

A Governabilidade de um Presidencialismo sem Coalizão: um Estudo das Medidas Provisórias do Presidente Jair Bolsonaro

Luiz Alberto Gomes¹
Joyce Hellen Luz²

Resumo

O objetivo deste artigo é entender se o governo de Jair Bolsonaro vem garantindo governabilidade mesmo sem adotar o presidencialismo de coalizão. Para isso, foram analisadas aqui as Medidas Provisórias promulgadas em um ano e dez meses de mandato e as dinâmicas com o Legislativo para que as medidas virassem ou não normas jurídicas. A pesquisa também faz uma comparação histórica com outros presidentes. Os resultados mostram que o novo governo tem conseguido avançar parte das Medidas Provisórias, mas com taxas e números, quase sempre, inferiores ao de todos os outros presidentes, que optaram sempre por formar uma coalizão de governo. A conclusão é que a opção de Bolsonaro por governar sem dar muito espaço para outros partidos no governo tem impactado, até agora, na capacidade do Executivo de avançar sua agenda. Além disso, um governo com uma agenda e uma articulação frágil tem levado o Congresso a adotar um protagonismo inédito na redemocratização, que merece ser estudado pela ótica da governabilidade deste poder.

Palavras-chave: Governabilidade; Coalizão; Medidas Provisórias; Governo Bolsonaro.

1 Luiz Alberto Gomes é jornalista com pós-graduação em Ciência Política pela FESP (*Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo*) e trabalha atualmente no portal UOL. E-mail: luizfrac@hotmail.com

2 Joyce Luz é doutoranda pelo *Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo*, pesquisadora do *Núcleo de Instituições Políticas e Eleições* (NIPE) do Cebrap e pesquisadora do *Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais* (NECI) da USP. E-mail: joheluz@gmail.com

Introdução

“Me acusam muitas vezes de não ter governabilidade. Eu pergunto: o que é governabilidade? Nós mudamos o jeito de conduzir os destinos do Brasil. Hoje, cinco meses depois, eu sinto que a maioria dos parlamentares entendeu o que está acontecendo. Muitos apoiam a pauta do governo. E esse apoio está vindo por amor à pátria, por assim dizer. A gente não pode continuar fazendo a política como era até pouco tempo atrás.”

Bolsonaro, Jair M. “Não vou resolver na raça”.

(Revista Veja, ed. 2637. 5 de junho de 2019)

A formação de coalizões é entendida como fator central para a governabilidade no sistema presidencialista brasileiro desde a Constituição de 1988. Com regras eleitorais que favorecem o multipartidarismo e a fragmentação partidária no interior do Legislativo, bem como com um sistema político que centraliza nas mãos de líderes partidários importantes poderes decisórios, os presidentes brasileiros eleitos desde 1988 nunca conseguiram, sozinhos, conquistar a maioria das cadeiras no interior do Legislativo. Por este motivo, sempre recorreram à formação de coalizões de governo para garantir a maioria de apoio necessária para aprovação de projetos e de uma agenda de políticas para o país.

Convidando a outros partidos para integrarem o governo, ou seja, distribuindo pastas ministeriais, é que, por exemplo, todos os presidentes brasileiros desde 1988 até 2018 conseguiram garantir a governabilidade, traduzida em taxas médias de sucesso e de dominância na aprovação de políticas de 77,3% e de 83,5%, respectivamente (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018).

Em meio à conjuntura de alta reprovação da classe política e desgaste dos principais partidos brasileiros, o presidencialismo de coalizão foi amplamente atacado por Jair Bolsonaro –antes PSL (Partido Social Liberal), agora sem partido – no período pré-eleitoral, durante a campanha e após assumir a Presidência da República. Mantendo sua promessa, o novo presidente optou por não formar uma coalizão de governo com outros partidos e montou um governo sem indicação de

outras siglas³, apesar do seu então partido, o PSL, contar com menos de 15%⁴ das cadeiras na Câmara e no Senado.

Isto posto, o objetivo central deste artigo é entender de que forma a não adoção do presidencialismo de coalizão – fato inédito desde o fim da última ditadura que o país enfrentou – e a aposta em acordos individuais ou realizados de outras formas atrapalham ou não a aprovação de projetos e de uma agenda de políticas do governo do presidente Jair Bolsonaro. Em termos mais claros a pergunta que será aqui respondida é a seguinte: o presidente Jair Bolsonaro tem garantido a governabilidade sem a formação de coalizões de governo?

Uma das alternativas que o presidente detém em mãos para garantir a aprovação de políticas sem a necessidade prévia de construir uma maioria de apoio no interior do Legislativo é fazer o uso de sua força, capacidade, prerrogativa e poderes legislativos (SHUGART; CAREY, 1992). No caso do sistema político brasileiro, as chamadas Medidas Provisórias (MPVs) seriam o instrumento que representaria a expressão da principal força legislativa do presidente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) e, portanto, a alternativa para a aprovação de suas políticas.

Mas por mais que as medidas provisórias representem um grande poder legislador do presidente, uma vez que alteram o *status quo* assim que oficializadas (CUNHA, 2014), elas ainda obrigam que a presidência mantenha uma boa relação com o Legislativo e pense em propostas que atendam interesses da maioria na Câmara e no Senado. Isso porque, as MPVs não representam agendas onde os dois poderes estarão necessariamente em lados opostos. O poder de lei se perde em caso da não aprovação nas duas casas⁵ do Congresso brasileiro em até no máximo 120 dias úteis. E a não aprovação tem consequências.

Enquanto para o presidente a não aprovação de uma MPV é ruim porque representa uma derrota definitiva, tal resultado também se mostra negativo para o Legislativo, uma vez que recairá sobre ele os custos de aprovar ou não uma mudança. Como as MPVs são emitidas com força de lei, no momento da decisão pela sua aprovação ou não, o *status quo* da política já não é mais o mesmo do momento da apresentação da medida. Logo, o Legislativo precisa arcar com o custo de ser o responsável por, mais uma vez, alterar a política (OLIVEIRA, 2009).

3 Informações adquiridas no Banco de Dados do Legislativo do Cebrap.

4 Até o dia 30/10/2019 o PSL possuía 53 Deputados Federais, ou seja, 10,3% das cadeiras no interior da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-atual>).

5 As duas casas legislativas são a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

A relevância das Medidas Provisórias para o Poder Executivo, como era de se esperar, também não passou despercebido pelo debate político de figuras proeminentes do atual cenário. Com um presidencialismo sem coalizão, as MPVs passaram a ser vistas como uma ferramenta ainda mais valiosa para o governo do presidente Jair Bolsonaro. Tão valiosas que houve a retomada de uma série de debates no interior do Legislativo sobre se esse poder deveria ou não ser limitado. Câmara e Senado debateram, ainda em 2019, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 70/11⁶, que pretendia disciplinar melhor o tempo que uma MPV deve passar em discussão em sua comissão mista e nas duas Casas. Esta alteração, que acabou sendo barrada no interior do Legislativo, poderia representar uma força política maior para o Legislativo, uma vez que toda medida perderia sua validade caso não fosse aprovada na data estipulada em cada fase de tramitação.

Diante do cenário de um governo sem coalizão, mas com a figura de um presidente com fortes poderes legislativos, cabe aqui, portanto, os seguintes questionamentos: o número de Medidas Provisórias apresentadas pelo atual presidente Jair Bolsonaro é superior ao número de MPVs apresentadas por outros presidentes brasileiros, desde 1988? Essas MPVs foram mais aprovadas ou rejeitadas em relação à média do histórico dos demais presidentes? O Legislativo tentou participar mais desse processo, alterando as MPVs? Enfim, qual a dinâmica das Medidas Provisórias editadas pelo presidente Jair Bolsonaro em quase dois anos de governo e no que elas se assemelham ou destoam do que os outros presidentes brasileiros também já realizaram com tais medidas pelo mesmo período?

Com vistas a responder a esses questionamentos, o artigo levará em conta a análise das Medidas Provisórias editadas pelo governo Bolsonaro até 19 de outubro de 2020, quando a atual gestão já estava próxima da sua primeira metade. Para comparação com outros governos serão selecionados dados de MPVs apresentadas no mesmo período - por todos os outros presidentes da República desde o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira).

Adiante, além desta introdução, o artigo apresentará uma revisão da literatura sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil. Após o referencial teórico, o artigo apresentará os dados coletados, uma descrição dessas informações e a metodologia aplicada na pesquisa. Também serão relatados os resultados

6 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=516111>

encontrados com este estudo sobre as Medidas Provisórias no governo Bolsonaro e a comparação com a governabilidade apresentada pelos presidentes anteriores.

O artigo finaliza com uma conclusão sobre o presidencialismo de coalizão e a sua não aplicação no início do novo governo e as questões que continuarão em aberto para novas pesquisas no futuro sobre o tema, como, por exemplo, um maior poder de agenda do Legislativo e a governabilidade da ótica deste poder, pouco priorizada nos estudos da ciência política brasileira.

Governabilidade no Brasil pós-88

Todo governo democrático necessita de uma maioria de apoio sólida para colocar sua agenda de políticas em prática. Com o país retornando à democracia e optando por um conjunto de características institucionais tais como: um sistema presidencialista, uma estrutura federalista, um sistema multipartidário e um sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta, não foi sem demora que os estudiosos da década de 90 começaram a se perguntar como o presidente brasileiro poderia reunir em torno de si uma maioria sólida de apoio estável no interior do Legislativo, dado esse conjunto de características institucionais. A resposta encontrada por tais analistas, em um primeiro momento, foi a de que o Brasil seria ingovernável e sofreria de paralisia decisória (AMES, 2003; LAMOUNIER, 1994; LINZ; STEPAN, 1996; MAINWARING, 1993).

Para esta linha de pesquisa, as características adotadas pelo nosso sistema político e eleitoral incentivavam os legisladores a priorizarem medidas personalistas e de interesse local dos seus eleitores. Nesse cenário, os partidos políticos pouco poderiam fazer para mudar tal comportamento. Já o presidente, eleito por um público nacional, teria uma agenda mais ampla, mas não reuniria condições políticas para implementar as medidas de interesse coletivo. Ou seja, Executivo e Legislativo estariam de lados opostos e não existiriam, sob tais regras institucionais, os incentivos necessários para que os dois poderes trabalhassem juntos de forma democrática e coesa.

Com uma visão menos pessimista, outros cientistas políticos apontaram ainda que seria possível o Executivo formar uma maioria parlamentar mesmo sob a égide do presidencialismo e nas características específicas do Brasil (ABRANCHES, 1998; NETO, 2006). Para isso, seria necessário o presidente de um lado ceder espaço nas pastas ministeriais para partidos aliados, recebendo em troca o apoio de tais partidos para a aprovação de sua agenda no interior do Legislativo. Além disso, o presidente brasileiro também seria capaz de conseguir aprovações fazendo uso de suas poderosas ferramentas legislativas para controlar

a agenda no Congresso. Ao fazer uso de suas prerrogativas legislativas o presidente brasileiro não só demonstraria sua força (SHUGART; CAREY, 1992), como também contornaria o Legislativo para conseguir aprovar sua agenda.

A partir dos estudos de Figueiredo e Limongi (1999) esta linha de pesquisa é fortemente alterada. Os autores demonstram que o ator central na produção da agenda legislativa não é tão somente o Executivo. No interior do Legislativo a centralização do poder decisório nas lideranças partidárias, bem como o poder atribuído aos presidentes das respectivas casas legislativas, garantiriam a cooperação dos legisladores na aprovação das políticas oriundas do Executivo. O padrão de cooperação entre os poderes seria ainda mais reforçado pela formação das coalizões de governo com a distribuição de pastas ministeriais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

Ao oferecer pastas ministeriais para partidos aliados, o Executivo estaria dividindo parte do seu poder de definir e elaborar políticas públicas em troca do apoio necessário para aprovar sua agenda de políticas no interior da Câmara e do Senado brasileiros (FIGUEIREDO, 2007). Como o Brasil possui um número grande de siglas partidárias e dado que, desde 1988 o partido do presidente nunca obteve a maioria das cadeiras no interior da arena legislativa, a formação de coalizões foi sempre um elemento importante e definidor para garantir a elaboração e aprovação de políticas, ou seja, a governabilidade (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018).

Assim, para essa vertente de autores, o processo da conquista e construção da governabilidade no presidencialismo brasileiro não é muito diferente do notado nos sistemas parlamentaristas. Seria errado o argumento que enxergava no Legislativo uma instância de veto ao presidente. Na verdade, o Executivo possui poder sobre a iniciativa legislativa e, por este motivo, é capaz de coordenar junto com lideranças partidárias uma agenda para o país e evitar que parlamentares tomem decisões focadas apenas por interesse pessoal. Essa força seria resultado das mudanças impostas pela Constituição de 1988, que ampliou poderes desses dois atores.

Com forte embasamento em análises de votações e discussões no Congresso, esse novo campo de pesquisa aberto por Figueiredo e Limongi (2008) também revela que os legisladores não buscam uma agenda individualista, uma vez que a aprovação desse tipo de projeto seria muito mais difícil e seus resultados seriam muito mais difusos. Assim, a tendência é que congressistas e o governo busquem trabalhar em conjunto em torno de uma agenda que se aproxime do ideal para os dois atores e os ganhos possam ser compartilhados (RICCI, 2003).

A lógica do chefe do Executivo como líder da agenda política avançaria para uma visão que enxerga na própria coalizão o ator principal para a governabilidade (FREITAS, 2016). Sendo assim, não é o presidente que governa, mas ele em conjunto com seu partido e as siglas aliadas fazem os projetos e trabalham para aprovação daquilo que consideram o mais apropriado para o país e politicamente.

As medidas provisórias no contexto do presidencialismo de coalizão

Olhando para o debate teórico acerca do uso da Medida Provisória, tem-se que ela é considerada como peça fundamental para o governo defender suas pautas e coordenar os trabalhos da coalizão, uma vez que altera o *status quo* da política instantaneamente e aumenta significativamente o custo para que o parlamentar seja contra a medida ou procure agir por interesses individuais. Além disso, renunciar ao poder de legislar também pode ser benéfico para deputados e senadores (CUNHA, 2014; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FREITAS, 2016; OLIVEIRA, 2009).

Porém, como representa um forte poder proativo do Executivo no âmbito do Legislativo, as MPVs sempre foram alvos de debates – tanto na constituinte de 1987 que antecedeu a Constituição de 1988, quanto recentemente com a discussão da Emenda à Constituição (PEC) 70/11 – seja por um possível mau uso do governo, por uma tradição autoritária ou por uma aplicação indiscriminada que fogem dos seus propósitos (CUNHA, 2014) ou por serem antidemocráticas (MAINWARING; SHUGART, 1997).

Embora essas críticas sejam recorrentes no debate público e entre políticos, pouco se fez para limitar essa ferramenta legislativa instantânea do Executivo. A principal alteração aconteceu em 11 de setembro de 2001, quando a Emenda Constitucional nº 32 limitou os temas que poderiam ser foco de MPVs, alterou os prazos para aprovação e proibiu a reedição de medidas (BRASIL, 2001).

Para alguns pesquisadores, com as alterações feitas pela EC nº32/2001 aumentaram os poderes de agenda do Executivo. Como os parlamentares passaram a ter no máximo 120 dias para analisar a MPV e a pauta da Casa onde o texto é analisado fica trancada após o 45º dia da promulgação, os legisladores precisam escolher entre recusar as novas normas jurídicas criadas pelo presidente ou aceitar a nova medida. Além disso, o fim de reedição representou uma diminuição de incertezas jurídicas e um questionamento menor no STF sobre

a constitucionalidade das medidas do Executivo, uma vez que o debate ficou mais concentrado no campo Legislativo (OLIVEIRA, 2009; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2004).

Já para outros pesquisadores, a nova emenda constitucional ampliou o poder de fiscalização dos congressistas, sobretudo da oposição, o que resultou em maiores custos para a base aliada analisar as MPVs sem que fossem transformadas em Projetos de Lei de Conversão (PLVs), ou seja, sem que as MPVs sofressem algum tipo de alteração no interior do Legislativo (INÁCIO, 2009). Além de representar o fim da reedição como um “alarme de incêndio”, que poderia sinalizar quando a coalizão do governo não estava mais contente com Medidas Provisórias decretadas pelo governo e seriam permitidos pequenos ajustes (AMORIM NETO; TAFNER, 2002).

Independentemente das diferentes visões sobre a EC nº 32, o fato é que após essas mudanças houve um crescimento de importância das Medidas Provisórias para garantir o sucesso do Executivo. Até o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), apenas na gestão José Sarney as MPVs representaram mais de um quarto dos projetos aprovados pelo Legislativo. Depois das mudanças em 2001, todos os governos superaram esse valor e há um crescimento quase constante da importância das medidas à agenda do Executivo – com pequeno recuo no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018).

Por toda relevância que o debate sobre presidencialismo de coalizão tem na Ciência Política brasileira, pela importância que as Medidas Provisórias possuem nessa forma de governabilidade e pelos novos questionamentos que a forma do governo Bolsonaro de agir em relação à política nos seus um ano e dez meses no Planalto deixa em aberto, esse artigo terá como foco observar a discussão e aprovação de MPVs no atual governo em perspectiva comparada com os presidentes anteriores desde o primeiro mandato de FHC.

Universo de análise e o rito de tramitação das medidas provisórias

1. Sobre os dados

Os dados aqui apresentados sobre as Medidas Provisórias são provenientes do Banco de Dados Legislativos do *Cebrap* e levam em conta tudo o que foi

produzido desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso⁷. Essas informações permitirão um balanço geral com o total de medidas apresentadas a aprovadas em cada gestão pelo período correspondente a 1 ano e 10 meses de governo – mesmo período considerado para as análises do atual presidente Jair Bolsonaro⁸. A avaliação feita desde 1995 também ajudará a entender de que forma a EC32, que modificou consideravelmente a dinâmica das Medidas Provisórias a partir de 2001, alterou ou não o uso desse mecanismo pelo Executivo.

Este artigo também apresentará entre as MPVs aprovadas, quantas foram transformadas em Projeto de Lei de Conversão (PLV). Uma Medida Provisória vira PLV quando recebe emendas dos parlamentares no processo de análise no interior do Legislativo. Este processo representa um importante poder legislativo dos congressistas, uma vez que eles podem alterar o texto enviado pelo Executivo. A análise deste ponto permitirá uma avaliação do quanto as Medidas Provisórias têm servido como “alarme de incêndio”, ou seja, de que forma elas têm sido utilizadas pelo Congresso para sinalizar para o presidente o quanto os seus projetos estão distantes das preferências parlamentares e a força da coalizão do governo.

O principal aqui, no entanto, é que tais dados e análises serão especialmente valiosos para ver como se comporta o atual governo do presidente Bolsonaro, que não adotou o presidencialismo de coalizão, em comparação com outros presidentes que dividiram ministérios com outros partidos (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018). Todos esses dados permitirão uma análise histórica das MPVs e uma comparação empírica com o governo Bolsonaro.

Além disso, o artigo analisará a produção e aprovação de outros projetos que tramitam no Congresso, vindo ou não do Executivo, como PL (Projeto de Lei), PEC (Proposta de Emenda Constitucional), PLN (Projeto de Lei do Congresso Nacional) e PLP (Projeto de Lei Complementar), e também olhará como os presidentes usaram o poder de veto de 1995. Isso dará uma dimensão de quanto o Executivo tem controlado a agenda parlamentar ou se ele tem perdido espaço para o Legislativo. A taxa de sucesso de cada gestão e aprovação do governo serão os outros dados analisados nos resultados.

7 O recorte a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso foi estabelecido pelo critério de FHC ter sido o primeiro presidente brasileiro eleito e que concluiu o mandato.

8 Todas as análises realizadas para o atual governo de Jair Bolsonaro foram feitas até o dia 19/10/2020.

2. Processo legislativo de apresentação e aprovação de uma medida provisória

O artigo 62 da Constituição garante ao presidente da República o direito exclusivo de usar o mecanismo da Medida Provisória em caso de urgência e relevância. Cabe ao Legislativo analisar se a medida, que possui força de lei logo após ser editada e publicada no Diário Oficial, cumpre as exigências constitucionais para ela então poder virar uma Lei Ordinária. Essa análise, por sua vez, acontece no interior de uma comissão mista, que é formada por 12 deputados e 12 senadores (além de 12 suplentes de cada Casa), imposta e escolhida pela Mesa Diretora do Congresso Nacional.

Após a medida chegar ao Legislativo, os parlamentares possuem seis dias úteis para apresentar emendas, que podem ser aceitas ou não pelo presidente da comissão. Caso alguma delas seja aceita no texto do relator, votado pela comissão, a MPV é transformada em PLV (Projeto de Lei de Conversão). O grupo ainda tem mais duas opções: aprovar a medida como definida pelo governo ou rejeitá-la, o que levará o texto para votação no plenário da Câmara, casa iniciadora de discussão de toda Medida Provisória. Nesta Casa, para votar o texto, é preciso maioria simples. Em caso de rejeição, a MPV tem a tramitação encerrada e é arquivada. Em caso de aprovação, com texto integral ou com PLV, a medida é encaminhada ao Senado.

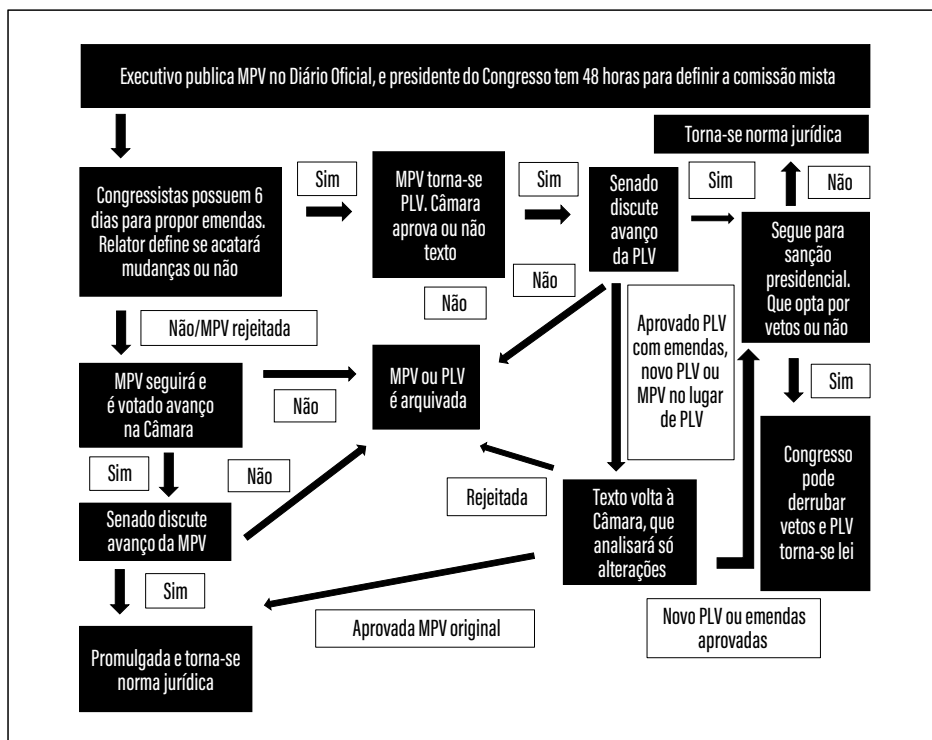
Na segunda Casa, também é preciso maioria simples para votação. No caso de rejeição, o arquivamento também é feito. Se a MPV é aprovada na íntegra como foi feita pelo Executivo, ela é promulgada e se torna lei. Se a aprovação que acontecer for de uma PLV sem modificações em relação ao texto da Câmara, a medida é enviada para sanção da Presidência. Caso a PLV tenha modificações, a norma volta para a Câmara, que deve analisar só as novas emendas. Já se o Senado optar pela Medida Provisória original no lugar do projeto de conversão, o texto volta para a Casa inicial, que analisará exclusivamente a MPV. O Senado ainda pode optar por aprovar outra PLV e nesse caso a Câmara também fará a análise *a posteriori*.

Quando o texto retorna à Câmara, as medidas da Casa revisora podem ser acatadas ou não. Em caso de aprovação de PLV, o texto segue para sanção presidencial, que pode optar por vetar ou aceitar a medida. Se houver veto, o Congresso ainda poderá derrubar a decisão do presidente. Já se for aprovado a MPV inicial, o texto vai para promulgação e é convertido em Lei Ordinária pelo presidente do Congresso, não podendo sofrer veto ou sanção. MPVs que perdem

validade, que são rejeitadas ou que viram PLVs devem ter suas relações jurídicas disciplinadas por Decreto Legislativo do Congresso. Não havendo decreto em 60 dias, conserva-se as normas definidas pelo período vigente das MPVs.

O fluxograma a seguir apresenta o trâmite de uma Medida Provisória:

Figura 1: Fluxograma do processo de análise de uma Medida Provisória



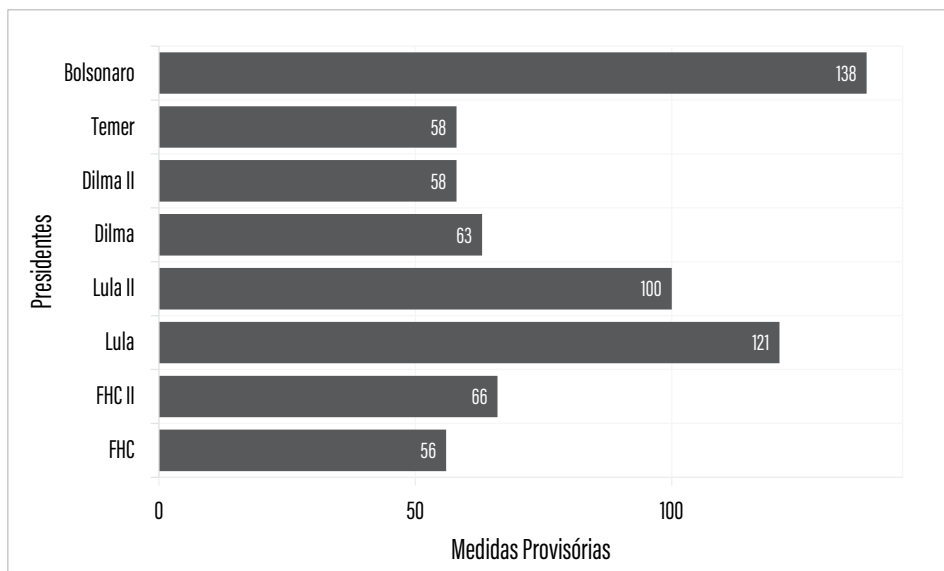
Fonte: Elaboração própria dos autores

Resultados

No total, o governo de Jair Bolsonaro apresentou 138 Medidas Provisórias até o dia 19 de outubro de 2020. O número é muito maior que o registrado por qualquer governo desde 1995. O atual presidente aparece com mais que o dobro de MPVs do que boa parte do governo dos outros presidentes. Apenas Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, nos seus dois primeiros mandatos, registrou números que chegaram à casa de centenas.

O gráfico 1 adiante mostra o total de MPVs promulgadas pelos presidentes brasileiros desde o primeiro governo FHC.

Gráfico 1: Total de Medidas Provisórias apresentadas por presidentes em um ano e dez meses de mandato (1995 – 2020)⁹



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap, elaboração própria dos autores

Esse número elevado de MPVs de Bolsonaro pode apontar para uma importância maior do mecanismo para um governo com base minoritária e que usa do instrumento legislativo mais forte que tem para tentar colocar em prática sua agenda. Mas também é importante ressaltar que o país decretou estado de calamidade pública desde o início da pandemia da Covid-19, que começou em março de 2020.

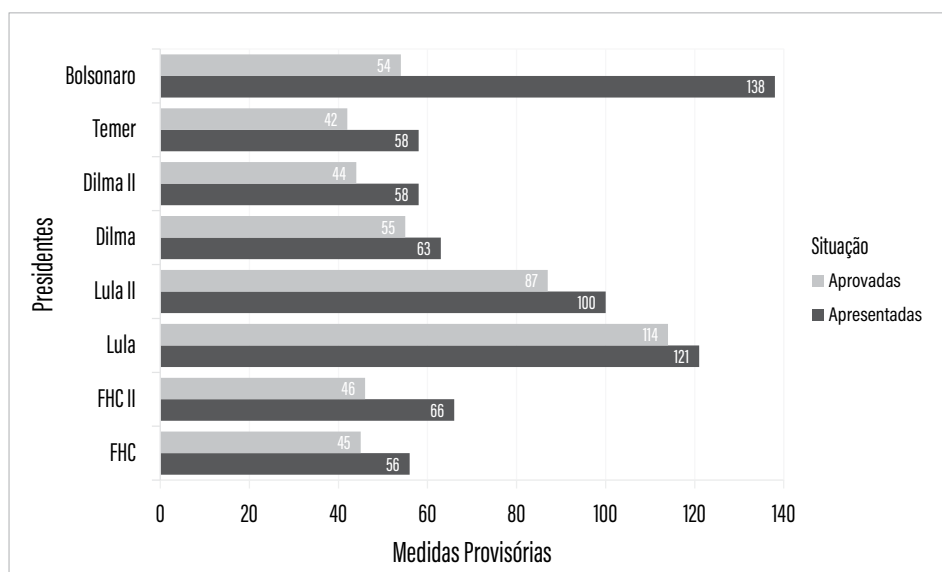
Com grandes problemas para enfrentar de ordens de saúde pública e de economia e com regras que beneficiam medidas de exceção, é compreensível que o governo busque utilizar medidas mais rápidas e dinâmicas, como é o caso da Medida Provisória. Além disso, a necessidade de distanciamento social afetou diretamente a atividade do Legislativo, que cancelou todas as sessões presenciais e passou a fazer reuniões remotas via internet. As reuniões de comissões

⁹ No governo Dilma II os dados foram extraídos até o dia 11/05/2016 (data do afastamento da Presidente Dilma)

também deixaram de ocorrer, o que afeta diretamente a primeira fase das MPVs, que envolve uma comissão mista. Os textos podem então ser votados diretamente pelos plenários da Câmara ou do Senado. Ou seja, desde o início da pandemia as Medidas Provisórias têm ritos mais acelerados e um cenário que pede decisões mais urgentes.

Uma vez que já olhamos para o número total de MPVs promulgadas, convém fazermos um balanço de quantas delas foram aprovadas. O gráfico 2 mostra o número de medidas apresentadas e quantas foram aprovadas pelo Congresso.

Gráfico 2: Total de Medidas Provisórias apresentadas e aprovadas por presidentes em um ano e dez meses de mandato (1995-2020)



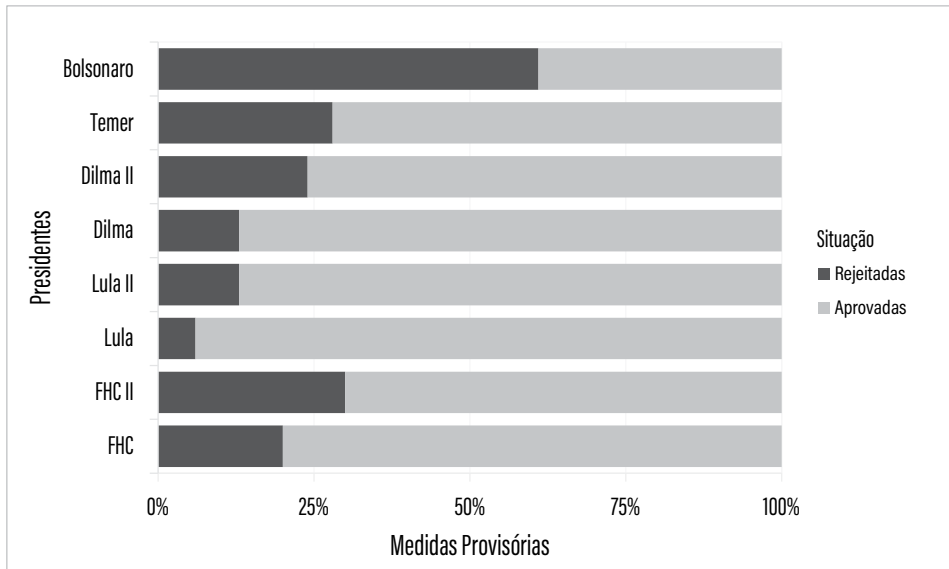
Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap, elaboração própria dos autores.

Olhando para um ano e dez meses de cada governo (no caso de Dilma Rousseff, do PT, um ano e pouco mais de quatro meses), a gestão Bolsonaro tem um “abismo” não visto em nenhum outro momento. Quando olhamos para as medidas aprovadas no período, o novo governo se destaca por um número baixo de MPVs que passaram no Congresso. Apenas 54 foram referendadas pelos parlamentares. Em números absolutos, é o quarto maior valor, mas em proporcionalidade é possível ver uma marca muito pior. Dilma, por exemplo, com tempo menor e enfrentando o desgaste político de um processo de impeachment, aprovou apenas 10 MPVs a menos.

Chama atenção que Lula I, o outro único governo entre esses que foi minoritário no primeiro ano no Executivo, registra uma proporção muito superior de Medidas Provisórias aprovadas, chegando a 114 em número absoluto, maior valor registrado. Essa diferença pode apontar a importância das MPVs para um governo que não tem maioria, mas o uso do mecanismo não é garantia que a agenda em questão avançará, dependendo de outros fatores para avaliar a dominância e o sucesso do Executivo, como o próprio empenho do governo em ver seus textos aprovados.

O gráfico 3 mostra a proporção de MPVs promulgadas pelos presidentes que acabaram aprovadas ou rejeitadas no primeiro um ano e dez meses de governo.

Gráfico 3: Medidas Provisórias aprovadas e rejeitadas por presidentes em um ano e dez meses de mandato (1995-2020)



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap, elaboração própria dos autores.

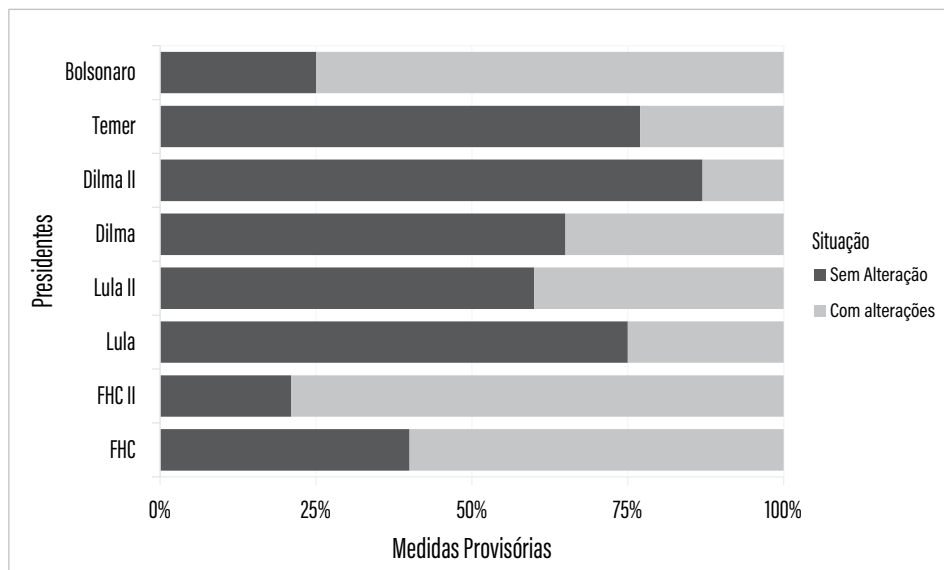
Ao todo, somando 2019 e 2020 (até outubro), Bolsonaro teve 56 MPVs rejeitadas pelo Congresso, sendo 26 no primeiro ano e 30 no segundo. Aqui classificamos como rejeitadas todas as medidas que foram recusadas, retiradas, arquivadas ou que tiveram vigência encerrada após 120 dias. Ou seja, no total o governo atual teve 51% das suas MPVs não aprovadas. Outras 28 medidas deste ano ainda seguem em tramitação e não são levadas em conta para este cálculo.

FHC II e Michel Temer, do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), com cerca de 30% das medidas rejeitadas, foram os que ficaram mais próximos da porcentagem registrada pelo atual chefe do Executivo que registrou 61% das MPVs rejeitadas. Vale ressaltar que Fernando Henrique enfrentava um contexto de desgaste das Medidas Provisórias, com fortes críticas às reedições ilimitadas, o que resultaria inclusive na EC 32 e na mudança no trâmite destas medidas. Já Temer fez um governo de transição, assumindo a Presidência após o afastamento de Dilma Rousseff e apostando fortemente em uma agenda reformista, o que o pode ter deixado o Executivo mais afastado das preferências de boa parte dos legisladores. Todos os outros presidentes tiveram um índice de 30% ou menos de medidas rejeitadas.

Ao observar individualmente as MPVs de Bolsonaro que já perderam validade, quase todas chegaram a esse ponto por falta de eficácia, ou seja, não foram discutidas no Congresso no prazo máximo de 120 dias úteis. Chama atenção que algumas delas envolvem temas que, aparentemente, não deveriam 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), e crédito para refugiados da Venezuela. Isso sinaliza que o problema do governo envolve articulação política e falta de governabilidade, o que atrapalha o avanço da agenda da gestão, ou que o próprio Congresso tem tocado sua agenda própria sem contar com a Presidência da República.

Adiante, o gráfico 4 mostra qual a porcentagem de MPVs apresentadas que viraram PLVs no Congresso, ou seja, que foram alteradas pelo Legislativo.

Gráfico 4: Medidas Provisórias transformadas em Projeto de Lei de Conversão em um ano e dez meses de mandato (1995-2020)



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap, elaboração própria dos autores

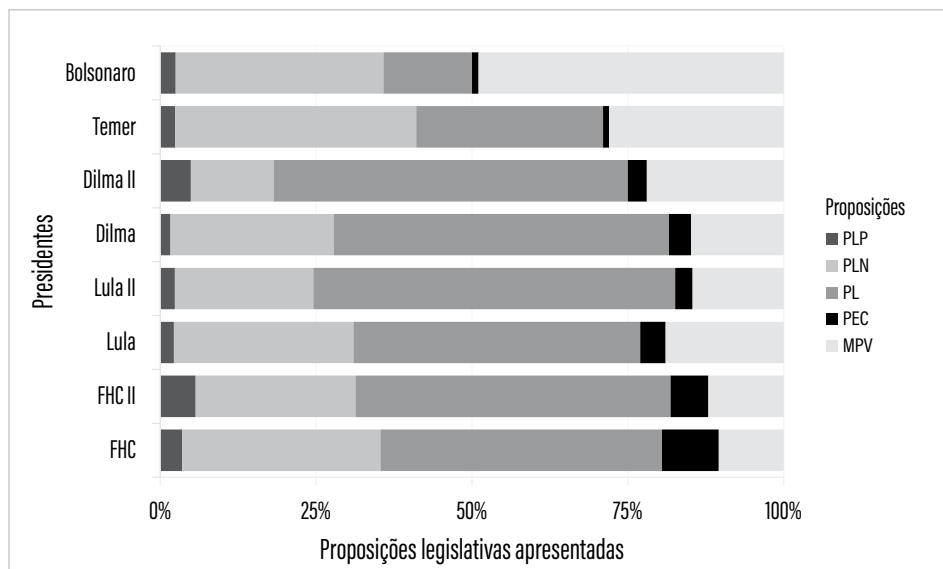
Ao olhar para as MPVs que foram alteradas, o governo de Jair Bolsonaro teve nesses quase dois anos de governo, 75% das suas MPVs modificadas pelo Legislativo. Somente 25% das MPVs foram aprovadas sem nenhuma alteração. Algo semelhante só aconteceu durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC II), em que 79% das suas MPVs foram alteradas. Vale lembrar, no entanto, que as regras de vigência e análise das MPVs eram outras até 2001.

Historicamente é exceção, e não a regra, que MPVs sejam modificadas pelos legisladores. O fato de a maioria das MPVs promulgadas no atual governo terem virado PLVs pode ser um sinal de que o fato do governo não construir qualquer coalizão pode contribuir para uma participação mais direta dos congressistas. Como não há uma negociação entre Executivo e aliados antes do lançamento da Medida Provisória, só resta a alteração direta no texto para que o Legislativo tenha espaço de decisão na medida lançada pelo governo, mesmo para partidos e políticos que não são da oposição e concordam com a MPV que está em discussão.

Para além do fato do atual governo usar mais MPVs quando comparado a outros governos, o Gráfico 5 abaixo mostra que, diferente dos outros presidentes, Jair Bolsonaro não apresenta sua agenda de políticas em outras modalidades de projetos. Como é possível visualizar, as MPVs são a modalidade de proposição

mais utilizada desde janeiro de 2019 até outubro de 2020. Outros presidentes, pelo mesmo período de mandato, fizeram uso de outras proposições para tentarem implementar suas agendas de governo.

Gráfico 5: As Medidas Provisórias e outras ações legislativas apresentadas por presidentes em um ano e dez meses de governo (1995-2020)



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap

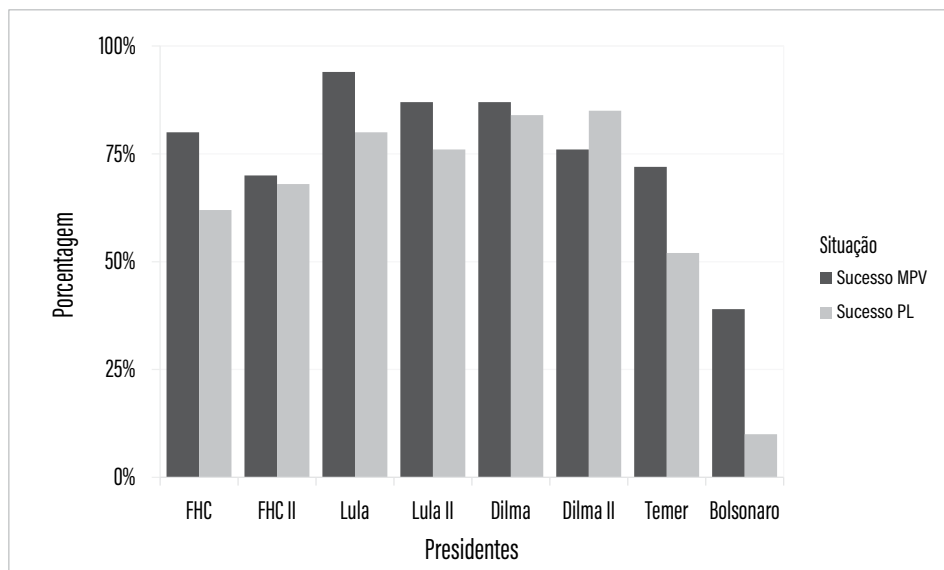
No governo Bolsonaro, em uma comparação sobre o uso de outros mecanismos para propor uma nova norma jurídica, as MPVs aparecem com muito mais importância, sendo o único governo com uso maior delas do que de PLs (Projeto de Lei). No total de ações legislativas do governo até 19 de outubro de 2020, 49% foram através das Medidas Provisórias, porcentagem muito superior ao de todos os outros governos analisados, que privilegiavam o uso de PLs e, em menor medida, de PECs (Propostas de Emenda Constitucional).

A preferência pelas MPVs com Bolsonaro, além de mostrar a tendência do Executivo de usar essa ferramenta para colocar sua agenda em prática, pode ser um sinal de que essa tem sido a forma do governo de buscar avançar seus projetos, tentando superar a dificuldade de não formar uma coalizão. Além disso, o baixo número de PECs e PLs parece reforçar mais uma vez uma falta de agenda e política substantiva do Executivo. Isso também se reflete nos números de PLNs (Projeto de Lei do Congresso Nacional) e PLPs (Projeto de Lei Complementar),

iniciativas que dependem dos legisladores e, geralmente, são usadas para alterar regras propostas pelo Executivo.

A importância do uso das MPVs para Bolsonaro pode ser ainda mais notada ao observarmos a taxa de sucesso do governo com as Medidas e com os Projetos de Leis, conforme mostra o Gráfico 6.

Gráfico 6: Taxa de sucesso de Medidas Provisórias e Projetos de Leis Ordinárias por presidentes no primeiro um ano e dez meses (1995-2020)



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap, elaboração própria dos autores.

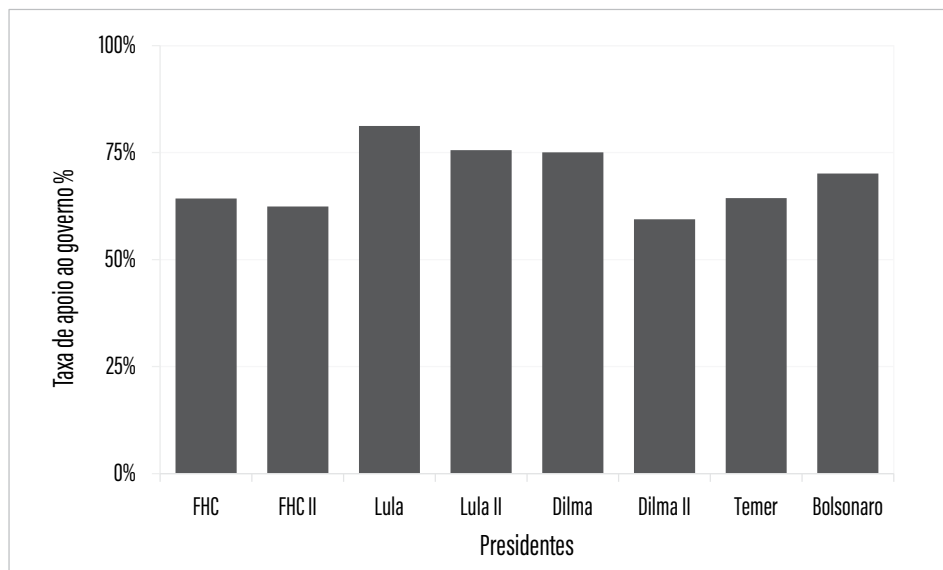
Se com as MPVs o governo conseguiu aprovar em um ano e dez meses 49% do que propôs (aqui levando em conta só as MPVs que tiveram todo seu processo de análise no Congresso finalizado), com as PLs a taxa fica em 10% (foram 40 leis propostas e só 4 aprovadas). A diferença de 39 pontos percentuais significa uma distância clara em relação aos outros governos aqui analisados - em nenhum ela foi tão grande, embora em quase todos a aprovação de MPVs seja maior do que de PLs (exceção à Dilma II).

O melhor desempenho das Medidas Provisórias segue o histórico de todos os outros governos, mas os números são inferiores em relação aos outros presidentes tanto em MPVs como com os Projetos de Leis. A dificuldade do atual Executivo de avançar com uma agenda no Congresso se mostra tão elevada, até o

momento, que a taxa de sucesso para Medidas Provisórias é inferior ao que outros governos conseguiram percentualmente com Projetos de Leis.

Se a falta de uma coalizão e uma maior base no Congresso parecem representar uma dificuldade para o Executivo avançar com sua agenda, Bolsonaro, porém, não pode reclamar de falta de fidelidade dos parlamentares que apoiaram o governo até o fim de 2019. É o que mostra o Gráfico 7.

Gráfico 7: Taxa de apoio por presidentes no primeiro ano de governo (1995-2020)



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap, elaboração dos autores.

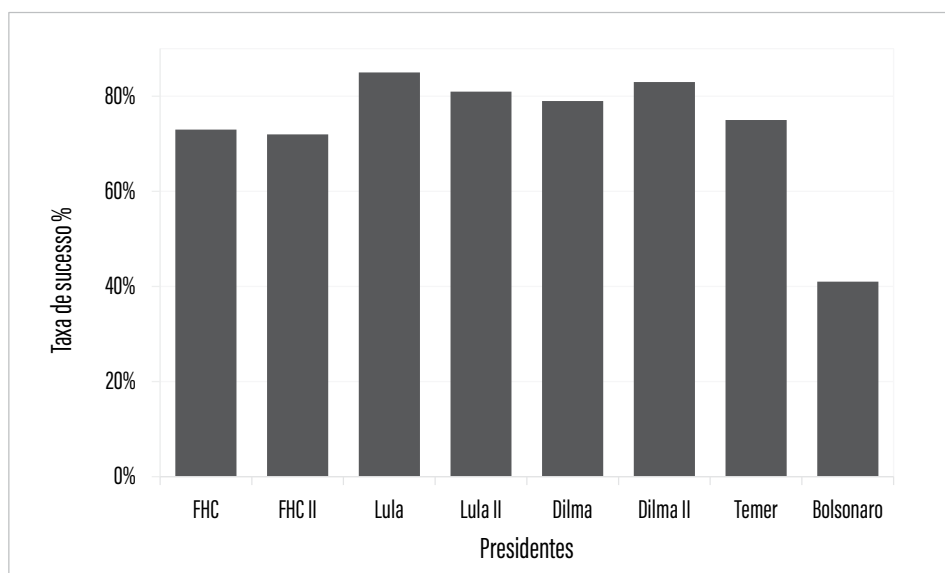
Observando todos os governos, é possível reforçar o prognóstico de Figueiredo e Limongi de que o Executivo no Brasil é capaz de construir e manter uma coalizão sólida e de que não há uma agenda concorrente entre o presidente e o Legislativo. Nenhum chefe do Executivo desde 1995 contou com uma disciplina abaixo dos 60% (apenas Dilma ficou um pouco abaixo disso e acabou sofrendo um *impeachment*). Assim, é possível entender por que todos os governos, até a chegada de Bolsonaro, buscaram formar uma coalizão, uma vez que essa forma de governabilidade vinha funcionando.

Porém, este deve ser um ponto mais bem analisado no futuro, já que o mandato do atual presidente ainda está em andamento e é possível que ele encontre uma outra forma de governabilidade (ou se renda ao presidencialismo de coalizão). Na reta final de 2019, o próprio Bolsonaro deflagrou uma crise com sua sigla e a

deixou em novembro do mesmo ano, com a intenção de criar um partido, plano que também não conseguiu avançar até o fim de 2020. O presidente também aproveitou essa janela de mudança para buscar aliança com algumas siglas que fazem parte do chamado centrão, grupo que ele criticou muito durante campanha à Presidência.

Caso essa aliança se torne mais sólida, com o governo entregando ainda mais cargos-chaves no Executivo e no Legislativo a partidos que possuem número significativo de deputados e senadores, ou seja, optando pelo presidencialismo de coalizão, é capaz que o Executivo veja sua taxa de sucesso no Congresso subir. Este não é o cenário até agora, como mostra o Gráfico 8.

Gráfico 8: Taxa de sucesso por presidentes no primeiro ano de governo (1995-2020)



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap, elaboração própria dos autores.

Enquanto todos os outros governos analisados neste artigo superaram os 70% na taxa de sucesso das suas ações no Legislativo, Bolsonaro não conseguiu atingir 40% durante 1 ano e 10 meses de governo. Mais uma vez, isso parece sinalizar que a falta de governabilidade vem afetando concretamente o que a atual gestão é capaz de entregar na sua agenda.

Mas essa também não é uma hipótese conclusiva e que pode explicar completamente a baixa taxa de sucesso de Bolsonaro, já que governos que foram minoritários em algum momento, como FHC II, Lula I e Dilma II, conseguiram manter uma alta taxa de sucesso e dominância (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018). Assim,

convém levantar questionamentos sobre até que ponto o próprio governo tem uma agenda formada e se esforça para aprovar aquilo que propõe. Se o Executivo não age para colocar suas propostas em movimento, é provável que o Legislativo passe a tocar uma agenda em paralelo, seja com iniciativa de proposições próprias ou com alterações às propostas do Executivo, como visto para o caso das MPVs.

Conclusão

A introdução deste artigo trouxe uma frase do presidente Jair Bolsonaro se perguntando o que era governabilidade e dizendo que muitos parlamentares apoiam a pauta do governo. No entanto, os resultados aqui apresentados mostram que o atual chefe do Executivo vem realmente tendo dificuldade em entender o que é governabilidade e parece se equivocar quando diz que muitos políticos apoiam a agenda do governo.

Ao observarmos as Medidas Provisórias e outras ações legislativas do governo promulgadas na atual gestão até 19 de outubro de 2020 e fazermos uma comparação histórica, é visível a dificuldade do governo de avançar com sua agenda. Por mais que as MPVs representem um forte poder legislador para o presidente, isso não tem ajudado Bolsonaro a seguir com sua agenda sem adotar o presidencialismo de coalizão. Por mais que o presidente tenha optado muito mais pelas medidas do que por Projetos de Leis, os resultados mostram um Executivo ainda com dificuldades de governabilidade.

Os resultados deste artigo revelam que, comparado com outros chefes do Executivo, Bolsonaro teve, até o momento, números ruins. Ele é o presidente com menor número de MPVs transformadas em lei em um ano e dez meses de governo, ou seja, quase metade do mandato, e o único que teve mais de 50% das Medidas Provisórias reprovadas, arquivadas ou que perderam eficácia. A maioria das MPVs que viraram lei foi transformada em PLVs antes, o que mostra como o Legislativo tem ganhado força na agenda do Executivo. Além disso, a atual gestão apresenta a menor taxa de sucesso para aprovação de Medidas Provisórias e Projetos de Leis entre todos os governos analisados, e precisaria de vetos para evitar a aprovação de ações do Legislativo.

E embora os resultados fiquem abaixo do esperado, não há nenhum elemento que sinalize uma relação de muitas medidas do governo com um possível atraso dos trabalhos no Congresso, uma vez que Bolsonaro usa bastante as MPVs, mas apresenta poucos PLs ou PECs, o que também tem reduzido PLNs e PLPs. Pelo contrário, os dados em quase dois anos parecem apontar para um governo com uma agenda reduzida e que não se preocupa com a aprovação de seus projetos.

Os resultados ruins do atual governo também não podem ser entendidos como apenas um reflexo do fato dele ser minoritário, já que outros presidentes nessa situação no início de mandato, como Lula I, conseguiram número melhores envolvendo Medidas Provisórias e outras ações que envolviam governabilidade. Só para efeito de comparação, o petista conseguiu uma alta taxa de aprovação de MPVs e tocou uma agenda que envolveu muitas PLs e PECs, boa parte delas aprovadas, embora também tenha precisado mais do seu poder de veto.

Com toda dificuldade que é estudar um governo ainda em andamento e que tem uma dinâmica muito particular em relação aos últimos líderes do Executivo, caberá a novas pesquisas observar como será a relação de Bolsonaro com o Legislativo até 2022 e se ele buscará construir uma coalizão em outras bases ou se renderá ao presidencialismo de coalizão e o que acontecerá na sequência. Isso poderá ser analisado, por exemplo, observando uma possível agenda em comum com o Legislativo, uma espécie de coalizão legislativa, ou avaliando as emendas individuais para notar se o Executivo está procurando construir maioria em momentos de votações importantes.

Seria importante também novos estudos que olhassem a governabilidade do ponto de vista do Legislativo. Embora nosso sistema político incentive o Executivo como ator principal para mudanças em leis e coordenação de uma agenda, nada impede que legisladores também possam trabalhar em conjunto e sejam atores principais da governabilidade ou mesmo em uma coalizão que envolva o Executivo. Basta considerarmos nestes quase dois anos quantas vezes líderes do Câmara e do Senado foram importantes para tocar muitas pautas que o Executivo se negava a priorizar ou preferia não se envolver para evitar o ônus de algumas decisões. Isso mostra a força da agenda própria do Legislativo.

Novos estudos também poderão observar se as tendências aqui notadas se manterão durante todo o governo ou se haverá alguma mudança em pontos específicos. Além disso, o Legislativo pode apresentar alterações nas regras da Medida Provisória, o que poderia criar novas dinâmicas, assim como aconteceu com a EC 32.

O certo até agora é que a opção do governo de não buscar governabilidade tem cobrado um preço. Sem presidencialismo de coalizão, o presidente tem visto avançar só uma parte da sua agenda, somente aquela que conta com maior interesse entre os legisladores e as lideranças partidárias. Por mais paradoxal que seja, a gestão Bolsonaro parece um governo que não quer governar. Embora se diga reformista, o que vemos é um governo quase imobilizado, com um número reduzido de medidas legislativas e por vezes distantes das preferências dos principais atores políticos.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S. O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional. **Dados**, n. 31, p. 5-33, 1998.
- AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.
- BRASIL. 32/2001. Emenda Constitucional 32 de 2001. . 2001.
- CUNHA, L. R. **O Emendamento das Medidas Provisórias no Brasil**. [s.l.] CRV, 2014.
- FIGUEIREDO, A. Governments Coalitions in Brazilian Democracies. **Brazilian Political Science Review**, p. 182-216, 2007.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional**. [s.l.] Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. (Eds.). . **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 147-198.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. [s.l.] Editora FGV, 2008.
- FREITAS, A. M. DE. **O Presidencialismo da coalizão, Publicações, Fundação Konrad Adenauer no Brasil**. [s.l.: s.n.].
- INÁCIO, M. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Eds.). . **O Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 23-40, fev. 2004.
- LAMOUNIER, B. Estrutura Institucional e governabilidade na década de 1990. In: REIS VELLOSO, J. P. DO (Ed.). . **O Brasil e as Reformas Políticas**. [s.l.] José Olympio, 1992.
- LUZ, J.; AFLALO, H.; DUTRA, A. B. B. A relação Executivo - Legislativo revisitada: a governabilidade da coalizão no Brasil. In: DANTAS, H. (Ed.). . **Governabilidade**. 1. ed. [s.l.] Konrad Adenauer, 2018. v. 1.
- MAINWARING, S. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 29, 1991.

MAINWARING, S. **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. [s.l.] Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. **Comparative Politics**, v. 29, n. 4, p. 449–471, 1997.

OLIVEIRA, F. M. M. DE. **Medidas provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo**. São Paulo, Brasil: Universidade de São Paulo, 2009.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. **The Journal of Politics**, v. 81, 2004.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, v. 46, p. 699–734, 2003.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. [s.l.] Cambridge University Press, 1992.