fortalecimento do presidente, multipartidarismo, alta fragmentação partidária, representação proporcional, federalismo e governo de coalizão, tenderia à paralisia decisória e à desestabilização do regime democrático para parte dos estudiosos^{XII}.

PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

CRUZ, S.
SOUZA, L. V.

A transformação de capital eleitoral em capital político parece definir a realidade na qual Congresso e Executivo se embarçam, de modo que, a construção de maiorias estaria pautada basicamente na possibilidade de se firmar alianças. Esse poder arquitetado pelo Executivo demonstra-se incômodo aos parlamentares, que por vezes realizam críticas ao poderio legislativo exacerbado disponibilizado ao presidente, como no caso da edição de medidas provisórias usadas sem critérios de urgência, ou seja, disforme do que estaria estabelecido em lei, tornando-se uma excrescência, conforme denotado pelo Professor Paulo Kramer ao declarar que a medida provisória somente faria sentido em constituições parlamentaristas, “mas não faz sentido algum no caso do presidencialismo”^{XIII}. As reedições de MPVs teriam se mostrado constantes e sucessivas, invadindo, portanto, o espaço legislativo do Congresso.

O trancamento da pauta a partir da emissão de medida provisória não apreciada foi tema exposto por Lamounier^{XIV} quando afirmou que essa condição “trouxe o risco de paralisia mútua entre os dois Poderes”. O constrangimento por parte dos deputados quanto à votação das proposições do Executivo é abordado pelo Deputado Portela (PSL-MG) nas palavras abaixo:

[...] nós, Parlamentares, ficamos reféns do Poder Executivo, chantageados por ele, inclusive nas utópicas emendas orçamentárias, objeto de barganha e de chantagem nesta Casa. Até mesmo escutamos frases como esta: "Se votar comigo, tem emenda; se votar - entre aspas - 'sem migo', não tem emenda". O Parlamentar fica constrangido em relação ao Poder Executivo, seja ele de esquerda, de direita ou de centro-esquerda, não importa. Muda-se o rótulo, mas a essência continua. Passamos por isso, nesta Casa, hoje, ontem e anteontem; e por certo continuaremos tendo emendas não impositivas e determinativas^{XV}.

Sob essa perspectiva, no dia seguinte à eleição, o parlamentar eleito já estaria envolto em outra eleição. Embora as negociações entre parlamentares e líder do Executivo sejam coerentes em uma democracia, a explicação exógena indicaria que a permanência de um sistema partidário fragmentado com a forma de governo presidencialista e o multipartidarismo, ou seja, o modelo constitucional adotado pelo país, acabaria por inviabilizar a governabilidade, o que levaria à necessária cooptação de parlamentares, ofertando cargos e verbas como meio de troca no processo legislativo.

Por outro lado, as explicações endógenas apresentam um modelo pautado nas variáveis internas do Poder Legislativo, de maneira que a governabilidade se mostraria plausível justamente devido ao elevado grau de disciplina partidária no âmbito legislativo. Sobre esse tema, Figueiredo e Limongi^{XVI} indicaram em seus estudos um aumento expressivo do poder de legislar pelo Executivo, com apoio dos parlamentares que, em grande parte, seguem determinado padrão de votos disciplinados, de forma a angariar “retorno político” como membros da coalizão de governo, detectando assim certo “padrão partidário para o comportamento parlamentar e, no limite, para a própria organização do processo legislativo”^{XVII}. Figueiredo e Limongi assim definem o contexto do presidencialismo de coalizão:

O poder Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de

PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

CRUZ, S.
SOUZA, L. V.

acordo com princípios partidários. No interior desse quadro institucional, o Presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente^{xviii}.

Mas a paralisia decisória a partir de fragmentação partidária ainda poderia ser real? Analisando o sistema, podemos concluir que a interligação partidária não se trata mais de fator primordial para se conseguir aprovar reformas ou medidas pelo governo, o próprio Bolsonaro governou parte do seu mandato sem estar filiado a qualquer partido, o que não o impediu de aprovar medidas que lhe fossem interessantes, por outro lado, apenas no momento em que houve aproximação do Congresso, Bolsonaro conseguiu elevar o número de medidas aceitas pelos parlamentares, indicando que a relação entre os atores precisa estar afinada para que haja algum tipo de troca positiva.

Processo de adoção das medidas provisórias

Uma das primeiras desavenças entre Bolsonaro e o Congresso Nacional corresponde à tentativa por angariar votos e aprovar promessas de campanha. Mesmo advindo do âmbito legislativo, no qual atuou durante 27 anos como Deputado Federal, negou que realizaria acordos com os parlamentares, acabando com o fisiologismo político. Com isso, a busca por aprovar a MPV 870/2019 e reformular as pastas do governo transformou-se em uma “guerra” entre governo e Congresso. Bolsonaro tentava reduzir o número de ministérios de 29 para 22, extinguindo o Ministério do Trabalho, das Cidades, Cultura, Desenvolvimento Social, Esportes, Fazenda, Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Integração Nacional, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Segurança Pública, além de transferir a demarcação de terras indígenas para o Ministério da Agricultura e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) para o Ministério da Justiça na ocasião. No Congresso, no entanto, a medida sofreu alterações e o Coaf voltou para a responsabilidade do Ministério de Economia, além da devolução do Conselho Nacional de Política Indigenista do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos para o Ministério da Justiça. Desse modo, o texto final aprovado permitiria a reestruturação proposta por Bolsonaro no governo, mas implicaria em não aceitar alterações na Funai e no Coaf.

A MPV 871/2019, conhecida como MP antifraude ou MP do pente-fino, após passar pelo Senado, teve cinco vetos pelo Presidente Bolsonaro, mas ainda assim alguns pontos polêmicos foram mantidos, como a instituição de carência de vinte e quatro meses para concessão de auxílio-reclusão, restringindo o pagamento apenas aos casos de regime fechado, e não mais aos casos em regime semiaberto, a necessidade de autodeclaração para que o segurado especial comprove o tempo de exercício de atividade rural, sendo o cadastro do trabalhador realizado pelo governo e não mais pelo sindicato, vedação de prova testemunhal exclusiva como comprovação de união estável e dependência econômica e vedação de manutenção de segurado apenas pelo gozo de auxílio-acidente, além de ofertar bônus aos peritos que realizassem mais perícias médicas. Em um dos vetos, Bolsonaro garantiu que bancos e sociedades financeiras com contratos com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), tivessem acesso aos dados de aposentados e pensionistas para realização de marketing, permitindo que esse público vulnerável fosse abordado com propostas de créditos e empréstimos, usando assim o pretexto de “preservação da livre iniciativa”, o que causaria,

PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

CRUZ, S.
SOUZA, L. V.

na verdade, superendividamento de uma população em que parte já estaria vivendo em condições de degradação social.

Algumas alterações foram questionadas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.096, que argumentou sobre a necessidade de discussão desses temas através de projetos de lei ou normas infralegais, por se tratar de cunho administrativo, além da obrigatoriedade de seguir a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STJ) em relação ao prazo decadencial estabelecido ao benefício previdenciário, teor que foi mantido conforme decisão em jurisprudência, alterando o texto proposto pela MPV ao definir a inexistência de decadência para a concessão inicial do benefício previdenciário por se tratar de direito fundamental que não pode ser afetado pelo decurso do tempo, conforme decisão em Recurso Especial (RE) nº 626.489^{XIX}.

Há ainda MPVs que geraram tantas controvérsias que não chegaram a ser votadas, foi o caso da MPV 873/19, chamada de MP da Contribuição Sindical, que definia a necessidade de autorização individual obrigatória por parte do trabalhador para que ocorresse o pagamento via boleto bancário, eliminando assim qualquer possibilidade de que o sindicato realizasse descontos compulsórios após obter autorização para esse fim através de assembleia geral com os trabalhadores. O entendimento de que essa MPV feria diretamente a autonomia dos sindicatos fez com esse tema não chegasse sequer a ser pautado para discussão na comissão que antecede a discussão em plenário. O texto chegou a receber 513 emendas.

Como parte da estratégia do Ministro da Economia, Paulo Guedes, o governo apresentou a MPV 876/19 que buscava reduzir o prazo para abertura de empresas, que passaria de sete dias para zero, isso porque a análise burocrática do pedido de abertura da empresa seria realizada somente após sua abertura e quando já estivesse funcionando como um registro automático. Mas a aprovação dessa medida como lei esbarrou no *lobby* da Confederação do Comércio, pelo fato de que os vogais, que atuam nas juntas comerciais e possuem a função de analisar os processos das empresas, poderiam ter seu cargo extinto com a promulgação da MPV, já que muitos eram indicados politicamente. A votação teve início no Senado, mas foi interrompida e não seguiu para discussão na Câmara dos Deputados, deixando de produzir efeitos, mas esta MPV acabou sendo incorporada no relatório da MPV 881/19, que seria aprovada posteriormente.

Essa MPV 881/2019, que ficou conhecida como a MP da liberdade econômica, foi aprovada com 5 vetos, dentre eles retirou-se o trecho que tratava sobre o trabalho aos domingos e feriados, por ser considerado pelos parlamentares como matéria estranha, que não teria, portanto, qualquer relação com o texto proposto. Essa medida provisória alterou seis leis, um decreto-lei e o Código Civil, com as mudanças determinou-se a criação da carteira de trabalho digital, o fim do registro de ponto obrigatório para empresas que possuam menos de 20 funcionários em seu quadro e a possibilidade de empresas consideradas de baixo risco exercerem atividade econômica sem a necessidade de liberação do Estado.

O assunto tratado na MPV 886/2019 traz novamente à discussão o tema tratado pela MPV 870/19, o que fez com que muitos parlamentares se opusessem a sua admissão para novo debate, por se tratar de temática previamente estabelecida em plenário na mesma sessão legislativa, o que seria inviável. Embora aprovada como lei, os vetos a alguns dispositivos fizeram com que o Presidente trouxesse novamente essa proposição ao Congresso Nacional, sendo reconhecida sua constitucionalidade, relevância e urgência pela casa, o que fez com que o Presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia colocasse essa MPV para ser discutida.

PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

CRUZ, S.
SOUZA, L. V.

A oposição tentou alterar o texto através de emendas, tentando, por exemplo, incluir no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos as políticas e diretrizes destinadas às minorias étnicas e à população LGBTQIAP+, a qual foi rejeitada. Embora parte dos parlamentares não concordasse com o texto original, as emendas foram rejeitadas e a MPV foi aprovada através de votação simbólica. Mas o governo não conseguiu transferir a Funai e o Conselho Nacional de Política Indigenista para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sendo mantidos no Ministério da Justiça, já considerando a decisão do relator em deixar tais temas fora do projeto de conversão, atribuído após aprovação da MPV, pela decisão do STF em considerar inconstitucionais alguns trechos da MPV 886/19.

A MPV 897/19, MP do Agro, foi elaborada pelo Presidente com a intenção de disponibilizar crédito e financiamento das dívidas para produtores rurais, reabrindo prazos para obtenção de descontos, além de instituir o fundo de garantia para empréstimos, com linhas para construção de armazéns de cereais, uso de títulos rurais e subsídio para construção de silos e propiciar benefícios a produtores de biodiesel e ao uso de energia limpa. Essa MPV facilitou a participação de bancos privados na expansão de crédito rural, o que por um lado poderia auxiliar alguns investidores, mas por outro, acabaria elevando o endividamento.

Uma das pautas defendidas por Bolsonaro, mas que não teve sua apreciação pelo Congresso Nacional inicialmente, diz respeito à transferência de terras da União para os Estados de Roraima e Amapá. O problema envolvido nessa transferência é que se tratava de terras que seriam excluídas de proteção ambiental, o que possibilitaria sua exploração para mineração, havendo inclusive dispositivos que alterariam o Código Florestal de 2012 em seu conteúdo. Embora a matéria não tenha sido direcionada ao plenário após passar por debate na Comissão Mista e obter parecer favorável, posteriormente, a discussão sobre esse tema seria retomada pela Câmara de Deputados mediante a criação do Projeto de Lei nº 1304/2020, que trouxe o mesmo tema para dentro das casas legislativas e foi aprovada como lei^{XX} após acordo entre os líderes partidários.

Assim, Bolsonaro teria encaminhado 48 propostas de MP ao longo do ano de 2019, das quais 26 medidas perderam eficácia pelo encerramento do prazo para votação ou por terem sido rejeitadas pelos deputados e senadores, e 22 viraram lei, sendo debatidas entre 2019 e meados de 2020.

Já no segundo ano de mandato de Bolsonaro, ano em que a emergência pandêmica impôs a necessidade de liberação de créditos para diferentes áreas, foram editadas diversas MPVs pelo governo com esse fim, totalizando 107. Embora se tratassem de valores vultosos, como a MPV 989/2020 que destinou R\$ 348,3 milhões para os Ministérios da Educação, da Cidadania e da Saúde, ou a MPV 990/2020, que transferiu R\$ 3 bilhões para o auxílio aos trabalhadores do setor cultural, a maior parte desse dinheiro adveio de créditos extraordinários, não resultantes do orçamento anual, são valores reservados para situações imprevistas e que podem ser solicitados via medidas provisórias, tendo efeito imediato pelo período de 120 dias, razão pela qual não haveria necessidade de serem votadas nas casas legislativas após esse período.

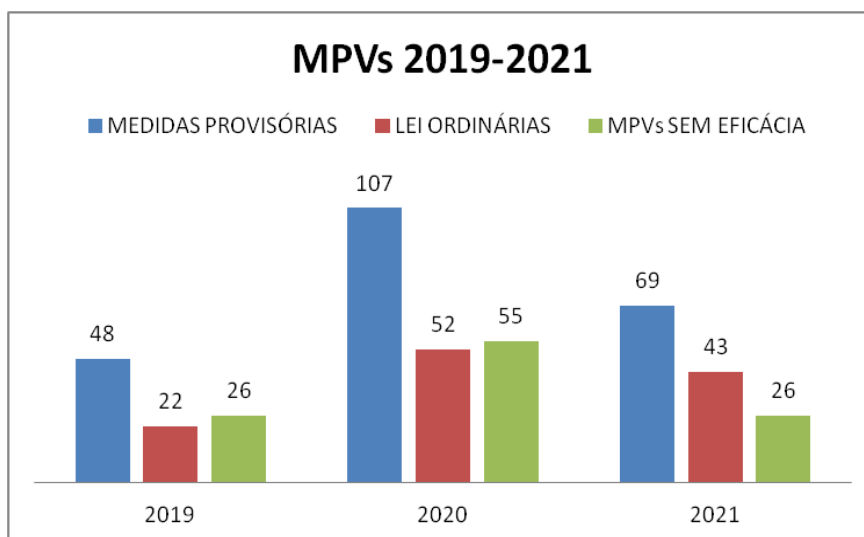
O terceiro ano de governo de Bolsonaro, avaliado a partir da interposição das MPVs, contou com um total de 69 medidas que foram editadas em 2020 e avaliadas entre esse ano e o ano seguinte, período em que um novo momento político relacional entre os Poderes passa a existir, quando o Presidente consolidaria sua aproximação ao “Centrão” para tentar formar base de apoio no Congresso.

PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

CRUZ, S.
SOUZA, L. V.

O gráfico 1 a seguir demonstra a quantidade de MPVs que foram editadas pelo governo entre os anos de 2019 e 2021. Como é possível notar, o número de medidas encaminhadas ao Congresso no ano de 2020 sofreu um acréscimo considerável em relação aos demais anos, o que ocorreu devido ao atendimento de ações emergenciais em função da calamidade pública por Covid-19, levando à edição de 62 MPVs apenas neste ano, com esse fim. Como parte destas medidas já contavam com a liberação de crédito extraordinário imediato, muitas delas não chegaram a ser apreciadas pelo Congresso, em função de não se tratar de medidas contínuas, mas apenas pontuais, portanto, ao examinar o número de proposições que perderam efeito nesse ano, este dado deve ser levado em consideração.

Gráfico 1. Quantidade de MPVs editadas, que se tornaram LO e que perderam eficácia - Período 2019/2021



Fonte: elaborado pela autora com base nas informações disponibilizadas em: <https://www.congressonacional.leg.br/>

O gráfico 2 apresenta a taxa de sucesso obtida a partir da razão entre a edição de determinado número de emendas e aquelas que se tornaram leis ordinárias, apreciadas, portanto, pelo Congresso e que foram aprovadas como atos necessários para o atendimento às demandas sociais. Os dados demonstram a elevação de medidas recepcionadas pelo Congresso e aprovadas normativamente no ano de 2021 em relação aos anos anteriores de governo, indicando provável aproximação entre os Poderes, de modo que, simbolicamente, podemos considerar que parte dos ocupantes das cadeiras congressuais apresentou certa tendência em apoiar o Presidente após a efetivação de acordos entre os líderes partidários e o governo. Este é um dado que se mostra patente, sendo divulgado pelos meios midiáticos, inclusive em redes sociais dos envolvidos que alteraram o discurso em relação aos agentes envolvidos nesta nova união. Existe, portanto, uma provável aproximação entre os atores descritos a partir de meados do ano de 2020.

Outro ponto importante a ser considerado corresponde à disponibilidade do orçamento secreto, que através da emenda do relator dispensam valores de modo pouco criterioso e informal, tendo como prioridade políticos aliados de integrantes do governo, já que se trata de verba a ser distribuída pelo Congresso a estados e municípios. Os parlamentares encaminham assim parte destes valores ao seu reduto eleitoral e, para tanto, se colocam à disposição do

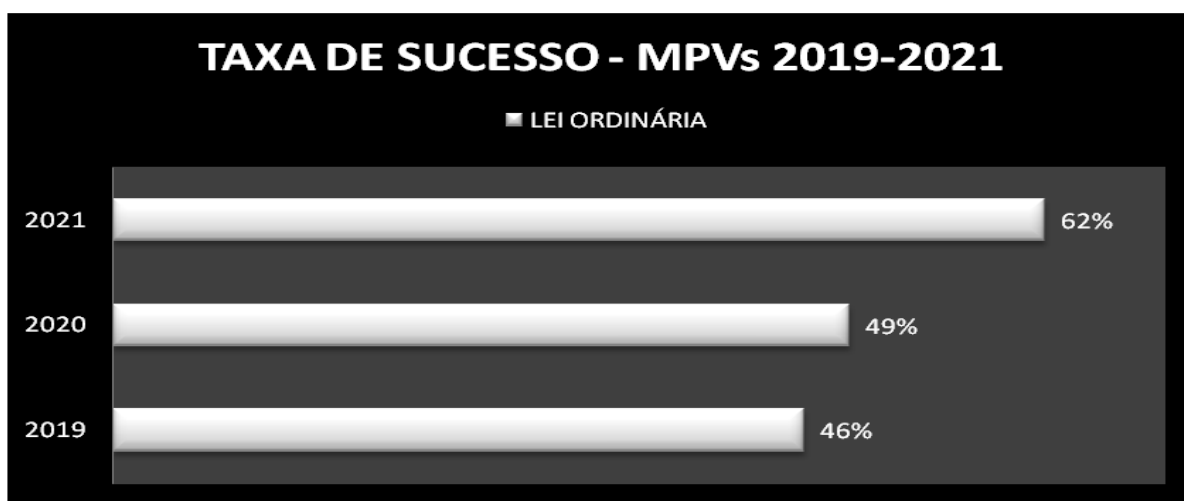
PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

CRUZ, S.
SOUZA, L. V.

governo para aprovação de sua agenda, que à medida do tempo decorrido, tem se posicionado muito mais eleitoreira do que com fins políticos. Embora essa crítica deva ser realizada mediante os fatos que se impõem, o orçamento disponibilizado com o fim de atendimento às demandas sociais não deveria ser alvo de perseguição política, mas a falta de transparência quanto à destinação do dinheiro, sem ser levado em consideração critérios técnicos e condições socioeconômicas podem servir de favorecimento e implicação de capital político parlamentar, sem que seja aplicado em prol do desenvolvimento local para o qual deveria ser destinado, razão pela qual se cunhou o termo “secreto”.

Essas ações podem assim ter configurado maior aprovação das medidas apresentadas pelo governo ao Congresso e angariado a elevação de sua taxa de sucesso no último ano anterior às eleições em que o governo vai concorrer à reeleição. Do mesmo modo, o gráfico 3 apresenta redução no número de medidas que perderam eficácia ao longo do processo de aprovação pelo Congresso no ano de 2021, em função de sua não apreciação posterior à edição da medida dentro do prazo legal.

Gráfico 2. Taxa de Sucesso: porcentagem de proposições que se transformaram em norma jurídica - 2019-2021

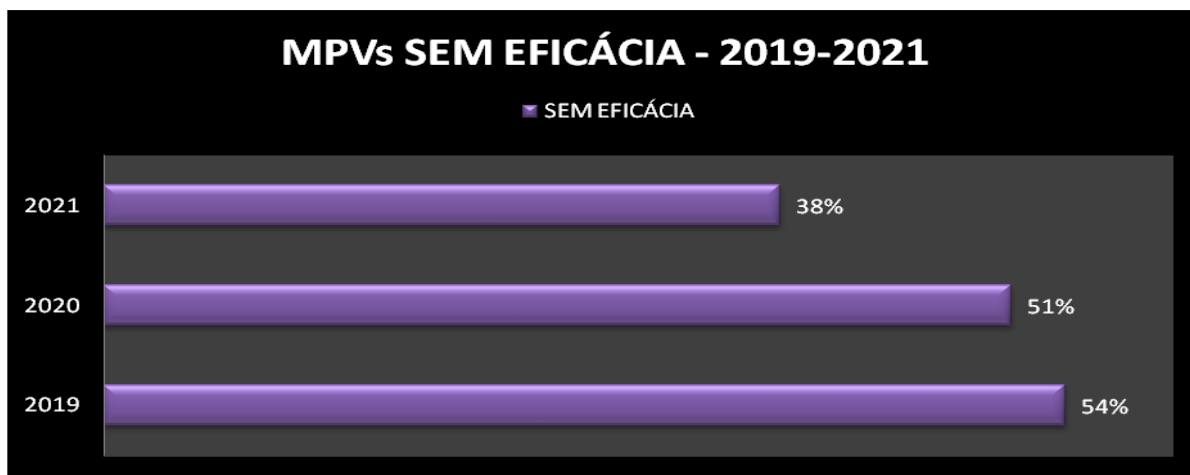


Fonte: elaborado pela autora com base nas informações disponibilizadas em:
<https://www.congressonacional.leg.br/>

PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

CRUZ, S.
SOUZA, L. V.

Gráfico 3. Total de proposições que perderam eficácia ou foram rejeitadas pelo Congresso Nacional – 2019-2021



Fonte: elaborado pela autora com base nas informações disponibilizadas em: <https://www.congressonacional.leg.br/>

Por fim, o reduzido espaço para debate neste trabalho não permitiu avaliar os demais instrumentos utilizados pelo governo que auxiliariam, como método, na compreensão quanto à prática do presidencialismo de coalizão no Governo Bolsonaro, assim ficaram de fora dessa análise projetos de lei e emendas constitucionais elaborados com iniciativa do Poder Executivo. O que não significa que as MPVs não sirvam como termômetro frente à atuação do Presidente e sua relação com os demais atores políticos que atuam no Congresso. A mudança de discurso e de relacionamento entre os atores demonstra que a coalizão se faz necessária para aprovação da agenda governamental e como manutenção do governo, considerando o exponencial número de pedidos de impeachment protocolados contra o Presidente e que foram rejeitados ou arquivados pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Outros fatores também devem ser observados, como a avaliação das emendas propostas pelos parlamentares, as quais podem ter a função de alterar parte do texto original e que seguem para votação. Quando aprovadas ou rejeitadas tais emendas, o texto não necessariamente segue para nova votação nominal, já que o contexto já teria sido votado, o que leva à realização de votações simbólicas, não significando, portanto, que tais votações corresponderiam à aprovação do texto proposto pelo governo, mas apenas um modo de se obter praticidade para que as casas legisladoras não sofram de paralisia. Há de se considerar ainda a “derrubada de vetos” realizada pelo Congresso em função de motivação entendida pelo Presidente, que ao se posicionar contrário ao texto de lei que segue para sua sanção, apresenta razões que indicam que aquele projeto como pontuado não corresponderia ao atendimento dos interesses públicos ou mesmo que se trataria de matéria inconstitucional. A rejeição do veto requer maioria absoluta, mais um motivo pelo qual o Presidente necessita de apoio congressual para garantir a imposição de sua agenda, tratando-se assim também de termômetro importante quanto à existência de coalizão entre as partes.

Importante frisar que durante a votação simbólica na qual os partidos geralmente são ouvidos quanto a como orientam as votações em relação a determinado projeto ou medidas provisórias, são também ouvidos representantes das minorias (partidos) e do governo, em seguida, o Presidente da Mesa na ocasião, que preside a sessão, solicita que os presentes que

PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

CRUZ, S.
SOUZA, L. V.

concordam com a aprovação da proposição em debate “permaneçam como se encontram”, aprovando logo em seguida o mérito do projeto. Nisso consiste a votação simbólica, que não pontua os votos nominalmente, medida que geralmente ocorre após acordos entre os líderes partidários e os interessados na temática, representados por *lobbys*. Alguns temas, mediante a urgência em aprovação, especialmente nos casos de medidas provisórias, para que não percam a eficácia dado o prazo reduzido para seu debate e aprovação, passam por esse trâmite, levando muitas vezes as sessões a se estenderem ao longo da madrugada. Até mesmo algumas emendas que consideram destaques, supressão de textos do projeto original, adicionam novos dispositivos, aglutinam emendas ao realizar fusão de textos, modificam proposições, ou mesmo substituem parte ou globalmente do que foi disponibilizado ao Congresso Nacional, passam por esse processo de votação simbólica, já considerando a inviabilidade de discussão quanto ao número de emendas apresentadas.

Considerações finais

Em 2018, no lançamento da candidatura de Jair Bolsonaro à Presidência da República, o general Augusto Heleno utilizou o microfone para lançar uma espécie de paródia ao clássico samba de Ary do Cavaco, interpretado por Bezerra da Silva: "Se gritar pega “Centrão”, não fica um meu irmão". Após quatro anos, no entanto, o que assistimos na Convenção que lançou a candidatura de Bolsonaro à reeleição se resume em uma plateia repleta de figuras ligadas ao “Centrão”, como o Presidente da Câmara Arthur Lira, além do próprio evento ter sido custeado por parte dos partidos inseridos nesse grupo. A guinada do Presidente em relação ao relacionamento com os partidos com os quais divide espaço no governo hoje se resume, segundo seus relatos, na necessidade de aprovação de uma “agenda positiva” e para que se mantenha a governabilidade, já que sem o “Centrão” não seria possível governar o país.

Novamente o discurso da governabilidade e a implicação de agenda traz à tona a necessária coalizão, sem a qual estes dois itens apontados pelo Presidente não se efetivariam e o resultado poderia ser danoso ao seu governo.

Com a imposição do novo discurso pontuado por Bolsonaro e pelos parlamentares e líderes partidários, podemos entender que a mudança de percurso do Presidente a partir de parte do seu governo corresponde ao reconhecimento de que o presidencialismo requer práticas que interliguem os Poderes e que a coalizão pode ser o meio mais fácil para esse fim. A demora em definir o direcionamento de seu governo a partir dessa trajetória, no entanto, pode ter o conduzido a exercer ações como a abertura dos cofres públicos para consolidar apoio de aliados. Embora se mantenha no poder, afastando ações de impeachment, Bolsonaro demonstra certa dificuldade em governar sem a distribuição de valores do erário público, seja aos aliados, seja à população, como parte da prática eleitoreira que tem definido suas novas atuações no governo. O afastamento do impeachment não assegura que temos um presidente fortalecido frente aos demais Poderes, pelo contrário, o Congresso se fortaleceu ao longo de seu governo, o obrigando a mudar sua atuação política, de modo que a aprovação de sua agenda e a manutenção de governabilidade apenas se tornou possível diante da distribuição de dinheiro público, trazendo à frente do governo, como reais mandatários, parlamentares que podem não estar comprometidos com a defesa do bem público.

Notas

PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

CRUZ, S.
SOUZA, L. V.

^I Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), integrante do Centro de Estudos de Cultura Contemporâneos (Cedec), autora do livro *Do (P)MDB à ANC: a oposição legal e a Constituição de 1988*.

^{II} Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), integrante do Centro de Estudos de Cultura Contemporâneos (Cedec).

^{III} Os partidos que são considerados parte do “Centrão” se resumem em: Partido Progressista (PP), Partido Liberal (PL), Republicanos, Solidariedade, Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Democratas (DEM), Partido Republicano da Ordem Social (Pros), Patriota, Partido Social Cristão (PSC), Podemos, Avante e Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

^{IV} ABRANCHES, S. H. H. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988.

^V *Idem*, p. 27.

^{VI} *Idem*, p. 27.

^{VII} SHUGART, M.; CAREY, J. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

^{VIII} MAINWARING, S. P. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case Of Brazil*. Standord, Califórnia: Stanford University Press, 1999, p. 288.

^{IX} KINZO, M. D. G. *Quadro Partidário e a Constituinte*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, São Paulo, v. 1, n. 1, 1989, p. 91-123.

^X Texto original: *Such a distinctive minority situation can limit presidents' capacity to implement reforms, since they usually need to negotiate with Congress and state governments in order to obtain what they want, and these negotiations curb their ability to undertake reforms. When their party controls a small share of seats, it is more likely that the president will have more difficulty securing support in Congress; the same applies to the president's relations with governors. In this way, party-system fragmentation can contribute to presidents' difficulties in implementing major reforms (Williamson and Haggard 1994; Haggard and Kaufman 1995). Extreme fragmentation also makes the assembling of coalitions more difficult by expanding the number of actors involved in coalition formation. More actors can defect from the governing coalition, thereby leading to a situation where executive/legislative deadlock is more likely (MAINWARING, op. cit., p. 288).*

^{XI} LAMOUNIER, B. *A democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa*. In: VELLOSO, J. (Org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1994.

^{XII} ABRANCHES, 1988; KINZO, 1989; SHUGART & CAREY, 1992; LAMOUNIER, 1994; MAINWARING, 1999; SARTORI, 1996.

^{XIII} KRAMER, P. *Câmara dos Deputados – DETAQ. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Nota taquigráfica da Comissão Especial – PEC n° 1-A/95 - Reeleição*. Audiência Pública, n° 0832/96, Brasília, DF, 26 nov. 1996, p. 07.

^{XIV} LAMOUNIER, B. *Câmara dos Deputados – DETAQ. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Nota taquigráfica da Comissão Especial – Reforma Política*. Audiência Pública, n° 0436/03, Brasília, DF, 07 maio 2003, p. 05.

^{XV} PORTELA, L. *Câmara dos Deputados – DETAQ. Nota taquigráfica da Comissão Especial - PEC 3-A Mandatos eletivos*. Audiência Pública, n° 0217/04, Brasília, DF, 24 mar. 2004, p. 12.

^{XVI} FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998, p. 81-106.

^{XVII} PERES, P.; CARVALHO, E. *Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos*. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 81-106, out. 2012, p. 88.

^{XVIII} FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 22-23.

^{XIX} BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão. Recurso Especial (RE) n° 626.489, 2001*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346796092&ext=.pdf> Acesso em: jul. 2022.

^{XX} Lei n° 14.004/2020.

Referências Bibliográficas

PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO NO GOVERNO BOLSONARO

CRUZ, S.
SOUZA, L. V.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão*. Recurso Especial (RE) nº 626.489, 2001. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346796092&ext=.pdf> Acesso em: jul. 2022.

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

KINZO, M. D. G. Quadro Partidário e a Constituinte. *Revista Brasileira de Ciência Política*, São Paulo, v. 1, n. 1, 1989.

KRAMER, P. Câmara dos Deputados – DETAQ. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. *Nota taquigráfica da Comissão Especial – PEC nº 1-A/95 - Reeleição*. Audiência Pública, nº 0832/96, Brasília, DF, 26 nov. 1996.

LAMOUNIER, B. Câmara dos Deputados – DETAQ. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. *Nota taquigráfica da Comissão Especial – Reforma Política*. Audiência Pública, nº 0436/03, Brasília, DF, 07 maio 2003.

_____. A democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa. In: VELLOSO, J. (Org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1994.

MAINWARING, S. P. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case Of Brazil*. Standord, Califórnia: Stanford University Press, 1999.

PERES, P.; CARVALHO, E. Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 81-106, out. 2012.

PORTELA, L. Câmara dos Deputados – DETAQ. *Nota taquigráfica da Comissão Especial - PEC 3-A Mandatos eletivos*. Audiência Pública, nº 0217/04, Brasília, DF, 24 mar. 2004.

SARTORI, G. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Sérgio Bath (Trad.). Brasília: Editora UNB, 1996.

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