



GOVERNABILIDADE DO PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, NOS DOIS PRIMEIROS ANOS DE MANDATO (2019-2020)

PRESIDENT JAIR BOLSONARO GOVERNABILITY, IN THE CHAMBER OF DEPUTIES, IN THE FIRST TWO YEARS OF HIS MANDATE (2019-2020)

PRESIDENTE JAIR BOLSONARO GOVERNABILIDAD, EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, EN LOS PRIMEROS DOS AÑOS DE SU MANDATO (2019-2020)

Maria Paula Heck de Jesus¹

Resumo: Este artigo buscou descrever e comparar a governabilidade dos dois primeiros anos de mandato do presidente Jair Bolsonaro na Câmara dos Deputados. Visando atender a tal objetivo esta pesquisa calculou a taxa de atropelamento dos partidos e a taxa de coalescência, para então suplementá-las por meio do coeficiente de dominância do Executivo e do coeficiente de sucesso das medidas provisórias. Neste sentido, observou-se a ausência da construção de uma coalizão em moldes partidários, assim como a ausência de uma base de apoio parlamentar robusta dissociado da lógica partidária. Convergindo com a possibilidade levantada por Almeida (2020) da existência de uma agenda legislativa alternativa encabeçada pelo Congresso Nacional, evidencia-se a necessidade de revisão do arcabouço conceitual desenvolvido sobre o impacto das estratégias de gestão a discricionariedade do chefe do Poder Executivo na governabilidade deste.

Palavras-chave: Governabilidade; Executivo-Legislativo; Câmara dos Deputados; Poder Legislativo.

Abstract: This article sought to describe and compare the governability of President Jair Bolsonaro's first two years in office in the Chamber of Deputies. To meet this objective, this research calculated the parties roll rates and the coalescence rate, to then supplement them through the Executive's dominance coefficient and the success coefficient of the provisional measures. In this sense, it was observed the absence of the construction of a coalition along party lines, as well as the absence of a robust parliamentary support base dissociated from the party logic. Converging with the possibility raised by Almeida (2020) of the existence of an alternative legislative agenda headed by the National Congress, there is an evident need to review the conceptual framework developed on the impact of management strategies at the discretion of the head of the Executive power on its governability.

Keywords: Governability; Executive-Legislative; Chamber of Deputies; Legislative Branch.

Resumen: Este artículo buscó describir y comparar la gobernabilidad de los dos primeros años de gobierno del presidente Jair Bolsonaro en la Cámara de Diputados. Para cumplir con este objetivo, esta investigación calculó las tasas de rolo de partidos y la tasa de coalescencia, para complementarlas en seguida a través del coeficiente de dominancia del Ejecutivo y el coeficiente de éxito de las medidas provisionales. En este sentido, se observó la ausencia de la construcción de una coalición en líneas partidistas, así como la ausencia de una base de apoyo robusta disociada de la lógica partidaria. En convergencia con la posibilidad propuesta por Almeida (2020) de la existencia de una agenda legislativa alternativa encabezada por el Congreso Nacional, se evidencia la necesidad de revisar el marco conceptual desarrollado sobre el impacto de las estrategias de gestión a discreción del titular del Poder Ejecutivo sobre su gobernabilidad.

¹ Bacharel em Relações Internacionais e Ciência Política pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1245-5566>; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3595655399541760>; E-mail: paula.mariahj@hotmail.com.

Palabras clave: Governabilidad; Ejecutivo-Legislativo; Cámara de los Diputados; Poder Legislativo.

1. Introdução

Eleito em novembro de 2018 com a defesa de um projeto político neoliberal e neoconservador que, amparado em um discurso religioso de defesa dos valores tradicionais da família e propriedade, se posicionou desde o início de sua campanha eleitoral contrário ao presidencialismo de coalizão, por ele considerado como uma troca imoral de favores (SOLANO, 2018; COELHO, 2019; OLIVEIRA, 2019; LIMA; LIMA, 2020). O presidente da República Jair Bolsonaro demonstrou durante o primeiro ano de seu mandato uma resistência explícita à formação de uma coalizão partidária, que segundo as narrativas disponibilizadas pela imprensa tem se alterado em 2020 com uma gradual aproximação do presidente aos partidos do denominado “Centrão” (OLIVEIRA, 2020; VASCONCELLOS; CALCAGNO, 2020; PORTINARI; MAIA, 2020).

Circunscrito em meio a um cenário de pandemia, decorrente do novo coronavírus (Covid-19), e de atritos ocasionais com representantes de outros Poderes, o segundo ano de mandato do governo Bolsonaro tem levantado uma série de inquirições quanto à manutenção ou alteração das estratégias de gestão adotadas pelo governo federal, de 2019 a 2020, e das repercussões da pandemia da Covid-19 sobre a governabilidade do chefe do Poder Executivo no Congresso Nacional (OLIVEIRA, 2019; OLIVEIRA, 2020).

Isso posto, se buscou verificar nesta pesquisa se houve a formação de uma coalizão partidária, ou *ad hoc*, por parte do presidente da República, Jair Bolsonaro, na Câmara dos Deputados de Janeiro de 2019 a novembro de 2020, e o impacto desta estratégia de gestão adotada pelo governo federal na produção legislativa do período examinado.

Analisando, portanto, a governabilidade, concebida como a capacidade de construção de uma agenda positiva que ultrapasse o feito mínimo do impedimento da aprovação de matérias desfavoráveis ao interesse do governo, nos dois primeiros anos de mandato do presidente Bolsonaro, na Câmara dos Deputados, este artigo foi operacionalizado mediante a verificação da formação de uma coalizão em moldes partidários, a partir do cálculo da taxa de atropelamento e da taxa de coalescência, e da análise dos resultados das estratégias alternativas à disposição do chefe do Poder Executivo, por meio do cálculo do coeficiente de dominância do Executivo e do coeficiente de sucesso das medidas provisórias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2000; AMORIM NETO, COX; MCCUBBIN, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007; PEREIRA, 2017; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017; ALMEIDA, 2020).

Verificando a ausência de uma coalizão em moldes partidários ou de indícios de uma base de apoio parlamentar robusta (dissociada da lógica partidária), além de um enfraquecimento no apoio partidário ao presidente da República no ano de 2020 em comparação com o ano anterior, os resultados apresentados no artigo convergem com a possibilidade

levantada por Almeida (2020) da existência de uma agenda legislativa alternativa encabeçada pelo Congresso Nacional e reforçam a necessidade de revisão do arcabouço conceitual desenvolvido sobre os espaços de decisão gerenciais a cargo de cada presidente.

2. Revisão de Literatura

No processo de consolidação dos estudos legislativos brasileiros, a interpretação das relações Executivo–Legislativo transitou de uma análise exclusivamente institucional, centrada no debate das perspectivas distributivista e partidária, para uma abordagem gerencial, referentes às diferentes estratégias presidenciais de gestão do arcabouço institucional vigente (PALERMO, 2000; FIGUEIREDO; SANTOS, 2016; CUNHA, 2017; FREITAS; GUARNIERI, 2018).

Influenciadas pelo neo-institucionalismo da escolha racional, o debate entre a visão distributivista, pessimista acerca da governabilidade e do desempenho parlamentar, e a partidária, otimista quanto à disciplina partidária e da estabilidade das coalizões, se iniciou a partir de críticas feitas aos trabalhos distributivistas que deduziam a partir da estratégia eleitoral dos candidatos e partidos o comportamento posteriormente adotado pelos parlamentares no interior do Congresso Nacional, sem, contudo, analisar sistematicamente os dados empíricos de produção legislativa e atuação parlamentar (MELO, 2002; FIGUEIREDO; SANTOS, 2016; FREITAS; GUARNIERI, 2018).

A princípio pessimista, o prognóstico do distributivismo se fundamentava nos dilemas de convivência entre o presidencialismo e o voto proporcional de lista aberta em um contexto marcado pela descontinuidade do sistema partidário e pela organização Federativa (LAMOUNIER, 1991, 1992; MAINWARING, 1993; AMES, 1995). Seguindo o encadeamento causal de que a independência dos mandatos do presidente, eleito pelo voto majoritário, e dos parlamentares, eleitos pelo voto proporcional, resultaria em um sistema multipartidário com um Executivo sem base de sustentação parlamentar e com a presença de coalizões instáveis, o que por sua vez seria agravado pelas tendências clientelistas da lista aberta que incentivaria a ação individualista dos deputados no lugar de uma linha ideológica e agenda programática partidária (LAMOUNIER, 1991, 1992; MAINWARING, 1993; AMES, 1995; MELO, 2002; FIGUEIREDO; SANTOS, 2016).

Entretanto, apesar da suposição inicial de ingovernabilidade do arranjo institucional definido em 1988, essa se viu questionada pela constatação de índices de disciplina partidária elevados e consistência ideológica entre os partidos, como demonstrado por Figueiredo e Limongi (1999).

Contrapondo-se, portanto, às previsões de paralisia decisória anteriormente elencadas, os trabalhos posteriores, de inspiração partidária, buscaram explicar a partir da análise dos incentivos e constrangimentos, internos ao processo decisório no legislativo, os mecanismos centralizadores que compensariam as características desagregadoras do sistema eleitoral

(FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FIGUEIREDO; SANTOS, 2016).

Segundo esses autores a formação de maiorias previsíveis e disciplinadas ocorreria devido à redução do sucesso de ações individualistas dos parlamentares, por meio do controle de agenda praticado pelos líderes partidários e pelo chefe do Poder Executivo, dado suas prerrogativas regimentais e constitucionais, e do controle de recursos e cargos pelo presidente da República (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2000; AMORIM NETO, COX; MCCUBBINS, 2003; VASSELAI, 2009; MELO, 2002; NEIVA, 2011).

Superado o primeiro debate da ingovernabilidade ou governabilidade do Brasil, com a admissão da sua governabilidade, a discussão deslocou o seu eixo de inquirição para o questionamento das condições e modos pelos quais a governabilidade ocorreria, tendo em vista os espaços de decisão gerenciais a cargo de cada presidente. Explorando, neste sentido, o papel das coalizões de governo, das nomeações de ministros e das prerrogativas legislativas do Executivo como novas variáveis intervenientes na potencialização ou moderação dos traços favoráveis a ingovernabilidade, ou governabilidade, do sistema político do país (PALERMO, 2000; MELO, 2002; FREITAS; GUARNIERI, 2018; VASSELAI, 2009), trabalhos como o de Abranches (1998; 2014), Amorim Neto (2000), Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), Vasselai (2009), Figueiredo e Limongi (2007), Pereira (2017), Bertholini e Pereira (2017) e Almeida (2020) são exemplos de pesquisas que partem da relevância dos estilos de gestão para o desempenho do mandato presidencial.

A nota técnica “Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à Luz da Crise da Covid-19”, escrita por Almeida (2020), se concentrou, dessa forma, no esclarecimento da relação entre o governo federal e o Congresso Nacional, na 56ª. legislatura, a luz da governabilidade e do quadro institucional brasileiro.

Para operacionalização da nota técnica, o autor partiu de um questionamento acerca da viabilidade de preservação da governabilidade em um cenário desfavorável ao Executivo, associado neste caso à aversão presidencial na constituição de uma base de apoio, por meio da aprovação de uma agenda alternativa encabeçada pelo Legislativo, referente ao suposto controle congressual da agenda legislativa (ALMEIDA, 2020).

Baseando-se nas observações de Colomer e Negretto (2005), do “governo congressual” Norte Americano, calculou-se a taxa de atropelamento de cada partido, ou seja, a porcentagem das votações nominais de plenário em que o partido votou majoritariamente contra uma matéria que, todavia foi aprovada, para a verificação, ancorada em Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), da existência de indícios mínimos de uma coalizão, uma vez que taxas de atropelamento insignificantes seriam características-chave de coalizões majoritárias, dada a existência de um acordo mínimo vinculante entre os partidos. Sendo que quando tal acordo vigora, somente os partidos que não fazem parte da coalizão são atropelados com frequência significativa (ALMEIDA, 2020).

Constatando taxas de atropelamento elevadas na oposição; menor, mas não insignificante no partido presidencial (Partido Social Liberal – PSL) e praticamente nulas nos partidos que compõem o “Centrão”, indicando a existência de uma coalizão majoritária organizada em torno dos partidos do “Centrão”, o autor prosseguiu com a investigação estipulando que para que haja governabilidade, em termos de produção legislativa, deve-se constatar um crescimento na capacidade interna da coalizão de construir uma agenda positiva, ultrapassando o compromisso mínimo do impedimento da aprovação de matérias contrárias aos interesses dos seus membros. Nessa sequência, observou-se, apoiado em uma análise da evolução das quantidades totais de leis ordinárias (não orçamentárias) e complementares, originadas no Executivo e no Legislativo, por ano de promulgação, a relação entre a estratégia de gestão adotada pelo governo e a produção legislativa no pós-1988, por meio da classificação das estratégias de organização das coalizões, em diferentes mandatos, de acordo com uma lógica partidária ou presidencial (não partidária) (ALMEIDA, 2020).

Verificando um predomínio das iniciativas do Poder Executivo de 1989 até 2007, quando esse padrão se inverte, a partir de 2008, com a produção de origem congressional superando a presidencial, embora com oscilações, o autor estabeleceu que caso o presidente construa uma coalizão majoritária em moldes partidários, nenhuma matéria contrária ao seu interesse ou dos partidos aliados a ele deve ser colocada em votação no plenário, implicando em uma taxa de objeção nula. Por sua vez, se o presidente dispõe de recursos para impor disciplina, mas não de poder para filtrar o que pode ser submetido ao plenário, ele construirá uma coalizão majoritária sem observar critérios partidários, cujas taxas de atropelamento deverão ser nulas, mas as de objeção significativas. Por eliminação, quando as taxas de atropelamento dos partidos são significativas, deve-se concluir que estes não se encontram organizados na forma de uma coalizão majoritária (ALMEIDA, 2020).

Classificando como coalizões partidárias: a maior parte da presidência de Fernando Henrique Cardoso, Sarney (1989); Lula (2007 e 2010); Dilma (2011) e Temer (2016), como coalizões presidenciais: a maior parte das presidências de Itamar e do primeiro mandato Lula; Collor (1990); Lula (2008 e 2009); Dilma (2012) e Temer (2017 e 2018), e por fim, como bases não organizadas na forma de coalizão: Collor (1991 e 1992); Dilma (2013 a 2015) e Bolsonaro (2019). A avaliação da relação entre o tipo de base de apoio e a produção legislativa do Executivo foi realizada através de uma análise estatística multivariada, que revelou diferenças significativas no nível de produção legislativa entre os três tipos de organização. Indicando uma melhora no desempenho legislativo do Executivo quando este organiza sua base de apoio como uma coalizão majoritária, e assim o faz seguindo critérios partidários, assim como um aumento significativo na produção legislativa de origem congressional (ALMEIDA, 2020).

3. Dados e Método

Tendo como ponto de referência a nota técnica, “Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à Luz da Crise da Covid-19”, elaborada por Almeida (2020), a análise buscará descrever e comparar a governabilidade dos dois primeiros anos de mandato do presidente Jair Bolsonaro, na Câmara dos Deputados, por meio da verificação da construção de uma coalizão partidária e pela análise dos resultados, em termos de produção legislativa, das estratégias adotadas pelo governo federal nos dois períodos.

A pesquisa foi operacionalizada a partir do cálculo da taxa de atropelamento de cada partido nas votações nominais da Câmara dos Deputados em 2019 e 2020. Considerando-se as limitações da taxa de atropelamento na avaliação da governabilidade, optou-se pela utilização da taxa de coalescência, empregado por Bertholini e Pereira (2017); do coeficiente de dominância do Executivo na produção legislativa de cada ano, como exposto por Figueiredo e Limongi (2007) e do cálculo de um coeficiente de sucesso das medidas provisórias, como meios para ampliar o entendimento do contexto conjuntural no qual a análise se encontra inserida.

Inquerindo acerca da governabilidade, concebida como a capacidade de construção de uma agenda positiva que ultrapasse o feito mínimo do impedimento da aprovação de matérias desfavoráveis ao interesse do governo, a opção pela utilização da taxa de atropelamento, como adotada por Almeida (2020), se justifica pela premissa de que em um sistema altamente fragmentado, como o brasileiro, o chefe do Poder Executivo se encontra forçado a “formar um governo” mediante a construção de uma coalizão partidária que por meio de um “cartel de agenda” dê prosseguimento à sua agenda legislativa e ao bloqueio de matérias desfavoráveis ao seu interesse (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, COX; MCCUBBIN, 2003; ALMEIDA, 2020).

Posto isso, a taxa de atropelamento se refere à frequência com a qual a maioria dos parlamentares, de um partido, votou contrariamente a uma proposição que, todavia foi aprovada, ou seja, compreende-se que caso haja um acordo mínimo vinculante entre os partidos, o que constitui indício elementar para a existência de uma coalizão em moldes partidários, somente os partidos que não fazem parte da coalizão são atropelados com frequência significativa por não possuírem poder de veto no agendamento, sendo a taxa uma validação empírica de uma coalizão nominalmente verificada no gabinete presidencial, uma vez que esta não possui existência formal (AMORIM NETO, COX; MCCUBBIN, 2003).

Inspirada na metodologia proposta por Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) a taxa de atropelamento, na nota técnica, foi calculada com base nos dados das votações nominais disponibilizados no site da Câmara dos Deputados, e averiguada por intermédio do percentual de corte de 5%, dada a admissão da possibilidade da discordância de um membro da coalizão ser alta o suficiente para se manifestar contrário à aprovação de matérias desfavoráveis ao seu interesse, após o seu agendamento por parte dos parceiros de coalizão, mas baixa a ponto de não

redundar na sua saída da coalizão.

Nessa sequência, a pesquisa utilizou-se do *Dataset* disponibilizado pela Câmara dos Deputados, na seção de Dados Abertos no site do mesmo órgão². A escolha pela base de dados ofertada pela Câmara dos Deputados ocorreu devido a sua observância quanto às características de pureza (os dados são brutos, não possuindo formatação visual, processamento ou análise), estrutura (os dados são estruturados, ou seja, são organizados segundo uma estrutura rígida previamente planejada para armazená-los), acessibilidade (os dados estão abertos ao público devido a Lei nº 12.527 de acesso à informação de 2011, permitindo a replicação e verificação dos resultados obtidos) e atualidade (os dados são atualizados diariamente).

Como objeto de análise, similarmente à nota técnica, foram utilizadas exclusivamente as votações nominais, devido ao registro e publicação da opção de voto de cada parlamentar. Entretanto, em razão da ausência de especificações quanto à abrangência das proposições analisadas (votações nominais compulsórias e/ou solicitadas) preferiu-se, neste artigo, o exame das votações nominais de matérias que requerem, por exigência constitucional ou regimental, a sua aprovação por meio de um quórum qualificado que as submete compulsoriamente a esse tipo de votação, isto é, as votações referentes a projetos de emendas constitucionais, projetos de leis complementares e de pedidos de urgência urgentíssima³. Nessa sequência não foram analisadas votações nominais de legislações ordinárias, medidas provisórias e requerimentos parlamentares, passíveis de serem votados nominalmente após a solicitação por intermédio de um pedido de verificação de quórum (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

A opção pela exclusão das votações nominais de matérias sujeitas à votação simbólica ocorreu devido às limitações constatadas no *Dataset* e a uma preocupação em relação à distorção dos resultados. As limitações do *Dataset* se referem a possíveis lacunas nos registros das votações de alguns tipos de requerimentos e destaques no Plenário, conforme informado pelo site da Câmara, enquanto a preocupação com a distorção dos resultados está relacionada ao poder conclusivo à disposição das comissões, que possuem a competência de votar projetos de lei que dispensam a votação no Plenário, salvo recurso de um décimo dos membros da Casa ou de requerimento de líder que represente uma legenda com número equivalente. De acordo com as ponderações de Figueiredo e Limongi (2007) essas votações nominais por requererem um pedido de verificação de quórum submetido por um líder partidário que de acordo com o regimento interno somente poderá apresentar um novo requerimento após o prazo mínimo de uma hora após a votação, tenderão a ser reservados a matérias de maior relevância e sensibilidade política e, portanto, a incorporação dessas proposições como amostras de conveniência poderia evidenciar tendências que não necessariamente correspondem à totalidade

² Para o cálculo da taxa de atropelamento no ano de 2020 foram utilizados os dados referentes a votações nominais no plenário até o dia 11 de dezembro de 2020.

³ Apesar de não exigir votação nominal compulsória, o requerimento para a adoção do rito de urgência urgentíssima foi incluído devido a necessidade da sua apresentação pela maioria absoluta dos deputados.

da população.

O cálculo da taxa de atropelamento, concebida como uma variável categórica nominal, foi corroborado por meio da produção de uma tabela de frequências relativas, em termos percentuais, da variável binária de atropelamento, aferida de acordo com a congruência entre a aprovação das proposições e as orientações dadas pelos líderes dos partidos e blocos, além da liderança do governo⁴. Distintamente da nota técnica, que recorreu ao uso do voto da maioria dos parlamentares de um partido para o cálculo da sua taxa, esta pesquisa optou pelo uso das orientações de votação para aferir a capacidade de controle dos partidos da agenda legislativa, em virtude da presença explícita do posicionamento do governo e dos partidos acerca das matérias pautadas. Considerou-se que a votação da maioria dos parlamentares de um partido, favoravelmente ou contrariamente a uma matéria, não indicaria necessariamente o posicionamento do partido, dada a possibilidade de liberação da bancada na hora da votação, de matérias de baixa relevância para o partido, bem como o fato de que os parlamentares apresentem um comportamento indisciplinado em razão de conflitos e disputas partidárias internas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 117).

No que tange à identificação da construção de uma coalizão partidária, este artigo também se diferenciou da nota técnica, que optou pelo percentual de corte de 5%, por meio da opção pela verificação, nas votações dos membros nominais da coalizão e do governo, de uma taxa de atropelamento nula, visto que a exigência de aprovação por meio de quórum qualificado incentivaria o agendamento de matérias previamente negociadas e consentidas entre os parceiros da coalizão.

Considerando a exposição de Amorim Neto (2000), acerca da possibilidade de pressuposição da formação de uma coalizão nos gabinetes presidenciais que apresentem alta correspondência entre o percentual de postos ministeriais e o peso parlamentar, optou-se pela complementação da taxa de atropelamento mediante utilização da taxa de coalescência, com o objetivo de salientar alterações mais sutis nas estratégias adotadas pelo governo federal, que seriam imperceptíveis se se utilizasse somente a taxa de atropelamento, além da incorporação de mais um indicativo da presença de uma coalizão partidária.

A taxa de coalescência é uma variável contínua que se baseia na norma de proporcionalidade para aferir o grau de coalescência dos gabinetes, ou seja, quanto menor o desvio da proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares, maiores os níveis de coalescência, em contrapartida, quanto maior o desvio da proporcionalidade na alocação de cargos ministeriais, menores os níveis de coalescência (AMORIM NETO, 2000).

Levando-se em consideração, para sua confecção a filiação partidária dos ministros

⁴ Não foram utilizadas, nesta pesquisa, as orientações das lideranças da Maioria, Minoria e Oposição.

(quando houver); o peso parlamentar dos partidos aos quais os ministros pertencem (quando houver filiação partidária) e o período de permanência, a taxa foi calculada⁵ por meio da divisão por dois (2), e posterior subtração de um (1), do acréscimo do valor absoluto da diferença entre o percentual de ministérios de cada partido, incluindo os ministérios apartidários, ao valor percentual de cadeiras que cada partido que compõe a “coalizão” controla do total de cadeiras que esses ocupam no parlamento, incluindo os ministérios cujo ministro não possui filiação partidária (AMORIM NETO, 2000). O valor absoluto do percentual de ministérios ocupados por cada partido foi calculado pela soma das razões dos ministérios ocupados por cada partido pelo número total de ministérios e secretarias com status ministerial, enquanto o valor absoluto do percentual de cadeiras foi calculado pela soma das razões de cadeiras que cada partido controla na Câmara dos Deputados pelo número total de cadeiras que todos os partidos com pastas ministeriais controlam na Câmara dos Deputados⁶.

Variando, portanto, de zero, nenhuma correspondência, a 1, correspondência perfeita, a taxa foi elaborada com base nos dados coletados individualmente nos sites correspondentes a cada ministério, e disposta em conformidade com os seis gabinetes presidenciais apurados, de janeiro de 2019 a novembro de 2020, por meio do critério de composição partidária adotada por Amorim Neto (2000). Assim sendo, supôs-se que toda vez que houve alteração na composição partidária de um ministério, houve também a criação de um novo gabinete que, conseqüentemente, exigiu nova taxa de coalescência, a qual foi calculada levando-se em consideração as alterações nas filiações partidárias (peso parlamentar de cada partido), conforme as informações disponíveis, sobre o histórico de movimentação parlamentar e dos suplentes em exercício⁷, no site da Câmara dos Deputados.

Dessa forma analisou-se a proporcionalidade dos “gabinetes presidenciais” identificados de 1º de janeiro de 2019 a 18 de fevereiro de 2019, com a formação original (**Gabinete - 1**); de 19 de fevereiro de 2019 a 11 de fevereiro de 2020, com a saída de Gustavo Bebianno (PSL) e a posse de Floriano Peixoto na Secretária-Geral da Presidência da República (**Gabinete - 2**); de 11 de fevereiro de 2020 a 18 de fevereiro de 2020, com a saída de Gustavo Canuto e a posse de Rogério Marinho (PL) no Ministério do Desenvolvimento Regional

⁵ $1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1} (|S_i - M_i|)$ (AMORIM NETO, 2000).

⁶ Segundo Vasselai (2009, p. 7) “na fórmula, para cada partido subtrai-se a porcentagem de ministérios recebidos por uma legenda da coalizão (M) da porcentagem que esse partido tem de cadeiras na CDF em relação ao total de cadeiras somadas pelos membros da coalizão governista (S), considerando-se S=0 para os ministros apartidários. Do resultado para cada legenda, desconsidera-se o sinal. Soma-se então esse valor encontrado para todos os partidos da equipe de ministros, e divide-se o todo por 2 para que o resultado não possa variar de 0 a 2, o que poderia ocorrer já que fomos obrigados anteriormente a desconsiderar sinais e que resultaria de difícil leitura. Subtrair de 1 esse novo valor resultante tem também mera função de facilitar a leitura do índice, já que se não fizermos isso o valor 0 significará maior coalescência e 1 a menor, causando confusão”.

⁷ Durante a atualização do peso parlamentar de cada partido foram encontradas inconsistências no histórico de movimentação parlamentar disponibilizado no site da Câmara dos Deputados. Tais inconsistências foram reportadas ao departamento competente, sendo corrigidas pela disponibilização do histórico de movimentação parlamentar do PP.

(**Gabinete - 3**); de 18 de fevereiro de 2020 a 16 de abril de 2020, com a saída de Onyx Lorenzoni (DEM) e a posse de Walter Braga Neto como Chefe da Casa Civil e saída de Osmar Terra (MDB) e a posse de Onyx Lorenzoni (DEM) no Ministério da Cidadania (**Gabinete - 4**); de 16 de abril de 2020 a 17 de junho de 2020, com a saída de Luiz Henrique Mandetta (DEM) e a posse de Nelson Teich no Ministério da Saúde (**Gabinete - 5**), e de 17 de junho de 2020 a 22 de novembro de 2020, com a criação do Ministério das Comunicações e a posse de Fabio Faria (PSD) (**Gabinete - 6**).

Isso posto, a avaliação da governabilidade por meio da formação de uma coalizão a partir da premissa do “cartel de agenda”, apesar de relevante para o conceito de governabilidade adotado, tendo em vista que o controle sobre a pauta se configura como o principal mecanismo dos partidos para pôr em prática o acordo de coalizão, demonstra falhas quando incorporadas na análise as prerrogativas constitucionais do presidente da República que poderá optar pelo uso de estratégias alternativas de agendamento no lugar da formação de um “cartel de agenda” (coalizão partidária). Nesse sentido, faz-se necessário sua complementação pela ponderação dos resultados em termos de produção legislativa das estratégias adotadas pelo governo federal, levando em consideração a abrangência da governabilidade proporcionada pelo ambiente institucional centralizador e pelo apoio parlamentar ao chefe do Poder Executivo dissociado da lógica partidária.

Desse modo, buscou-se agregar a esta análise a contemplação dos poderes de agenda presidenciais, por intermédio da avaliação da participação do Executivo na produção legislativa de cada ano, com a incorporação do coeficiente de dominância do Executivo, (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007) e do exame da discordância do Legislativo em relação à agenda do Executivo nas medidas provisórias com o cálculo do coeficiente de sucesso das medidas provisórias (PEREIRA, 2017).

Por conseguinte, o coeficiente de dominância⁸, visto como variável contínua, foi calculado por meio do percentual de projetos de iniciativa do Executivo aprovados em relação ao total de matérias aprovadas na Câmara dos Deputados nos anos de 2019 e 2020, recorrendo-se a leis ordinárias, leis complementares, emendas constitucionais e medidas provisórias, obtido nas estatísticas das matérias apreciadas na Câmara dos Deputados⁹ disponíveis no site da Câmara na seção referente aos “Relatórios da atividade legislativa”, e por meio da solicitação direta a Secretaria Geral da Mesa na Câmara dos Deputados, como objetos de investigação.

⁸ Está pesquisa não considerou as alterações sofridas pelos projetos de iniciativa do Poder Executivo, ao longo da sua tramitação, que podem ter modificado o texto original ao ponto do projeto aprovado não necessariamente representar a agenda política do presidente da República, tendo em mente que a incorporação destas considerações, sem uma análise mais aprofundada do caráter das alterações, não se justificaria, uma vez salientado que o coeficiente de dominância aqui exposto representa uma estimativa generosa da real participação do Executivo na produção legislativa de cada ano.

⁹ O coeficiente de dominância do Executivo, no ano de 2020, foi calculado com base nas proposições aprovadas na Câmara dos Deputados (independentemente da sua situação no Senado Federal) até o dia 15 de outubro de 2020.

Em contrapartida, o coeficiente de sucesso das medidas provisórias¹⁰, concebido como variável contínua, foi calculado pelo exame do percentual de medidas provisórias aprovadas em relação ao total de medidas provisórias submetidas à apreciação do Congresso Nacional naquele ano, fazendo-se uso das medidas provisórias aprovadas (promulgadas ou sancionadas), rejeitadas e que perderam sua eficácia por decurso de prazo, obtidas nas estatísticas das matérias apreciadas na Câmara dos Deputados nos anos de 2019¹¹ e 2020¹² e no site do Congresso Nacional.

4. Resultados

As taxas de atropelamento, empregadas como validação empírica de uma coalizão nominalmente verificada nos “gabinetes presidenciais”, entre o governo federal e os partidos: Democrata (DEM); Patriota (Patri); Partido Liberal (PL)¹³; Progressista (PP); Movimento Democrata Brasileiro (MDB)¹⁴ e Social Democrata (PSD)¹⁵, retrataram, no ano de 2019, taxas de atropelamento elevadas no **PSOL** (2.33%); **PT** (1.16%); **PDT** (1.16%) e **PC do B** (0.90%), baixas no **Patri** (0.12%); **PL** (0.12%) e **PSL** (0.12%), baixa, mas não irrelevante, no governo (0.25%), e nulas no **DEM**; no bloco **PSL – PP – PSD- etc.** e no bloco **PP – MDB – PTB- etc.**, como exposto no Gráfico 1.

¹⁰ Está pesquisa não fez distinção entre as medidas provisórias aprovadas na forma de um projeto de lei de conversão, sancionadas com vetos ou promulgadas, apesar de reconhecer que ao longo de sua tramitação os projetos de iniciativa do Poder Executivo podem sofrer alterações significativas durante o processo de barganha, a ponto de não necessariamente representarem a agenda política inicialmente proposta pelo presidente da República, mas sim se alinhar aos interesses dos parlamentares, considerando que a incorporação destas considerações, sem uma análise mais aprofundada do caráter das alterações, não se justificaria, uma vez salientado que o coeficiente de sucesso das medidas provisórias aqui exposto representa uma estimativa generosa do real sucesso da agenda presidencial submetida ao Congresso Nacional por meio da edição de medidas provisórias.

¹¹ O coeficiente de sucesso das medidas provisórias, no ano de 2019, foi calculado com base nas medidas provisórias, editadas no ano de 2019, que foram promulgadas, sancionadas, rejeitadas ou que perderam a sua eficácia em 2019 ou 2020.

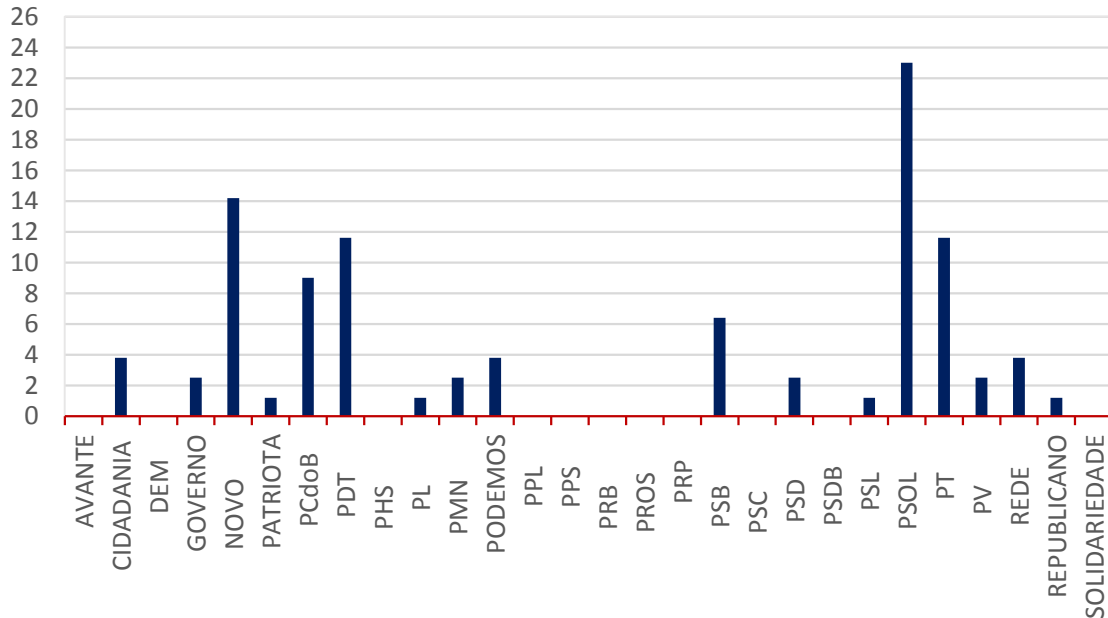
¹² O coeficiente de sucesso das medidas provisórias, no ano de 2020, foi calculado com base nas medidas provisórias, editadas em 2020, que foram promulgadas, sancionadas, rejeitadas ou que perderam a sua eficácia até o dia 10 de dezembro de 2020. Neste sentido, não foram levadas em consideração as medidas provisórias que se encontravam em tramitação durante esse período.

¹³ O PL passa a fazer parte da coalizão nominal no terceiro gabinete, com a saída de Gustavo Canuto e a posse de Rogério Marinho (PL) no Ministério do Desenvolvimento Regional, no dia 11 de fevereiro de 2020.

¹⁴ O MDB deixa a coalizão nominal do governo no quarto gabinete, com a saída de Osmar Terra (MDB) e posse de Onyx Lorenzoni (DEM) no Ministério da Cidadania, no dia 18 de fevereiro de 2020.

¹⁵ O PSD passa a fazer parte da coalizão nominal no sexto gabinete, com a recriação do Ministério das Comunicações e a posse da Fábio Faria, no dia 17 de junho de 2020.

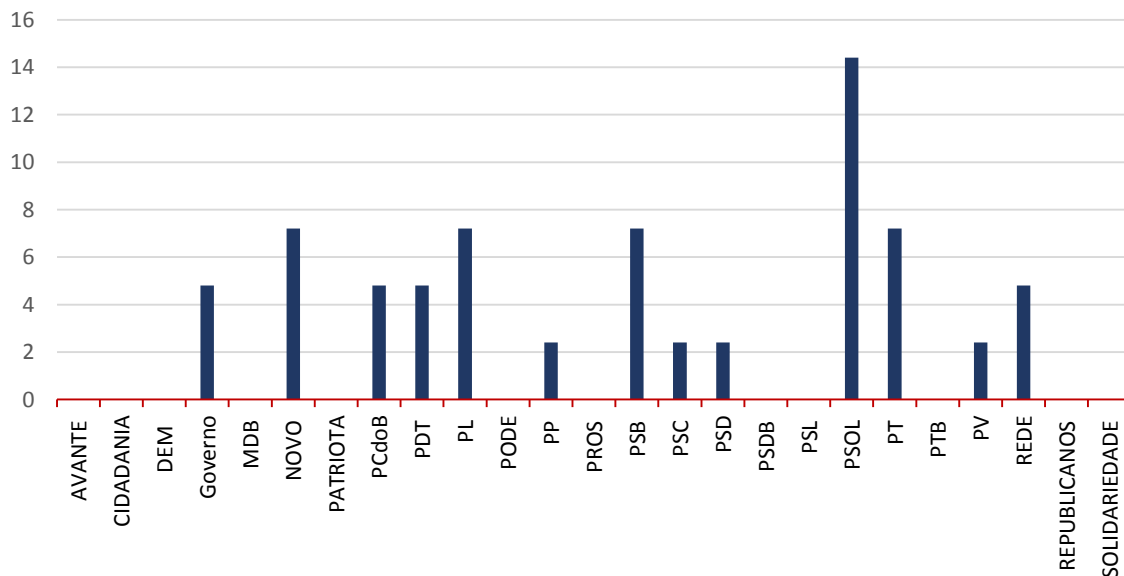
Gráfico 1 – Taxa de atropelamento de todos os partidos em 2019, sem as bancadas, multiplicada por 10³ para facilitar a visualização.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

No que se refere à extensão da análise para o ano de 2020, exposta no Gráfico 2, se verificou uma redução nas taxas da oposição, taxas nulas no **DEM**; **MDB**; **PSL** e **Patri**, baixas, mas significativas no **PP** (0.24%) e **PSD** (0.24%), e um aumento nas do **PL** (0.72%) e do governo. Enquanto partidos como **PSOL** (1.4%); **PT** (0.72%); **PC do B** (0.48%); **PDT** (0.48%) e **PSL** (0%) reduziram suas taxas de atropelamento, a taxa observada no governo aumentou de 0.25% para 0.48%.

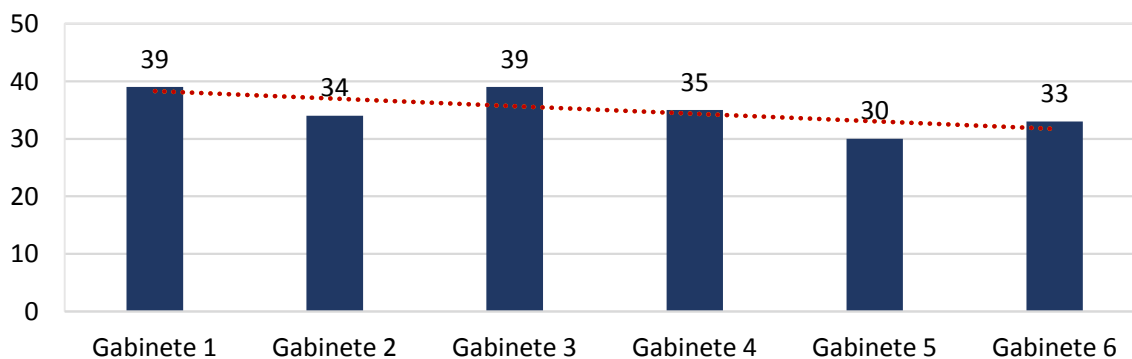
Gráfico 2 – Taxa de atropelamento de todos os partidos em 2020, sem as bancadas, multiplicada por 10³ para facilitar a visualização.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Nessa sequência, as taxas de coalescência, representadas no Gráfico 3, denotaram uma baixa proporcionalidade e pouca variação ao longo do período analisado, cujo maior desvio se apresenta no terceiro gabinete que, entretanto, durou somente sete dias. Isso posto, verificou-se uma taxa de coalescência de 0.39 no primeiro gabinete (Gabinete 1); 0.34 no segundo gabinete (Gabinete 2); 0.39 no terceiro gabinete (Gabinete 3); 0.35 no quarto gabinete (Gabinete 4); 0.30 no quinto gabinete (Gabinete 5) e 0.33 no sexto gabinete (Gabinete 6).

Gráfico 3 – As taxas de coalescência em porcentagem



Fonte: Elaboração própria, 2020.

A segunda parte da pesquisa, que buscou explorar os resultados das estratégias de agendamento à disposição do Poder Executivo na ausência da construção de uma coalizão partidária, constatou um coeficiente de dominância do Executivo, na Câmara dos Deputados, de 31% em 2019, comparado aos 69% de origem congressional¹⁶, e de 43%¹⁷ em 2020, comparados aos 55% de origem congressional, além de coeficientes de sucesso nas medidas provisórias de 46.8% em 2019 e de 46,1% em 2020.

Considerando-se que 48 medidas provisórias foram submetidas à apreciação do Congresso Nacional no ano 2019 em comparação às 97 medidas provisórias submetidas em 2020, até o dia 10 de dezembro de 2020, a alteração no coeficiente de dominância do Executivo no ano de 2020, não indica necessariamente uma melhora na robustez da base de apoio parlamentar do presidente no Congresso Nacional, uma vez que pode decorrer do aumento expressivo na edição de medidas provisórias.

5. Considerações Finais

Almejando a descrição e comparação da governabilidade, concebida como a capacidade de execução de uma agenda positiva que ultrapasse o feito mínimo do impedimento da

¹⁶ Da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

¹⁷ Sendo calculado com base nas proposições aprovadas na Câmara dos Deputados até o dia 15 de outubro de 2020, quando o coeficiente de sucesso das medidas provisórias era de 49,2%, o coeficiente de dominância do Executivo pode se encontrar desatualizado em comparação ao coeficiente de sucesso das medidas provisórias calculado com base nos dados coletados até o dia 10 de dezembro de 2020.

aprovação de matérias desfavoráveis ao interesse do governo, dos dois primeiros anos de mandato do presidente Jair Bolsonaro na Câmara dos Deputados, esta pesquisa verificou a ausência de uma coalizão em moldes partidários ou de indícios de uma base de apoio parlamentar robusta (dissociada da lógica partidária), além de um enfraquecimento no apoio partidário ao presidente da República no ano de 2020 em comparação com o ano anterior.

As taxas de atropelamento do governo Bolsonaro, e o seu aumento de 0.25% para 0.48% no ano de 2020, evidenciam a ausência da formação de uma coalizão entre o governo federal e os partidos membros do gabinete presidencial (coalizão nominalmente verificada no gabinete presidencial), uma vez que caso houvesse um acordo mínimo vinculante entre os partidos e o governo, o que constitui um indício elementar para a existência de uma coalizão em moldes partidários, as taxas de atropelamento do governo federal e dos partidos membros da coalizão deveriam ter sido nulas, observando-se somente nos partidos que não fazem parte da coalizão frequências significativas de atropelados em razão da ausência do poder de veto no agendamento, assim como observados nos partidos de centro e centro-direita em relação aos demais em 2019 e 2020.

Isso não ocorrendo, constatou-se similarmente nas taxas de coalescência dos “gabinetes presidenciais” uma baixa proporcionalidade entre o peso parlamentar de cada partido e a distribuição de pastas ministeriais, indicando que a distribuição das pastas tendeu a obedecer a um critério de alinhamento ideológico, à medida que, apesar da elevação da sua taxa de atropelamento, o presidente demonstrou pouco interesse no reajuste da proporcionalidade do seu gabinete ministerial para a preservação da governabilidade de sua gestão. Intensificando a hipótese, levantada pela forte oposição do presidente ao presidencialismo de coalizão, de que as alocações das pastas ministeriais nos dois primeiros anos de mandato, do presidente Jair Bolsonaro, tenderam a obedecer, predominantemente, a um critério pautado pela defesa de um projeto político específico, neoliberal; neoconservador e agropecuaristas, que a uma lógica de coalizão partidária movida pela viabilidade política do seu governo (SOLANO, 2018; COELHO, 2019; LIMA; LIMA, 2020).

Neste sentido, no que tange ao uso das estratégias de agendamento à disposição do Poder Executivo constataram-se coeficientes de dominância do Executivo relativamente baixos no total de matérias aprovadas na Câmara dos Deputados, comparados aos vistos nos governos antecedentes, o que provavelmente resulta das mudanças estruturais no processo legislativo ao longo dos últimos anos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007). Dentre as quais destacam-se: a EC nº 32/2001, que estabeleceu novas regras para reedição de medidas provisórias; a interpretação do então presidente da Câmara, Michel Temer, sobre o trancamento da pauta pelas medidas provisórias em 2009; a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a obrigatoriedade da instalação das comissões mistas (ADI 4.029/2012), bem como a atribuição que o Supremo Tribunal Federal conferiu ao presidente da Câmara dos Deputados de definir o que constitui

matéria estranha às medidas provisórias (ADI 5.127/2015) (GUIMARÃES, PERLIN e MAIA, 2019). Ao mesmo tempo, os coeficientes de sucesso das medidas provisórias, de 46,8% em 2019, e de 46,1% em 2020, convergem com as reflexões de Figueiredo e Limongi (2007), de que antes de comportar o peso de uma imposição unilateral da vontade do Executivo ao Legislativo, as medidas provisórias possuem uma utilidade limitada em governos politicamente fracos, dada a necessidade de uma base de apoio parlamentar para sua aprovação. Sendo que na ausência da formação de uma coalizão partidária, o coeficiente de sucesso das medidas provisórias valida a ausência ou presença de uma base de apoio em moldes não partidários, que, de acordo com os resultados deste artigo, se demonstra baixa no que tange ao apoio necessário para dar prosseguimento a agenda econômica e política da atual gestão, sendo insuficiente, portanto, para a aprovação da agenda legislativa do presidente e garantia da sua governabilidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

Salientando-se, em sequência, que apesar da inexistência de indícios da formação de uma coalizão partidária ou *ad hoc*, que de acordo com o marco teórico anteriormente exposto, no tópico de revisão de literatura, deveria resultar em uma paralisia decisória, constatou-se a aprovação, com uma margem considerável de votos, de uma Reforma da Previdência (PEC 06/2019) com altos custos políticos e eleitorais (MELO, 2002).

Contrariando a relevância atribuída aos espaços de decisão gerenciais a cargo de cada presidente, como a principal variável interveniente na potencialização ou moderação dos traços favoráveis a ingovernabilidade, ou governabilidade, do sistema político do país, os resultados observados por esta pesquisa sugerem a necessidade de revisão do arcabouço conceitual desenvolvido sobre este tema, visto que a ausência da formação de uma coalizão partidária ou *ad hoc* pelo presidente da República, verificada por meio de uma metodologia conservadora¹⁸ a qual tendeu a superestimar a dominância legislativa do Poder Executivo e o seu coeficiente de sucesso das Medidas Provisórias, antagoniza com a atribuição dada aos incentivos e constrangimentos internos ao processo decisório no legislativo, materializada no controle de agenda praticado pelos líderes partidários e pelo chefe do Poder Executivo, na compensação das características desagregadoras do sistema eleitoral que levariam a ingovernabilidade do sistema político brasileiro.

Posto que algumas das possíveis repercussões da pandemia da Covid-19 sobre a governabilidade, do chefe do Poder Executivo no Congresso Nacional, podem ser notadas na redução das taxas de atropelamento da oposição e no aumento das taxas de atropelamento do governo, além de um crescimento enérgico na edição de medidas provisórias no período, os resultados apresentados no artigo convergem com a possibilidade levantada por Almeida (2020)

¹⁸ A metodologia é conservadora, uma vez que não leva em consideração as modificações feitas pelos parlamentares durante a tramitação dos projetos de iniciativa do poder Executivo no Congresso Nacional, visto que estas podem modificar substancialmente a agenda legislativa inicialmente proposta pelo presidente.

da existência de uma agenda legislativa alternativa encabeçada pelo Congresso Nacional, uma vez averiguados índices mínimos de governabilidade de uma “coalizão legislativa”, dissociada da coordenação do chefe do Poder Executivo, formada pelos partidos de centro. Ressaltado-se, portanto, a necessidade de maiores investigações sobre a participação dos partidos na agenda legislativa efetivamente aprovada, entre 2019 e 2020, e da hipótese levantada de que a crise de saúde pública, ocasionada pela pandemia da Covid-19, exigiu a mobilização dos parlamentares para o atendimento das demandas impostas pelos governadores e prefeitos, que resultou em uma maior convergência de posicionamentos e pautas entre os diferentes partidos levando a redução de suas taxas de atropelamento.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. Os ciclos do presidencialismo de coalizão. **Ecopolítica Ensaios**, p. 1-8, 2014.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 08/12/2020.

ALMEIDA, Acir. **Governo presidencial condicionado**: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

ALMEIDA, Acir. **Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à Luz da Crise da Covid-19**. Nota Técnica. nº 34, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9855>. Acesso em: 08/12/2020.

AMADO, Aécio. Bolsonaro nomeia André Mendonça para a Justiça e Ramagem para a PF: Os decretos com as nomeações são publicados no Diário Oficial. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 28 abr. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-04/bolsonaro-nomeia-andre-mendonca-para-justica-e-ramagem-para-pf> . Acesso em: 08/12/2020.

AMARAL, Luciana; MOTOMURA, Marina. Em maior crise desde a posse, Bolsonaro demite Bebianno. **Uol**, Brasília, 18 fev. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/02/18/ministro-gustavo-bebianno-demissao.htm>. Acesso em: 08/12/2020.

AMES, Barry. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, v.39, n.2, p. 406-433, 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2111619>. Acesso em: 08/12/2020.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400002>. Acesso em: 08/12/2020.

MEDEIROS, Antonio Paulo Vogel. Saiba quem é o ministro interino da Educação. **G1**, 20 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/06/20/antonio-paulo-vogel-saiba-quem-e-o-ministro-interino-da-educacao.ghtml> . Acesso em: 08/12/2020.

BENITES, AFONSO. Bastidores da saída de Santos Cruz mostram disputa por ‘filtro ideológico’ do Governo. **El país**, Brasília, 15 jun. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/15/politica/1560607582_772506.html . Acesso em: 08/12/2020.

BERTHOLINI, Frederico e PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 528–550, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n4/1982-3134-rap-51-04-00528.pdf>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. José Levi Mello do Amaral Júnior: Advogado-Geral da União. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/advogado-geral-da-uniao-1/advogado-geral-da-uniao/oagu> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Organograma. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/organograma/> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Bancadas Partidárias. **Camara.leg**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/composicaocamara2019/index.html#text4> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. **Camara.leg**, [Brasília, DF]. 2020. Disponível em: <http://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD0020200303000230000.PDF#page=> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Histórico de Movimentação Parlamentar. **Camara.leg**, [Brasília, DF]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/deputado/resultadoHistorico.asp?Pagina=1&dt_inicial=01%2F01%2F2019&dt_final=26%2F11%2F2020&parlamentar=&filiacaoPartidaria=1&ordenarPor=1&Pesquisar=Pesquisar . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Suplentes em Exercício. **Camara.leg**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/suplentes-em-exercicio>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Casa Civil. Conheça o Ministro. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/composicao/ministro>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. Ministro. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/gsi/pt-br/composicao/ministro> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Marcos Cesar Pontes. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/composicao/ministro> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Galeria de Ministros. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/conteudo/galeria-de-ministros>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. André Luiz de Almeida Mendonça. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/ministro>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/composicao/quem-e-quem/damares-alves> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. O Ministro: Eduardo Pazuello. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/ministro>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Fábio Faria. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/composicao/ministro>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Embaixador Ernesto Araújo: Ministro de Estado das Relações Exteriores. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/composicao/gabinete-do-ministro-de-relacoes-exteriores>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Galeria dos Ministros. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/aceso-a-informacao/institucional/galeria-dos-ministros>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Ministros e Secretários. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/ministro-e-secretarios>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Controladoria-Geral da União (CGU): Wagner Rosário. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/controladoria-geral-da-uniao-cgu>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Ministério da Agricultura: Tereza Cristina. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/ministerio-da-agricultura>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Ministério da Cidadania: Onyx Lorenzoni. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/ministerio-da-cidadania>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Ministério da Defesa: Fernando Azevedo e Silva. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/ministerio-da-defesa>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Ministério da Economia: Paulo Guedes. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/ministerio-da-economia>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Ministério da Educação: Milton Ribeiro. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/ministerio-da-educacao>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Ministério do Meio Ambiente: Ricardo Salles. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/ministerio-do-meio-ambiente>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Ministros. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Novo ministro da Secretária-geral toma posse no Palácio do Planalto: Na cerimônia, Floriano Peixoto assume presidência dos Correios. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/06/novo-ministro-da-secretaria-geral-toma-posse-no-palacio-do-planalto>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Secretaria de Governo da Presidência da República: Luiz Eduardo Ramos Baptista Pereira. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/secretaria-de-governo-da-presidencia-da-republica>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Secretária-Geral. Jorge Antonio de Oliveira Francisco. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/composicao/ministro>. Acesso em: 08/12/2020.

CAVALCANTI, Leonardo. Onyx sai da Casa Civil e vai para Cidadania; general assume o posto no Planalto. **Poder360**, 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/onyx-sai-da-casa-civil-e-vai-para-cidadania-general-assume-o-posto-no-planalto/>. Acesso em: 08/12/2020.

COELHO, Ana Paula Vilas Boas. **Presidencialismo De Coalizão: A (In) Aplicabilidade Da Teoria De Sérgio Abranches No Governo De Jair Bolsonaro**. Monografia (Graduação em Direito), Unilavras. 2019. Disponível em: <http://localhost:80/jspui/handle/123456789/368>.

Acesso em: 12/08/2021.

CUNHA, Lianna Cosme da. **Arenas políticas e reeleição: onde os deputados federais focam sua atuação para se reelegerem.** [Brasília], 2017. 57 f. Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; SANTOS, Fabiano. **Estudos legislativos no Brasil.** A ciência política no Brasil (1960-2015). Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 169-194, 2016. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/80391038/a-ciencia-politica-no-brasil-1960-2015>. Acesso em: 08/12/2020.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira.** A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Relações Executivo Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FREITAS, A.; GUARNIERI, F. **Neoinstitucionalismo na pós-Constituição de 1988 e as duas visões sobre os partidos políticos no Brasil.** HOLLANDA, C. et al. A Constituição de, v. 88, 2018.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; PERLIN, Giovana Dal Bianco; MAIA, Lincon Macário. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). **Presidencialismo de Coalizão em Movimento.** Brasília: Edições Câmara, 2019.

LAMOUNIER, Bolívar. O modelo institucional dos anos 30 e a presente crise brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 14, p. 39-57, Apr. 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000100004>. Acesso em: 08/12/2020

LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo ou atenuação do presidencialismo: notas sobre o debate brasileiro recente. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 32, p. 9-18, 1991. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/70079/>. Acesso em: 08/12/2020.

LIMA, Elizabeth Christina de Almeida; LIMA, Isabelly Cristiany Chaves. O neoconservadorismo religioso e heteronormatividade: a “bolsonarização” como produção de sentido e mobilização de afetos. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, n. 28, p. 325–50, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.47284/2359-2419.2020.28.325350>. Acesso em: 19 nov. 2020.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>. Acesso em: 08/12/2020

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, abr. 1993. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003>. Acesso em: 08/12/2020.

MELO, Carlos Ranulfo e CÂMARA, Rafael. Estrutura da Competição pela Presidência e Consolidação do Sistema Partidário no Brasil. **Dados**, v. 55, n. 1, p. 71–117, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000100003>. Acesso em: 08/12/2020.

MELO, Marcus André Barreto Campelo de. **Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

MELQUÍADES SILVA, Aline. Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 24, n. 9, p. 49–80, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220172401>. Acesso em: 08/12/2020.

MINISTRO DA EDUCAÇÃO É DEMETIDO APÓS GESTÃO MARCADA POR

- CONTOVÉRSIA E RECUOS. **G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/08/ministro-da-educacao-e-demitido-apos-gestao-marcada-por-controversias-e-recuos.ghtml>. Acesso em: 08/12/2020.
- NEIVA, Pedro Robson Pereira. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200003>. Acesso em: 08/12/2020.
- NETO, Octavio Amorim; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989–98. **World Politics**, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25054238>. Acesso em: 08/12/2020.
- NOLASCO, Thiago; PINHO, Márcio. Onyx assumirá Ministério da Cidadania no lugar de Osmar Terra. **R7**, 2 fev. 2020. Disponível em: <https://noticias.r7.com/prisma/r7-planalto/onyx-assumira-ministerio-da-cidadania-no-lugar-de-osmar-terra-12022020>. Acesso em: 08/12/2020.
- OLIVEIRA, Patricia Cunha Tavares de. **Uma análise do início do governo Bolsonaro à luz do conceito de presidencialismo de coalizão**. 2019. 32 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019.
- OLIVEIRA, Caroline. Porque Bolsonaro busca aliança com centrão, grupo que considerava "o que há de pior". **Brasil de Fato**, 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/29/por-que-bolsonaro-busca-alianca-com-centrao-grupo-que-considerava-o-que-ha-de-pior>. Acesso em: 20/08/2021.
- PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300004>. Acesso em: 08/12/2020.
- PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Estratégias de Seleção e Substituição de Ministros de Estado no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**: perfil, alocação e rotatividade. Tese (Doutorado em Ciencia Política). Universidade de Brasília. Instituto de Ciencia Política. 2017. 182f. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23620>. Acesso em: 08/12/2020.
- PORTINARI, Natália, MAIA, Gustavo. Aproximação de Bolsonaro com centrão esvazia Ramos. **O Globo**, 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/aproximacao-de-bolsonaro-com-centrao-esvazia-ramos-1-24601701>. Acesso em: 20/08/2021.
- SOLANO, Esther. Crise da Democracia e extremismos de direita. **Análise**, v. 42, p. 1-29, 2018. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14508.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.
- SOUSA, Yvna; RODRIGUES, Mateus. Canuto assume Dataprev, e Marinho é o novo ministro do Desenvolvimento Regional. **G1**, Brasília, 6 fev. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/02/06/bolsonaro-exonera-gustavo-canuto-e-nomeia-rogerio-marinho-para-ministro-do-desenvolvimento-regional.ghtml>. Acesso em: 08/12/2020.
- TEÓFILO, Sarah. José Levi Mello é escolhido novo advogado-geral da União. **Correio Braziliense**, [Brasília, DF], 28 abr. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/04/28/interna_politica,849091/jose-levi-mello-e-escolhido-novo-advogado-geral-da-uniao.shtml. Acesso em: 08/12/2020.
- VASCONCELLOS, Jorge, CALCAGNO, Luiz. **Aproximação de Bolsonaro com Centrão mostra isolamento do presidente**. Correio Braziliense, 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/05/03/interna_politica,850751/aproximacao-de-bolsonaro-com-centrao-mostra-isolamento-do-presidente.shtml. Acesso em: 20/08/2021.
- VASSELAI, Fabricio. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas em relação à democracia atual. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, n. 35, p. 54-67, 2009. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-32->

encontro/gt-27/gt28-5/2566-fabriciovasselai-nomeacoes/file. Acesso em: 08/12/2020.

VILELA, Pedro Rafael. Abraham Weintraub anuncia saída do Ministério da Educação: Em vídeo, presidente Bolsonaro e aliado confirmam mudança. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2020-06/abraham-weintraub-anuncia-saida-do-ministerio-da-educacao>. Acesso em: 08/12/2020.

Artigo recebido em: 2021-07-13

Artigo reapresentado em: 2021-08-26

Artigo aceito para publicação em: 2021-08-29