

Universidade de Brasília

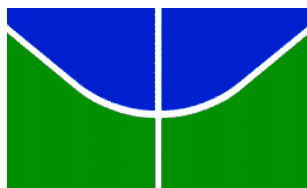
Instituto de Ciência Política

**Prerrogativas do Presidente da Câmara dos
Deputados: a relação entre o Executivo e o
Legislativo brasileiro durante o segundo mandato da
presidente Dilma Rousseff e o primeiro ano de
mandato do presidente Jair Bolsonaro**

Luisa Maier Flores

Brasília – DF

Dezembro/2020



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Prerrogativas do Presidente da Câmara dos Deputados: a relação entre o Executivo e o Legislativo brasileiro durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff e o primeiro ano de mandato do presidente Jair Bolsonaro

Luisa Maier Flores

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Dr. Lúcio Remuzat Rennó Junior.

Brasília – DF

Agradeço aos meus amigos: João Victor Costa, Vitória Mesquita, Gustavo Santos, Carlos Rocha, Judson Muller e Mateus Rodrigues por todo apoio, revisão de texto e conselhos. Gratidão aos meus pais e meu irmão que nos momentos de dificuldade sempre me apoiaram.

RESUMO

O presente texto tem como objetivo estudar a relação entre o Executivo e o Legislativo brasileiro durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff e o primeiro ano de mandato do presidente Jair Bolsonaro, com foco nas prerrogativas do Presidente da Câmara dos Deputados. Analisando as circunstâncias dos mandatos, os despachos realizados e os projetos aprovados na Câmara dos Deputados durante os mandatos de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) e de Rodrigo Maia (DEM-RJ) como presidentes da Câmara. O estudo trouxe dados que apontam uma redução dos projetos aprovados com regime de urgência constitucional no governo Bolsonaro em relação ao governo Rousseff; e que mais de 30% dos projetos de autoria do Executivo, nos dois governos, tiveram a sua tramitação desacelerada pelo uso de prerrogativas do presidente da Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: Poder de agenda; Estudos legislativos; Dilma Rousseff; Eduardo Cunha; Jair Bolsonaro; Liderança Política; Presidente da Câmara dos Deputados; Presidente da República; Rodrigo Maia.

ABSTRACT

This text analyzes the relationship between the Executive and the Brazilian Legislative during President Dilma Rousseff's second term and President Jair Bolsonaro's first year in office, focusing on the prerogatives of the President of the Chamber of Deputies. Analyzing the circumstances of the mandates, the dispatch and the projects approved in the Chamber of Deputies during the term of Eduardo Cunha (PMDB-RJ) and Rodrigo Maia (DEM-RJ) as president of the Chamber. The study brought data that point to a reduction in the projects approved under a constitutional urgency regime in the Bolsonaro government in relation to the Rousseff government; and that more than 30% of the projects authored by the Executive, in both governments, had their processing slowed down by the use of the prerogatives of the president of the Chamber of Deputies.

Key-words: Agenda setting; legislative studies; Dilma Rousseff; Eduardo Cunha; Jair Bolsonaro; political leadership; President of the Chamber of Deputies; President; Rodrigo Maia;

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	P 7.
2. TEORIA DA LIDERANÇA PRESIDENCIAL E OS MANDATOS DE EDUARDO CUNHA E RODRIGO MAIA COMO PRESIDENTES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS -	P 11.
2.1. GOVERNO DILMA ROUSSEFF -	P 12.
2.2. GOVERNO JAIR BOLSONARO -	P 17.
2.3. ELEIÇÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS -	P 21.
3. PRERROGATIVAS DO CARGO DE PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS - P	22.
4. ANÁLISE DOS PROJETOS VOTADOS NO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DOS DESPACHOS E DAS TRAMITAÇÕES DOS PROJETOS DE AUTORIA DO EXECUTIVO -	P 25.
4.1. PROJETOS VOTADOS NO PLENÁRIO -	P 26.
4.2. DESPACHOS -	P 26.
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS -	P 28.
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS -	P 31.

1. INTRODUÇÃO

A história legiferante do Brasil, isto é, a produção e a vigência das leis, coleciona um número elevado de leis de autoria do Poder Executivo, denominada a preponderância do Executivo sobre o Legislativo, em que analisado conjuntamente com os poderes da Presidência da República, tendem ao entendimento de que o poder Legislativo não possui independência suficiente perante o Executivo para construir e deliberar uma pauta própria. Muitos estudos são feitos no intuito de explicar as relações existentes entre o Executivo e o Legislativo, porém a atuação do presidente da Câmara dos Deputados não é muito explorada nos estudos legislativos sobre o Poder Legislativo brasileiro.

O sistema de governo do Brasil, instituído pela Constituição Federal (1988), o sistema presidencialista, trouxe consigo um longo debate sobre a sua natureza. Logo em seus primeiros anos, Sérgio Abranches (1998) descreveu o sistema como instável e de alto risco, tendo como base para a governabilidade e a estabilidade institucional a formação de alianças, e o denominou de presidencialismo de coalizão.

Segundo Figueiredo e Limongi (1999), esse sistema, por meio da Constituição Federal em seus artigos 61 e 165, atribuiu ao poder Executivo diversas prerrogativas que aumentam o seu nível de poder e de controle sobre o Legislativo, como a exclusividade de iniciar algumas matérias legislativas – como a administração da máquina pública federal, dos territórios, das Forças Armadas, organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União –, a exclusividade de iniciativa orçamentária, a urgência constitucional e a edição de Medidas Provisórias.

Porém, este mesmo texto, também dotou Poder Legislativo de recursos - como a participação nos orçamentos, a prerrogativa de fiscalizar as finanças, a possibilidade de derrubar o veto presidencial, de alterar ou rejeitar as Medidas Provisórias, de realizar um processo de impeachment contra o Presidente da República, de aprovar emendas à Constituição (que não vão à sanção presidencial, logo a vigência é de prerrogativa exclusiva do Legislativo) e de incluir o Presidente da Câmara na linha sucessória da presidência no caso de impossibilidade do presidente e do vice-presidente - para contrabalancear a atuação do Executivo.

O modelo de governo brasileiro foi estudado por diversos focos diferentes. Mauerberg, Pereira e Biderman (2015) afirmam que a literatura sobre o tema apresenta limitações, explicações parciais, já que prioriza alguma variável em relação às outras. Os autores também discorrem sobre as quatro vertentes de estudo sobre o presidencialismo

de coalizão: visão negativa e das limitações do modelo de governo; construção da coalizão do governo; porkbarrel e a gestão da coalizão; relação Executivo-Legislativo e suas instituições.

A abordagem da visão negativa e das limitações do presidencialismo de coalizão trabalha na questão de que o sistema multipartidário e a impossibilidade de criar e manter uma maioria do governo levam o modelo presidencialista ao colapso. A segunda abordagem, foca na construção da coalizão por meio da divisão do poder – por meio de cargos burocráticos, de gabinetes e de confiança - com outros partidos. A terceira abordagem analisa o presidencialismo de coalizão à luz do orçamento. E a quarta abordagem estuda o sistema pela visão da relação entre o Executivo e o Legislativo, utilizando variáveis como regras eleitorais, líderes partidários, poderes legislativos do presidente da República e as regras institucionais e estrutura organizacional do legislativo (BIDERMAN, MAUERBERG e PEREIRA, 2015).

Mauerberg, Pereira e Biderman (2015) salientam que cada uma das quatro linhas de pensamento exploram uma parte da relação entre o presidente da República e o Congresso Nacional. A presente monografia pretende apresentar mais uma variável de análise que é pouco explorada na literatura, o cargo de presidente da Câmara dos Deputados, que só pode ser exercido por brasileiros natos acima dos 35 anos – como este cargo é de sucessão da Presidência da República, mantém-se os mesmos critérios que existem para a Presidência.

Na relação Executivo e Legislativo a vertente do poder de agenda do Executivo, junto com a atuação dos líderes, é bastante explorada, em especial porque os dados apontam que o Executivo possui alta taxa de sucesso quando remete ao Legislativos matérias. Segundo Figueiredo (2001):

Os poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalizão que o apóia [sic] seja, não só possível, como eficaz. O governo funciona como se houvesse uma fusão de poderes.

O poder de agenda do Executivo e do Presidente da República é centrado nas prerrogativas constitucionais que permitem:

- Edição de medidas provisórias – texto formulado pelo Executivo, submetido os Congresso Nacional, que a partir da sua edição possui eficácia imediata de lei por até 120 dias, durante esse período a medida tramita no Congresso Nacional para analisada pelos parlamentares, que caso seja aprovada, é transformada em lei;

- Requerimento de urgência para os projetos de sua autoria – com a urgência constitucional o Congresso tem 45 dias para que ela seja votada, a partir do 46º dia passa a trancar a pauta do Plenário da Casa na qual se encontra, que impede a tramitação do restante dos trabalhos; e
- Exclusividade da iniciativa de matérias orçamentárias e administrativas, como o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Projeto de Lei Orçamentária Anual.

As prerrogativas atribuídas aos líderes pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) possibilitaram o controle das atividades legislativas pelos líderes partidários, dificultando a atuação individual dos deputados e facilitando a negociação e interação do Executivo com o Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Dentre as prerrogativas das lideranças está o direito de participar do Colégio de Líderes e de ter voz e poder de voto dentro dele. Este órgão da Câmara é muito importante, pois nele é discutida a pauta que irá constar no Plenário. Porém, Figueiredo (2012) afirmou que existe uma tendência no Colégio de Líderes, de líderes partidários, do Governo, da Minoria, da Oposição e dos Blocos negociarem algumas matérias com base na pauta proposta pelo presidente da Câmara.

Portanto, a definição do que será votado no Plenário e o poder de agenda não é exclusivamente dos líderes, mas sim do presidente da Casa. Como está definido no art. 86 do RICD “O Presidente organizará a Ordem do Dia com base na agenda mensal a que se refere a alínea s do inciso I do art. 17 (...)”. A referida alínea determina que o Presidente tem a competência de organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda contendo as previsões de votações do mês subsequente. Desta forma, o Colégio um órgão consultivo, mas importante para a realização de acordos políticos entre os parlamentares.

A atuação do Presidente da Câmara dos Deputados não pode ser excluída das análises dos estudos legislativos. Pois, como consta no próprio RICD, a competência de montar a pauta de Plenário e de realizar os despachos das proposições é do Presidente da Câmara. Consequentemente, não estudar os impactos que este ator tem no processo legislativo e no desempenho do governo é transformar a análise em parcial, na qual, apenas, dois atores, o Colégio de Líderes e o presidente da República, são estudados.

Nesse contexto, a presente monografia tem como objetivo analisar a relação entre o Executivo e o Legislativo brasileiro durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff e o primeiro ano de mandato do presidente Jair Bolsonaro, com foco nas prerrogativas do Presidente da Câmara dos Deputados. O recorte temporal do trabalho

será durante os mandatos de determinados presidentes da Casa, os deputados federais Eduardo Cunha (PMDB-RJ), na 55ª legislatura, e de Rodrigo Maia (DEM-RJ), na 56ª legislatura, e trará análises sobre os seus protagonismos no processo legislativo.

Para a realização do trabalho foram utilizadas pesquisa bibliográfica e pesquisa quantitativa de dados como metodologia. O texto foi dividido em três partes.

A primeira parte da monografia é uma análise da atuação dos dois presidentes da Casa, com base na teoria americana de liderança presidencial de Stephen Skowronek, no contexto dos Governos Dilma Rousseff (PT) durante o ano de 2015 até maio de 2016 mandato de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) como presidente da Câmara dos Deputados até o afastamento da presidente Rousseff pelo processo de impeachment; e Jair Bolsonaro (PSL/sem partido)¹ no ano de 2019, durante o mandato de Rodrigo Maia (DEM-RJ) como presidente da Câmara dos Deputados – o ano de 2020 não será analisado por se tratar de um momento atípico em decorrência da pandemia da Covid-19. A atuação de Rodrigo Maia no governo Temer também não será analisada devido ao fato do presidente da República ter tomado posse devido a um processo de impeachment sofrido pela presidente Dilma, tornando o momento político atípico.

A segunda parte é uma análise dos despachos (definição do caminho que a proposição percorrerá, podendo acelerar ou atrasar a sua tramitação) dados aos Projetos de Emenda à Constituição (PEC), de lei complementar (PLP) e de lei (PL) apresentados pelo Executivo e dos projetos (de emenda à constituição, de lei complementar e de lei apresentados) deliberados pelo plenário da Câmara, buscando identificar qual a predominância de autoria. Nessa parte o objetivo é analisar se os presidentes da Câmara conseguiram atuar com protagonismo e não apenas seguindo a liderança do Executivo.

Por último, as considerações finais abordam os achados da análise e salienta os pontos a serem aperfeiçoados, aprofundados e explorados em trabalhos futuros.

¹Bolsonaro saiu do PSL em novembro de 2019, ficando sem partido.

2. Teoria da liderança presidencial e os mandatos de Eduardo Cunha e Rodrigo Maia como presidentes da Câmara dos Deputados

A teoria norte americana da liderança presidencial de Stephen Skowronek se propõe a estudar a presidência dos Estados Unidos e realiza reivindicações contra a escola presidencial norte-americana, que não é marcada por uma teoria geral. O seu trabalho aborda todos os aspectos da presidência, pois tem como base a conexão entre circunstâncias políticas, vividas pelos presidentes, e as ações presidenciais.

Para Skowronek, as circunstâncias políticas são maiores determinantes da liderança presidencial do que as características intrínsecas do indivíduo que ocupa o cargo de presidente. Portanto, as características governamentais herdadas e as ações de repúdio ou afiliação são a base para a sua teoria. Nela, a presidência é descrita como ações recorrentes que tentam romper com a ordem vigente e os seus antecessores no cargo, moldando o regime a uma nova visão individual de como ele deve ser. Essas ações de negação e de reconstrução dependem da autoridade de repudiar o governo anterior, portanto, a forma mais eficaz da presidência é como um processo de negação. O processo de filiação ocorre quando o novo governo se engaja com o governo anterior, não o repudiando (SKOWRONEK, 1993, *apud* RODRIGUES, 2014).

Skowronek entende poder como as prerrogativas presidenciais e os recursos disponíveis para realizar as suas ações e entende autoridade como legitimidade. Portanto, a autoridade é um fator extremamente importante para a política de liderança, pois para que qualquer ação seja realizada com sucesso, o presidente precisa da legitimação da sociedade (SKOWRONEK, 1993, *apud* RODRIGUES, 2014).

A sua teoria afirma que a política da liderança presidencial é afetada por três tendências: (1) ruptura política – impulsionada pela tentativa dos presidentes de deixarem a sua marca; (2) descobertas, fragmentação e colapso – acentuados pelo repúdio ou articulações realizados pelo presidente; e (3) expansão de recursos e responsabilidades do governo. Com base nessas tendências, Skowronek teorizou o “tempo político”, que seria uma sucessão de ciclos presidenciais. Com base nos ciclos, Skowronek definiu quatro tipos de autoridade presidencial, baseados nas ações dos presidentes: (1) reconstrução – oposição a regimes vulneráveis; (2) prevenção – oposição a regimes fortes; (3) disjunção – associação a regimes vulneráveis; e (4) articulação – associação a regimes fortes (SKOWRONEK, 1993, *apud* RODRIGUES, 2014).

Tanto no governo Rousseff como no governo Bolsonaro, percebemos situações de fragilidade, que podem caracterizar o regime como fraco. Essas circunstâncias políticas de debilidade possibilitam que os seus respectivos presidentes da Câmara atuem com maior protagonismo, com uma autoridade presidencial de reconstrução, deixando as suas marcas e legados, dificultando a apropriação da agenda do Legislativo pelo Executivo.

A seguir, serão relatadas as situações que contribuíram para o enfraquecimento e a percepção de enfraquecimento dos regimes.

2.1. Governo Dilma Rousseff

No ano de 2015, e até maio de 2016, Rousseff realizou trinta e sete trocas nos ministérios e secretarias. As mudanças mais significativas foram: a saída de Eliseu Padilha (PMDB) da Secretaria de Aviação Civil, logo após a abertura do processo de impeachment pelo então Presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), que levou a nomeação de Mauro Lopes (PMDB) e a afirmação de Cunha sobre o desrespeito e afronta realizados pelo Palácio do Planalto ao PMDB, pois o partido tinha aprovado uma moção proibindo que integrantes da sigla assumissem cargos no Executivo; a troca de Jaques Wagner (PT) da Casa Civil pelo ex-presidente Lula (PT) gerou muito atrito e desgaste do governo, o Planalto afirmava que o cargo na Casa Civil era para ajudar Rousseff nas questões políticas e econômicas do governo, porém a oposição rebatia que a nomeação era uma forma de Lula conseguir escapar de eventual ordem de prisão de juiz de primeira instância. Os partidos PSDB e PPS apresentaram ação no Supremo Tribunal Federal, que acabou suspendendo a nomeação de Lula; no Ministério das Cidades, Gilberto Kassab (PSD) pediu demissão após o seu partido orientar favorável ao processo de impeachment na Câmara dos deputados; na Secretaria de Comunicação Social, Thomas Traumann pediu demissão após um documento interno, sem assinatura, que avaliava a situação política do Planalto como um caos, ter vazado. No Ministério da Educação, Cid Gomes (PDT) foi demitido após pronunciamento que acusou deputados e reiterar as acusações quando foi chamado para dar explicações na Câmara.

As outras trocas feitas pelo governo foram as seguintes:

Quadro 1 – Trocas de ministro no Governo Dilma Rousseff 2015-2016.

Órgão	Nomeado	Partido	Situação	Posse	Saída
-------	---------	---------	----------	-------	-------

Advocacia-Geral da União	Luís Inácio Adams	-	Nomeado	01/01/2015	03/03/2016
	José Eduardo Cardozo	PT	Nomeado	03/03/2016	12/05/2016
Secretaria de Assuntos Estratégicos / Extinta	Marcelo Neri	-	Nomeado	01/01/2015	05/02/2015
	Roberto Mangabeira Unger	-	Nomeado	05/02/2015	14/09/2015
	Vitor Pinto Chaves		Nomeado	14/09/2015	02/10/2015
Secretaria de Aviação Civil	Eliseu Padilha	PMDB	Nomeado	01/01/2015	04/12/2015
	Guilherme Walder Mora Ramalho	-	Interino	07/12/2015	17/03/2016
	Mauro Lopes	PMDB	Nomeado	17/03/2016	18/04/2016
	Guilherme Walder Mora Ramalho	-	Interino	18/04/2016	12/05/2016
Casa Civil	Aloizio Mercadante	PT	Nomeado	01/01/2015	02/10/2015
	Jaques Wagner	PT	Nomeado	02/10/2015	16/03/2016
	Lula	PT	Nomeado	17/03/2016	18/03/2016
	Eva Chiavon	PT	Interino	22/03/2016	12/05/2016
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	Aldo Rebelo	PCdoB	Nomeado	01/01/2015	02/10/2015
	Celso Pansera	PMDB	Nomeado	02/10/2015	14/04/2016
	Emília Maria Silva Ribeiro Curi	-	Nomeado	14/04/2016	12/05/2016
Ministério das Cidades	Gilberto Kassab	PSD	Nomeado	01/01/2015	15/04/2016

	Inês da Silva Magalhães	-	Nomeado	15/04/2016	12/05/2016
Secretaria de Comunicação Social	Thomas Traumann	PSD	Nomeado	01/01/2015	25/03/2015
	Edinho Silva	PT	Nomeado	31/03/2015	12/05/2016
Ministério das Comunicações	Ricardo Berzoini	PT	Nomeado	01/01/2015	02/10/2015
	André Figueiredo	PDT	Nomeado	02/10/2015	12/05/2016
Controladoria-Geral da União	Valdir Moysés Simão	-	Nomeado	01/01/2015	21/12/2015
	Carlos Higino Ribeiro de Alencar	-	Interino	21/12/2015	29/02/2016
	Luiz Navarro de Britto	-	Nomeado	29/02/2016	12/05/2016
Ministério da Defesa	Jaques Wagner	PT	Nomeado	01/01/2015	02/10/2015
	Aldo Rebelo	PCdoB	Nomeado	02/10/2015	12/05/2016
Secretaria de Direitos Humanos / Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Ideli Salvatti	PT	Nomeado	01/01/2015	16/04/2015
	Pepe Vargas	PT	Nomeado	16/04/2015	02/10/2015
	Nilma Lino Gomes	-	Nomeado	02/10/2015	12/05/2016
Ministério da Educação	Cid Gomes	PDT	Nomeado	01/01/2015	18/03/2015
	Luiz Cláudio Costa	-	Interino	18/03/2015	06/04/2015
	Renato Janine Ribeiro	-	Nomeado	06/04/2015	30/09/2015
	Aloizio Mercadante	PT	Nomeado	02/10/2015	12/05/2016
Ministério do Esporte	George Hilton	PRB	Nomeado	01/01/2015	23/03/2016
	Ricardo Leyser	PCdoB	Nomeado	31/03/2016	12/05/2016
Ministério da Fazenda	Joaquim Levy	-	Nomeado	01/01/2015	18/12/2015

	Nelson Barbosa	-	Nomeado	18/12/2015	12/05/2016
Ministério da Integração Nacional	Gilberto Occhi	PP	Nomeado	01/01/2015	13/04/2016
	Josélio de Andrade Moura	-	Interino	13/04/2016	12/05/2016
Ministério da Justiça	José Eduardo Cardozo	PT	Nomeado	01/01/2015	03/03/2016
	Wellington César Lima e Silva	-	Nomeado	03/03/2016	14/03/2016
	Eugênio Aragão	-	Nomeado	14/03/2016	12/05/2016
Ministério de Minas e Energia	Eduardo Braga	PMDB	Nomeado	01/01/2015	20/04/2016
	Marco Antônio Martins Almeida	-	Nomeado	20/04/2016	12/05/2016
Secretaria Nacional dos Portos	Edson Coelho Araújo	PMDB	Nomeado	01/01/2015	02/10/2015
	Helder Barbalho	PMDB	Nomeado	02/10/2015	20/04/2016
	Maurício Muniz Barreto de Carvalho	-	Nomeado	20/04/2016	12/05/2016
Ministério da Saúde	Arthur Chioro	PT	Nomeado	01/01/2015	01/10/2015
	Marcelo Castro	PMDB	Nomeado	01/10/2015	12/05/2016
Secretaria-Geral da Presidência / Secretaria de Governo do Brasil	Miguel Rossetto	PT	Nomeado	01/10/2015	02/10/2015
	Ricardo Berzoini	PT	Nomeado	02/10/2015	12/05/2016
Ministério do Trabalho e Emprego / Ministério do Trabalho e Previdência Social	Manoel Dias	PDT	Nomeado	01/01/2015	02/10/2015
	Miguel Rossetto	PT	Nomeado	02/10/2015	12/05/2016
Ministério do Turismo	Vinicius Lages	-	Nomeado	01/01/2015	16/04/2015

	Henrique Eduardo Alves	PMDB	Nomeado	16/04/2015	28/03/2016
	Alberto Alves	-	Interino	28/03/2016	21/04/2016
	Alessandro Teixeira	PT	Nomeado	21/04/2016	12/05/2016
Ministério do Planejamento	Nelson Barbosa	-	Nomeado	01/01/2015	21/12/2015
	Valdir Mysés Simão	-	Nomeado	18/12/2015	12/05/2016

Fonte: Acesso à Informação, Governo Federal. Produção própria.

Além dos 23 ministérios e secretarias citados na tabela, o Executivo contava com 39 pastas, porém no final do ano de 2015, a presidente realizou uma reforma ministerial, eliminando 8 pastas e redistribuindo as pastas que sobraram para os partidos da sua base. A medida teve como objetivo principal a conquista da governabilidade, mas também logrou a redução do custo administrativo.

Sobre a distribuição dos órgãos, durante o período de 2015 a maio de 2016, o governo distribuiu 38,36% dos órgãos para indivíduos não pertencentes a nenhum partido, 31,51% a integrantes do partido PT, 12,33% ao PMDB, 4,11% ao PCdoB, 4,11% ao PDT, 4,11% ao PSD, 1,37% ao PR, 1,37% ao PP, 1,37% ao PTB e 1,37% ao PRB. Nas eleições de 2014, foram nove partidos que participaram da chapa de Rousseff, são eles: PT, PMDB, PSD, PP, PR, Pros, PDT, PCdoB e PRB. Mesmo o governo tendo distribuído cargos com quase a totalidade de sua base, uma grande parte ficou para o próprio partido ou a pessoas não filiadas a nenhum partido, o que sugere que o governo não era adepto a divisão de poderes e recursos com outros partidos.

Na parte econômica, em 2015, o otimismo econômico não predominava na sociedade brasileira, segundo pesquisa feita pela FGV e divulgada no veículo Agência Brasil Economia pelo repórter Nielmar de Oliveira, em janeiro de 2015, 61,8% dos entrevistados sobre a percepção da economia informou que considerava a situação econômica ruim (OLIVEIRA *apud* FGV, 2015). O PIB brasileiro caiu 3,5% em relação à 2014 (AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS, 2017), a inflação (IPCA) foi de 10,67% (IBGE, 2015, p. 27) e a taxa média de desemprego, segundo o IBGE, foi de 8,5% (G1 *apud* IBGE, 2015).

Ademais as dificuldades econômicas, o governo sofreu, assim que foi eleito, com pedidos de recontagem de votos da eleição, após a presidente Dilma Rousseff vencer de

Aécio Neves (PSDB) – candidato que disputou o segundo turno – por uma margem apertada de 51,64% a 48,36%; com intensos protestos “Fora Dilma”, desde março de 2015 até a metade de 2016; ocorreram desdobramentos da operação Lava Jato, envolvendo diversos empresários e políticos, alguns deles do PT - enfraquecendo, ainda mais, o governo perante a sociedade; atritos entre o governo e o PMDB, que levaram ao isolamento do PT; centralização do poder nas mãos da presidente; e a declaração do PT, na Câmara dos Deputados, de que iria apoiar o processo de cassação do presidente da Casa, deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), no Conselho de Ética. Cogita-se que esse apoio tenha sido o estopim para o então presidente Cunha ter acolhido o pedido de impeachment contra Dilma Rousseff, que posteriormente levou a queda da presidente e a posse do vice, Michel Temer (PMDB).

Em relação a sua popularidade, em março de 2015, a avaliação do governo de ótimo/bom foi de 9%, de regular foi de 21% e de ruim/péssimo foi de 68%. Já em dezembro, a avaliação do governo de ótimo/bom foi de 9%, de regular foi de 20% e de ruim/péssimo foi de 70%. Com base nessas avaliações o governo Rousseff começou o seu segundo mandato com uma baixa autoridade, situação que não sofreu grandes alterações até o final de 2015.

O governo teve dificuldades em emplacar a sua agenda no Legislativo. Das 59 medidas provisórias editadas entre 2015 e 12 de maio de 2016, 13 (22,03%) delas perderam a eficácia, 1 (1,69%) foi rejeitada e 45 (76,27%) foram transformadas em lei.

Das 45 Medidas Provisórias transformadas em lei, 37 (82,22%) foram modificadas pelos parlamentares. Em relação aos vetos que foram realizados no mesmo período, das 214 leis publicadas – leis complementares e leis ordinárias – 79 (37%) foram vetadas total ou parcialmente. Dos 79 vetos realizados, 57 (72,15%) foram mantidos, 2 (2,53%) rejeitados e 4 (5,06%) parcialmente rejeitados.

2.2. Governo Jair Bolsonaro

Logo no início de seu mandato, fortemente impulsionado pelo seu discurso de redução de gastos e fim do “toma lá, dá cá”, Bolsonaro emitiu a sua primeira medida provisória reconfigurando os órgãos administrativos e os ministérios. Os 29 ministérios – reforma realizada no governo Temer (PMDB) – passaram a ser 22.

Nas 22 pastas, Bolsonaro trocou quatro ministros, três por demissão e um por troca de comando entre órgãos. O primeiro a ser trocado foi Gustavo Bebianno, de confiança

do presidente e antigo coordenador de sua campanha eleitoral em 2018, ocupava a Secretaria-Geral da Presidência, porém, após uma reportagem publicada na Folha de São Paulo, sobre a utilização de uma candidata de Pernambuco como laranja, enquanto era presidente do PSL, foi demitido. Sendo substituído pelo general da reserva Floriano Peixoto. Posteriormente, Peixoto foi realocado para a presidência dos Correios, porque o então presidente, general Juarez Aparecido de Paula Cunha, foi acusado por Jair Bolsonaro de ser sindicalista. Para ocupar o cargo de Secretário-Geral da Presidência foi nomeado o ex-major da Polícia Militar Jorge Antonio de Oliveira Francisco.

Na pasta da Educação, o primeiro indicado foi Ricardo Vélez Rodriguez, porém, após divisão interna do Ministério da Educação entre militares e apoiadores de Olavo de Carvalho, o Presidente Jair Bolsonaro exonerou Vélez alegando problemas de gestão. Para o cargo de ministro da Educação foi nomeado Abraham Weintraub, que atuava como secretário-executivo da Casa Civil. Durante a sua atuação como ministro se envolveu em diversas polêmicas e, inclusive, foi convocado a comparecer no Congresso Nacional para prestar esclarecimentos sobre as suas ações, assim como Vélez.

Na Secretaria de Governo da Presidência o General Carlos Alberto do Santos Cruz foi substituído pelo General Luiz Eduardo Ramos Baptista, segundo o Presidente Bolsonaro, a sua demissão e substituição ocorreu por falta de alinhamento com os métodos e planejamento de comunicação da equipe do Planalto. Todavia, foi fomentada a possibilidade de o general ter sido alvo de ataques pela internet planejados por pessoas internas ao governo. Com essas trocas, Jair Bolsonaro é o segundo presidente que mais fez mudanças no seu primeiro ano de governo. A alta rotatividade, assim como no governo Dilma, demonstra a dificuldade dos governantes de articularem uma base sólida.

Quadro 2 – Trocas de ministro no Governo Jair Bolsonaro 2019.

Órgão	Nomeado	Partido	Situação	Posse	Saída
Secretaria Geral da Presidência	Gustavo Bebianno	PSL	Nomeado	01/01/2019	18/02/2019
	Floriano Peixoto Vieira Neto	-	Nomeado	18/02/2019	21/06/2019
	Jorge Antonio de Oliveira Francisco	-	Nomeado	21/06/2019	-
Correios	Juarez Aparecido de Paula Cunha	-	Nomeado	01/01/2019	21/06/2019

	Floriano Peixoto Vieira Neto	-	Nomeado	21/06/2019	-
Ministério da Educação	Ricardo Vélez Rodriguez	-	Nomeado	01/01/2019	08/04/2019
	Abraham Weintraub	-	Nomeado	08/04/2019	-
Secretaria de Governo da Presidência	Carlos Alberto do Santos Cruz	-	Nomeado	01/01/2019	13/06/2019
	Luiz Eduardo Ramos Baptista	-	Nomeado	04/07/2019	-

Fonte: Acesso à Informação, Governo Federal. Produção própria.

Sobre a distribuição dos órgãos, durante o ano de 2019, o governo distribuiu 64% dos órgãos para indivíduos não pertencentes a nenhum partido, 12% indivíduos do partido DEM, 8% do PSL, 4% do MDB, 4% do NOVO², 4% do Patriota e 4% do PP. Durante a sua campanha, o Presidente Bolsonaro informou que não faria a “velha política” como “toma lá, dá cá”, essa postura pode explicar a baixa nomeação de políticos nos cargos do executivo e, por consequência, ser um dos motivos da sua dificuldade em formar uma base forte na Câmara dos Deputados.

Em relação à economia, no início do ano existia um otimismo e confiança, segundo os indicadores de confiança da FGV, publicados pelo G1, porém, assim como a expectativa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), foram regredindo ao longo do ano, o PIB de 2019 foi de 1,1%, as expectativas de crescimento acabaram sendo repassadas para o ano de 2020; o desemprego passou o ano acima de 11%, chegando a 12,7%; e o dólar bateu a maior cotação nominal da história, chegando a R\$ 4,25 (G1, 2019).

Além das dificuldades econômicas, o governo também se envolveu em diversos escândalos políticos e repercussões negativas de seus atos. Alguns deles foram: divulgação da investigação de candidaturas femininas laranjas do PSL em Minas Gerais nas eleições de 2018; atritos entre o presidente Bolsonaro e o presidente nacional do PSL,

²Segundo o partido NOVO o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, aceitou o cargo sem conversar com o partido. O NOVO também suspendeu Salles e, em 2020, o ministro saiu do partido.

Luciano Bivar, que levaram a uma divisão dentro do PSL e a saída de Bolsonaro do partido e a promessa da criação de um partido próprio, o Aliança pelo Brasil – porém, nunca chegou a ser criado e o presidente ficou sem partido; divulgação de mais informações sobre os depósitos do ex-assessor do então deputado estadual, atual senador, e filho do presidente, Flávio Bolsonaro, na conta da atual primeira-dama Michelle Bolsonaro; contingenciamento dos recursos da Educação – gerando repercussão negativa e diversas manifestações por parte da população; discursos do presidente sobre a intenção de indicar o seu filho, atual deputado federal Eduardo Bolsonaro (PSL-SP), para embaixador do Brasil em Washington, Estado Unidos da América – gerou uma repercussão negativa na sociedade no Congresso Nacional; diversos anúncios de ações propostas pelo governo e, após repercussão negativa, recuos nas decisões anunciadas – como por exemplo a revogação de uma resolução do Comitê Gestor do Simples Nacional, órgão colegiado composto por entes municipais, estaduais e federal, que retirava do cadastro de Microempreendedor Individual (MEI) profissões vedadas por lei, que foi vista como um ato político do executivo federal contra as áreas da cultura, educação e estética; e interferência política do Palácio do Planalto nos órgãos de controle – trocas na Polícia Federal e Receita Federal e nomeação para o cargo de Procurador-Geral da República de Augusto Aras, que não constava na lista tríplice.

No tocante a popularidade, segundo pesquisa do IBOPE divulgada pelo G1, a avaliação do governo, no início de 2019, em ótimo/bom era de 49%, já em dezembro esse percentual caiu para 29%; 26% avaliavam em regular e 11% em ruim/péssimo, em dezembro os percentuais cresceram para 31% e 38%, respectivamente. Sobre a popularidade, comparando o início do seu mandato e o fim do primeiro ano de mandato, podemos perceber que o governo diminuiu sua autoridade perante a sociedade (G1 *apud* IBOPE, 2019).

Na relação entre o Executivo e o Legislativo percebemos um Congresso muito atuante, que não permitiu um domínio da sua agenda pelas pautas do governo. Das 48 medidas provisórias editadas no ano de 2019, 24 (50%) delas perderam a eficácia, 1 (2,08%) foi rejeitada, 1 (2,08%) foi revogada por outra medida provisória e 22 (45,83%) foram transformadas em lei. Das aprovadas, 18 (82,82%) sofreram modificações pelos parlamentares. Em relação aos vetos que foram realizados no mesmo ano, das 192 leis publicadas – leis complementares e leis ordinárias – 62 (32,29%) foram vetadas total ou parcialmente. Dos 62 vetos realizados, 41 (66,13%) foram mantidos, 13 (20,97%) rejeitados, 7 (11,29%) parcialmente rejeitados e 1 (1,61%) não foi apreciado.

2.3. Eleições da Câmara dos Deputados

A eleição para os cargos da Mesa diretora da Câmara dos Deputados ocorre na primeira sessão legislativa e no terceiro ano de cada legislatura, tendo o mandato duração de dois anos, vedada a sua recondução (BRASIL, 1998, art. 57) (RICD, 2019, arts 5º e 6º). Como o presidente da Casa possui diversas prerrogativas, que serão elucidadas mais para frente nesse trabalho, é de extremo interesse do Presidente da República que ele seja seu aliado, para que a matérias de interesse do governo consigam tramitar facilmente.

Tendo em vista a importância do Presidente da Câmara para o andamento dos projetos do Executivo, e analisando as eleições dos deputados federais Eduardo Cunha (PMDB-SP) e Rodrigo Maia (DEM-RJ), podemos perceber que os Executivos não foram bem sucedidos. Na eleição de 2015, o candidato do partido de Rousseff era o deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), que acabou sendo derrotado por Eduardo Cunha (PMDB-SP).

Na eleição do Presidente da Câmara em 2019, o então partido do Presidente Jair Bolsonaro, o PSL, apoiou a candidatura de Rodrigo Maia (DEM-RJ), porém em entrevista do SBT, Bolsonaro informou que não era de sua vontade se envolver na disputa, mas esperava que o candidato apoiado pelo PSL ganhasse. Apesar de o antigo partido de Bolsonaro ter apoiado Maia em sua reeleição, o presidente não foi atuante nesse processo e, no final do ano, acabou saindo do PSL, intensificando as discordâncias e os atritos políticos.

3. Prerrogativas do cargo de presidente da Câmara dos Deputados

Os poderes do presidente da Casa derivam das prerrogativas dadas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). No art. 17 do RICD são elencadas as seguintes atribuições:

- Nas sessões da Câmara: presidir; manter a ordem; conceder a palavras aos deputados; advertir o orador quanto ao tempo que dispõe; interromper o orador que versar sobre outras questões ou falar do vencido; retirar a palavra do orador; autorizar o deputado a falar da bancada; convidar o orador a declarar posição contrária ou favorável a proposição; determinar o não-apanhamento de discurso pela taquigrafia; quando o deputado perturbar a ordem, convidá-lo a sair do Plenário; suspender ou levantar a sessão; autorizar a publicação de documentos em inteiro teor, em resumo ou mediante referência na ata; nomear comissão especial; decidir as reclamações e as questões de ordem; anunciar a Ordem do Dia e o número de deputados no Plenário; anunciar os projetos de lei apreciados conclusivamente pelas comissões e o prazo para interposição do recurso contra apreciação conclusiva; submeter a discussão e a votação as matérias objetos a estes fins; anunciar o resultado da votação e declarar a prejudicialidade; organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês seguinte; designar a Ordem do Dia das sessões, conforme a agenda mensal; convocar as sessões da Câmara; desempatar as votações, quando forem ostensivas, e votar em escrutínio secreto; aplicar censura verbal a deputado.
- Quanto às proposições: proceder à distribuição de matérias às comissões permanentes ou especiais; deferir a retirada de proposição da Ordem do Dia; despachar requerimentos; determinar o arquivamento ou desarquivamento de matérias, nos termos do regimento; devolver ao autor proposições.
- Quanto às comissões: designar seus membros titulares e suplentes mediante comunicação dos líderes; declarar a perda de lugar, por motivo de falta; assegurar os meios e condições necessários ao seu pleno funcionamento; convidar o relator para esclarecimento do parecer; convocar as comissões permanentes para a eleição dos seus presidentes e

vice-presidentes; julgar recurso contra decisão de presidente de comissão em questão de ordem.

- Quanto à Mesa: presidir as reuniões; tomar parte nas discussões e deliberações; distribuir a matéria que dependa de parecer; executar as suas decisões.
- Quanto às publicações e à divulgação: determinar a publicação, no Diário da Câmara dos Deputados, de matéria referente à Câmara; não permitir a publicação de discurso atentatório do decoro parlamentar; tomar conhecimento das matérias da Câmara a serem divulgadas pelo Voz do Brasil; divulgar as decisões ocorridas na Casa.
- Competências gerais: substituir o presidente da República, quando o presidente nem o vice-presidente podem assumir; integrar o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; decidir, junto com o presidente do Senado Federal, sobre a convocação extraordinária do Congresso Nacional; dar posse aos deputados; conceder licença a deputado; declarar a vacância do mandato; zelar pelo prestígio e decoro da Câmara; dirigir a polícia da Câmara; convocar e reunir os líderes e os presidentes das comissões permanentes para avaliação dos trabalhos da Casa; encaminhar aos órgãos responsáveis as conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito; autorizar a realização de eventos dentro da Câmara; promulgar as resoluções da Câmara e assinar os atos da Mesa; assinar correspondência destinada a outras autoridades; e cumprir e fazer cumprir o RICD.

Sobre a quantificação do poder do presidente da Câmara, Vieira (2009) tomou como base um estudo comparativo sobre os poderes dos presidentes do poder legislativo em regimes parlamentaristas de Marcelo Jenny e Wolfgang C. Muller em 1995. Analisando 12 poderes regimentais descritos por Jenny e Wolfgang (1995):

- Convocação de sessão plenária;
- Interrupção do orador;
- Adiamento dos debates;
- Definição da pauta do plenário;
- Encaminhamento de projetos às comissões;
- Troca de projetos entre comissões;

- Interromper trabalho de comissão sobre um projeto;
- Determinar a sequência de votação
- Determinar o procedimento de votação;
- Votar nas deliberações;
- Voto de desempate;
- Decidir questões de administração parlamentar; e
- Indicar componente do governo.

Vieira (2009) atribuiu pontos de zero a dois para cada atribuição, o valor zero significa que o presidente não possui a prerrogativa, o valor um indica que o presidente exerce o poder, porém com limitações, e dois quando presidente exerce o poder em sua forma plena. Após a aplicação da metodologia, Vieira informou que o presidente da Câmara alcança 13 pontos, de um total de 24 pontos possíveis, confirmando que esse cargo possui um expressivo grau de poder. Tornando ainda mais latente a importância de o presidente da República ter o presidente da Câmara como seu aliado para que as pautas do governo possam caminhar.

4. Análise dos projetos votados no Plenário da Câmara e dos despachos e das tramitações dos projetos de autoria do Executivo

Com o intuito de analisar a autonomia de Eduardo Cunha (PMDB-SP) e Rodrigo Maia (DEM-RJ) durante as suas atuações em 2015-2016 e 2019, respectivamente, a presente parte do trabalho será dedicado a análise dos projetos votados no Plenário da Câmara e ao estudo dos despachos dados aos projetos do Executivo e suas respectivas tramitações.

Para o estudo dos projetos discutidos no Plenário, foi utilizada a relação das matérias apreciadas pelo Plenário desde 2015 até 12 de maio de 2016 e em 2019, nos relatórios de estatística da Câmara dos Deputados. Posteriormente, foram selecionadas as matérias de projeto de emenda à Constituição, projeto de lei complementar e projeto de lei para análise qualitativa sobre a sua autoria, aprovação ou rejeição e tramitação em urgência constitucional, parlamentar³ ou sem urgência.

A análise não considera as comissões temáticas permanentes, comissões temporárias ou parlamentares de inquérito, pois nestes órgãos o Presidente da Câmara não possui prerrogativas tais quais no Plenário.

Para a análise dos despachos e tramitação dos projetos do Executivo, foram coletados os dados dos projetos de emenda à Constituição, projeto de lei complementar e projeto de lei que constavam como sendo de autoria do Poder Executivo na ficha de tramitação da matéria. Os dados coletados foram respectivos aos anos de análise, portanto modificações e tramitações que aconteceram posteriormente ao dia 12 de maio de 2016 e ao dia 31 de dezembro de 2019 não foram contabilizadas. Serão analisadas quantitativamente as seguintes variáveis: despachadas, instalação de comissão especial – nos casos que forem designadas –, regime de urgência, situação da tramitação – aprovados, rejeitados e em tramitação – e ocorrência de modificações nas matérias aprovadas. As matérias foram classificadas como modificadas toda vez que o parecer aprovado continha emenda ou era um substitutivo.

³O termo “urgência parlamentar” está se referindo as urgências dos artigos 154 (urgência) e 155 do RICD (urgência urgentíssima) que podem ser apresentadas pelos parlamentares.

4. 1. Projetos votados no Plenário

Em 2015 até maio de 2016, no governo Rousseff, 108 projetos foram deliberados no plenário da Câmara dos Deputados, dos quais, 91 (84,26%) tem como origem o Legislativo, 6 (5,56%) são de autoria do Judiciário, 1 da Defensoria Pública da União (0,93%) e 10 (9,269%) são originários do Executivo; dos projetos de autoria do Executivo, 6 (60%) foram apresentados em 2015 ou 2016 e 4 foram apresentados antes de 2015. Se atendo a questão da urgência, 90 (83,33%) foram votados com urgência parlamentar, 11 (10,19%) sem urgência e 7 (6,48%) com urgência constitucional. Apenas 1 (0,93%) projeto votado no Plenário foi prejudicado devido a aprovação de um apensado.

No governo Bolsonaro, foram deliberados 65 projetos no Plenário. Destes, 61 (93,85%) são de autoria do Legislativo e 4 (6,15%) de autoria do Executivo, dos quais 3 (75%) foram apresentados em 2019. Dos 65 projetos votados, 56 (86,15%) tiveram regime de urgência parlamentar, 8 (12,31%) não tramitaram em regime de urgência e 1 (1,54%) tramitou em regime de urgência constitucional. Somente 2 (3,08%) projetos votados foram prejudicados pela aprovação de um apensado.

4. 2. Despachos

Dos 47 projetos enviados pelo governo Dilma, em 2015 até maio de 2016, 45 (95,74%) foram despachados, 2 (4,26%) aguardavam despacho e 10 (21,28%) por terem sido apresentados no dia 12 de maio de 2016 não foram despachados dentro do recorte temporal adotado. Dentre os que foram despachados 4 (8,51%) aguardavam criação de comissão temporária, 6 (12,77%) foram aprovados, 1 (2,13%) estava pronto para a pauta no Plenário e 17 (36,17%) tramitavam nas comissões. Dos 6 projetos aprovados no Plenário, 5 (83,33%) tramitaram em regime de urgência constitucional e 1 (16,67%) em regime de urgência parlamentar, 5 deles sofreram alterações e 1 foi aprovado sem modificações.

No governo Bolsonaro foram enviados 30 projetos, dos quais, 2 (6,67%) foram retirados pelo autor, 7 (23,33%) aguardavam constituição de comissão temporária, 4 (13,33%) aguardavam despacho, 1 (3,33%) foi arquivada, 2 (6,67%) estavam prontos para pauta do Plenário, 8 (26,67%) tramitavam nas comissões, 1 (3,33%) tramitava em um grupo de trabalho e 5 (16,67%) foram aprovadas. Destas matérias aprovadas, 4 (80%) foram aprovadas no Plenário, 1 (20%) foi aprovado com regime de urgência

constitucional, 3 (60%) foram aprovados em regime de urgência parlamentar, 1 (20%) teve o pedido de urgência constitucional cancelado e 4 (80%) sofreram alterações.

5. Considerações Finais

Analisando a conjuntura dos dois governos percebemos semelhanças na elevada taxa de desemprego; taxa de desaprovação elevada dos presidentes da República; dificuldade de formar uma base consolidada; uma alta rotatividade de ministros – muitos deles substituídos por atritos ou escândalos políticos; e relativa resistência do Legislativo em relação a pauta do governo.

A perspectiva que o Executivo, por meio de suas prerrogativas, consegue analisar e antecipar as ações do Legislativo e decidir o melhor momento de aplicar a sua agenda não está de todo correta. Pois, como apresentado, o governo Rousseff teve 22,03% das suas medidas provisórias não analisadas, 1,69% rejeitada e, das aprovadas, 82,22% foram modificadas. No governo Bolsonaro percebemos a mesma tendência, 50% das medidas não foram apreciadas, 2,08% foram rejeitadas e, das aprovadas, 82,82% foram modificadas.

O número de vetos apostos nos dois governos também demonstra que os dois Poderes possuíam pautas diferentes, foram vetadas 37% das leis publicadas no governo Dilma Rousseff e, desses vetos, 2,53% foram rejeitados e 5,06% parcialmente rejeitados. No governo Jair Bolsonaro, 32,29% das leis foram vetadas, 20,97% foram rejeitados e 1,61% rejeitado parcialmente. O elevado percentual de vetos derrubados confirma a autonomia e atuação do Congresso com a sua pauta, não acatando totalmente a pauta imposta pelo Executivo.

Como o presidente da Câmara dos Deputados possui um poder muito importante no processo legislativo e na autonomia da Casa é de suma importância um olhar mais atento para esse ator político. Por meio da análise dos despachos e dos projetos votados no plenário foram feitas as seguintes observações:

Governo Rousseff:

- Dos 47 projetos enviados pelo governo, 10 (24,39%) dos projetos ainda não tinham sido despachados, 3 (10,34%) aguardavam criação de comissão especial e 1 (3,45%) aguarda inclusão na pauta do Plenário. O despacho, a criação de comissão e a elaboração da pauta do plenário são prerrogativas do presidente da Câmara, portanto, o fato de 38,18% dos projetos enviados pelo Executivo não estarem tramitando pode demonstrar

a atuação do presidente da Câmara para atrasar e dificultar a aprovação das pautas do Executivo.

- Dos 6 projetos de origem do executivo deliberados no Plenário, entre 2015 e maio de 2016, 5 (83,33%) deles tramitavam em regime de urgência constitucional e 5 (83,33%) sofreram modificações.

Governo Bolsonaro:

- Dos 30 projetos enviados, 7 (23,33%) aguardavam constituição de comissão temporária, 4 (13,33%) aguardavam despacho e 2 (6,67%) aguardavam inclusão na ordem do dia. Significando que 43,33% dos projetos do Executivo estavam passando por uma tramitação mais lenta devido a estratégia política do presidente da Câmara.
- Dos 5 projetos aprovados de autoria do presidente da República, 4 (80%) foram deliberados no Plenário. Destes, apenas 1 (20%) foi aprovado em regime de urgência constitucional, 3 (60%) em regime parlamentar e 1 (20%) teve o pedido de urgência constitucional cancelado.

Em relação à urgência constitucional é interessante levantar que Mendes (2002) defende que existe uma utilização excessiva do recurso de urgência constitucional e observando as suas consequências na pauta “pode-se afirmar que hoje quem organiza a pauta de votação é o Presidente da República e não o Presidente da Câmara dos Deputados”. Porém, observados os projetos votados durante o governo Rousseff, apenas 5,56% dos projetos eram de autoria do Executivo, e durante o primeiro ano do governo Bolsonaro 6,15% dos projetos votados eram do Executivo.

Outra observação é que dos projetos votados no governo Rousseff, os projetos com regime de urgência constitucional representavam apenas 6,48% dos regimes de votação, o regime de urgência parlamentar representou 83,33% dos projetos aprovados. Já em relação aos projetos de autoria da presidente, os aprovados em regime de urgência constitucional representaram 83,33% dos projetos aprovados. Em relação ao governo Bolsonaro, a porcentagem de projetos aprovados com regime de urgência constitucional foi menor, apenas 1,54% dos projetos votados no plenário e 20% dos projetos apresentados pelo presidente.

Estudos futuros poderão verificar se ocorrerá a manutenção da tendência de redução dos projetos aprovados com regime de urgência constitucional e de despachos que dificultem a tramitação dos projetos do Executivo nos próximos anos de governo

Bolsonaro. Pois, caso se confirme, pode indicar uma nova forma de relação entre os poderes Executivo e Legislativo.

O trabalho demonstrou que uma parte significativa dos projetos do Executivo foram despachados de forma a aumentar o tempo de tramitação e dificultar a sua deliberação, mostrando que o Presidente da Câmara também é um ator importante no processo legislativo e deve ser levado em consideração em trabalhos futuros. Também foram apresentados fatores situacionais que demonstraram fragilidade do Poder Executivo, possibilitando a busca do Presidente da Câmara de uma atuação mais protagonista, não se filiando ao governo e não permitindo que a agenda legislativa fosse cooptada pelo Executivo.

5.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **PIB cai 3,5% em 2015 e registra R\$ 6 trilhões.** IBGE, 2017. Acesso em: 30 de janeiro de 2021.

BARBIÉRI, Luiz Felipe. **Governo Bolsonaro tem aprovação de 29% e reprovação de 38%, diz pesquisa Ibope.** G1, Brasília, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/12/20/governo-bolsonaro-tem-aprovacao-de-29percent-e-reprovacao-de-38percent-diz-pesquisa-ibope.ghtml>. Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, aprovado pela Resolução nº 17 de 1989.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL, Secretaria Geral da Mesa. **Estatística 1.2.15 a 22.12.15.** Câmara dos Deputados, 2015.

BRASIL, Secretaria Geral da Mesa. **Estatística 2.2.16 a 22.12.16.** Câmara dos Deputados, 2016.

BRASIL, Secretaria Geral da Mesa. **Matérias Apreciadas pelo Plenário 01.02.2019 a 23.12.2019.** Câmara dos Deputados, 2019.

BIDERMAN, Ciro; MAUERBER, Junior; e PEREIRA, Carlos. **The Evolution of Theories about the Brazilian Multiparty Presidential System.** Journal of Politics in Latin America, 7, 1, 2015. pp. 143-161.

CAOLI, Cristiane; e NAIME, Laura. **Taxa média de desemprego ficou em 8,5% em 2015, diz IBGE.** G1, Rio de Janeiro e São Paulo, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/taxa-media-de-desemprego-ficou-em-85-em-2015-diz-ibge.html>. Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. **O Colégio de Líderes: Surgimento e Evolução.** Brasília, E-legis, n. 8, pp. 6-33, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Instituições e Política no Controle do Executivo.** Rio de Janeiro. 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000400002. Acesso: 17 de novembro de 2020.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro: FGV; FAPESP, 1999. Cap. 1 e 2.

G1. **Aprovação do governo Bolsonaro cai 15 pontos e vai a 34%, diz Ibope.** G1, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/20/governo-bolsonaro-tem-aprovacao-de-34-e-reprovacao-de-24-diz-pesquisa-ibope.ghtml>. Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

G1. **Retrospectiva 2019: a economia brasileira em sete gráficos.** G1, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/retrospectiva/2019/noticia/2019/12/17/retrospectiva-2019-a-economia-brasileira-em-sete-graficos.ghtml>. Acesso em: 19 de dezembro de 2020.

GOVERNO FEDERAL. **Galeria de Ministros.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/>. Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

IBGE. **Indicadores IBGE Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor PCA e INPC.** IBGE, 2015. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/236/inpc_ipca_2015_dez.pdf. Acesso em: 30 de janeiro de 2021.

IBOPE INTELIGÊNCIA. **Hoje, 70% dos brasileiros consideram governo Dilma ruim ou péssimo.** IBOPE, 2015. Disponível em: <https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/hoje-70-dos-brasileiros-consideram-governo-dilma-ruim-ou-pessimo/>. Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

MENDES, Simone Crema. **A Urgência Constitucional e o Seu Reflexo no Processo Legislativo.** Câmara

dos Deputados Empreendimentos UnB, Curso de Extensão – Formação de Secretário de Comissão, Brasília, 2002.

MOISÉS, José Álvaro. **O Papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão. O Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006)**. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 7-29, 2011.

OLIVEIRA, Nielmar. **Índice de confiança do consumidor começa 2015 com queda de 6,7%**. Rio de Janeiro, Agência Brasil Economia, 2015.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **Paradigmas para o estudo da presidência**. Cadernos ASLEGIS, nº 50, pp. 11-24, 2014.

SPECHOTO, Caio. **Bolsonaro reverte queda de 2019 e aprovação chega a 47,8%**. Poder 360, 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/pesquisas/bolsonaro-reverte-queda-do-ano-passado-e-melhora-popularidade/>. Acesso em: 19 de dezembro de 2020.