



**Bacharelado em Ciência Política**

**Formação de coalizão na segunda metade do governo Bolsonaro: houve delegação na gestão?**

**GABRIEL DAVID BORGES SOARES**

**Brasília  
setembro de 2024**

## 1. Introdução

O regime presidencialista brasileiro se caracteriza pela união de um sistema multipartidário, que emerge de sua amplitude territorial que condensa inúmeros interesses sociais e políticos por diferentes grupos e elites, com um presidente, constitucionalmente, poderoso e com eleições proporcionais de lista aberta, o que possibilita um ambiente político peculiar, exigindo do Executivo a necessidade de formar coalizões a fim de aprovar sua agenda política, sendo bem caracterizado por Abranches (2018) como presidencialismo de coalizão.

A coalizão presidencial, em sua formação, tem como preocupação, dentre outros fatores, a proporção de poder relegado aos aliados, bem como os recursos impetrados no acordo (BERTHOLINI e PEREIRA, 2017). Nessa linha, o Executivo tem como herança do regime militar, fortes poderes constitucionais, mas em contrapartida, em vista do trauma causado pelo antigo regime, surge a necessidade de um parlamento diverso e múltiplo. Vale ressaltar que a relação entre os poderes dentro desse sistema coexiste em um delicado equilíbrio, apesar dos freios e contrapesos existentes, idealizados por Montesquieu (2000), a balança de poder vem sofrendo alterações ao longo dos anos, e tal elemento, afeta a dinâmica de como as coalizões vem sendo gerenciadas pelos chefes do Executivo.

Ao longo dos anos, os embates entre o Executivo e o Legislativo ganham desenhos mais claros, onde, nas primeiras décadas após a redemocratização, a figura do presidente toma contornos poderosos, com a possibilidade de legislar, tratar com discricionariedade o orçamento e dispor de meios de barganha para “manejar” o Congresso em favor de sua agenda. No entanto, vale ressaltar ainda que tal dinâmica sofreu algumas alterações. Uma das principais ferramentas, não mais disponível, era a discricionariedade do orçamento, que dava ao Executivo a capacidade de tratar desigualmente os congressistas na execução de emendas parlamentares, tornando possível recompensar (executando as emendas) ou punir (não executando as emendas) daqueles que votavam contra ou a favor de suas propostas, no entanto e ao longo das legislaturas, tais prerrogativas tiveram mudanças consideráveis, já que em um movimento do Congresso para resolver esse “problema”, foram iniciadas uma série de alterações constitucionais de medidas normativas que obrigavam o tratamento igualitário, e a execução obrigatória mínima (impositiva) das emendas parlamentares. Assim, dando início ao movimento de empoderamento do Legislativo,

consequentemente a sua captura formal do orçamento (DE FARIA, 2022). Dessa forma, a dinâmica de poder foi alterada consideravelmente.

O movimento formal de captura teve impacto considerável no Executivo, afetando seu relacionamento com o Legislativo, ainda mais se considerarmos a postura de gestão minoritária adotada pelo governo Bolsonaro. Nos dois primeiros anos de mandato, o ex-presidente optou pela não formação de uma coalizão formal, adotando o posicionamento de governo junto às frentes parlamentares, negociação pontual e na formação de um gabinete ocupado por militares e figuras ideologicamente alinhadas ao perfil do presidente, e, consequentemente, sua ineficiência de governabilidade, na qual nos aprofundaremos em entender.

Tendo como pano de fundo o ambiente institucional do presidencialismo de coalizão, e seus condicionantes, este trabalho terá como foco entender e avaliar como o governo Bolsonaro fez a gestão da sua coalizão, levando em conta o abandono do posicionamento antissistema adotado nos dois primeiros anos de governo e sua relação com o Congresso. Dessa forma, buscaremos entender se, durante a formação da coalizão, houve ou não a delegação de sua gerência a outros atores, e caso sim, em que grau isso aconteceu? Nesta pergunta, consideraremos o empoderamento legislativo, aqui entendido como o ganho de prerrogativas e poder de negociação política, e o perfil presidencial. Vale ainda ressaltar que delegação de gerência da coalizão se exemplifica como a transferência de autoridade ou responsabilidade de conduzir e gerir os acordos impetrados na coalizão, dando maior ou menor poder a uma terceira parte. Para tanto, alguns objetivos secundários devem ser alcançados. Primeiro, buscaremos entender como o empoderamento do legislativo ocorreu e como seu ápice (orçamento secreto) afetou a balança de poder. Segundo, iremos avaliar quais motivações levaram a formação de coalizão com os partidos do “centrão”, após a adoção de uma gestão minoritária. Terceiro, construir e entender o perfil presidencial de gestão do presidente, e como este afetou ou não a coalizão, bem como a sua formação. A partir disso, procuraremos construir uma rede causal e quais eventos contribuíram ou não nos resultados ocorridos.

O presente artigo será dividido em algumas seções principais. Inicialmente, discutiremos a interação entre o executivo e o legislativo, focando em aspectos de governabilidade, a dinâmica de gerir coalizões e o processo de empoderamento do legislativo. Posteriormente, apresentaremos as hipóteses que guiarão a pesquisa. Detalharemos a metodologia utilizada e as fontes de dados

consultadas. Em seguida, será feita uma análise da gestão do presidente Jair Bolsonaro, com foco em sua transição de uma posição antissistema para um governo de coalizão. Por fim, analisaremos os resultados obtidos e apresentaremos as conclusões.

## **2. Executivo e Legislativo: coalizões e empoderamento**

### **2.1. Governabilidade e seus aspectos**

Ao se falar em estado, formas de governo, sistema eleitoral e suas peculiaridades, é importante se pensar em como suas interações ocorrem e quais aspectos possibilitam a coexistência dos projetos de cada governo em relação ao parlamento. Desse modo, entender quais aspectos são inerentes a essas instituições se mostra fundamental em qualquer produção científica que se proponha a analisar o sucesso ou falha de um governo. Portanto, julgamos necessário explicar algumas questões que, em um primeiro momento, possam parecer óbvias, mas se mostrarão imprescindíveis ao decorrer das investigações.

Reis (1995) buscou entender os governos, suas instituições e o papel dos partidos em suas estruturas. Dentre os diversos aspectos desenvolvidos, a governabilidade toma papel central, portanto, ao caracterizá-la, explorou os problemas da agenda política brasileira, a descrevendo como uma constante tentativa de conexão entre o funcionamento eficiente dos sistemas de governo, de suas instituições e do sistema partidário. Como resultado, definiu a “governabilidade” como o desafio do estado-nação em conseguir acomodar, constitucionalmente, os interesses múltiplos da sociedade e os projetos do Estado.

Podemos ainda buscar definições mais práticas, nesse sentido, Martins (1989) nos traz uma delimitação um pouco mais métrica, definindo a governabilidade como meramente um índice, uma variável que mede a variação [GB2] e estado das relações entre os governos e os governados. O interessante em sua análise se assenta não na variação ao longo dos momentos do governo, mas sim nos fatores estruturais ou conjunturais, cuja incidência contribuem para a promoção de mudanças, positivas ou negativas, nessa relação. Além disso, Martins explora os aspectos da atividade governamental, atribuindo a ela quatro componentes fundamentais, sendo eles: 1) dirigir;

2) planejar; 3) organizar e; 4) controlar. E alerta ainda que qualquer sinal de fraqueza em um desses aspectos representa uma limitação na capacidade de lidar com pressões, assim, ao nosso entender, prejudicando a governabilidade. Mais à frente poderemos entender melhor como tais definições estão relacionadas aos condicionantes adotados e como se relacionam em específico com o perfil de gestão presidencial.

## **2.2. Presidencialismo de coalizão: o preço em gerir coalizões**

No debate brasileiro, a governabilidade é extremamente recorrente, em vista das necessidades de cooperação inerentes ao presidencialismo de coalizão. Desde as contribuições de Abranches (1998), o debate em torno do modelo brasileiro avançou muito, sejam eles nas críticas ou reforços teóricos, de modo que diversas abordagens vêm sendo desenvolvidas. Dentre elas se destacam quatro: a) a perspectiva que debate as limitações do presidencialismo multipartidário; b) a abordagem sobre a construção das coalizões governamentais; c) a abordagem da gestão das coalizões; e 4) a perspectiva do papel das instituições e dos líderes partidários do Congresso (MAUERBERG JUNIOR, PEREIRA e BIDERMAN; apud SILVA, 2017, p. 52). Aqui, iremos explorar o segundo e o terceiro aspecto, sendo estes os mais relevantes para o problema de pesquisa.

Na abordagem sobre a construção das coalizões, dentre alguns dos principais expoentes, se destaca Figueiredo e Limongi (1995), que argumentaram contrários às críticas de que em regimes presidencialistas com chefes do Executivo com fortes poderes constitucionais, não há busca pela cooperação com o Legislativo. Demonstrando que, após a Constituição de 1988, o Executivo se mostrou como dominante no processo legislativo, obtendo sucesso na grande maioria das votações, fato que se deu somente devido a formação de coalizões, obtendo apoio de forma similar aos governos parlamentaristas. Nos presidencialismos multipartidários, os presidentes formam os governos distribuindo aos partidos políticos posições em ministérios em troca de apoio no legislativo. Em seus estudos, foram encontradas evidências que indicam um padrão de formação de coalizões majoritárias na grande maioria dos governos brasileiros pós 88, e que, o controle das bases no legislativo se dá pelos líderes partidários, que possuem fortes poderes geradores de disciplina.

Já na abordagem sobre a gestão das coalizões, alguns dos trabalhos tem foco nas ferramentas de barganha (*pork barrel*), em especial estudo sobre o processo orçamentário (SILVA, 2017). No entanto, alguns estudos apontam que apesar do senso comum sobre a ideia de que a reeleição é um fruto, ao menos de maior parte, do uso do orçamento em alocações nas bases regionais e eleitorais, tal estratégia política não se comprova quando posta em testes empírico (MESQUITA, 2009). Outros trabalhos buscam investigar os custos de governabilidade nas coalizões. Sobre esse segmento, destaca-se o trabalho de Bertholini e Pereira (2017) que propôs o índice de custo de governabilidade. Em suas análises, destacaram que após o período eleitoral, em virtude do modelo multipartidário, comumente os partidos/e ou coligações dos presidentes não alcançam maioria das cadeiras, portanto, para que haja viabilidade legislativa, os presidentes se deparam com a necessidade de construir as coalizões governamentais levando alguns fatores. O primeiro aspecto diz respeito a quantidade de partidos que farão parte da coalizão, o segundo, a composição ideológica da coalizão (heterogênea ou homogênea), e por fim, a quantidade de poder e recurso que serão compartilhados entre os membros. Vale ressaltar ainda que os presidentes não possuem total liberdade de escolha, havendo restrições que começam com as eleições. Destacamos também o trabalho de Amorim Neto (2006), que elaborou a taxa de coalescência, que mede a proporcionalidade entre número de ministérios ocupados pelo partido x sua representação no Congresso.

Além das abordagens mais comuns citadas, vale pontuar mais um aspecto tão relevante quanto: a política estadual. Sabemos que a política federal nem sempre é aplicável à política estadual, onde partidos que são historicamente concorrentes na esfera federal, por muito fazem coalizões e alianças políticas no âmbito estadual. Se levarmos esses embates para o âmbito municipal, o padrão federal fica mais difuso ainda. Tais aspectos podem em muito gerar conflitos dentro da coalizão, pois, nas palavras de Abranches (2014), “É sempre difícil negociar a coligação nacional, quando há muita competição entre os parceiros nas sucessões estaduais. A razão é simples: a reeleição de deputados depende principalmente do resultado da eleição estadual [...] elegem deputados as lideranças locais, os cabos eleitorais, todos envolvidos na disputa pelo governo estadual.”

Ainda nos postulados de Abranches (2014), o autor desenvolveu, posteriormente, a teoria dos Ciclos do Presidencialismo de coalizão, que busca explicar os padrões de instabilidade e

estabilidade durante o tempo de vida dos governos. Os ciclos são compostos de três momentos, sendo eles: o centrípeto, o ambivalente e o centrífugo. No ciclo centrípeto, que comumente ocorre no primeiro ano de governo, os presidentes estão na fase de “lua de mel”, marcadas por alta popularidade, bom desempenho econômico, inflação sob controle, renda real estável ou em crescimento. Nessa fase, os presidentes necessitam de pouca habilidade ou engajamento para as negociações de formação de coalizão, sendo o momento ideal para ser feita, de modo que o poder de atração do presidente é considerado “positivo”, assim, as “batalhas” são negociadas caso a caso e o poder é relativamente compartilhado. Vale pontuar ainda que nesse período existe o movimento comum de aprovação de pautas importantes, como reformas estruturantes. No ciclo ambivalente, a capacidade do presidente é enfraquecida, proporcionado principalmente por crises que atingem diretamente o núcleo central do governo e o próprio presidente. Nesse momento, o presidente tem dificuldades de atrair apoio e manter uma coesão na coalizão, assim, abrindo espaço para o surgimento de subgrupos que podem ameaçá-lo, tanto em ataque ao mesmo ou contra outros subgrupos no núcleo do presidente. Como resultado, tal ambiente pode gerar paralisia decisória, com uma menor propensão a formação de maiorias. No último ciclo, momento proporcionado pela não reversão do ciclo ambivalente, é estabelecido o ciclo centrífugo. Neste estágio, a força de atração do presidente é negativa, ficando suscetível à baixa popularidade, alto grau de contestação, com paralisia decisória e crise de governança. A coalizão, nesse estágio, é facilmente cooptada por novas lideranças, proporcionando forte fragmentação. É possível salientar ainda, segundo Abranches (2014), que cada estágio do ciclo não é necessariamente uma fase finalística, podendo haver retrocessos a fase inicial, a exemplo disso, Abranches destaca o caso de Lula com o mensalão, que conseguiu reverter o quadro de ambivalência para o ciclo centrípeto.

Sumariamente, são muitas as perspectivas que analisam as relações entre o Executivo e o Legislativo e as fases de sua relação, e em cada uma das abordagens podemos perceber a adição de mais camadas explicativas, que suscitam ainda mais questões, principalmente se levarmos em conta a complexidade do fenômeno. Ao fim disso, podemos concluir que a construção de uma coalizão, para além das questões institucionais que obrigam – por obrigar, nos referimos a incapacidade de se pôr em prática a agenda governamental sem o apoio do legislativo - [GB3] o seu surgimento, é rodeada por fatores endógenos e exógenos, cabendo o centro duro do governo agir de forma habilidosa, a fim de criar a melhor configuração. Não podemos, apesar das pressões externas, supor que os chefes do Executivo buscarão formar coalizões nos mesmos moldes de seus antecessores,

mesmo estes sendo do mesmo partido ou coligação. Muito além disso, cada presidente tem em sua mão um número limitado de recursos e ferramentas de negociação, com objetivos próprios, rodeados por poderosos players, sejam estes poderes estabelecidos por meio de normas e/ou regimentos ou poderes políticos, que podem ou não tornar seus mandatos improdutivos.

E muito mais do que criar coalizões, a teoria mostra a necessidade fundamental de os chefes do Executivo saberem gerenciá-las, a fim de suprimir o surgimento de ingerências que os ameacem ou possam tirá-los do poder. Nesse sentido, o perfil de cada presidente toma papel de extrema importância, pois são estes os responsáveis por proporcionar expectativas, indicar oportunidades e tornar sua agenda realidade (LASSANCE, 2015, apud SILVA, PEREIRA e COÊLHO, 2022). Além do gerenciamento das expectativas, o perfil do presidente é responsável por tornar os acontecimentos políticos em efeitos positivos que possam lhe gerar ganhos, ademais, cabe a ele usar as ferramentas institucionais em sua mão. Nesse quesito, a variação na personalidade produz efeito variável na extração de potencial das ferramentas políticas e constitucionais.

Pensando nisso, Silva, Pereira e Coelho (2022) elencam uma série de características fundamentais para que os presidentes tenham sucesso, sendo elas “coragem, concentração, competitividade, regularidade, trabalho em equipe, disposição para o diálogo com os diversos atores, abertura para a escuta, flexibilidade para mudança de posição, capacidade de acertar e de explorar os recursos do carro, gerenciamento de compromissos e cobranças etc.”. Indo mais além disso, os autores sugerem o desenvolvimento de algumas habilidades, do que outras, às destacando como fundamentais. Sendo elas, a proatividade, sendo a capacidade de estabelecer as agendas, iniciativa de escolher e propor políticas, de solucionar e antecipar problemas e de auto responsabilização. Além disso, é a capacidade de ser protagonista nos debates. A abertura, sendo a capacidade de levar em consideração as demandas da sociedade e até mesmo da coalizão, sabendo considerá-las. A compreensão, observada como a capacidade de entender a realidade e seus contextos, seja o da sociedade e/ou dos atores políticos relevantes. A persuasão, que engloba o uso de técnicas de comunicação a fim de sensibilizar os atores relevantes. Por fim, a negociação, que representa a capacidade de flexibilidade e disposição para trocas. Em vista do exposto, é possível perceber a complexidade e multiplicidade de habilidades necessárias para liderar, não somente governar.

### **2.3 O empoderamento do Legislativo**

A literatura recente sobre o tema buscou em muito uma avaliação histórica do crescimento do controle do Legislativo ao longo dos anos, Ribeiro (2022) em seu estudo sobre o empoderamento do Congresso, avaliou que o protagonismo do Parlamento vem contribuindo para uma maior ineficiência do planejamento e na execução de políticas públicas, bem como o mau uso dos recursos públicos, o que facilita a ação de “lobbies” em prol dos interesses privados. O autor avalia ainda que o movimento de empoderamento do Congresso não passaria de uma resposta a uma distorção entre os poderes, em muito provocada pela grande discricionariedade delegada ao Executivo. A partir disso, tais mudanças seriam respostas institucionais a um desequilíbrio pré-existente. Desse ponto em diante, pomos em questão como esse processo se iniciou, e quais fatos relevantes não podem ser deixados de lado.

Não podemos afirmar com indiscutível precisão quando de fato esse processo realmente começou, mas podemos tentar identificar quando e onde os seus sinais ficaram mais claros e delineados. A partir da literatura do presidencialismo de coalizão, podemos perceber que a relação entre o Executivo e o Legislativo é institucionalmente desproporcional. O presidente, além do poder administrativo e orçamentário, tem fortes poderes legislativos. Há aqueles que argumentam que tais poderes são apenas um ajuste ao modelo multipartidário, mas é verdade que os freios e contrapesos idealizados e instituídos na Constituição de 1988 não são mais os mesmos, e que o Legislativo vem legislando sobre as capacidades do Executivo, fato este que revela uma mudança no perfil de cada poder.

O debate sobre a crescente da proeminência do Legislativo atualmente é dominado pela visão orçamentária, mas antes de entrar em tal seara, e nas mudanças orçamentárias que deram aos deputados e senadores mais moedas de barganha, devemos retornar a 2001, quando a Emenda Constitucional nº32 estabeleceu um novo marco na atuação legislativa do presidente ao proibir às reedições das medidas provisórias. Até 2021, o presidente tinha plenos poderes de decreto legislativo (medida provisória) em casos de “relevância e urgência” e com ilimitada capacidade de reedição de tais medidas, fato esse tornou o executivo detentor do poder da agenda legislativa no Congresso. Até a promulgação da nova alteração constitucional, durante os dois governos de FHC, foram editadas incríveis 5036 MPs, demonstrando o amplo controle do executivo no debate

legislativo. Dentre um dos fatores que deram cabo da aprovação da EC 32, se destaca o descontentamento dos deputados e senadores com o papel marginalizado do Congresso na política Nacional. Podemos destacar ainda outra mudança trazida pela EC 32, sendo ela a limitação de quais temas podem ser legislados pelas medidas provisórias. No entanto, apesar do movimento de retomada do protagonismo do Legislativo nas pautas nacionais, a EC 32 trouxe um revés ao parlamento, a medida estabeleceu o trancamento de pauta automático, em caso de não deliberação das medidas provisórias, e apesar da perda da capacidade de reedição, o Executivo ainda tinha a possibilidade de forçar o Legislativo a tomar posição sobre suas medidas (PEREIRA, POWER e RENNÓ, 2007). A partir de tal marco, é possível perceber indícios de um movimento do Congresso em busca de maior protagonismo, movimento esse que desencadearia o atual status de poder do Legislativo.

Passando para o tema orçamentário, é importante entender que o processo de empoderamento orçamentário ocorre de forma pulverizada ao longo do tempo, de modo que cada ganho de prerrogativa é amparado por um contexto político institucional de fundo. Nos atentaremos aqui a duas mudanças principais, que em seus desdobramentos tiveram impactos consideráveis e foram, no mínimo, fundamentais no processo de empoderamento dos parlamentares frente ao presidente. Primeiro, é necessário voltar ao rito orçamentário constitucional, que estabelece no art. 166, em seu parágrafo 3º, que somente serão aprovadas emendas ao orçamento, aquelas compatíveis com as demais leis orçamentárias, indicando os recursos, mediante o relacionamento a erros e omissões. Vale considerar que o entendimento e os parâmetros adotados pelo Poder Executivo podem ser entendidos como erros pelo parlamento, tal entendimento pode ocorrer se forem “identificadas” projeções e parâmetros diferentes. Assim, há questionável interpretação do artigo, de modo a beneficiar alterações na execução orçamentária (RIBEIRO, 2022, p. 5-6). Vale pontuar, nesse sentido, que uma ou outra interpretação dos critérios adotados pode estar errada, ou até mesmo os critérios adotados pelos dois poderes. Portanto, não há autorização constitucional expressa ao parlamento para revisar ou atualizar o planejamento da lei orçamentária, no entanto, tal prática vem sendo ativamente feita.

Mas em um movimento do Congresso para institucionalizar o poder de alterações orçamentárias, em 2006 foi aprovada a Resolução nº 1/2006-CN, que regulou o processo orçamentário no âmbito do legislativo, permitindo aos relatores do orçamento a possibilidade de

cancelarem as dotações estabelecidas pela PLOA, sem a necessidade de indícios de erro ou omissão, a fim de liberar espaço para as emendas parlamentares (RIBEIRO, 2022). Tanto a reinterpretação do dispositivo constitucional, quanto a medida normativa são elementos cruciais na posição de protagonismo frente à discricionariedade do executivo em assuntos orçamentários, pois tais movimentos enfraqueceram a principal força de negociação do presidente.

Indo em frente, em 2015, o parlamento fez novamente mais um movimento que enfraqueceu ainda mais os poderes orçamentários do Executivo, a criação das emendas individuais impositivas. Criado o resguardo interpretativo que abria espaço na PLOA para novas dotações, em 2015 foi promulgada em Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornava “obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art.165.” (BRASIL, 2015). Alguns anos depois, em 2019, uma nova emenda constitucional foi aprovada, estendendo a obrigatoriedade de execução das emendas das bancadas estaduais (RIBEIRO, 2022), sendo apelidadas de “emendas pix”, em virtude de sua rapidez nas transferências.

Retornando a 2015, entendemos como fundamental destrinchar um pouco do contexto político à época da aprovação da EC 86/2015, pois tal contexto nos confere valiosos insumos para entender as razões de sua aprovação. O período de aprovação das emendas impositivas foi marcado por uma das maiores crises do presidencialismo brasileiro, estava em curso a queda da presidente Dilma (CARLO, VIANA e CARLOGMANO, 2019). Naquele mesmo ano, era eleito à presidência da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, maior rival político do presidente, sendo seu conflito com ele, a peça decisiva para sua queda. Podemos dizer que a eleição de Cunha foi o marco institucional do empoderamento do Legislativo frente ao Executivo, pois ao assumir, a nova posição declarou sua pretensão em tornar a Casa “proativa” e “independente”, renunciando à postura reativa até então adotada pelo legislativo. Fato esse que se provou durante sua atuação como presidente, que durante seu mandato levou número significativo de matérias ao Plenário da casa, bem como votações nominiais (CARLO, VIANA e CARLOGMANO, 2019, p. 66-67).

Em 2020, a captura do poder orçamentário chega ao seu auge, sendo incluído na LDO daquele ano, a partir da Lei 13.957/2019, nova prerrogativa ao Relator Geral do orçamento, sendo

a possibilidade de criar emendas que possibilitam criar ou adicionar novas programações ao PLOA sem qualquer necessidade de justificar erros ou omissões, estes, exigidos pela constituição. Essa nova modalidade de emenda é a chamada RP-9 (Resultado primário 9), mas foi mais comumente chamada de “orçamento secreto”, devido ao seu caráter irrastrável. No entanto, vale ressaltar que tal mecanismo sempre existiu, e com a RP-9, o controle saiu do eixo Executivo para o Legislativo, que ganhou grande discricionariedade na destinação dos recursos públicos (RIBEIRO, 2022, p. 12). Desse modo, o relator passou a ter controle da indicação e liberação das verbas com respaldo dos líderes partidários, portanto, suas demandas ao poder Executivo se tornaram coletivas, assim, representando o parlamento como um todo.

### **3. Hipóteses de pesquisa**

A principal hipótese a ser testada será de que houve de fato delegação na gestão da coalizão, sendo delegada tal função aos principais “caciques” do centrão. E que tal evento só foi possível a partir da combinação entre o perfil presidencial e o empoderamento do legislativo.

### **4. Metodologia e fonte de dados**

A pesquisa terá como eixo focal, em vista dos objetivos centrais e secundário, uma abordagem qualitativa. Desse modo, entendemos como mais adequado a abordagem de *Process-Tracing*, mais especificamente a abordagem *Explaining outcomes process-tracing*. A metodologia, com base nas reflexões de Pedersen e Beach (2013), busca construções inferenciais descritivas, a partir da identificação dos mecanismos causais e sua cadeia, a fim de explicar o fenômeno adotado. Portanto, tentaremos entender a natureza dos processos intermediários, a fim de avaliar se durante a formação da coalizão presidencial, houve ou não a delegação de competências gerenciais. Para tal, a pesquisa se debruçou em identificar quais as estruturas institucionais e agentes individuais ou colaborativos, bem como seus atributos e sua influência, devidamente contextualizados, tiveram papel na produção dos resultados.

Aqui, tomaremos como fatores causais três dimensões fundamentais, sendo elas: 1) o perfil presidencial; 2) o empoderamento do Legislativo; e 3) a adoção de um governo minoritário nos dois primeiros anos do governo, baseado no “*framework teórico*” (Quadro 1). Os dados coletados, foram em sua grande maioria, reportagens e notícias de portais e sites institucionais da Câmara dos Deputados e Senado Federal, além disso, foram utilizadas bibliografias de apoio referentes ao governo Bolsonaro durante sua gestão, a fim de fundamentar alguns aspectos que julgamos necessários. O período em análise compreenderá a campanha presidencial e os 3 primeiros anos do governo, assim, abarcando a gestão minoritária até a formação da coalizão e seu primeiro ano de funcionamento, portanto, cobrimos o período de 2018 até 2021.

**Tabela 1) Quadro de dimensões e elementos analisados**

| <b>Dimensões analisadas</b>         | <b>Elementos analisados</b>  |
|-------------------------------------|--|
| 1) perfil presidencial              | Relação do presidente com os partidos antes e após a campanha eleitoral; Tipo de interlocução com e com quais atores políticos/sociais; Proatividade com a agenda governamental; Leitura da realidade na qual estava inserido. |
| 2) empoderamento do legislativo     | Interlocução dos líderes partidários junto ao presidente Bolsonaro; Posição frente às ações do governo; principais interlocutores; Relação com o governo antes e depois da RP-9.   |
| 3) formação de coalizão minoritária | Efetividade nas negociações com a coalizão; Ganhos e derrotas.   |

Os elementos de análise serão explorados a partir de uma investigação sempre focada em cinco aspectos: motivações, atores envolvidos, arenas de influências, resultados e desdobramentos.

## **5. Gestão Bolsonaro: da posição antissistema ao governo de coalizão**

Os eventos que resultaram na formação de coalizão apenas na segunda metade da gestão de Bolsonaro podem ter explicações no período eleitoral e como a sua campanha foi conduzida. As eleições de 2018 foram especialmente diferentes das anteriores, naquele ano a hegemonia das disputas entre PT e PSDB se deparou com uma nova força política. O surgimento desse “novo” player tem explicação possível a partir de uma combinação de fatores ambientais e sucessivas crises políticas e de confiança nas instituições. Antes de tudo, vale ressaltar que a complexidade do resultado das eleições não será exaurida neste trabalho, e não reside nela a explicação total das motivações aqui discutidas. Partindo para as explicações, a primeira delas ocorreu em 2013, sendo denominada como as Jornadas de Junho, que foram uma série de manifestações contra o aumento das tarifas de transporte urbano em diversas cidades pelo Brasil, encabeçadas pelo Movimento Passe Livre (MPL), tal movimento tinha caráter apartidário<sup>1</sup>. Durante os protestos houve uma crescente repressão policial, seguida de aprovação popular as manifestações, nesse momento, a mídia, que até aquele ponto tratava as manifestações como mero vandalismo, passaram a atribuí-los a agenda conservadora, que é rapidamente adotado por grupos de extrema direita que vinham demandando intervenção militar. Como resultado, foi iniciado um intenso e generalizado processo de descrença na classe política e, de certa forma, em sua legitimidade.

Seguindo a onda de protestos, e apoiada em uma série de medidas anticorrupção, em 2014 eclodiu a operação Lava Jato. Esta foi uma investigação encabeçada pelo Ministério Público do estado do Paraná, sendo a maior operação de combate a corrupção na história do Brasil, que revelou um extenso esquema de corrupção envolvendo a Petrobras e grandes empreiteiras em obras de infraestrutura, tendo atingido uma série de parlamentares. Durante a investigação, inicialmente, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), atual presidente e ex-presidente da época, participou da investigação como informante, mas posteriormente se tornou alvo, sendo condenado por corrupção

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-06/junho-de-2013-entenda-o-cenario-de-insatisfacao-que-levou-a-protestos>

passiva e lavagem de dinheiro. Como resultado, em 2018, Lula esteve impossibilitado de concorrer nas eleições<sup>2</sup>.

A última crise, e uma das mais importantes do período, foi a queda da ex-presidente Dilma Rousseff. O processo de impeachment em si é intrinsecamente traumático para as instituições democráticas, mas além disso houve agravantes importantes que devem ser ressaltados. Podemos destacar as dificuldades econômicas, resultantes da combinação de crise mundial das commodities, prejudicando as economias sul-americanas, a política adotada por Dilma em sua primeira gestão, baseada em juros baixos, desonerações fiscais, redução de tarifas de energia etc., e a política adotada no segundo mandato, focada em austeridade, que mergulhou o Brasil em uma intensa recessão<sup>3</sup>. Esses fatores, aliados ao seu perfil de gestão e relacionamento com o Congresso, proporcionaram um desgaste e somado a desafetos e embates com o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, e sua inabilidade em gerenciar sua coalizão, ocasionando a saída de diversos partidos, é aprovado, bem como finalizado o processo de impeachment. Desenhado o ambiente político que serviu como combustível social e político para o fenômeno de Bolsonaro, passamos para os processos relevantes da campanha.

Em 2018 a campanha eleitoral teve como principais candidatos, naturalmente, o candidato do PSDB, Geraldo Alckmin, o substituto de Lula, do PT, Fernando Haddad, e Bolsonaro, como a grande “novidade”. Aqui, os fatos relevantes para o resultado e gestão do ex-presidente dizem respeito ao seu status político até então, e como o candidato se relacionou com a principal força política do país, o centrão. Antes disso, vale um pequeno parêntese, para entendermos quem era Bolsonaro no momento que entrou na disputa pela presidência. O ex-presidente teve extensa carreira política, se elegendando pela primeira vez em 1988, como vereador. No entanto, não permaneceu muito tempo no cargo, se elegendando para deputado federal em 1990, se mantendo no cargo por sete mandatos consecutivos até sua ascensão à presidência. Durante seu período como deputado, suas pautas foram voltadas principalmente pela luta pró militar e pautas conservadores e de costumes, não tendo grandes destaques, senão algumas polêmicas. Mais recentemente, começou a se associar às pautas religiosas, especificamente as igrejas evangélicas, apesar de

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-03/dez-anos-da-lava-jato-o-que-aconteceu-com-os-personagens-da-operacao>

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/entenda-como-dilma-perdeu-o-mandato-e-a-decisao-recente-da-justica/>

pertencer à igreja católica. Em relação ao centrão, destacamos sua posição contrária à PEC de reeleição articulada pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, além de ter atuado ativamente contra sua aprovação<sup>4</sup>.

Partindo para a campanha eleitoral, ao lançar sua candidatura, Bolsonaro atacou o centrão, agradecendo ao candidato à presidência, Geraldo Alckmin, por reunir a nata do que há de pior no Brasil (centrão). Alertando ainda que sua intenção é a de conversar com os partidos sem a lógica do "toma lá, dá cá", enfatizando que não iria negociar seus ministérios, colocando apenas pessoas por mérito<sup>5</sup>. Além disso, Bolsonaro, na época, afirmou já estar em contato com alguns parlamentares de forma isolada, sendo este um prelúdio de seu modelo de relacionamento com o Congresso. Desse modo, já na campanha eleitoral, Bolsonaro construiu uma coalizão minoritária, iniciando seu processo de isolamento político. As dificuldades na formação de sua coalizão eleitoral ficaram claras durante a busca por um vice, visto que apesar de sua postura antissistema, o pré-candidato havia procurado os partidos de centro, no entanto, as lideranças de centro veementemente negaram compor a sua coalizão, ouvindo sucessivos não, tendo recusas de Magno Malta, General Augusto Heleno, Eliana Calmone e Janaina Paschoal, sua correligionária de partido, na época, PSL. No caso de Magno Malta e do General Heleno, ambos tiveram a posição de vice barrada pelos seus partidos, apesar de seu interesse inicial em compor a posição.

Parte da dificuldade na escolha de um vice residiu na falta de recursos oferecidos por Bolsonaro aos candidatos, à época seu partido não possuía atrativos, nas palavras do presidente estadual do partido, Major Olimpio: “Quem vai querer vir para um partido que tem oito segundos de TV e não usará o fundo eleitoral?”<sup>6</sup> No entanto, apesar disso, Bolsonaro não era o único candidato enfrentando dificuldades em encontrar vices<sup>7</sup>. Após uma dificultosa procura, foi anunciado como vice o general Hamilton Mourão, na época, do PRTB, candidato esse que também endossava a posição antissistema adotada por Bolsonaro, e, no discurso dos objetivos de sua

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/perfil/jair-bolsonaro/>

<sup>5</sup> Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/07/22/politica/1532284788\\_918587.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/07/22/politica/1532284788_918587.html)

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/sob-gritos-de-mito-bolsonaro-anuncia-general-mourao-como-vice.shtml>

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44969201>

candidatura, Mourão afirmou buscar "um governo austero, honesto, sem corrupção, com eficiência gerencial, relacionamento republicano com os demais poderes, ou seja, sem balcão de negócios"<sup>8</sup>.

A partir do exposto processo, avaliamos que o discurso antissistema, bem como as recusas do centro político de compor a coalizão eleitoral, aliada aos ataques em série ao *status quo* político, culminaram no estabelecimento de uma relação de antagonismo com o Congresso. No entanto, mais do que isso, foi condição fundamental para a ascensão de Bolsonaro à presidência. Partindo para seu primeiro ano de governo, é fundamental destacar que Bolsonaro agiu, inicialmente, a partir de uma lógica de acordos individuais com os parlamentares e com as bancadas temáticas, sem a intermediação de lideranças partidárias, usando uma estratégia de negociação pontual de sua agenda política. No Congresso, sua única base de apoio era seu partido, o PSL, que possuía 52 cadeiras no parlamento, e, apesar de seu gabinete ter sido composto por parlamentares do Novo, DEM e MDB, não foram indicações das lideranças partidárias, não contabilizando para a coalizão (MIRON, 2022).

Em seu primeiro ano, o principal recurso usado por Bolsonaro para dar cabo a sua agenda política foram os decretos, apenas nesse período foram editados 537 decretos, e se comparado aos seus antecessores, é muito expressivo, no mesmo período, Dilma editou 240 decretos, Lula 383, e se aproximando de Bolsonaro, FHC, editou 408. Partindo para os sucessos do Legislativo, Bolsonaro apresenta a menor taxa de sucesso na aprovação de suas propostas, tendo apenas 21% de aproveitamento, enquanto Dilma, Lula e FHC, possuem todos mais de 60% de aproveitamento. Se formos mais além, se tratando de Medidas Provisórias, o sucesso de Bolsonaro é ainda menos satisfatório, das 48 MPs editadas, metade delas tiveram perda de eficácia por decurso de prazo e uma foi rejeitada, fato esse que não se repetiu nos seus antecessores, que tiveram todos taxa superior a 80% de aproveitamento (MIRON, 2022). Esses dados demonstram e reforçam as teorias presidencialistas da necessidade de formação de coalizão para viabilidade do governo. Além disso, Bolsonaro colecionou uma série de ações que o isolaram ainda mais politicamente, tanto interna quanto externamente, como por exemplo a desistência em sediar a Conferência sobre o Clima e ataque a países como França e Alemanha na abertura da Assembleia Geral da ONU<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/05/bolsonaro-anuncia-general-mourao-como-vice.ghtml>

<sup>9</sup> Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/24/politica/1569340250\\_255091.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/24/politica/1569340250_255091.html)

O primeiro ano foi marcado ainda pelo conflito em sua única base de sustentação, o seu partido, o PSL. Em novembro de 2019, Bolsonaro se desfilou do partido motivado por desavenças com o líder do partido, Luciano Bivar, enfraquecendo a sigla e a dividindo entre bolsonaristas e bivaristas. Os conflitos têm origem em discordâncias em relação a postura extremista e autoritária do presidente, e em entrevista, o ex-líder do partido na Câmara, o deputado Delegado Waldir (GO) afirmou “É uma característica dele, que leva o governo, a todo instante, ao conflito, seja na família, contra os militares, olavistas e a base governista. E nós? Nós vamos assistindo a esse negócio que parece ser uma centrifugação de uma máquina de lavar que não tem fim”<sup>10</sup>. Bolsonaro teve ainda uma outra série de derrotas e isolamento político, como a perda de efeito da MP de Regularização Ambiental, rejeição de pontos importantes em seu pacote anticrime, como o excludente de ilicitude que permitiria a redução ou a não aplicação da pena em casos de excesso nas ações de agentes de segurança pública, quando estas resultam de ‘medo justificável, surpresa ou emoção violenta’. No entanto, existe uma vitória a ser destacada, ou quase vitória, a aprovação da Reforma da Previdência, que apesar de ter sido enviada pelo Executivo, teve partes retiradas como o sistema de capitalização e as mudanças no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e na aposentadoria rural<sup>11</sup>.

Os diversos processos e resultados apontados acima foram decorrentes da adoção de uma coalizão minoritária, ou quase inexistente, ressaltamos que não foram exauridas todas as crises ou derrotas do governo. Mas a partir delas, é possível identificar um processo de ruminância da reputação e força política do governo. Em 2020, tal processo de corrosão se acentuou ainda mais, com o advento da pandemia e a gestão da crise sanitária causada pelo COVID-19. Durante a crise, Bolsonaro travou intensos embates com os governadores na responsabilização pela contenção do COVID, em uma de suas ações, emitiu decreto retirando dos estados o poder de restringir o movimento das pessoas, além de isentar igrejas e casas lotéricas de restrição de funcionamento, medidas essas que foram derrubadas.<sup>12</sup> Em diversos pronunciamentos, o ex-presidente tomou postura de inferiorização da pandemia ou disseminando o uso indiscriminado de cloroquina, além de solicitar repetidas vezes a volta da normalidade, postura essa que foi repudiada publicamente

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/12/31/um-ano-de-bolsonaro-psl-desidratado-e-familia-presidencial-na-mira-da-justica>

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48780109>

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/20/com-nove-crimes-atribuidos-a-bolsonaro-relatorio-da-cpi-e-oficialmente-apresentado>

pela grande maioria dos governadores, que mantiveram as políticas de isolamento. O reflexo de sua gestão ficou claro com a rotatividade dos ministros da saúde na época, tendo só em 2020, 3 ministros no comando da pasta.<sup>13</sup>

Nesse contexto, a força política de Bolsonaro estava fragilizada, somado a isso, foram apresentadas uma série de pedidos de impeachment apresentados tanto pela oposição, quanto por entidades e organizações<sup>14</sup>, revelando ainda mais sua fragilidade. Nesse ponto, os primeiros indícios de uma abertura a formação de uma coalizão surgiam, tanto para a viabilidade de aprovação da agenda política de Bolsonaro, tanto quanto para minar possíveis avanços em um eventual processo de impeachment, que finalizaria em 2020 com a indicação de Arthur Lira (PP) para concorrer à presidência da Câmara dos Deputados. Aqui, retomamos o empoderamento orçamentário do Legislativo, fazendo uma breve retomada do assunto. Em 2019, o Congresso aprovou a EC 102, que autorizou a União a dividir, entre os entes da federação, o lucro obtido pelo leilão do excedente do pré-sal, criando a regra orçamentária para obras que venham a receber recursos por mais de um ciclo orçamentário. Nesse mesmo ano, o Legislativo aprovou a LDO, que tornou obrigatório a execução impositiva das emendas do relator-geral do Orçamento. Em novembro, no entanto, Bolsonaro sancionou a LDO vetando as emendas impositivas do relator-geral, que somavam R\$ 30,1 bilhões de reais, e nesse momento é instaurada uma intensa disputa pelo orçamento. Aqui, Bolsonaro, em vista da sua perda constante de poder político, se torna refém das negociações, e tal postura já foi sentida dentro do núcleo do governo.<sup>15</sup> Na época, o ministro Augusto Heleno, do Gabinete de Segurança Institucional demonstrou insatisfação com a relação com o Congresso, reclamando publicamente das “insaciáveis reivindicações”, além de sua insatisfação com o governo cedendo às pressões do Congresso<sup>16</sup>. Nessa situação, Bolsonaro se usou do apoio de sua base fiel para realizar um ataque sistemático nas redes sociais, onde diversas

---

<sup>13</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/03/15/mandetta-teich-pazuello-e-queiroga-os-4-ministros-da-saude-da-pandemia.htm>

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/657026-bolsonaro-e-alvo-de-tres-pedidos-de-impeachment-apos-acusacoes-de-moro/>

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/642112-VEJA-A-CRONOLOGIA-DO-ORCAMENTO-IMPOSITIVO-E-ENTENDA-A-POLEMICA-DO-VETO>

<sup>16</sup> Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-02-19/general-heleno-diz-que-parlamentares-chantageiam-governo-e-abre-novo-embate-com-o-congresso.html>

páginas de comunicação das comunidades de seus apoiadores disseminaram notícias falsas para mobilizar a base de apoiadores do presidente.<sup>17</sup>

Em março de 2020, após negociações com o Congresso, ambas as partes concordaram em dividir os recursos, no entanto o resultado desse embate tornou evidente a fragilidade nas habilidades de negociação do Executivo, e sua capacidade estratégica, dando ao Legislativo o controle de uma parte considerável do orçamento. Tal resultado teria sido reforçado até mesmo antes do referido acordo, quando no final de 2019, o líder do centrão, Arthur Lira (PP), em entrevista ao portal de notícias UOL, pontuou que a articulação do governo era “nula” e que ignorar os partidos é um erro político de articulação, além disso, Lira reforça que a falta de organização e atuação do governo dava ao Congresso protagonismo, alertando que nenhum projeto entra na pauta sem apoio do centrão.

O acordo para a liberação das emendas de relator se tornou o marco das negociações para a formação de coalizão no governo Bolsonaro, que a partir desse momento iniciou uma série de encontros com os líderes partidários.<sup>18</sup> Na época, Bolsonaro se reuniu com a grande maioria dos líderes do centrão, incluindo Arthur Lira, Ciro Nogueira, entre outros.<sup>19</sup> As motivações que cercam esse movimento, para além das recorrentes derrotas e quedas de braço com o Congresso, é a sua perda de popularidade e rejeição pela opinião pública, em virtude das suas ações no combate à pandemia do COVID-19. Portanto, as motivações são ligadas à sobrevivência política, sendo essa uma condição importante na balança de poder entre o centrão e Bolsonaro, em vistas de tal condição gerar desproporcionalidade. Aqui é importante ressaltarmos como todos os processos ligados à postura antissistema levaram Bolsonaro a uma posição de desvantagem nas negociações no momento de formação de coalizão, pois, como apontados pelos debates teóricos do presidencialismo de coalizão, o primeiro ano é visto como fundamental na construção de pontes, sendo considerado o mais fácil para os governos, mas a realidade foi totalmente contrária. Em nossa avaliação, os ciclos do presidencialismo ocorreram bem como teorizado por Abranches, no entanto, Bolsonaro, ao invés de usar a natural força política do início do governo, gerou um ciclo centrípeto, com uma força de atração extremamente negativa, muito em virtude de sua postura

---

<sup>17</sup> Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-03-04/rede-de-fake-news-via-whatsapp-e-ativada-para-mobilizar-base-bolsonarista-contra-congresso.html>

<sup>18</sup> Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-03-05/governo-bolsonaro-cede-e-desarma-bomba-com-o-congresso-que-poderia-nem-ter-existido.html>

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52391138>

antissistema, a transformando em um ciclo de ambivalência, e nesse momento sua popularidade caiu ainda mais.

Durante as negociações de coalizão outro processo relevante entrava em curso, a alteração do rito das medidas provisórias, processo esse feito em ato conjunto pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Com isso, o novo rito dava aos presidentes das casas legislativas novos poderes de iniciativa, assim, os permitindo dar parecer às propostas direto em Plenário, ambiente totalmente controlado pelos presidentes, sem a necessidade de formação de Comissão Mista. Além disso, o ato dava mais celeridade ao trâmite das MPs, reduzindo sua vigência para 16 dias, tendo prazo de apenas dois dias para apresentação de emendas. Aqui, alguns processos devem ser elucidados, pois com o novo prazo, é exigido do Executivo um *time* de articulação mais rápido para se valer de suas medidas, além disso, ficam ainda mais dependentes dos presidentes das casas, visto seu controle na escolha dos relatores. Com o movimento do Congresso, o governo recorre ao STF, no entanto, as mudanças são ratificadas.<sup>20</sup>

Partimos então para as eleições das presidências da Câmara e do Senado, quando a coalizão garante ao centrão a presidência das casas, conseqüentemente, poder de decisão em diversas instâncias. Em dezembro de 2020, Arthur Lira (PP), lançou sua candidatura à presidente da Câmara, com apoio do governo, que até mesmo associou a liberação de recursos para apoio de Lira. Como resultado da ampla coalizão e esforços de Bolsonaro, em 2021,<sup>21</sup> Lira é eleito presidente da Câmara dos Deputados. A eleição de Lira representa um fôlego para Bolsonaro, fôlego esse representado pela sua segurança, pelo menos esperada, em relação aos crescentes pedidos de impeachment, processo esse que só pode ser aberto pelo presidente da Câmara. Após a consolidação do centrão, dois nomes são indicados pelas lideranças, formalizando os acordos feitos, Ciro Nogueira vai para Casa Civil, e Flávia Arruda na Secretaria de Governo (FIGUEIREDO e GUARNIERI, 2022). Com isso, os “tentáculos” do centrão se apossam dos principais cargos de articulação do governo, de seu “centro duro”, evidenciando como as negociações terão novo direcionamento e “comando”. O novo comando é mais reforçado ainda pela atitude de Bolsonaro dar carta branca para Ciro Nogueira montar sua equipe livremente e cuidar da articulação da maneira que ele achar necessário. Além

---

<sup>20</sup> Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/moraes-e-o-rito-das-medidas-provisorias-mais-poder-para-o-supremo>

<sup>21</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/724767-arthur-lira-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados-em-1o-turno-com-302-votos/>

disso<sup>22</sup>, Lira deixa clara a posição em que o governo estava, em discurso no Plenário, Lira faz duras críticas à postura adotada por Bolsonaro em relação à gestão da crise do COVID-19.

A coalizão formada por Bolsonaro com o centrão reuniu 9 partidos, que juntos somavam aproximadamente 167 deputados e 16 senadores, formação essa que se distanciava muito da maioria das casas. Entre os partidos que a compunham estavam o PP, PL, Republicanos, PSD entre outros (ABRANCHES, 2021). A partir dessa formação minoritária, surge a necessidade de formação de maiorias ocasionais, e para que tal engajamento seja efetivo, o orçamento, na figura da RP-9 (orçamento secreto) e o controle do orçamento pelo relator-geral possuem papel fundamental, devido seu poder de alocação. Aqui, Bolsonaro é forçado a pressionar os gastos fiscais para consolidar tais maiorias (ABRANCHES, 2021). O reflexo da coalizão pode ser observado na taxa de sucesso das MPVs, que em 2021 chegaram a 62%, e na taxa de perda de eficácia, que caiu de 51% em 2020, para 38% em 2021 (CRUZ, 2023). A partir disso, os processos intermediários podem explicar a delegação no seguinte fluxo de resultados:

**Tabela 2) Fluxo de resultado**

| Ano  | Processo intermediário   | Resultado   | Processo intermediário  | Resultado                                  |
|------|--|---|---|--|
| 2018 | <b>Descrença da sociedade nas instituições e processo político a partir de três processos:</b><br>- Jornadas de Junho;<br>- Operação Lava-Jato<br>- Impeachment da presidente Dilma Rousseff | <b>Ascensão de Bolsonaro como terceira via:</b><br>- Engajamento nas redes sociais;<br>- Antipetismo.   | <b>Discurso antissistema a fim de gerar viabilidade eleitoral:</b><br>- Ataque as instituições políticas;<br>- Negação da gestão de coalizão "toma lá, dá cá";<br>- Ataques aos diretos ao centrão. | <b>Ascensão de Bolsonaro ao executivo.</b> |
|      |  |   | <b>Resultado</b>  |  |
| 2019 | <b>Formação de coalizão situacional:</b><br>- Acordos individuais e com as Frentes Parlamentares.  | <b>Isolamento político:</b><br>- Baixa taxa de sucesso legislativo;<br>- Governo por decretos;<br>- Protagonismo do Legislativo nas pautas nacionais. | <b>Empoderamento orçamentário do legislativo:</b><br>- Divisão dos lucros pelos excedentes do pré-sal;<br>- Acordo para a manutenção do veto à impositividade das emendas de relator;               | <b>Resultado</b>                           |
|      |  |   | <b>Processo intermediário</b>   |  |

<sup>22</sup> Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-da-carta-branca-para-articulacao-politica-de-ciro-nogueira/>

|             |   |  |  |
|-------------|---|--|--|
| <b>2020</b> | <b>Gestão antipandemia:</b><br>- Instabilidade no Ministério da Saúde;<br>- Isolamento internacional. | <b>Isolamento Público:</b><br>- Perda de popularidade;<br>- Pedidos de impeachment;  | <b>Negociações com o centrão:</b><br>- Apoio à candidatura de Arthur Lira.   |
|             | <b>Resultado</b>  | <b>Processo intermediário</b>  | <b>Resultado</b>   |
| <b>2021</b> | <b>Eleição de Lira à presidência da Câmara dos Deputados.</b>   | <b>Formação da coalizão minoritária:</b><br>- Nomeação de indicações do central aos cargos de articulação do governo (Casa Civil e Secretaria de Governo). | <b>Controle do centrão na articulação do governo:</b><br>- Bolsonaro dá sinal verde para Nogueira montar a equipe da Casa Civil;<br>- Lira endossa a posição de "dívida" do governo;<br>- Controle do orçamento. |
|             |   |  | <b>Sobrevivência política:</b><br>- Aumento da taxa de sucesso legislativo;<br>- Engavetamento dos pedidos de impeachment.   |

## 6. Conclusão

As alianças políticas, para além de toda discussão e construção teórica sobre o presidencialismo de coalizão ou qualquer outro sistema de governo, são fundamentais, principalmente se levarmos em conta a natureza dos indivíduos e o egoísmo intrínseco ao nosso instinto de sobrevivência. O governo Bolsonaro pode ser considerado um marco em como as instituições na prática funcionam, e como elas são importantes nas dinâmicas de poder do sistema político Brasileiro. Além de nos mostrar como podemos nos abster de valores em prol da sobrevivência, aqui, sobrevivência política.

O processo de formação de coalizão de Bolsonaro tem como principal razão a perda de poder político, perda essa ocasionada pela postura antissistema, que apesar de ter sido responsável pela sua ascensão ao Executivo, gerou seu isolamento político. Nesse momento, as instituições exercem seu poder, proporcionando ao presidente uma série de derrotas, recorrendo ao governo de decretos. Apesar das derrotas, o presidente mantém sua posição firme de não se render ao “toma lá, dá cá”, mas com a pandemia, os impactos de seu perfil combativo e de negação da realidade da calamidade pública, o seu isolamento cresce mais ainda, se tornando rejeição e ocasionando uma série de pedidos de impeachment, que nesse momento corria o perigo de ter o mesmo destino da ex-presidente, Dilma Rousseff. Em consequência, Bolsonaro se rende à pressão das instituições, e buscando sobrevivência, diante de um Congresso que sentiu o gosto do poder com mais acesso ao

orçamento público, forma uma coalizão, mesmo que minoritária. A partir disso, e dos indícios levantados, nossos resultados apontam para uma delegação da gestão da coalizão ao centrão.

Ao formar sua coalizão, o presidente se encontrava em desvantagem, e sua postura com o centrão durante o início de governo era de total hostilidade, de modo que os custos de uma formação de coalizão tardia seriam incalculáveis. Com a consolidação de Arthur Lira na presidência da Câmara, a indicação de Ciro Nogueira à Casa Civil e a perda do controle do orçamento, foi estabelecida uma relação balconista. Nesse ponto, Lira se torna o ponto focal na articulação do governo, possuindo o papel articulador central das demandas do Planalto ao Congresso, recebendo as demandas pelo governo, e engajando os líderes em prol das pautas do Executivo. Desse modo, o papel assumido por Lira se torna caro, a custo do controle do orçamento e diversos cargos no primeiro e segundo escalão do governo. Bolsonaro, para aprovar sua agenda, se valeu da formação de maiorias cíclicas, que só eram possíveis a partir da articulação do centrão, na figura de Ciro Nogueira, e como uma grande fatia do orçamento já não estava mais no controle de Bolsonaro, e sim das principais lideranças do Congresso, se evidenciou mais ainda que quem encabeçou a coalizão, não foi o presidente da República.

Vale destacar ainda que a adesão de Bolsonaro ao centrão não representa uma adesão ao governo de coalizão, ao menos, não necessariamente. A coalizão formada representou na verdade um presidencialismo de sobrevivência, pois sua formação ocorre apenas visando a sua manutenção no poder, de modo que os movimentos para formação de coalizão apenas se consolidaram após Bolsonaro ser ameaçado pelos processos de impeachment. Até as ameaças de impeachment, as derrotas legislativas não demonstraram motivo suficiente para uma coalizão formal com o Congresso. Devemos destacar ainda que Bolsonaro a todo momento tentou se desassociar do “toma lá, dá cá”, indo contra suas convicções.

## **7. Bibliografia**

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. Editora Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP), v. 2, n. 3, p. 67-79, 2021.

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

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. Revista de Administração Pública, v. 51, p. 528-550, 2017.

CRUZ, Sandra; DE SOUZA, Lucas Vieira. Presidencialismo de coalizão no Governo Bolsonaro. Boletim do Tempo Presente, v. 12, n. 03, p. 35-48, 2023.

SILVA, Ivandilson Miranda. O governo Bolsonaro, a crise política e as narrativas sobre a pandemia. Revista brasileira de pesquisa (auto) biográfica, v. 5, n. 16, p. 1478-1488, 2020.

SILVA, Aline Melquíades. Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 24, p. 49-80, 2017.

MICHÉIAS, Mayara Paschoal; GASPARD, Murilo. O controle da edição de medidas provisórias: avaliação legislativa da Emenda Constitucional nº 32/2001. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, n. 39, 2018.

DA SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A política e a economia do governo Bolsonaro: uma análise sobre a captura do orçamento. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 27, n. 86, p. 1-13, 2022.

DE FARIA, Rodrigo Oliveira. O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional. 2022.

DE CARVALHO, Valter Rodrigues; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; CARLOGMANO, Márcio Cunha. Presidencialismo de coalizão em tempos de crise institucional: relação Executivo-Legislativo nos governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018). Revista Política Hoje, v. 28, n. 2, p. 59-78, 2019.

FIGUEIREDO, Argelina e GUARNIERI, Fernando. O Governo Bolsonaro e a Conjuntura Política Pré-Eleitoral. Cadernos Adenauer 1, Ano XXIII, 2022.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 175-200, 1995.

JESUS, Maria Paula Heck de. Relações Executivo-Legislativo: uma análise da governabilidade do presidente Jair Bolsonaro, na Câmara dos Deputados, nos dois primeiros anos de mandato (2019-2020). Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro e XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados, Brasília, 2021.

MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*, v. 23, n. 1, p. 5 a 20-5 a 20, 1989.

MESQUITA, Lara. Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MIRON, Wilian. É possível governar sem coalizão? Uma análise do primeiro ano do governo Bolsonaro.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. 2000.

REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade, instituições e partidos. *Novos Estudos Cebrap*, v. 41, p. 40-59, 1995.

RIBEIRO, Romiro. Empoderamento do Congresso Nacional, Orçamento Secreto e outras Distorções do Orçamento Público: proposta de mudança. *CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS*, v. 3, n. 22, 2022.

SANTOS, Rafael Freitas dos. Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro. 2010.

SILVEIRA, Rafael; SILVA, Celina Pereira; COELHO, Denilson Bandeira. COALIZÃO OU COLISÃO: O PAPEL DO PERFIL PRESIDENCIAL PARA A SÍNTESE TEÓRICA DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO. *Revista Teoria & Pesquisa*, v. 31, n. 1, p. 80-103, 2022.

PEDERSEN, Rasmus Brun; BEACH, Dereck. *Process-Tracing Methods: foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 2013.

PEREIRA, Celina. Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma. 2017.