



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E GOVERNABILIDADE NOS
GOVERNOS DILMA A BOLSONARO**
UMA ANÁLISE DO ATUAL SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO

ORIENTANDO (A): JAMYLLE LORRAYNNE SIVA VIANA
ORIENTADOR (A): PROF. (A): MA. GOIACY CAMPOS DOS SANTOS DUNCK

GOIÂNIA-GO
2021

JAMYLLLE LORRAYNNE SIVA VIANA

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E GOVERNABILIDADE NOS
GOVERNOS DILMA A BOLSONARO**
UMA ANÁLISE DO ATUAL SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO

Monografia Jurídica apresentada à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).
Prof. (a) Orientador (a): Ma. Goiacy Campos dos Santos Dunck.

GOIÂNIA-GO

2021

JAMYLLLE LORRAYNNE SIVA VIANA

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E GOVERNABILIDADE NOS
GOVERNOS DILMA A BOLSONARO**
UMA ANÁLISE DO ATUAL SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO

Data da Defesa: ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador (a): Prof. (a) Ma. Goiacy Campos dos Santos Dunck Nota

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a): Me. Enzo de Lisita Nota

A Maria, minha mãe e ao Diogo, meu noivo.
Meus maiores incentivadores.

Agradeço primeiro a Deus pela graça da vida.
Aos meus professores por todo conhecimento passado, em especial a minha orientadora, Professora Goiacy Dunck.
Ao Professor Enzo de Lisita que mais uma vez me acompanhou nessa trajetória de conclusão de curso.
E aos meus amigos Fabíola Auad e Roberto Cruvinel que foram de grande ajuda na construção desse trabalho.

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa foi explicar o funcionamento do presidencialismo de coalizão, especialmente quanto à sua eficiência frente a governabilidade do Presidente da República, a partir da análise do desempenho das relações entre Executivo e Legislativo durante os Governos Dilma, Temer e Bolsonaro. Para isso, foram observados os seguintes aspectos desses governos: poder de agenda e poder de patronagem. A partir desse estudo, ao final foi feita uma crítica ao atual sistema de governo adotado no Brasil com objetivo de verificar se esse modelo é um dos responsáveis pela ineficácia do sistema brasileiro, conduzindo até mesmo a uma ingovernabilidade, o que conseqüentemente, levou o país ao atual cenário de crises, e se é preciso alterar radicalmente o sistema de governo ou se apenas mudanças pontuais poderão resolver o problema ou parte dele.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão. Dilma. Temer. Bolsonaro. Governabilidade.

ABSTRACT

The objective of the present research was to explain the functioning of the coalition presidentialism, especially regarding its efficiency regarding the governability of the President of the Republic, from the analysis of the performance of the relations between Executive and Legislative during the Dilma, Temer and Bolsonaro Governments. For this, the following aspects of these governments were observed: agenda power and patronage power. From this study, in the end, a criticism was made of the current system of government adopted in Brazil in order to verify whether this model is one of those responsible for the inefficiency of the Brazilian system, even leading to ungovernability, which consequently led the country the current scenario of crises, and whether it is necessary to radically change the government system or whether only punctual changes will be able to solve the problem or part of it.

Keywords: Coalition Presidentialism. Dilma. Temer. Bolsonaro. Governability.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO	12
1.1. O CONSTITUINTE DE 1988 E O DESENHO INSTITUCIONAL DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO.....	12
1.2. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: ORIGEM DO TERMO, CONCEITO E CARACTERÍSTICAS	13
2. AS COALIZÕES DOS GOVERNOS DILMA A BOLSONARO	18
2.1. GOVERNABILIDADE DA PRESIDENTE IMPICHADA E DO PRESIDENTE SUBSTITUTO	18
2.1.1. A DISTRIBUIÇÃO DAS PASTAS MINISTERIAIS DO GOVERNO DILMA	19
2.1.2. A DISTRIBUIÇÃO DAS PASTAS MINISTERIAIS DO GOVERNO TEMER	22
2.1.3. A AGENDA GOVERNAMENTAL E O DESEMPENHO POLÍTICO- INSTITUCIONAL DOS GOVERNOS DILMA E TEMER	22
2.2. A GOVERNABILIDADE DO MESSIAS.....	26
2.2.1 A DISTRIBUIÇÃO DAS PASTAS MINISTERIAIS DO GOVERNO BOLSONARO	28
2.2.2. PODER DE AGENDA DE BOLSONARO	30
3. É HORA DE ALTERAR O SISTEMA?	37
CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIAS	45

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o Brasil tem vivido um contexto político bastante conturbado; do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, passando por escândalos de corrupção entre partidos políticos e estatais, como a Petrobras, além de conflitos entre os Poderes, crise econômica, social e fiscal e até mesmo ameaça à democracia.

Diante deste cenário, juristas e politólogos têm questionado o presidencialismo de coalizão e sua capacidade de gerar governabilidade. Outro ponto de bastante crítica é o arranjo institucional desenhado pela Constituição de 1988 que estabelece um presidente forte e altamente demandado, com um Congresso munido de vários instrumentos de controle, porém fragmentado e excessivamente heterogêneo. Mas até que ponto o presidencialismo de coalizão é responsável por conduzir a governabilidade ou a ingovernabilidade?

Críticos ao presidencialismo de coalizão defendem que esse modelo pode levar a inoperância do sistema e encaram esse modelo como um sistema de alto risco, instável que leva ao clientelismo¹ e a patronagem. Diante das várias críticas, cogitou-se até mesmo a implantação do parlamentarismo ou de um semi-presidencialismo no país. Mas será que uma mudança no sistema seria solução para as mazelas que o Brasil vive?

Em 2014 foi deflagrada pela Polícia Federal operação lava-jato que trouxe à público um sistema de corrupção envolvendo membros administrativos da empresa estatal Petrobras, políticos dos maiores partidos do país, incluindo os presidentes da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, governadores de estados, além de empresários de grandes empresas brasileiras, a exemplo da construtora Odebrecht. No mesmo ano a presidente Dilma vem a ser reeleita, mas já no primeiro ano do seu segundo mandato a crise política e econômica se agrava mais, e apontada por não ter governabilidade acaba sendo impichada em 2016, acusada de cometer crime de responsabilidade fiscal.

¹ Clientelismo e a patronagem são práticas de distribuição de cargos públicos, favores e outros benefícios em troca de apoio político. Azevedo (2015, p. 464) difere esses conceitos ao relacionar a prática “clientelística a um panorama geral da distribuição de bens, enquanto a patronagem surge como algo mais específico que fortalece o partido”.

Nesse contexto, alguns autores observaram uma descrença da população brasileira na política, o que acabou por levar a uma polarização ainda maior da sociedade. Diante desse cenário de extrema oposição política, Jair Bolsonaro lança como candidato à presidência, prometendo acabar com a corrupção e a “velha-política”. Eleito, a corrupção continuou no governo do Messias, até mesmo entre a família Bolsonaro, que entre os escândalos de corrupção o mais recente envolve um esquema de “rachadinha” na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, que levou a prisão de Fabrício Queiroz, ex-assessor do senador Flávio Bolsonaro, um dos filhos do presidente. Em relação a “velha política” Bolsonaro realmente se manteve resistente ao presidencialismo de coalizão, porém diante da crise institucional entre os Poderes que colocou em risco o mandato do presidente, esse acabou se rendendo as coalizões.

Diante desse cenário, o objetivo principal da presente pesquisa é explicar o funcionamento do presidencialismo de coalizão, especialmente quanto à sua eficiência frente a governabilidade do Presidente da República, a partir da análise do desempenho das relações entre Executivo e Legislativo durante os Governos Dilma, Temer e Bolsonaro. Adicionalmente, pretende-se avaliar se o atual sistema de governo é responsável pelas atuais crises políticas e econômicas do país, para assim constatar se é necessária uma mudança no sistema, ou se apenas alterações pontuais seriam suficientes para atenuar as crises institucionais que o Brasil passa.

Desse modo, será analisado a governabilidade da presidente Dilma Vana Rousseff e do presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia, e dessa forma pretende-se responder aos seguintes questionamentos 1- Até que ponto o arranjo institucional do presidencialismo de coalizão se mostrou eficiente para garantir a governabilidade durante os governos Dilma? 2- Houve carência de governabilidade no segundo governo Dilma?

Será também observada a governabilidade de Jair Messias Bolsonaro para verificar se realmente esse vem governando sem o presidencialismo de coalizão, e caso positivo, se ele tem garantido a governabilidade sem a formação de coalizões.

Para isso, na primeira seção desse trabalho será tratado sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, abordando sobre a forma como o constituinte de 1988 desenhou a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e como esse arranjo fez com que as coalizões entre esses Poderes ficassem mais complexas e

necessárias. Para tal, foi utilizada como metodologia a pesquisa bibliográfica a partir do estudo da Constituição Federal de 1988 e as obras de Luís Gustavo Guimarães e Sergio Abranches.

Já na segunda seção será trabalhado o presidencialismo de coalizão nos governos Dilma, Temer e Bolsonaro. Dessa feita, para análise dos dois primeiros governos será utilizado como metodologia a pesquisa bibliográfica, sobretudo, da obra de Maysa Cortez, que ao medir a governabilidade de Dilma e Temer, verificou a forma como se deram as coalizões dessas gestões a partir do estudo da distribuição das pastas ministeriais durante esses mandatos. Além dos estudos da maneira que se deu a agenda governamental e o desempenho político-institucional dos governos Dilma e Temer, a partir da análise das taxas de sucesso do Executivo frente ao Congresso, considerando Medidas Provisórias, Projeto de Lei com medida de urgência e Projetos de Emenda Constitucional apresentados nessas gestões; e o posicionamento dos partidos em relação a esses governos observada a partir do índice de governismo, que faz um levantamento das votações nominais na Câmara dos Deputados.

Ainda nessa seção, também será avaliado a governabilidade do atual Presidente da República, frente ao modo como esse gestor conduziu as coalizões a partir da distribuição das pastas ministeriais e do seu poder de agenda. Para tal, foi realizada pesquisa quantitativa de dados levantados pelo Portal do Palácio do Planalto, do Portal da Câmara dos Deputados do Portal Congresso em foco e Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), além da pesquisa bibliográfica do estudo realizado por Luiz Alberto Gomes e Joyce Hellen Luz.

Para responder à questão se o governo Bolsonaro tem garantido governabilidade sem a formação de coalizões, foi verificada a taxa de conversão de medidas provisórias desse governo em comparação a taxa de conversão dos outros presidentes, além dos números de proposições legislativas apresentadas nas gestões de FHC até Bolsonaro. Será observado também a taxa de sucesso do Executivo frente ao Congresso, considerando apenas MPVs, PL e PECs durante os anos de 2019 e 2020; e por último o índice de governismo do Messias na Câmara dos Deputados.

Na terceira e última seção, a partir do estudo feito nas seções anteriores, busca-se realizar uma avaliação crítica ao atual sistema de governo para verificar se

o presidencialismo de coalizão é responsável por conduzir a inoperância do sistema, sendo, até mesmo, apontado como principal fator que leva a uma ingovernabilidade e as crises institucionais. E desse modo, constatar se chegou o momento de alterar esse sistema.

1. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

1.1. O CONSTITUINTE DE 1988 E O DESENHO INSTITUCIONAL DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO

A Constituição de 1988 (CF/88) manteve a forma de Estado Republicano e o sistema de governo presidencialista por decisão da maioria da Assembleia Nacional Constituinte e ratificados pela população em plebiscito realizado em 1993 (GUIMARÃES, 2020). A forma federativa é cláusula pétrea, do mesmo modo que a separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (art. 60, § 4º, incisos I e III, CF/88). Poderes esses que possuem independência e harmonia entre si (art. 2º, CF/88).

Na consolidação da democracia e das instituições políticas, a Carta Magna elevou o pluralismo político a status de fundamento da República Federativa do Brasil, e confirmou ainda, em seu artigo 17, a liberdade de organização partidária, consagrando assim o pluripartidarismo no Brasil.

No que tange à repartição de competências entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal a CF/88 tratou de tal assunto entre os artigos 21, 22, 23, 24 e 30. Em análise desses diplomas, Guimarães (2020) conclui que, embora a redemocratização e a modernização do sistema federativo brasileiro, concedendo maior autonomia política, administrativa e financeira aos entes políticos, ficou mantido a concentração de competências e responsabilidades nas mãos da União, principalmente aquelas com repercussão legislativa.

Já o sistema eleitoral adotado pela a Constituição de 1988 foi o majoritário nas eleições para a chefia do Poder Executivo e Senador, e a proporcionalidade e a lista aberta para determinar o processo de transformação de votos em cadeiras na Câmara dos Deputados.

Em relação os poderes do Presidente da República, Guimarães (2020) afirma que o Constituinte de 1988 ampliou, e muito, esse poderes, exemplo disso é o art. 84, que traz o rol de competências privativas do Chefe do Executivo Federal, das quais destacam-se: nomear e exonerar os Ministros de Estado, sem qualquer interferência dos demais Poderes; iniciar, em algumas hipóteses, o processo legislativo; expedir decretos e regulamentos; vetar projetos de lei, total ou

parcialmente; enviar ao Congresso Nacional os projetos de leis orçamentárias e as propostas de orçamentos previstas na Constituição; editar medidas provisórias com força de lei.

Ao mesmo tempo em que aumentaram os poderes do Presidente da República, os Constituintes também aprimoraram e inovaram nos instrumentos para fiscalização e controle exercidos pelo Poder Legislativo diante do Poder Executivo. Desse modo, destacam-se as seguintes competências exclusivas do Congresso Nacional previstas no artigo 49 da Constituição: sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente República e dos Ministros de Estado; julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República; fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; analisar os vetos presidenciais.

Além disso, a Câmara dos Deputados pode autorizar a instauração de processo contra o Presidente da República, o Vice e os Ministros de Estado (art. 51, I), e proceder à tomada de contas do Presidente, quando não apresentadas dentro do prazo (art. 51, II). E ao Senado Federal compete privativamente processar e julgar o Presidente da República, o Vice, os Ministros de Estado nos crimes de responsabilidade (art. 52, CF).

Nesse contexto, percebe-se que o modelo estabelecido pelo constituinte de 1988 se apoiou em uma grande interdependência entre o Executivo e o Legislativo. Diante disso, Abranches (2018, p.91) afirma que “divisão constitucional de poderes confere força ao presidente em determinadas áreas de decisão, e ao Congresso em outras”. Diante desse cenário estabelecido pela nova Constituição, as formações de coalizões entre esses Poderes ficaram mais complexas e necessárias.

1.2. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: ORIGEM DO TERMO, CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

A expressão “presidencialismo de coalizão” aparece pela primeira vez no período da Constituinte de 1987-1988 em artigo publicado pelo sociólogo Sérgio Henrique Abranches. Nesse artigo, em resumo, esse autor fez uma análise do arranjo constitucional brasileiro, em especial na relação institucional entre o Executivo e o Legislativo.

Abranches (1988) afirma que uma das causas para o frequente conflito entre esses Poderes é devido a “fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso” e a “agenda inflacionada de problemas e demandas impostas ao Executivo”. Esses fatores que contribuem para a instabilidade institucional do Brasil seriam a consequência da junção dos seguintes elementos: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. Ao longo da história da república brasileira esses elementos sempre estiveram e ainda estão presentes no desenho institucional brasileiro (ABRANCHES, 1988).

A engenharia política brasileira traz um quadro de fragmentação partidária. Somado a isso, para preencher as cadeiras da Câmara dos Deputados o sistema de votação é o proporcional por meio de lista aberta, além disso, o país possui um eleitorado diverso e desigual. O resultado da junção desses pontos é que o Parlamento tende a ser mais fragmentado e heterogêneo. Diante disso, Sergio Abranches (1988 e 2018) constatou que dificilmente o Presidente teria maioria no Congresso, necessitando assim de esforços do Poder Executivo com base em grandes coalizões perante o Legislativo para poder conseguir uma sustentação político-parlamentar. A esse arranjo institucional esse autor chamou de “presidencialismo de coalizão”.

No contexto do presidencialismo de coalizão pós Constituição de 1988, conforme já exposto, essa Lei Maior ampliou as competências da União – que para Guimarães (2020) causou um desequilíbrio no sistema federativo brasileiro – e ainda centralizou o processo decisório nas mãos do Presidente da República – o que de acordo com esse autor, hipertrofiou o Poder Executivo. Desse modo, do desenho institucional da Carta Magna a consequência foi um presidente com bastante poder, e em função disso, demasiadamente demandado no sistema político de tomada de decisões.

Em contrapartida, a CF/88 proporcionou ao Parlamento Federal vários instrumentos de freios e contrapesos, fez com que o Congresso voltasse a ter poder de veto sobre as proposições do Executivo. Nesse sentido, Abranches (2018, p. 366, apud Guimarães, 2020, p. 139) considera que:

O modelo de presidencialismo adotado pela Constituição de 1988, da maneira como operacionalizou a separação e interdependência entre os

Poderes, prevê a cooperação, mas também estimula o conflito entre eles. A Constituição fortaleceu o Legislativo, ampliando sua capacidade de fiscalizar e controlar o Executivo, no entanto, ao mesmo tempo, (...), é clara a ampliação de poderes presidenciais (...)

O fundamento do presidencialismo de coalizão brasileiro está justamente nesse arranjo institucional modelado pelo constituinte de 1988, que estabelece um presidente forte e altamente demandado, com um Congresso munido de vários instrumentos de controle, porém fragmentado e excessivamente heterogêneo (GUIMARÃES, 2020). Nesse sentido, Abranches (20218. p.78) afirma que:

O modelo se baseia numa aguda interdependência entre os poderes Executivo e Legislativo, porém com um viés de concentração de autoridade no primeiro. A capacidade de governança do presidente depende do apoio parlamentar para poder transformar em leis as suas principais escolhas de políticas públicas. Os congressistas dependem das decisões de gasto do Executivo, para atender às demandas de seu eleitorado.

Diante disso, o presidente “precisa costurar uma ampla maioria, muitas vezes até oposta ideológica e programaticamente composta por forças políticas muito distintas, às vezes adversárias” (PEREIRA, 2017, p.24). O Chefe do Executivo Federal necessita assim de apoio de outras agremiações “para evitar a paralisia decisória, que culminaria no imobilismo político” (MAINWARING, 1997, apud Pereira, 2017, p. 24).

Portanto, “a coalizão pode ser entendida como o grupo formado por dois ou mais partidos para decidir, conjuntamente, os rumos de um governo, quando nenhum partido detém, sozinho, a maioria parlamentar” (2004, p. 42. COLLIN, apud CORTEZ, p. 15, 2018).

Para assegurar sua governabilidade, então, o Presidente da República busca implementar sua agenda por meio de estratégias para influenciar o Parlamento. Vê-se daí a necessidade de coalizões, em que o Chefe do Executivo Federal, tendo os poderes de iniciar e influenciar o processo legislativo e ainda o poder de distribuir cargos, consegue a aprovação de sua agenda a partir de acordos e ajustes com os partidos políticos objetivando à formação de sua base para aprovação de projetos. Uma das formas que o Presidente encontra para barganhar com o Legislativo é por meio do poder de patronagem e o do poder de agenda (SOUSA, 2019).

Sousa (2019, p. 30) refere-se ao poder de patronagem como sendo as negociações entre o presidente da República e os integrantes dos partidos de

oposição, de forma que aquele “tenha uma espécie de seguro contra eventuais indisciplinas da base governista”. Isso significa que o presidente possui armas - cargos ou ministérios - para barganhar com seus opositores e, em contrapartida, estes negociam seu apoio aos projetos do Executivo.

Já o poder de agenda refere-se à “capacidade de determinar quais as propostas que serão consideradas pelo Congresso Nacional e, mais importante, quando elas serão analisadas” (SILVA, 2013. p. 17, apud SOUSA, 2019, p. 32). Piva, (apud SOUSA, 2019, p. 32) apresenta três categorias de poderes legislativos do presidente, são elas:

(1) poderes legislativos pró-ativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente legislar e estabelecer um novo status quo — o mais comum seria a Medida Provisória (MP); (2) poderes legislativos reativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente bloquear a legislação e, como consequência, defender o status quo contra a maioria legislativa que queira mudá-lo (vetos totais ou parciais); e (3) a capacidade do presidente de moldar ou até mesmo definir a agenda do Congresso, dado seu poder exclusivo de iniciar certos tipos de legislação.

No ordenamento jurídico brasileiro, os principais instrumentos legislativos dos quais o presidente da República possui são as medidas provisórias, a competência privativa para propor a lei orçamentária e a prerrogativa de solicitar regime de urgência de projetos de lei de sua autoria. As Medidas Provisórias (MPVs) são ferramentas que simbolizam a expressão da principal força legislativa do presidente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, apud GOMES; LUZ, 2019, p. 57) e, dessa forma, a alternativa para a aprovação de suas políticas.

As emendas são mais um instrumento de barganha entre presidente e o Congresso, para que aquele consiga pautar sua agenda governamental. Sobre esse assunto, vale lembrar que a CF/88 aumentou significativamente a discricionariedade do Executivo sobre a execução do orçamento da União, e dessa forma concedeu ao Presidente o:

monopólio do poder de alocar recursos orçamentários, garantindo-lhe recursos expressivos e um poder extra de barganha e negociação de lealdade” para “formar coalizões de governo (ABRANCHES, 2018, P.88). Para tanto, o Presidente da República passou a utilizar o instrumento do contingenciamento e descontingenciamento das emendas parlamentares como forma de prestigiar seus apoiadores, reforçar a fidelidade de sua coalizão e manter sua influência sobre a agenda congressual (GUIMARÃES, 2020, p. 152).

Para Sergio Abranches (2018, p. 81), a reeleição de deputados e senadores depende fortemente da influência sobre a execução orçamentária, assim:

As emendas parlamentares ao orçamento são instrumentos de acesso diferenciado às decisões sobre a alocação de recursos federais em suas bases eleitorais. Sem a ação federal em seu favor nos estados e municípios, sempre carentes de recursos federais, o parlamentar perde as condições de elegibilidade.

Assim, percebe-se que governabilidade ou a ingovernabilidade dependem diretamente de uma boa ou má coalizão. Nesse sentido, Cortez (2018, p. 94) afirma que:

Segundo Avritzer, um dos aspectos que caracterizam a ingovernabilidade é a paralisia decisória, ou seja, o declínio da atividade parlamentar por incapacidade de aprovação da agenda do governo, que é o prisma no qual se focam Limongi e Figueiredo para afirmar o bom funcionamento do presidencialismo brasileiro.

Dessa forma, pode-se afirmar que a falta de apoio parlamentar poderá levar ao congelamento da agenda de políticas da Presidência, que, conseqüentemente, corre o risco de perder a legitimidade frente a sociedade, abalando o governo. “Presidentes sem condições de governança rapidamente veem as condições de governabilidade se exaurirem”. A perda de popularidade e apoio social tem como conseqüências: o “movimento de fuga da coalizão, o afastamento dos aliados e, no limite, a perda do mandato”. Foi o que ocorreu “com Getúlio Vargas, com Jânio Quadros, com Fernando Collor de Mello e com Dilma Rousseff” (ABRANCHES, 2018, p. 82).

2. AS COALIZÕES DOS GOVERNOS DILMA A BOLSONARO

Segundo Ferreira Filho (1995, apud CORTEZ, 2018) o agenciamento do governo é um dos fatores que condicionam a governabilidade. Para entender esse agenciamento é necessário analisar dois fatores: “a) a estrutura organizacional: o arranjo institucional determinado pela Constituição e b) a capacidade de articulação política do governante: a formação das coalizões e o seu desempenho prático” (CORTEZ, 2018, P.92).

Diante disso, essa seção destina-se a estudar o segundo aspecto do agenciamento: articulação política da Presidente Dilma, e dos Presidentes Temer e Bolsonaro na formação de suas coalizões, a partir da análise do poder de agenda e poder de patronagem durante esses governos.

2.1. GOVERNABILIDADE DA PRESIDENTE IMPICHADA E DO PRESIDENTE SUBSTITUTO

Dilma Rousseff tomou posse como presidente da República em 1º de janeiro de 2011. Em outubro de 2014 veio a ser reeleita. E em 31 de agosto de 2016, deu-se o julgamento final pelo Senado do processo de *impeachment*, com a destituição da Presidente da República por 61 votos a 20.

Luís Roberto Barroso (2020, p.393) afirma que no seu segundo mandato “as relações da Presidente com o Congresso Nacional se deterioraram drasticamente”, o que culminou a “perda de sustentação no Legislativo” e “levou ao isolamento da Presidente e a crise de governabilidade”.

Em fevereiro de 2015, o então Senador pelo partido Democratas de Goiás, Ronaldo Caiado, intitulou o início do segundo mandato da presidente de “momento de ingovernabilidade” (JORNAL GAZETA DO POVO, 2015, apud CORTEZ, p. 93, 2018), e, meses depois, corroborou esse entendimento com o fato de somente 12% da população aprovava o governo de Dilma, segundo pesquisa do IBOPE. Para Caiado, “a sociedade não vê condições de Dilma implantar reformas e ajustes necessários para o país” (REVISTA EXAME, 2015, apud CORTEZ, p. 93, 2018).

O processo de impedimento do Presidente da República apresenta dois componentes: um jurídico e outro político. O primeiro contempla a configuração de crime de responsabilidade, nos termos da Lei nº 1.079/50197; e o segundo o julgamento diante das casas legislativas, alheio à jurisdição do Poder Judiciário quanto ao mérito (CORTEZ, 2018).

Não entrando no mérito se houve ou não crime de responsabilidade por parte da ex-Presidente Dilma, o foco da presente pesquisa está na análise do segundo componente: os argumentos de ordem política que levaram a abertura do processo de impeachment, especialmente ao que tange a falta de governabilidade de Dilma Rousseff. Desse modo, pretende-se responder aos seguintes questionamentos: 1- até que ponto o arranjo institucional do presidencialismo de coalizão se mostrou eficiente para garantir a governabilidade durante os governos Dilma? 2- Houve carência de governabilidade no segundo governo Dilma?

Em meio a essas controvérsias quanto à legitimidade do processo de impeachment, Dilma é afastada em maio de 2016. Michel Temer ocupa o cargo interinamente e assume a Presidência definitivamente em agosto de 2016.

2.1.1. A DISTRIBUIÇÃO DAS PASTAS MINISTERIAIS DO GOVERNO DILMA

Em seu primeiro mandato, Dilma Rousseff manteve a estrutura ministerial do governo Lula e inicia seu governo com vinte e quatro ministérios e treze órgãos ligados à Presidência com status ministerial. A presidente adiciona a Secretaria de Aviação Civil e a Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa. A distribuição dos 39 ministérios, entre os partidos com representação na Câmara, em cada um dos seus mandatos, foi feita nas seguintes proporções:

Figura 1 – Distribuição de ministérios entre os partidos da Câmara dos Deputados

	Dilma I (2011-2014) – PT			Dilma II (2015-2016) – PT		
	Formação final			Formação inicial		
	Qtde de pastas	% pastas	% CD	Qtde de pastas	% pastas	% CD
PT	15	38,5	17,2	13	33,3	13,3
PMDB	4	10,3	15,2	6	15,4	12,7
PP	2	5,1	8,6	1	2,6	7,4
PDT	1	2,6	5,1	1	2,6	3,9
PTB	0	0,0		1	2,6	4,9
PSD	1	2,6	0,0	2	5,1	7,0
PCdoB	1	2,6	2,9	1	2,6	1,9
PROS	1	2,6	0,0	1	2,6	2,1
PRB	1	2,6	1,6	1	2,6	4,1
PR	2	5,1	7,8	1	2,6	6,6
Não filiados	11	28,2		11	28,2	
Total	39	71,8*	58,3	39	71,8*	63,9

Fonte: BORGES e BARBOSA, 2019.

* É desconsiderado nesse total a porcentagem de pastas ocupadas por não filiados.

A partir da análise da tabela acima verifica-se que a coalizão criada no primeiro governo de Dilma compõe-se de 9 partidos, representando 71,8% de assentos da Câmara dos Deputados. Das 39 pastas, 15 ficaram a cargo do PT, 4 para o PMDB, partido da Vice-Presidência da República, das presidências da Câmara e do Senado e o detentor da maior base de parlamentares atrás do PT, distribuiu 7 ministérios entre os outros cinco partidos da coalizão e completou as outras 11 pastas com ministros sem vínculos partidários.

Já a coalizão do segundo mandato foi feita com 10 partidos, o que representa 71,8% dos assentos da Câmara Baixa². Nessa nova gestão, o PT ficou

²A câmara baixa, também referida como câmara inferior, é uma das casas legisladoras de parlamentos bicamerais. Ao redor do mundo, são variadas as designações: Câmara dos Deputados, Câmara dos Comuns, Casa dos Comuns, Casa dos Representantes, Câmara dos Representantes.

com 13 das 39 pastas, entregou 6 para o PMDB, distribuiu 8 ministérios entre os demais partidos e, permanecendo com a estratégia anterior, ocupou os outros 11 com ministros apartidários.

Com a Medida Provisória nº 696, de outubro de 2015, Dilma realiza uma reforma ministerial, cedendo às pressões quanto à necessidade de reforma ministerial e necessidade de ajuste fiscal. Assim é extinto o Ministério de Pesca e Aquicultura, e o Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência Social, que formam apenas um Ministério. As Secretarias de: Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos são aglutinadas no Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Órgãos ligados à Presidência, em que havia status ministerial, como Secretaria de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria da Micro e Pequena Empresa, são extintos (BORGES e BARBOSA, 2019).

Assim, o final do segundo mandato de Dilma teve a seguinte distribuição de pastas:

Tabela 1: Distribuição de ministérios entre os partidos da Câmara dos Deputados na formação final do governo Dilma II (2015-2016)

	Qtde de pastas	% pastas	% CD
PT	12	37,5	13,3
PMDB	3	9,4	12,7
PDT	1	3,1	3,9
PTB	1	3,1	4,9
PCdoB	2	6,3	1,9
PR	1	3,1	6,6
Não filiado	12	37,5	
Total	32	62,5	43,3

Fonte: Adaptado BORGES e BARBOSA, 2019.

Mesmo o mandato de Dilma se encerrando com uma coalizão de seis partidos, Borges e Barbosa (2019) afirmam que há um percentual relativamente alto de pastas chefiadas pelo partido do Presidente (37,5%) e não filiados (37,5%). Para essas autoras esse arranjo estrutural e partidário pode ser explicado, de alguma forma, pela crise política que se instaurou no Brasil em 2016.

2.1.2. A DISTRIBUIÇÃO DAS PASTAS MINISTERIAIS DO GOVERNO TEMER

O presidente substituto assume interinamente em maio de 2016 e edita a Medida Provisória, nº 726/2016 que modifica a organização do Poder Executivo, reduzindo o número de ministérios e órgãos ligados diretamente à Presidência, conforme observa-se da tabela a seguir:

Tabela 2: Distribuição de ministérios entre os partidos da Câmara dos Deputados na formação do governo Temer (2016-2018)

	Qtde de pastas	% pastas	% CD
PMDB	7	25,9	12,7
PSDB	2	7,4	10,5
PV	1	3,7	1,6
DEM	1	3,7	4,1
PPS	1	3,7	1,9
PRB	1	3,7	4,1
PSB	1	3,7	6,6
PP	1	3,7	7,4
PSD	1	3,7	7,0
Não filiado	10	37,0	
Total	27	63,0	55,9

Fonte: Adaptado BORGES e BARBOSA, 2019.

Mesmo tendo reduzido a quantidade de pastas ministeriais, a coalizão de governo volta a crescer em número de partidos (nove partidos), que equivalem a 55,9%. A saída do governo dos partidos PT, PDT, PTB, PCdoB e PR, que no governo Dilma ocupavam 17 pastas, tal como a redução do número de filiados a partidos políticos à frente de pastas ministeriais, asseguraram, além da redução do número de pastas, espaço suficiente para o aumento da ocupação do PMDB, além da entrada de novos partidos na coalizão (BORGES e BARBOSA, 2019).

2.1.3. A AGENDA GOVERNAMENTAL E O DESEMPENHO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DOS GOVERNOS DILMA E TEMER

Um dos fatores que apontam para uma possível ingovernabilidade de um Presidente é a incapacidade de aprovação de sua agenda de governo. (CORTEZ, 2018). De acordo com Moraes, Miranda e Azolin (2017 apud CORTEZ, p.103, 2018) essa trava decisória pode acontecer pelos seguintes motivos:

i) um processo de não-decisão do governo, quando este se abstém de apresentar propostas de temas políticos fundamentais, por não conseguir obter a maioria parlamentar, e ii) quando o Congresso deixa de votar proposições governamentais, assumindo uma postura inativa.

Conforme Moraes, Miranda e Azolin (2017, p. 3, apud CORTEZ, p.102, 2018), a agenda governamental nada mais é que uma lista de prioridades trazidas pelo governo, sobre as quais este concentra sua “energia e atenção”. No que diz respeito ao desempenho político-institucional esses autores conceituarem como sendo o “o grau de sucesso ou fracasso do governo em transformar suas proposições em norma jurídica, considerando a relação Executivo-Legislativo”.

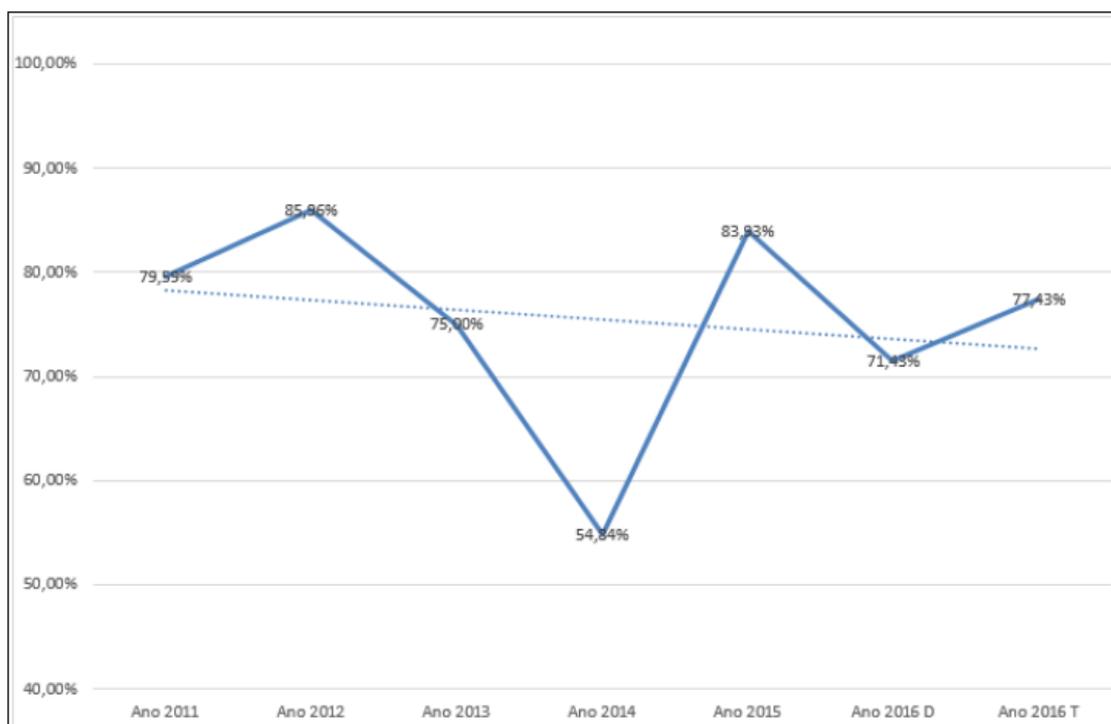
A partir desses conceitos Moraes, Miranda e Azolin em seu artigo apresentam uma análise comparativa do desempenho político-institucional e a imposição das agendas prioritárias nos dois governos de Dilma e no primeiro ano do governo de Temer. Tal trabalho objetivou verificar se existia condições reais que embasassem o argumento da ingovernabilidade do governo Dilma se é possível verificar diferenças concretas entre o seu desempenho e o de seu substituto (MORAES, MIRANDA E AZOLIN, 2017, p. 5, apud CORTEZ, p.105, 2018). A pesquisa teve como foco os seguintes critérios:

i) o desempenho político-institucional dos governos Dilma I, Dilma II e Temer, a partir de dados quantitativos gerais sobre a produção legislativa; ii) a agenda prioritária de cada um dos governos e o sucesso obtido em cada um dos principais temas e iii) o posicionamento dos partidos em relação ao governo e a disciplina partidária observada a partir do levantamento das votações nominais.³

No que tange ao desempenho político-institucional, foram comparadas, quantitativamente, as taxas de sucesso do Executivo frente ao Congresso durante o período de 2011 a 2016, considerando apenas Medidas Provisórias - MPVs, Projeto de Lei com medida de urgência - PL e Projetos de Emenda Constitucional – PECs, abrangendo, neste último, as gestões de Dilma e Temer (Figura 1):

³ O universo dos dados comparados compreendeu as votações nominais das medidas provisórias (MPVs) apresentadas, das propostas de emenda à Constituição (PECs) e dos projetos de lei de iniciativa do Executivo que se encontravam tramitando em regime de urgência, no período de janeiro de 2011 a maio de 2017.

Figura 2 – Taxa de sucesso por ano 2011-2016



Fonte: Moraes, Miranda e Azolin apud Cortez, 2018.

Da figura acima Cortez (2018) percebe que nos anos de 2011 a 2016, exceto no ano de 2014, o Executivo conservou uma taxa de sucesso em aprovações legislativas acima de 70%. No primeiro ano do segundo mandato de Dilma (2015), a taxa de sucesso nas aprovações legislativas teve um alto crescimento atingindo a taxa 29,09 pontos percentuais. A Presidente alcançou nesse ano a segunda maior taxa de sucesso anual de todo o seu período do governo em termos absolutos (85,96% em 2012 e 83,93% em 2015).

Cortez (2018) observa que esse alto crescimento da taxa de sucesso durante o ano de 2015 é um tanto quanto curioso, pois no contexto político-institucional em que essas aprovações legislativas ocorreram a Presidente Dilma contava com uma Câmara dos Deputados com uma composição majoritariamente distante do seu partido, além disso, o Presidente da Casa, Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), havia manifestado, categoricamente, que não iria assumir um compromisso institucional para garantir a governabilidade da presidente.

Com base nas taxas de sucesso obtidas anualmente foram levantadas a taxa de sucesso geral alcançadas em cada governo (Tabela 4).

Tabela 3 – Taxa de sucesso do Poder Executivo por governo

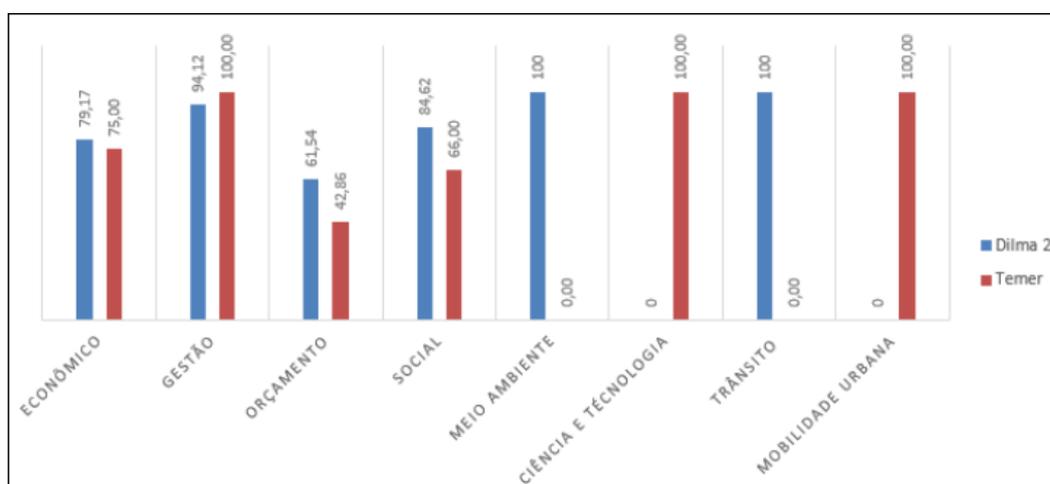
Governo	Taxa
Dilma 1	76,24
Dilma 2	81,43
Temer	77,43

Fonte: Moraes, Miranda e Azolin apud Cortez, 2018.

Embora o período analisado do governo Temer seja muito menor do que dos dois governos Dilma, o que, obviamente, influencia na contagem final dos percentuais, Cortez (2018), levando em consideração apenas tais índices em abstrato, afirma que é difícil sustentar que houve um cenário de ingovernabilidade a partir o critério de desempenho político-institucional de Dilma aqui mostrado, que chegou a alcançar o índice de 81,43% de aprovação legislativa.

Passa-se agora ao segundo critério avaliado por Moraes, Miranda e Azolin (2017 apud CORTEZ, 2018): a agenda temática prioritária dos dois presidentes, que objetiva medir a taxa de sucesso em cada um dos temas principais dos governos. A Figura 2, a seguir, mostra os índices de sucesso das agendas temáticas dos Presidentes Dilma e Temer.

Figura 3 – Taxa de sucesso temática dos governos Dilma II e Temer



Fonte: Moraes, Miranda e Azolin apud Cortez, 2018.

Do estudo desses dados, Moraes, Miranda e Azolin (2017, apud Cortez, 2018) observam que, de maneira geral, os dois governos atingiram um elevado grau de êxito “na imposição de suas agendas prioritárias, sendo a média do mandato Dilma II de 79,86% e do mandato Temer de 70,97%”. Para esses autores, a diferença de

êxito verificada – 8,89% a favor de Dilma – mostra que, mais uma vez, é difícil sustentar que houve um cenário de ingovernabilidade no governo Dilma.

O último critério apresentado por Moraes, Miranda e Azolin (2017, apud CORTEZ) relaciona-se ao posicionamento dos partidos em relação a cada um dos governos (Tabela 5). “A importância de tal análise está no fato de avaliar os esforços institucionais dos governos na imposição de suas agendas prioritárias, isto é, na formulação de políticas públicas” (Moraes, Miranda e Azolin, 2017, p. 7). Para tanto, esses autores verificaram os índices governismo, que considera as votações nominais por partido em todas as propostas legislativas verificadas, com o intuito de mostrar a posição de cada partido em relação ao governo.

Tabela 4: Enquadramento dos partidos em situação, independência e oposição

	Dilma I	Dilma II	Temer
Situação (75-100%)	PT, PCdoB, PROS, PSL, PRB, PTC, PMDB, PTdoB, PRTB, PSD, PSDC, PTB, PTN, PV, PDT, PEN, PHS, PMN, PR, PRP e PP	PT, PCdoB, PDT, PTdoB, PROS, PTN, PHS, PSD, PMDB, PR, PEN, PRTB, PTB, PRB, PP, PSL, PSDC	PSB, PV, PPS, PTN, PSD, PMDB, PR, PEN, PTB, PSDB, PRP, PP, SD, DEM, PSC, PRTB, PRP e PSL
Independente (50-75%)	PSB; PSC	PMB, PV, PMN, PRP, PSB, PSC	--
Oposição (0-50%)	DEM, PPS, PSDB e PSOL	REDE, PSOL, PPS, PSDB, SD, DEM, PTC	PT, PTdoB, PMB, REDE, PDT, PSOL, PCdoB

Fonte: Moraes, Miranda e Azolin apud Cortez, 2018.

Da tabela acima observa-se que no seu primeiro mandato a Presidente Dilma tinha o apoio de 21 legendas e no segundo, o apoio era de 17. Já o governo Temer contava com o apoio de 20 partidos.

Diante da tabela acima, Moraes, Miranda e Azolin (2017, apud Cortez) entendem que, realmente, no seu segundo mandato a Presidente Dilma Rousseff teve que se esforçar mais a fim de garantir governabilidade do que comparado ao seu sucessor Michel Temer, mas, “esse esforço lhe garantiu melhor taxa de desempenho político-institucional”. Esses autores também verificaram que a taxa de disciplina

média dos partidos em relação ao governo Dilma II foi de 87,08%, já a do governo Temer foi de 89,75%. Assim, Cortez (2018, p. 110), observa que:

Embora o Presidente Temer tivesse exercido seu primeiro ano de governo com um pouco mais de tranquilidade em relação à governabilidade do que a Presidente Dilma, a diferença de 2,67 pontos também não é capaz de configurar cenário de ingovernabilidade em desfavor da ex-Presidente.

Moraes, Miranda e Azolin (2017, p. 19) para justificarem a alegada carência de governabilidade de Dilma que legitimou politicamente o seu Impeachment, afirmam que um conjunto de três elementos foram os responsáveis por gerarem “uma sensação de ingovernabilidade e não uma ingovernabilidade de fato”. Sendo eles:

1) produziu-se na Câmara dos Deputados uma agenda não governista, a chamada pauta-bomba⁴; 2) estabeleceu-se confusão entre condições que podem levar à ingovernabilidade como (a) evidências de corrupção; (b) os esforços do governo Dilma para manter a governabilidade (c) incapacidade do governo de resolver problemas de ordem econômica (fiscais e monetários) com ingovernabilidade de fato e 3) construção de um forte discurso afirmando a ingovernabilidade.

Assim, Moraes, Miranda e Azolin (2017, apud Cortez, p.111, 2018) entenderam que a sensação de ingovernabilidade citada durante o governo de Dilma “não decorria de dados concretos que comprovassem uma real dificuldade de diálogo entre Executivo e Legislativo e consequente paralisia decisória, mas sim que esta teria sido induzida ou produzida artificialmente”.

2.2. A GOVERNABILIDADE DO MESSIAS

Jair Messias Bolsonaro foi eleito Presidente em 2018 pelo PSL, um partido, até então, pequeno e de pouca relevância nacional — até as eleições de 2018 tinha apenas um deputado eleito no Congresso Nacional. Sua coligação "Brasil Acima de Tudo, Deus Acima de Todos" teve o apoio do PRTB, partido do vice-presidente Hamilton Mourão, outro partido que, até então, tinha pouca importância na política nacional.

Durante o período de campanha presidencial Bolsonaro tinha como projeto uma política neoliberal e neoconservador, sustentado em um discurso religioso de

⁴ A pauta-bomba eram um conjunto de proposições e recebia esse nome pois caso fosse aprovadas aumentariam os gastos do governo ao mesmo tempo que reduziriam a capacidade de arrecadar do governo, justamente em um momento de crise política e econômica.

defesa dos valores tradicionais da família e propriedade. Durante sua campanha eleitoral levantou a pauta de combate à corrupção e se mostrou contrário ao presidencialismo de coalizão, prática essa que chamava de “velha política”. Nesse sentido, se apresentou como um candidato sem vinculação a grandes coalizões políticas, “um outsider no jogo político dos grandes partidos tradicionais” (DERSCHNER, 2020, p.11), e se comprometeu a governar sozinho como uma medida de combate à corrupção, conforme se observa do seu programa de Governo — O Caminho da prosperidade:

Propomos um governo decente, diferente de tudo aquilo que nos jogou em uma crise ética, moral e fiscal. Um governo sem toma lá dá cá, sem acordos espúrios. Um governo formado por pessoas que tenham compromisso com o Brasil e com os brasileiros. Que atenda aos anseios dos cidadãos e trabalhe pelo que realmente faz a diferença na vida de todos[...].O quadro atual deve ser visto como o resultado da forma pernicioso e corrupta de se fazer política nas últimas décadas, caracterizada pelo loteamento do Estado, o popular —toma lá dá cá (BOLSONARO, 2018, p.2, apud DERSCHNER, 2020, p. 11).

De fato, durante o primeiro ano do seu mandato, Bolsonaro se mostrou resistente as coalizões. Além disso, esse primeiro ano também ficou marcado por constante conflitos do Presidente com outros Poderes, além de escândalos familiares e constantes ameaças de um golpe militar. Por fim, já no final de 2019, Bolsonaro deixa o PSL, fato que acarreta a um racha na legenda entre apoiadores e opositores de Bolsonaro.

Em 2020 Bolsonaro apresenta mudanças na sua gestão e acaba se rendendo aos poucos ao presidencialismo de coalizão. Diante das repercussões negativas da pandemia da Covid-19 que ocasionaram uma crise da governabilidade do chefe do Poder Executivo no Congresso Nacional, além da ameaça continuidade do seu mandato, Bolsonaro viu que o isolamento se apresentava como um risco ao seu governo, e foi assim buscar apoio do chamado “Centrão”.

2.2.1. A DISTRIBUIÇÃO DAS PASTAS MINISTERIAIS DO GOVERNO BOLSONARO

A composição Ministerial do governo de Bolsonaro quando comparada ao governo Dilma e Temer, é a que menos tem relação com o tamanho dos partidos na Câmara dos Deputados, conforme se observa da tabela a seguir:

Tabela 5: Distribuição de ministérios entre os partidos da Câmara dos Deputados na formação do governo Bolsonaro (2019-2021)

	BOLSONARO I (JANEIRO/2019)			BOLSONARO II (AGOSTO/2021)		
	Qtde de pastas	% pastas	% CD	Qtde de pastas	% pastas	% CD
DEM	3	13,6%	5,5%	2	8,7%	5,5%
PSL	3	13,6%	10,3%	1	4,3%	10,3%
MDB	1	4,5%	6,6%			
PP	1	4,5%	8,2%	2	8,7%	8,2%
NOVO	1	4,5%	1,6%			
PATRI	1	4,5%	1,2%	1	4,3%	1,2%
PL				1	4,3%	8,2%
PSD				1	4,3%	6,8%
REPUBLICANOS				1	4,3%	6,0%
NÃO FILIADOS	12	54,5%		14	60,9%	
TOTAL	22	45,5%	33,3%	23	39,1%	46,2%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Portal do Palácio do Planalto e do Portal da Câmara dos Deputados

Da análise da tabela acima observa-se que a coalizão criada no primeiro ano do mandato de Bolsonaro foi composta por 6 partidos. Das 22 pastas, 3 ficaram sobre o comando do PSL, até então partido do presidente, que junto com o PT, detém a maior base parlamentar da Câmara dos Deputados. 2 ficaram sobre a responsabilidade do terceiro maior partido da Câmara, o PP, 3 para o DEM e 1 para o MDB, PP, NOVO e PATRIOTA, sendo que esses últimos partidos possuem baixa representação na Câmara Baixa. As outras 12 pastas foram completadas por ministros sem vínculos partidários. E mesmo aqueles ministros que possuíam filiação com algum partido, alguns desses foram indicados diretamente pelo presidente, sem relação com a composição de forças partidárias no parlamento, a exemplo do ministro Onix Lorenzoni.

O terceiro ano de governo passa a ter 23 Ministérios e as coalizões ficaram a cargo de 7 partidos. Considerando a ruptura com o PSL, esse passa a comandar apenas uma pasta. Sai MDB e NOVO e entra PSD e REPUBLICANOS, sendo que cada um desses partidos ficou responsável por 1 Ministério. Foi entregue 2 pastas para DEM e PP, 1 para PATRIOTA e PL, e ocupou os demais com 14 ministros apartidários.

Diferente de Dilma, em que a representação de assentos da Câmara dos Deputados em seu segundo mandato chegou a 63,9%; e Temer, cuja a representação chegou a 55,9%; Bolsonaro na primeira montagem do seu Ministério se mostrou avesso as coalizões, pois a representação na Câmara alcançou apenas 33,3%. Já em 2021, em meio ao cenário de pandemia e de ameaça a continuação do seu mandato, devido à crise econômica e política – essa última causada principalmente pelo discurso antidemocrático do presidente – o Messias acaba se rendendo, mesmo que aos poucos, ao presidencialismo de coalizão, e a relação com a Câmara Baixa chega aos 46,3%.

2.2.2. PODER DE AGENDA DE BOLSONARO

Para análise dos poderes de agenda do presidente Jair Bolsonaro, foi utilizada a metodologia de pesquisa quantitativa fazendo uso da Taxa de Sucesso, a partir de dados levantados do Portal do Planalto Central e do Portal da Câmara dos Deputados, para poder avaliar o desempenho político-institucional na relação Executivo-Legislativo. Além disso, foi utilizado também a pesquisa produzida Luiz Alberto Gomes Joyce Hellen Luz (2019).

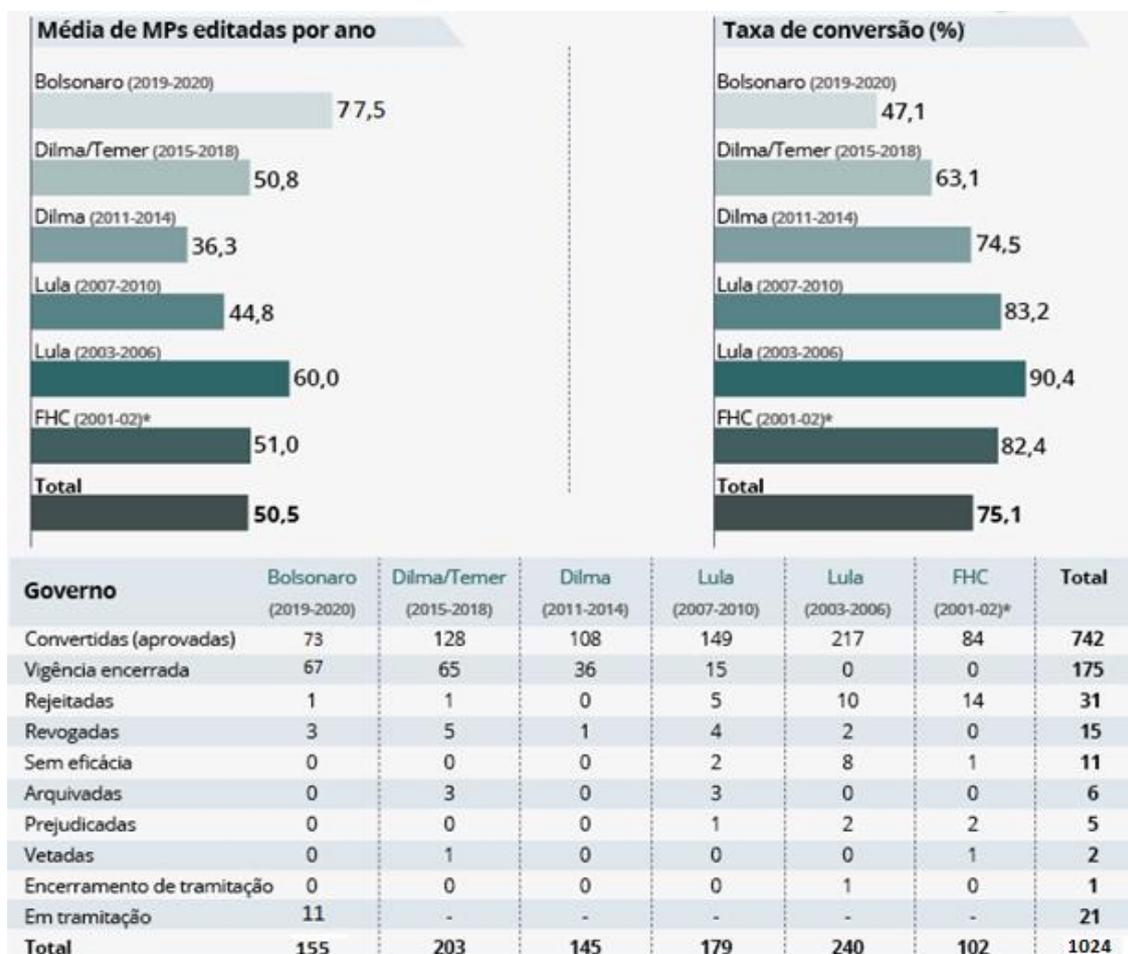
O coeficiente de sucesso das medidas provisórias, foi calculado pelo exame do percentual de medidas provisórias aprovadas em relação ao total de medidas provisórias submetidas à apreciação do Congresso Nacional nos anos de 2019 a 2020, excluídas as MPVs em tramitação. Foi feito ainda um exame comparado, em que foi observado a taxa de conversão das MPVs desde o Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Da análise de tais dados foi observado o comportamento o atual governo do presidente Bolsonaro, que tem se mostrado resiste ao presidencialismo de coalizão, em comparação com outros presidentes que dividiram ministérios com outros partidos (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018, apud GOMES; LUZ, 2019, p.63). A partir desses dados será possível um exame histórico das MPVs e uma comparação empírica com o governo Bolsonaro (GOMES; LUZ, 2019).

Até o dia 31 de dezembro de 2020, o governo de Jair Bolsonaro apresentou, no total, 155 Medidas Provisórias. No ano de 2019 foram editadas, no total, 48 MPVs e 107 só no ano de 2020. Em média, o presidente Jair Bolsonaro foi o que mais editou

medidas provisórias por ano, em comparação com os quatro governos anteriores, conforme podemos observar da figura a seguir:

Figura 4: Média, taxa de conversão e quantidade de Medidas Provisórias editadas nos governos de FHC a Bolsonaro



Fonte: Agência Câmara de Notícias atualizado

De acordo com Gomes e Luz (2019) esse alto número de MPVs de Bolsonaro pode ser justificado pelo fato de ser um governo que possui uma base minoritária e que utiliza do instrumento legislativo mais forte que possui para tentar pautar sua agenda. Porém, esses autores ressaltam que devido ao estado de calamidade pública decretado no país no começo de 2020 em razão da Covid-19, ocasionando diversos problemas de saúde pública e econômica, é justificável que o presidente procure utilizar medidas mais rápidas e dinâmicas, como é o caso da Medida Provisória, para enfrentar esses problemas.

Além disso, dos dados acima pode-se observar que nos dois primeiros anos do seu mandato, o governo do atual presidente possui uma média de 77,5 MPs

editadas por ano. Embora possua um número alto de medidas editadas, o governo Bolsonaro é o que possui a menor taxa de conversão quando comparado aos governos anteriores, chegando a 47,1%. No governo FHC a média anual é de 51 MPs editadas, sendo 82,4% transformadas em lei. Já no mandato de Lula, a média foi de 60 MPs por ano e 90,4% transformadas em lei. No seu segundo governo, 45 MPs por ano, 83,2% convertidas. No primeiro governo Dilma, a média foi de 36 MPs por ano, com 74,5% delas convertidas em lei. E de 2015 e 2018, nos governos Dilma e depois Temer, a média foi de 51 medidas provisórias por ano, e 63% se converteram em lei (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2020).

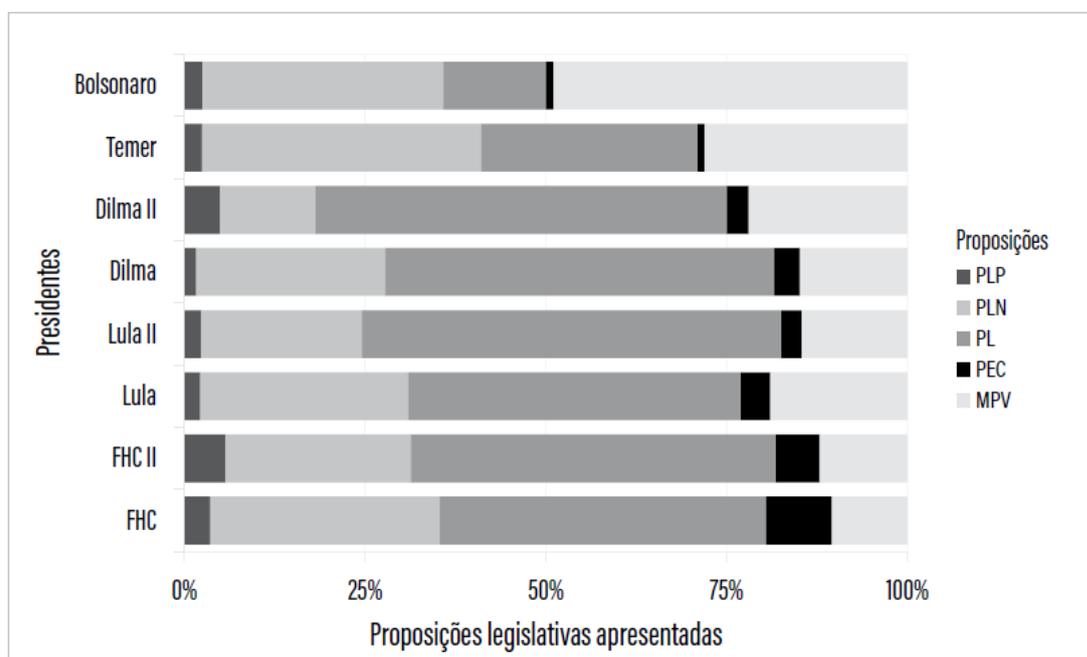
Gomes e Luz (2019, p. 69) em estudo individual das MPVs de Bolsonaro que perderam validade, observam que quase todas nem sequer chegaram a ser discutidas no Congresso no prazo máximo de 120 dias úteis. O que chamou a atenção desses autores foi o fato de que algumas dessas medidas tratam de matérias que, à primeira vista, não teriam motivos para causar grande oposição política, como:

crédito extra para a cidade de Brumadinho (MG) – local onde uma barragem rompeu no início do ano e deixou mais de 200 mortos, a contratação temporária de pessoas para o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) - Medida Provisória nº 874, de 2019, e crédito para refugiados da Venezuela - Medida Provisória nº 912, de 2019.

Ainda de acordo com Gomes e Luz (2019, p. 69), esse fato indica que o problema do governo está relacionado a articulação política e falta de governabilidade - circunstância que prejudica o avanço da agenda da gestão - ou que o Congresso tem trabalhado em sua agenda própria sem contar com a participação da Presidência da República.

Além da comparação do uso de MPVs pelo governo Bolsonaro em relação aos outros governos, Gomes e Luz (2019, p. 69) verificaram também que diferente dos outros presidentes, Bolsonaro fez o uso de mais medidas provisórias do que outras modalidades de projetos para pautar sua agenda desde janeiro de 2019 até outubro de 2020. Esses autores verificaram que em outros governos, nesse mesmo período de mandato, utilizaram outras proposições para tentarem executar suas agendas de governo, conforme se observa da figura 4:

Figura 5: Medidas Provisórias e outras ações legislativas apresentadas de FHC a Bolsonaro (1995-2020)



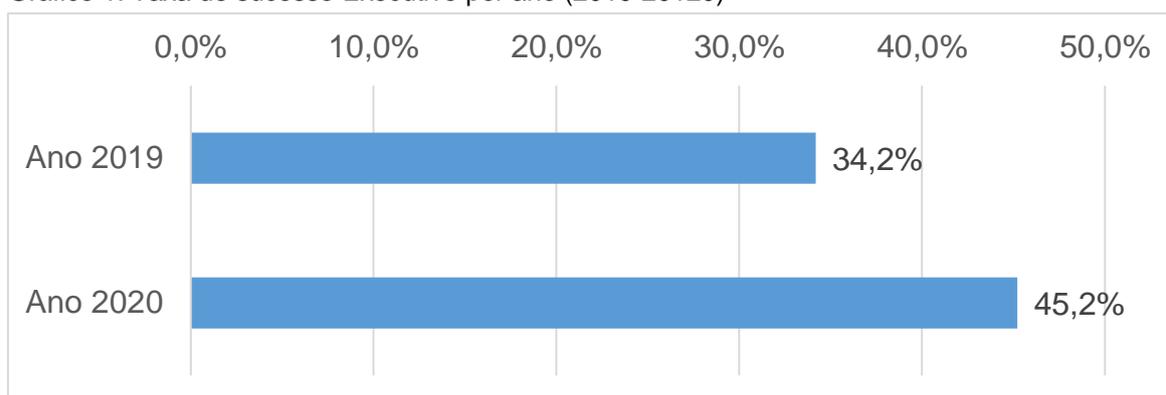
Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap apud Gomes e Luz (2019).

Da figura acima observa-se que a gestão de Bolsonaro utilizou mais MPVs do que Projeto de Lei (PL), sendo o único governo a conseguir esse feito. No total de projetos legislativos do governo até 19 de outubro de 2020, 49% se deu por meio de Medidas Provisórias, dado muito maior ao de todos os outros governos analisados, que preferiram o uso de PLs e, em menor proporção, de Propostas de Emenda Constitucional (PECs) (GOMES; LUZ, 2019).

Essa inclinação ao uso de MPVs por Bolsonaro, além de exibir a tendência do Executivo de utilizar essa proposição para implantar sua agenda, Gomes e Luz (2019, p. 71) acreditam que seja também uma maneira que o governo encontrou para avançar seus projetos, considerando a opção pela não formação de coalizões. Ademais, esses autores acreditam que o baixo índice de PECs e PLs corroboram com a “falta de agenda e política substantiva do Executivo”. O mesmo também acontece nos Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) e Projeto de Lei Complementar (PLP).

Em relação ao desempenho político-institucional da gestão de Bolsonaro, observa-se do gráfico a seguir as taxas de sucesso do Executivo frente ao Congresso, considerando apenas MPVs, PL e PECs durante os anos de 2019 e 2020 (GRÁFICO 1):

Gráfico 1: Taxa de sucesso Executivo por ano (2019-2020)

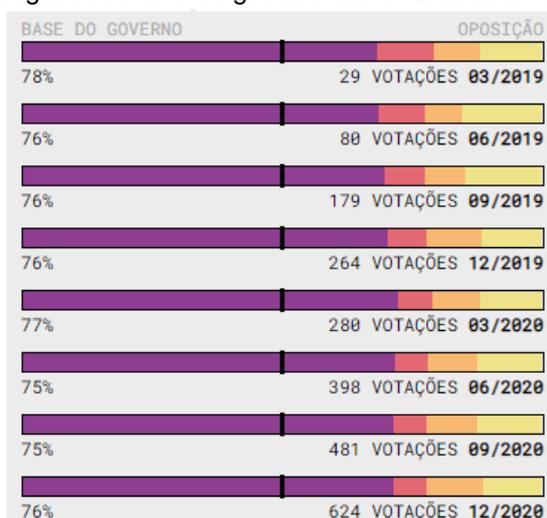


Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP e Portal do Palácio do Planalto

Quando comparado aos governos de Dilma (FIGURA 1), a taxa de sucesso anual do atual governo se mostra muito inferior, principalmente no ano de 2019, em que o Executivo conservou uma taxa de sucesso em aprovações legislativas de apenas 34,2%. Os valores acima são bem menores até mesmo que os anos do segundo mandato de Dilma, em 2015 a taxa de sucesso chegou a 83,93 % e 2016 a 71,43%. Acusada de não ter governabilidade, depois de reeleita, a ex-presidente sofreu *impeachment* no segundo ano do seu mandato. Diante disso, o que pode ser observado que a falta de coalizões pode ter atrapalhado o atual governo a conseguir maiores índices de sucesso.

Contudo, se a ausência de coalizões tem mostrado um obstáculo para o Executivo avançar com sua agenda, Bolsonaro tem a seu favor a fidelidade dos parlamentares que apoiam o seu governo até 2020. É o que mostra a figura 5.

Figura 6: Índice de governismo de Bolsonaro na Câmara dos Deputados 2019-2020



Fonte: Congresso em Foco

O índice de governismo é calculado a partir das votações do parlamentar que seguiram ou não a orientação do líder do governo. Dos 24 partidos que hoje têm representação na Câmara Baixa, 12 são aliados a Bolsonaro. Os congressistas dessas legendas seguiram a orientação do líder do governo em 90% das votações nominais da Casa (FREY, 2020). Dessa forma, o presidente tem na Câmara 318 parlamentares filiados a partidos muito próximos de seu governo, sendo eles: PSL, Patriota, DEM, PSC, Novo, PSDB, MDB, PP, Republicanos, PL, PSD e PTB (FREY, 2020). Até mesmo depois da ruptura com PSL, esse partido continuou a ter a maior taxa de alinhamento com Bolsonaro, chegando a 96% em dezembro de 2020.

Segundo com levantamento feito pelo jornal *O Estado de S. Paulo* Durante o 1º mandato de Dilma, o Congresso votou de acordo com as orientações do governo 75% das vezes, no seu segundo mandato o índice chegou a 65% e no governo de Temer a taxa de governismo atingiu a faixa de 76%.

Esses altos índices de governismo na gestão de Bolsonaro podem ser explicados pelo sincronismo ideológico dos congressistas com o presidente, principalmente pelas chamadas bancadas “evangélicas”, “ruralista” e “da bala”. Nesse contexto, Santos (1997 apud SOUSA, 2019, p. 31) observa que a decisão dos congressistas em envolver-se nas coalizões de apoio presidencial não depende somente do grau de concordância com o programa governamental, mas também a distribuição de cargos políticos, através da cooperação entre executivo-legislativo. Nesse sentido, Fabiano Santos (1997 apud SOUSA, 2019, p. 31) defende:

A coalizão por similitude ideológica só se sustenta enquanto o tamanho do grupo que concorda em todas as propostas de políticas for suficientemente grande para garantir vitórias parlamentares sistemáticas (Leiserson, 1970). Dado o multipartidarismo, é irreal supor que uma coalizão possa se sustentar única e exclusivamente com base na afinidade programática. A coalizão por desejo de controlar cargos, por sua feita, mantém-se até o momento em que o valor dos postos obtidos pela participação na coalizão presidencial for igual ou superior ao valor esperado pela obtenção de cargos que derivam da adesão a outras coalizões potenciais.

Assim, Sousa (2019, p.31) afirma que a “similitude ideológica combinada com a patronagem é a melhor estratégia para que o presidente da República forme sua base de sustentação parlamentar”. A partir dessa afirmação pode-se compreender o porquê de que mesmo que Bolsonaro tenha um índice de governismo elevado, ele ainda tenha uma taxa de sucesso de proposições convertidas em normas jurídicas baixo, considerando que a “utilização estratégica da patronagem é

necessária para complementar a insuficiência ideológica do governo, de forma a garantir governabilidade ao executivo”.

3. É HORA DE ALTERAR O SISTEMA?

Diante de tudo o que foi exposto, verifica-se que a combinação do presidencialismo, do sistema multipartidário fragmentado e do sistema proporcional por meio de lista aberta podem levar a uma instabilidade e até mesmo a uma paralisia decisória, tanto do Executivo, como do Legislativo. Desse modo, o presidencialismo de coalizão desenvolveu meios para evitar essa paralisia, afim de garantir maior governabilidade.

Porém, tem se tornado comum a ideia de que o presidencialismo de coalizão é responsável por todas as mazelas do sistema político brasileiro como a corrupção, o tomalá-dá-cá, a cooptação, o clientelismo endêmico, etc. Não é. De acordo com Abranches (2018, p. 6), esses males são formas ilegítimas de construir alianças. Contudo, as coalizões podem ser construídas através de meios “legítimos de negociação de programas e valores, livrando o presidencialismo de coalizão de tais vícios”. Assim, “o presidencialismo de coalização não necessariamente é um sistema que conduz à inoperância do governo” (SOUSA, 2019, p.36). A crise política do país está mais relacionada a sociedade corrupta que acaba por refletir nos seus representantes, do que ao sistema em si.

Como qualquer outro sistema, o presidencialismo de coalizão possui pontos negativos e positivos. Desde o artigo publicado em 1988 por Abranches, passou a existir um rico debate acadêmico sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro. Há aqueles que avaliam que esse sistema de governo é instável e propulsor de crises políticas (JOSÉ ÁLVARO MOISÉS, apud GUIMARÃES, 2020, p. 184).

Porém, há aqueles que consideram que o presidencialismo de coalizão reinventado em 1988 não é a raiz de todos os males. Não seria ele o fator da instabilidade institucional, pelo contrário, teria sido essa engenharia institucional que propiciou o funcionamento do processo decisório do Estado brasileiro nas últimas três décadas (GUIMARÃES, 2020.)

Um dos pontos positivos é a pluralidade de partidos políticos que se traduz em uma variedade de ideologias e categorias no Congresso, e que leva a debates que dificultam a obtenção de maioria pelo governo, não sendo possível a aprovação de qualquer matéria pautada pelo presidente (SOUSA, 2019). Essa é característica democrática do sistema.

A própria coalizão pode ser vista como um ponto positivo, pois o Executivo necessita de uma coalizão cada vez maior para ter governabilidade, o que acaba por incluir vários outros interesses, além dos dele, nos acordos a serem formados. Santos (apud SOUSA, 2019, p. 35) ao defender o presidencialismo de coalizão afirma que esse modelo “torna a política mais democrática, maximizando a representatividade”. Além disso, Santos (2002, apud SOUSA, 2019, p. 37) acredita que a separação de poderes juntamente com o pluripartidarismo, “admitido pelo sistema proporcional, expõe o Presidente da República a uma negociação permanente, já que o objetivo é que a agenda de governo seja aprovada”.

Corroborando com o que foi dito, Sergio Abranches (2018) afirma que o presidencialismo de coalizão, como qualquer outro regime, possui falhas estruturais. Para ele há muito tempo o modelo político brasileiro tem falhas em vários pontos. O sistema representativo parou de funcionar, não só aqui, mas em todas as outras democracias.

Dessa forma, Abranches (2018, p. 9) acredita que “nenhum sistema político permanece legítimo e funciona bem sem canais adequados para formação e ascensão de novas lideranças políticas e sem ampla representação, que alcance a todos os segmentos da sociedade”. Atualmente no Brasil boa parte da população não se vê representada, pois “as barreiras à entrada de novas lideranças, os mecanismos de manutenção do status quo, a estreiteza e o clientelismo dos partidos”. Assim, esses eleitores sem representantes passam a ser alvos fáceis de “aventureiros e de vendilhões de promessas vãs, são vulneráveis à mentira eleitoral, ao marketing vazio, ou se alienam”, conforme aconteceu nas últimas eleições de 2018.

Nesse contexto, Sousa (2019), acredita que a alteração no sistema de governo não é a alternativa mais lógica para sanar os problemas que o presidencialismo de coalizão possui. Ele acredita que seja necessário apenas reformas em determinados pontos do sistema, tais como:

implementação do *compliance* interno nos partidos políticos, de modo a melhorar os índices de fragmentação partidária; a implementação do sistema distrital misto, com inspiração no sistema implementado na Alemanha, cuja finalidade é melhorar a identificação dos eleitores com os partidos políticos; e a instituição do *recall*, destinada à hipótese de interrupção do mandato do presidente da República quando não se estiver diante de crimes comuns ou de responsabilidade, mas da perda de representatividade e de apoio popular. (SOUSA, 2019, p. 127).

A implementação do *compliance* interno nos partidos políticos visa mitigar o problema de confiança dessas legendas no Brasil, causado, principalmente, pelo contexto de corrupção endêmica presente nesses partidos. Os programas de *compliance* estão relacionados à questão da governança corporativa, no qual o objetivo é “criar um conjunto de medidas no direcionamento de estabelecer marcos regulatórios dentro do segmento das relações empresariais” (CRUZ, 2018 apud SOUSA, 2019, p. 68). Esses programas possuem “como um de seus propósitos à implementação de normas internas, inclusive éticas, no qual seu reflexo ajudará a evitar práticas ilegais e normatizar a forma de relacionar com os clientes e fornecedores” (CRUZ, 2018 apud SOUSA, 2019, p. 68). Desse modo, os programas de *compliance* objetivam “construir um ambiente propício para as boas práticas tanto internamente como perante terceiros” (CRUZ, 2018 apud SOUSA, 2019, p. 68).

Diante disso, Sousa (2019) cita que foi apresentado o projeto de lei nº 429/2017, que prevê a necessidade de que o estatuto dos partidos políticos preveja a existência de programa de integridade. Para esse autor a implementação de um programa de *compliance* interno nos partidos políticos irá reduzir os índices de fragmentação partidária, e ainda, será um ótimo instrumento de combate à corrupção. Além disso, seria necessário também a implementação de um mecanismo de fiscalização para garantir que essa norma seja cumprida, já que não basta apenas a criação da lei, é preciso que haja um instrumento que garanta a aplicação dessa norma, senão seria só mais uma lei entre tantas outras que não são respeitadas.

Já implementação do sistema distrital misto funciona da seguinte forma:

os eleitores dispõem de dois votos: o primeiro é concedido ao candidato distrital (sistema majoritário, voto pessoal) e o segundo à lista partidária (sistema proporcional, voto na legenda). Além de assegurar representação aos partidos que obtenham número suficiente de votos para ultrapassar a cláusula de barreira, essa sistemática possibilita a sobrevivência de pequenos partidos. O primeiro voto é dado ao candidato de preferência do eleitor e, caso esse não tenha condições de ganhar as eleições, o voto é utilizado para que determinado candidato não logre êxito no distrito. Já o segundo voto é dado ao partido de preferência do eleitor, ainda que ele não esteja entre os dois maiores (SOUSA, 2019, p. 124).

Uma reforma política no sistema eleitoral é necessária para aumentar a representatividade dos parlamentares, para reforçar a relação entre os eleitores e seus representantes, além de baratear os custos das eleições e facilitar a governabilidade.

O Ministro do Supremo Tribunal e também, atual Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Luís Roberto Barroso (2020, p. 145), também defende a implementação desse sistema distrital misto no Brasil, e afirma que tal modelo apresenta as seguintes vantagens:

a) evita a “paroquialização” das eleições (afasta-se os riscos de cada parlamentar cuidar apenas dos interesses do seu distrito); b) assegura a representação proporcional partidária das minorias políticas; [...] d) fortalece o caráter unitário de representação dos partidos políticos.

E a última sugestão apresentada por Sousa (2019) como uma alternativa ao processo de *impeachment*, é a implementação do *recall*. Esse instituto trata-se de “um mecanismo onde certo número de cidadãos formula, por meio de petição assinada (*notice of intent to recall petition*), dirigida ao governante que decaiu da confiança popular, solicitando sua substituição ou para que se demita do cargo” (RAMOS, 2018, apud SOUSA, 2019, p. 116). De acordo com Sousa (2019) o *recall* aproxima os eleitores e a esfera política, considerando que os cidadãos passam a “ter maior controle sobre seu representante, e este sinta-se obrigado a agir com maior responsabilidade durante seu mandato, sob pena de perda de seu cargo político” (PIRES, 2017 apud SOUSA, 2019).

De acordo com Humberto (2017), atualmente, o *recall* político é adotado nos Estados Unidos, porém não em âmbito federal. Além desse país, diversas outras nações também adotam esse instituto como medida no combate à incompetência e a corrupção político, a exemplo da Alemanha, Suíça, Venezuela e Argentina.

Da mesma forma que o povo elege seus representantes, caberia a ele também a decisão unilateral de os retirar caso não haja satisfação dos nacionais quanto à representatividade política do eleito, considerando que o povo é o verdadeiro detentor do poder, conforme preceitua a Magna Carta de 1988 em seu artigo 1º, parágrafo único. Ademais, o *recall* político pode ser visto com um mecanismo necessário para dar ao povo a capacidade de mudança daqueles que elegendem, de modo a conduzir uma melhor gestão na política, fazendo que os representantes observem não só o respeito e probidade às leis, mas também em relação à população.

Além do fato de que uma alteração do sistema não seria a melhor solução, o presidencialismo de coalizão não é de todo falho, pois proporcionou boas políticas públicas como o fim da hiperinflação, com o Plano Real; e a redução da pobreza e

desigualdade, com as políticas de transferência de renda aos mais pobres, do Bolsa Escola ao Bolsa Família. Mas de outro lado, também ocasionou grandes déficits que impedem o progresso do país (ABRANCHES, 2018).

Na visão desse autor qualquer que fosse o sistema de governo adotado as coalizões estariam atreladas ao sistema, seja ele presidencialista ou parlamentarista, pois “a política republicana brasileira sempre foi plural, fragmentada, cheia de facções”. Pensar que a substituição do presidencialismo de coalizão por qualquer outro modelo seria a solução para os problemas do país é uma ilusão que pode ter consequências contrárias.

Por fim, Sergio Abranches (2018) acredita que para esse modelo ser redesenhado é preciso ter cautela e uma avaliação criteriosa. Não existem modelos políticos acabados. “A democracia não é um ponto de chegada, é um processo, um alvo móvel”. Sempre necessitará de revisões, pois nenhum regime político garante à democracia plena.

CONCLUSÃO

O objetivo principal da presente pesquisa foi explicar o funcionamento do presidencialismo de coalizão, especialmente quanto à sua eficiência frente a governabilidade do Presidente da República, a partir da análise do desempenho das relações entre Executivo e Legislativo durante os Governos Dilma, Temer e Bolsonaro. Adicionalmente, foi avaliado se o atual sistema de governo é o responsável pelas atuais crises políticas e econômicas do país, e ao final foi constatado sobre a real necessidade de mudança no sistema, ou se apenas alterações pontuais seriam suficientes para atenuar as crises institucionais que o Brasil passa. Para tanto, foi utilizada como método de estudo a pesquisa bibliográfica de pesquisadores sobre o tema, além da análise de dados de órgãos oficiais, como o portal da Câmara dos Deputados e do Palácio do Planalto.

Em relação ao modo como o Constituinte de 1988 estabeleceu o arranjo institucional dos Poderes Legislativos e Executivo, a partir do estudo feito, foi observado que o Constituinte ao mesmo tempo que elevou os poderes do Presidente da República, também aprimorou e inovou nos instrumentos para fiscalização e controle exercidos pelo Poder Legislativo diante do Poder Executivo, e dessa forma, estabeleceu uma grande interdependência entre esses Poderes, o que acabou por deixar mais complexas e necessárias as formações de coalizões entre o Executivo e Legislativo.

O conceito de presidencialismo de coalizão apareceu pela primeira vez no período da Constituinte de 1987-1988, em artigo publicado pelo sociólogo Sérgio Henrique Abranches. Esse autor constatou que engenharia institucional da política brasileira trouxe um quadro de fragmentação partidária, somado a isso, o fato do sistema de votação ser proporcional por meio de lista aberta, mais a questão do país possuir um eleitorado diverso e desigual, o resultado foi um Parlamento mais fragmentado e heterogêneo, e assim, dificilmente o Presidente conseguiria uma maioria no Congresso, necessitando assim, de composição do Poder Executivo com base em grandes coalizões de sustentação político-parlamentar. A esse arranjo é que Sergio Abranches chamou de presidencialismo de coalizão.

A partir desse desenho estabelecido pelo Constituinte de 1988, o presidente precisa costurar uma ampla maioria para conseguir apoio de outras

agregações para evitar a paralisia decisória, que culminaria até mesmo a uma ingovernabilidade. Para assegurar sua governabilidade, então, o Presidente da República busca implementar sua agenda por meio de estratégias como a patronagem e o do poder de agenda.

No que tange o processo de impedimento da presidente Dilma, em relação ao componente político que teve como um dos argumentos a falta de governabilidade de Rousseff, infere-se que o arranjo institucional do presidencialismo de coalizão se mostrou eficiente para garantir a governabilidade durante os governos Dilma e que não houve carência de governabilidade no seu segundo mandato. Para essa conclusão foi levado em consideração a distribuição de ministérios entre os partidos da Câmara dos Deputados nos governos de Dilma, que na gestão do segundo mandato de Rousseff as coalizões desse governo totalizaram 43,3% dos assentos da Câmara Baixa. E também a taxa de sucesso do Poder Executivo, que no governo Dilma 2 (período do seu processo de *impeachment*) o índice chegou a 81,43%. E a posição dos partidos em relação a esse governo, no qual a taxa de disciplina média dos partidos em relação ao governo Dilma II foi de 87,08%.

Desses dados, os autores Moraes, Miranda e Azolin (2017, apud Cortez, p.111, 2018) concluíram que sensação de ingovernabilidade citada durante o governo Dilma “não decorria de dados concretos que comprovassem uma real dificuldade de diálogo entre Executivo e Legislativo e consequente paralisia decisória, mas sim que esta teria sido induzida ou produzida artificialmente”.

Já o governo do presidente Temer, observa-se da análise dos dados aqui apresentados, que esse se mostrou adepto as coalizões, conseguindo garantir a governabilidade na sua gestão, tendo os seguintes índices: na distribuição de ministérios entre os partidos da Câmara dos Deputados as coalizões chegaram a 55,9% das cadeiras da Câmara Baixa. A taxa de sucesso do Poder Executivo foi de 77,43% (menor até mesmo que o período do mandato de Dilma). Já a posição dos partidos no governo do presidente substituto, a taxa de disciplina média do foi de 89,75%.

Em relação ao governo de Bolsonaro foi observado que esse se mostrou resistente as estratégias das coalizões, porém, diante das repercussões negativas perante a condução da crise causada pela pandemia da Covid-19, que culminou a uma crise da governabilidade, além da ameaça continuidade do seu mandato, o

Messias percebeu que o isolamento se apresentava como um risco ao seu governo, e assim acabou por se aproximar do chamado “Centrão”.

Assim, foi percebido que na primeira composição do Ministério do governo Bolsonaro em 2019, esse realmente se provou contrário as coalizões, e a distribuição das pastas ministeriais entre partidos da Câmara dos Deputados correspondeu a apenas 33,3% dos assentos dessa Casa. Porém, como já dito anteriormente, diante da crise institucional, o atual presidente em 2020, depois de várias mudanças, chega a uma composição ministerial com uma coalizão que representa 46,2% dos assentos da Câmara dos Deputados. Já taxa de sucesso do Executivo nessa gestão, durante o ano de 2019 chegou a 34,2% e em 2020 a 45,2%, índices esses muito menores do que os governos Dilma e Temer. Porém, a gestão de Bolsonaro não chega a culminar em um imobilismo político, pois esse possui altos índices de governismo, chegando até mesmo a 78%.

Desses dados conclui-se que em um primeiro momento o Messias teve resistência as estratégias do presidencialismo de coalizão, porém diante de um cenário de crises, levando até mesmo a uma crise de governabilidade na sua gestão, o atual presidente acabou aderindo as coalizões.

Por fim, diante de tudo o que foi apresentado, foi concluído que os problemas no presidencialismo de coalização são fruto da combinação, principalmente, do sistema multipartidário fragmentado e do sistema proporcional por meio de lista aberta, e não necessariamente do sistema de governo adotado. Sendo assim, Sousa (2019, p.126) identifica “somente a necessidade de reformas pontuais, não sendo a alteração do sistema de governo a melhor”.

O presidencialismo de coalizão não é responsável por conduzir a ingovernabilidade, pelo contrário, esse modelo é que vem garantindo a governabilidade dos Presidentes. A mudança no sistema de governo não seria a solução para os problemas do país, pois qualquer sistema que fosse adotado as coalizões estariam atreladas ao sistema, seja ele presidencialista ou parlamentarista.

REFERÊNCIAS

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

_____. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. – 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

_____. Sem data vênua: um olhar sobre o Brasil e o mundo. – 1. Ed. – Rio de Janeiro: História Real, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 ago. 2021.

BORGES, J. da S.; TOLENTINO BARBOSA, S. C. Ministérios como 'barganha': coalizão de governo e organização do Poder Executivo. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 70, n. 2, p. 267 - 296, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i2.3365. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3365>. Acesso em: 12 ago. 2021.

CINTRA, Antonio Octávio. O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

CORTEZ, Maysa Cortez. Governabilidade e presidencialismo de coalizão: o desempenho das alianças partidárias no governo Dilma. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós Graduação em Direito, Fortaleza, 2018. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/32381/1/2018_dis_mccortez.pdf. Acesso em: 06 ago. 2021.

DERSCHNER, Francine. Medidas Provisórias e Políticas Públicas no Governo Bolsonaro. São Paulo, 2020. TCC (Pós-graduação em Gestão Pública) – Insper, 2020. Disponível em: <http://dspace.insper.edu.br/xmlui/bitstream/handle/11224/2635/Francine%20Derschner%20%20%20Trabalho.pdf?sequence=1>. Acesso em: 06 ago. 2021.

FREY, João. Exclusivo: os 12 partidos que formam a base fiel do governo na Câmara. Congresso em Foco, Brasília, 30, setembro, 2020. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/exclusivo-os-12-partidos-que-formam-a-base-fiel-do-governo-na-camara/>. Acesso em: 01 set. 2021.

GOMES, Luiz Alberto; LUZ, Joyce Hellen. A Governabilidade de um Presidencialismo sem Coalizão: um Estudo das Medidas Provisórias do Presidente Jair Bolsonaro. *Rev. Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 55-78, jul./dez. 2019

Guimarães, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

HUMBERTO, Welton Lucas. Recall Político: Instituto de revogação de mandatos, condições e possibilidades de inserção no âmbito da Constituição Federal de 1988. São Paulo. *Rev. Âmbito Jurídico* nº 158 – Ano XX – Abril/2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/recall-politico-instituto-de-revogacao-de-mandatos-condicoes-e-possibilidades-de-insercao-no-ambito-da-constituicao-federal-de-1988/>. Acesso em: 05 nov. 2021.

MORAES, Luiz Fernando Nunes; MIRANDA, Diogo Tavares; AZOLIN, Audren. Presidencialismo de coalizão e governabilidade: avaliação do desempenho político-institucional dos governos Dilma Rousseff e Michel Temer na imposição de suas agendas prioritárias no período 2011-2017. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. Anais... Montevideu: ALACIP, 2017.

NIPE CEBRAP (2021). Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. Disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br>. Acesso em: 17 set. 2021.

SOUSA, Geovanne Soares Amorim de. *Presidencialismo de coalizão: caminhos para o aperfeiçoamento do sistema*. Brasília, 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – IDP, 2020. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2988/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_%20%20GEOVANNE%20SOARES%20AMORIM%20DE%20SOUSA_MESTRADO%20EM%20DIREITO_2020.pdf. Acesso em: 06 ago. 2021.

PEREIRA, Celina. *Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23942/1/2017_CelinaPereira.pdf. Acesso em: 06 ago. 2021.