



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

RHÁVILA RACHEL GUEDES ALVES

**AVALIAÇÃO DO GOVERNO E PROATIVIDADE LEGISLATIVA DO PODER
EXECUTIVO FEDERAL NO BRASIL: O USO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS**

CAMPINA GRANDE – PB

2022

RHÁVILA RACHEL GUEDES ALVES

**AVALIAÇÃO DO GOVERNO E PROATIVIDADE LEGISLATIVA DO PODER
EXECUTIVO FEDERAL NO BRASIL: O USO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof^a. Dra. Kelly Cristina Costa Soares

CAMPINA GRANDE – PB

2022

A828a Alves, Rhávila Rachel Guedes.
Avaliação do governo e proatividade legislativa do poder executivo federal no Brasil: o uso de medidas provisórias / Rhávila Rachel Guedes Alves. – Campina Grande, 2022.
112 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2022.
"Orientação: Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares".
Referências.

1. Ciência Política. 2. Instituições Políticas. 3. Poder Executivo. 4. Poder Legislativo. 5. Arena Eleitoral. 6. Poderes Proativos. 7. Arena Parlamentar. I. Soares, Kelly Cristina Costa. II. Título.

CDU 32(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

RHÁVILA RACHEL GUEDES ALVES

AVALIAÇÃO DO GOVERNO E PROATIVIDADE
LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL
NO BRASIL: O USO DE MEDIDAS
PROVISÓRIAS

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política como
pré-requisito para obtenção do título de
Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 22/08/2022

Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares - PPGCP/UFCG

Orientador

Prof. Dr. José Irialdo Silva de Oliveira - PPGCP/UFCG

Examinador Interno

Prof. Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior - PPGPP/UECE

Examinador Externo



Documento assinado eletronicamente por **JOSE IRIVALDO ALVES DE OLIVEIRA SILVA, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 22/08/2022, às 18:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 22/08/2022, às 18:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Raulino Chaves Pessoa Júnior, Usuário Externo**, em 16/09/2022, às 16:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **2645971** e o código CRC **08FC427D**.

Porque o SENHOR dá a sabedoria; da Sua boca
é que vem o conhecimento e o entendimento.

Provérbios 2:6

Aos meus pais e ao meu irmão, por todo o amor e dedicação para comigo, por terem sido a peça fundamental para que eu tenha me tornado a pessoa que hoje sou.

AGRADECIMENTOS

Ao meu amado Senhor Jesus, que me abençoou e cuidou de mim durante todo o Mestrado, a Ele toda a honra, glória e louvor;

À minha mãe, Jacqueline Rachel, que sempre me impulsionou e apoiou a avançar em minha qualificação profissional, esteve comigo em cada etapa do mestrado, desde a seleção, à escrita da dissertação até a sua defesa. Obrigada, mãe, por se dedicar integralmente a minha educação e por me instruir no caminho da Verdade;

Ao meu pai, Henrique Alves, por ser conselheiro, paciente e bom ouvinte. Obrigada, pai, por me ensinar a ser otimista e a depender de Deus, o Autor e Consumador da fé;

Ao meu irmão, Elioenai Lincon, por ser meu melhor amigo e por sempre me fazer sorrir nos momentos de estresse. Obrigada, Lincon, por se fazer presente em todos os momentos que precisei, por ser meu companheiro de estudos nas madrugadas. Você é meu incentivador!

A minha orientadora, professora Dr^a. Kelly Cristina Costa Soares, que me ensinou e orientou desde o primeiro semestre do mestrado. Agradeço por toda motivação que sempre procurou transmitir e a confiança que depositou em mim. Agradeço também pela colaboração, paciência e pelos conhecimentos repassados durante todo o desenvolvimento desta pesquisa;

Aos professores Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior e Dr. José Irialdo Silva de Oliveira, que compuseram a banca examinadora e que muito contribuíram para o aprimoramento da pesquisa;

A todos os professores que contribuíram na minha formação, especialmente aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, nas pessoas dos professores Dr. Darcon Sousa e Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo, que com simplicidade e humanidade compartilham vasto conhecimento intelectual;

Aos colegas da turma 2020-2022, que durante o mestrado se tornaram amigos e companheiros, agradeço pelos momentos que compartilhamos, mesmo que virtualmente. Em especial, Jefferson, Adriana, Gabriela, Raiff, Alisson, Bruno, Cícero, Matheus, Esley, Gustavo, Larissa, Marayza, Raimundo, Soraya, Thays, Eliane, Juliane e Kelly. Um abraço a todos vocês!

RESUMO

A pesquisa analisa a variável independente popularidade do Chefe do Executivo Federal e o impacto nas variáveis dependentes performance da edição de Medidas Provisórias e a sua respectiva conversão em lei pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, o estudo assume a seguinte questão: em que medida a popularidade do presidente afeta a edição de medidas provisórias e a sua respectiva conversão em lei pelo Congresso Nacional? Utilizou-se o conjunto de dados de medidas mensais sobre a popularidade presidencial produzidos pelos institutos: Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus; bem como, dados do processo legislativo quanto a edição e conversão em lei de Medidas Provisórias organizadas pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Trata-se de análise descritiva por meio de estatística de séries temporais e inferencial. O recorte temporal dos dados compreende o intervalo, março de 1990 (quando do primeiro mandato presidencial por eleições diretas após a redemocratização do Brasil) e dezembro de 2020. O período corresponde aos mandatos dos Presidentes: Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Os achados corroboram com o que grande parte da literatura em ciência política afirma: o sucesso presidencial no que concerne à agenda legislativa explica-se por fatores endógenos ao modelo de organização do processo decisório e das facilidades de articulação com base parlamentar. Os incentivos da arena eleitoral não conduzem ações que impactem a forma de utilização das prerrogativas constitucionais dos presidentes, típicas do presidencialismo brasileiros. Os dados indicam que o direcionamento das ações parlamentares em relação aos atos presidenciais não se encontra impactado pela opinião pública sobre o governo, mas o quanto cada partido pode ganhar para votar favorável ao Presidente.

Palavras-chave: arena eleitoral, poderes proativos, arena parlamentar.

ABSTRACT

The research analyzes the independent variable popularity of the Federal Executive Chief and the impact on the dependent variables performance of the edition of Provisional Measures and their respective conversion into law by the National Congress. In this sense, the study assumes the following question: to what extent does the president's popularity affect the issue of provisional measures and their respective conversion into law by the National Congress? The dataset of monthly measures on presidential popularity produced by the following institutes was used: Datafolha¹, IBOPE², Ipsos³, Poderdata⁴ and Sensus⁵; as well as data from the legislative process regarding the edition and conversion into law of Provisional Measures organized by the Brazilian Center for Analysis and Planning (Cebrap⁶). It is a descriptive analysis using time series and inferential statistics. The temporal cut of the data comprises the interval, March 1990 (when the first presidential term by direct elections after the redemocratization of Brazil) and December 2020. The period corresponds to the terms of the Presidents Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer and Jair Bolsonaro. The findings corroborate with most of the literature in political science states: presidential success in the legislative agenda is explained by factors endogenous to the organizational model of the decision-making process and the facilities for articulation with the parliamentary base. The incentives of the electoral arena do not lead to actions that impact the way in which the constitutional prerogatives of presidents, typical of Brazilian presidentialism, are used. The data indicate that the course of parliamentary actions in relation to presidential acts is not impacted by public opinion about the government, but by how much each party can earn to vote in favor of the President.

Keywords: Electoral Arena, Proactive Powers, Parliamentary Arena.

¹ *Datafolha* is a research institute of the Folha Group, a group of affiliated companies of which the newspaper *Folha de S.Paulo* is a part. Founded in 1983, as a research department at *Folha da Manhã*, it was established with an independent structure to serve external clients in 1990.

² In Portuguese, the *Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística* (or the Brazilian Institute of Public Opinion and Statistics) was a Brazilian market, opinion and policy research company, and one of the largest in its field in Latin America, founded in 1942 by the Montenegro family. In January 2021, executives remaining from Ibope then founded a new research company, Ipec, in 2021.

³ Ipsos Institute is the third largest research and market intelligence company in the world. Founded in France in 1975, Ipsos currently has 16,000 employees and is present in 87 countries, including Brazil.

⁴ Founded in 2017, *PoderData* is a subsidiary of the Poder360 Communication Group, producing studies with journalistic content that are published by *Poder360*, by Newsletter Drive and/or by partners who hire these surveys. It accumulates extensive experience in the use of the telephone data capture methodology, being the 1st research company in history in Brazil that registered its surveys in the TSE during the Brazilian election (2018), using the telephone methodology, without ever being contested.

⁵ Founded in 1994, Sensus is a private Market and Opinion Research company, working for private companies, public bodies, international organizations, media and political parties, with extensive national and international experience, generating and obtaining information for the formulation of alternative strategies of political, governmental and business action.

⁶ In Portuguese, the *Centro Brasileiro de Análise e Planejamento* (Cebrap) is an institution for studies and research in sociology, politics, philosophy, economics, anthropology and demography, founded in 1969, headquartered in São Paulo. It hosts the *Comissão de Cidadania e Reprodução* (CCR) or Citizenship and Reproduction Commission, dedicated to research in the areas of public health, sexuality and reproductive rights in Brazil.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Quantidade de MPs editadas mensalmente em cada ano do mandato do Presidente Collor	59
Gráfico 2: Quantidade de MPs editadas mensalmente em cada ano do mandato do Presidente Itamar Franco.....	60
Gráfico 3: Quantidade de MPs editadas mensalmente do Presidente Fernando Henrique Cardoso	61
Gráfico 4: Quantidade de MPs editadas mensalmente do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva	63
Gráfico 5: Quantidade de MPs editadas mensalmente da Presidente Dilma Rousseff	64
Gráfico 6: Quantidade de MPs editadas mensalmente do Presidente Michel Temer	65
Gráfico 7: Quantidade de MPs editadas mensalmente do Presidente Jair Bolsonaro	66
Gráfico 8: Distribuição das MPs por área e por presidente.	68
Gráfico 9: Popularidade – avaliação mensal de desempenho do Presidente Fernando Collor	72
Gráfico 10: Popularidade – avaliação mensal de desempenho do Presidente Itamar Franco.....	73
Gráfico 11: Popularidade – avaliação mensal de desempenho do Presidente Fernando Henrique Cardoso	74
Gráfico 12: Popularidade – avaliação mensal de desempenho do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva	75
Gráfico 13: Popularidade – avaliação mensal de desempenho da Presidente Dilma Rousseff.....	77
Gráfico 14: Popularidade – avaliação mensal de desempenho do Presidente Michel Temer	78
Gráfico 15: Popularidade – avaliação mensal de desempenho do Presidente Jair Bolsonaro.....	79

Gráfico 16: MPs editadas e convertidas em lei que abordam assuntos referentes a economia.	83
Gráfico 17: MPs editadas e convertidas em lei que abordam assuntos sociais.	84
Gráfico 18: Correlação entre a popularidade dos Chefes do Executivo Federal, as MPs editadas e as MPs convertidas em lei	86
Gráfico 19: Correlação entre a popularidade dos Chefes do Executivo Federal, as MPs editadas e as MPs convertidas em lei das áreas econômica e social.....	96
Gráfico 20: Popularidade, MPs editadas e MPs convertidas em lei – Collor.....	97
Gráfico 21: Popularidade, MPs editadas e MPs convertidas em lei – Itamar Franco	98
Gráfico 22: Popularidade, MPs editadas e MPs convertidas em lei – FHC.....	99
Gráfico 23: Popularidade, MPs editadas e MPs convertidas em lei – Lula	100
Gráfico 24: Popularidade, MPs editadas e MPs convertidas em lei – Dilma	101
Gráfico 25: Popularidade, MPs editadas e MPs convertidas em lei – Temer.....	103
Gráfico 26: Popularidade, MPs editadas e MPs convertidas em lei – Bolsonaro	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Etapas da tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional ...	47
Tabela 2: Mensuração da Popularidade Presidencial por ano e por instituto de pesquisa	53
Tabela 3: Tratamento dos dados da popularidade presidencial	56
Tabela 4: Número de MPs editadas e Média mensal por período presidencial	57
Tabela 5: MPs editadas e MPs convertidas em lei, com suas respectivas médias mensais.	80
Tabela 6: MPs editadas e convertidas em lei das áreas econômica e social.....	82
Tabela 7: Coalizões partidárias de Governo, quantidade de ministérios e Taxa de Coalescência	88
Tabela 8: Média da Taxa de Coalescência de cada Governo	94
Tabela 9: Resumo do modelo de Regressão Linear Múltipla	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Cebrap	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CF	Constituição Federal
Covid-19	Doença do coronavírus ano 2019
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Ibope	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDB	Movimento Democrático brasileiro
MPs	Medidas Provisória
NR/NS	Não respondeu ou não sabe
PcdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PR/PL	Partido da República (PR) / Partido Liberal (PL)
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
Progressistas	Partido Progressistas
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde

Republicanos
STF

Partido Republicanos
Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1	23
ARTICULAÇÃO ENTRE ARENA ELEITORAL E ARENA LEGISLATIVA	23
1.1 POPULARIDADE PRESIDENCIAL E SEU IMPACTO NA GOVERNABILIDADE DO EXECUTIVO FEDERAL.....	23
1.2 PROATIVIDADE LEGISLATIVA DO PRESIDENTE E A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO.....	34
1.3 MEDIDAS PROVISÓRIAS E O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO	40
CAPÍTULO 2	51
PERCURSO METODOLÓGICO	51
2.1 DA VARIÁVEL INDEPENDENTE: POPULARIDADE DO PRESIDENTE	52
2.2 DAS VARIÁVEIS DEPENDENTES: PROATIVIDADE DO PRESIDENTE (MP) E APOIO DO CONGRESSO	57
CAPÍTULO 3	70
POPULARIDADE E PROATIVIDADE DOS PRESIDENTES BRASILEIROS	70
3.1 OPINIÃO PÚBLICA: TAXAS DE APROVAÇÃO DOS CHEFES DO EXECUTIVO FEDERAL	70
3.2 PROATIVIDADE LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO E A SUA RECEPTIVIDADE NO PODER LEGISLATIVO	79
3.3 POPULARIDADE PRESIDENCIAL, MEDIDAS PROVISÓRIAS E O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS	109

INTRODUÇÃO

Popularidade do Presidente da República, proatividade legislativa do Poder Executivo, receptividade do Poder Legislativo: esses são os conceitos que nortearam o presente trabalho dissertativo, que, observando as taxas de aprovações dos presidentes do Brasil e a relação Executivo-Legislativo, buscou responder a seguinte questão de pesquisa: em que medida a popularidade do presidente afeta a edição de medidas provisórias e a sua respectiva conversão em lei pelo Congresso Nacional?

Para respondê-la, traçou-se como objetivos: analisar a relação entre a popularidade do presidente e a sua proatividade legislativa, a partir da observação do uso de medidas provisórias e suas respectivas conversões em lei pelo Congresso Nacional; selecionar as Medidas Provisórias editadas pelos presidentes após a redemocratização do Brasil; quantificar as Medidas Provisórias aplicadas em cada governo, organizando-as por conteúdo; identificar a taxa de aprovação mensal do Poder Executivo Federal em institutos de pesquisa; examinar a regulamentação ou cassação das Medidas Provisórias por parte do Poder Legislativo; correlacionar a taxa de aprovação do Presidente com as medidas provisórias editadas; correlacionar a taxa de aprovação do Presidente com as medidas provisórias convertidas em lei; considerar a relação entre a popularidade do presidente, sua proatividade legislativa e a relação Executivo-Legislativo.

É importante pontuar que esta pesquisa se insere em um contexto em que diversas pesquisas já foram desenvolvidas em busca de compreender, sob diferentes prismas, os padrões de interação Executivo-Legislativo, a exemplo dos trabalhos de Figueiredo e Limongi (2001), que discorre sobre a organização institucional do sistema político brasileiro no pós-Constituição de 1988 e os efeitos no comportamento dos poderes Legislativo e Executivo; de Lijphart (2019), que, em seu estudo comparativo sobre 36 democracias, um dos aspectos observados foram as relações entre o Executivo e o Legislativo e as maneiras de predomínio e equilíbrio de poder, medidos, sobretudo, a partir da análise da duração dos gabinetes; de Jacobsen (2016), que investigou a dinâmica institucional associada ao uso de medidas provisórias no

período de 2003 a 2014, procurando compreender como o Executivo se utilizou de medidas provisórias para implementar sua agenda e como o Legislativo recebeu esses atos normativos com força de lei; de Amorim Neto e Santos (2001), que dissertam a respeito das estratégias presidenciais em formar coalizões parlamentares mediante distribuição de recursos de patronagem dos partidos, ao que denominaram de conexão presidencial; e de Amorim Neto (2006), Abranches (1988; 2018), dentre outros, que discorreram a respeito do presidencialismo de coalizão.

Ademais, deve-se pontuar que a popularidade do Chefe do Executivo Federal também foi palco de vários ensaios acadêmicos, tais como: Vartanian e Videira (2011), que analisaram, sob a lente da teoria de ciclos políticos eleitorais, a associação entre popularidade do presidente e determinadas variáveis macroeconômicas; Pinto (2013), que estudou o impacto de variáveis econômicas e políticas nas avaliações positivas dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva; Pereira, Power e Rennó (2005), que investigaram as inter-relações causais entre a ação do executivo (a respeito do uso de legislação extraordinária (medidas provisórias) *versus* legislação ordinária), o comportamento do legislativo e a opinião pública.

Embora os trabalhos realizados a respeito da popularidade do Presidente e/ou da relação Executivo-Legislativo não tenham se exaurido nos exemplos apresentados, pode-se afirmar que pouco se estudou a respeito da relação entre a popularidade do presidente, a proatividade legislativa do Poder Executivo Federal e a receptividade do Poder Legislativo. Portanto, o presente estudo é relevante do ponto de vista acadêmico e social, pois contribui com o fomento de outras pesquisas e favorece a reflexão a respeito desse tema. Sobretudo, por considerar que o poder presidencial possui um peso relevante no processo decisório e nos resultados políticos da arena legislativa.

É necessário destacar que a governabilidade do presidente e a relação cooperativa entre o Executivo e Legislativo são fundamentais para se compreender a efetividade dos programas de governo que influenciarão na aceitação e na opinião pública. Pois, por um lado, o Presidente precisa do apoio do Congresso para implantar seu programa de governo e transformar suas escolhas de políticas públicas em leis, por outro lado, os parlamentares “dependem das decisões de gasto do Executivo para atender às demandas de seu eleitorado” (ABRANCHES, 2018, p. 79). Ademais,

especialmente no primeiro mandato, visando a reeleição, o Presidente age em busca de maximizar a avaliação positiva de seu desempenho e os Congressistas, por sua vez, buscam o acesso a recursos e cargos governamentais e o sucesso eleitoral.

Estudos como de Amorim Neto (2006), Abranches (1988; 2018), Figueiredo e Limongi (2001), Soares (2010), dentre outros, observaram a relação Executivo-Legislativo a partir de fatores endógenos, que compõem a própria dinâmica do sistema político brasileiro, a exemplo da análise de variáveis internas, tais como: a formação e durabilidade dos gabinetes, os padrões de governança e a disciplina partidária, as coalizões, o uso dos poderes proativos e reativos do Presidente e a instituição da agenda legislativa. Nesse sentido, Figueiredo e Limongi (2001) defendem que qualquer pesquisa que aborde a relação do Chefe do Executivo Federal com o Congresso deve considerar fatores institucionais endógenos à produção legal.

Isto posto, para compreender a relação Executivo-Legislativo, o presente trabalho dissertativo, se afastando um pouco da observação apenas de variáveis endógenas, buscou analisar a variável exógena popularidade do Presidente e verificar qual impacto na edição de medidas provisórias e a sua respectiva conversão em lei pelo Congresso Nacional.

É importante ressaltar que a proatividade legislativa do poder executivo federal é garantida na Constituição Federal (CF) de 1988, mediante as faculdades dadas ao presidente de requerer a urgência na tramitação de seus projetos de leis, forçando a apreciação de tais projetos pelo Congresso Nacional em prazo determinado; ter exclusiva iniciativa para propor projetos de leis sobre matérias orçamentárias, tributárias, relativas a administração pública e ao aumento do efetivo das Forças Armadas; como também, a possibilidade de editar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias, com força de lei, que devem ser submetidas imediatamente ao Congresso.

Apesar de se ter mais de uma forma do Executivo efetivar sua proatividade legislativa, esta pesquisa se debruça sobre o estudo do uso de atos normativos com força de lei editados pelos presidentes empossados após a redemocratização do Brasil. Entende-se que a enunciação de medidas provisórias e as suas respectivas conversões em leis pelas Casas Legislativas são intervenções de representantes legitimamente eleitos, enquanto que a opinião pública seria um indicativo da contestação pública e da participação popular, em outras palavras, a opinião pública

seria o modo em que os cidadãos demonstram suas expectativas e respondem as ações dos governantes.

O recorte temporal de dados desta pesquisa compreende o intervalo que se deu entre março de 1990 (quando o primeiro presidente eleito, após a redemocratização do Brasil, Fernando Collor de Mello, foi empossado) e dezembro de 2020 (quando cessou a coleta de dados). No decorrer desse período, sete pessoas passaram pela Presidência da República, a saber: Fernando Collor de Mello (PRN), Itamar Franco (PMDB), Fernando Henrique Cardoso (PSDB), Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Dilma Rousseff (PT), Michel Temer (PMDB) e Jair Messias Bolsonaro (PL).

Dentre esses, dois presidentes foram afastados do cargo antes do término do mandato: Fernando Collor de Mello, que permaneceu no cargo de março de 1990 a agosto de 1992 (LASSANCE, 2015, p. 95), quando Itamar Franco assumiu inicialmente de forma interina e, posteriormente, de forma titular até o final do mandato em 1994; e Dilma Vana Rousseff, que no segundo mandato ficou no cargo até maio de 2016 (DANTAS, 2019; SILVA, 2019), quando Michel Temer assumiu interinamente a presidência e, em seguida, titularmente até o término do mandato em 2018.

Percebe-se, portanto, a relevância em investigar a relação entre a popularidade do presidente e a atuação dos poderes Executivo e Legislativo, mediante a observação do uso dos poderes proativos do presidente, especialmente no que se refere ao exercício de sua função de editar medidas provisórias e a, posterior, regulamentação ou cassação por parte do Congresso Nacional. Especialmente, quando se leva em consideração a relação que o Presidente possui com os eleitores.

Nessa perspectiva, Amorim Neto (2006) afirma que as constituições presidencialistas proporcionam aos chefes do Executivo duas estratégias básicas para perseguir suas metas programáticas: constitucionais – projetos de lei (mediante o processo legislativo padrão, de modo que o presidente se mostra disposto a ouvir as opiniões e interesses dos congressistas) ou prerrogativas do Executivo (que podem ser práticas constitucionais (a exemplo do uso de medidas provisórias)); e paraconstitucionais (como o apelo direto aos eleitores, em pronunciamentos transmitidos em redes sociais e demais meios de comunicação). Nesse caso, a popularidade do presidente se torna um fator importante no uso do apelo público como forma do Executivo pressionar o Congresso a apoiar sua agenda (AMORIM NETO, 2006)). Para esse autor, as prerrogativas do Executivo, constitucionais ou

paraconstitucionais, são maneiras que o presidente tem de agir unilateralmente ante o Legislativo, com o intuito de executar suas estratégias decisórias.

Dentre as prerrogativas constitucionais do Executivo, o uso de medidas provisórias se destaca, já que são atos normativos com força de lei e aplicabilidade imediata, ou seja, embora tenha um prazo de vigência limitado, entra em vigor imediatamente após a sua edição, representando, segundo Abranches (2018, p. 100), uma vantagem estratégica para o Poder Executivo, “pois eleva significativamente os custos políticos e de oportunidade de reversão dos efeitos da MP, no caso de rejeição. Todo o ônus de regular a cessação e reversão dos efeitos de uma medida provisória rejeitada cabe ao Legislativo”, que precisa editar decreto indicando os desdobramentos dos efeitos jurídicos gerados no período de sua vigência.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, utilizou-se um conjunto de dados de medidas mensais sobre a popularidade presidencial produzidos pelos institutos de pesquisas Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus; bem como, as informações a respeito do processo legislativo quanto a edição e conversão em lei de Medidas Provisórias foram organizadas a partir do banco de dados do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Trata-se, portanto, de um estudo descritivo através de estatística de séries temporais para análise dos dados sequencialmente no decorrer do tempo.

É importante pontuar que o recorte temporal para a seleção e apreciação do objeto de análise teve como critério a redemocratização do sistema político brasileiro, posto que, tem-se a ideia de que um estado democrático proporciona oportunidades para a “participação efetiva” (em que cada cidadão deve ter chance igual e concreta de expor sua opinião política), “igualdade de voto” (em que se têm possibilidades iguais e efetivas de voto, que, por sua vez, é contado com peso igual), “aquisição de entendimento esclarecido” (que permita oportunidades iguais de se obter conhecimento a respeito de políticas alternativas e suas consequências) e “exercício do controle definitivo do planejamento” (ou seja, os cidadãos devem ter a exclusiva oportunidade para definir como e quais questões devem ser colocadas no planejamento) (DAHL, 2001, p. 49).

O sentido de democracia não se limitaria a observação tão somente do princípio da maioria e do sistema eleitoral representativo, mas para além do sufrágio universal e da participação popular na tomada de decisões, deve-se ter o respeito às garantias

fundamentais, que permitem o exercício de todas as potencialidades de legitimidade de escolhas. Assim, ultrapassa-se a ideia de que o povo, por meio do sufrágio universal, seria a única fonte da legitimidade dos sistemas de poder, já que, conforme discorre Silva (2020, p. 23), durante o período da eleição, o relacionamento que existe entre o eleitor e o candidato é totalmente diferente do estabelecido durante o mandato, pois, além da “prática governamental diferir das promessas de campanha”, os cidadãos não mais possuem “o poder do voto, tornando-se apenas aqueles a serem governados” .

Ante a oscilação dos sentimentos de esperança (frequentemente associados as eleições) e de decepção (no decorrer do efetivo governo, com o distanciamento dos eleitos, agora representantes, e a sociedade), Silva (2020, p. 23-24) explica que existe uma mudança na relação de poder: “o esvaziamento ou o câmbio do poder dos cidadãos, representado pelos votos, para os eleitos, que passam a ter o ‘dever-poder’ de seus respectivos cargos e responsabilidades perante aqueles”. Isso significa que “haveria um desequilíbrio na relação entre representantes e representados e um afastamento inerente entre eles”. Por isso, com vistas a minimizar esse afastamento, tem-se a necessidade de maximizar a participação popular e a contestação pública.

Nessa perspectiva, ao estabelecer a redemocratização como critério do recorte temporal do *corpus* deste estudo, marca-se a necessidade de se compreender a amplitude do termo democracia, que, segundo Dahl (2005, p. 25-26), pode ser assinalada como sendo “um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos”. Dessa forma, as instituições estatais devem garantir aos cidadãos a oportunidade de formular e expressar suas preferências e de ter suas preferências igualmente estimadas na conduta do governo.

Assim, a opinião pública a respeito dos presidentes como variável independente deste estudo, é uma maneira de observar a avaliação do desempenho presidencial e, conseqüentemente, pode ser vista como a resposta dos cidadãos as ações do Chefe do Poder Executivo, de modo a indicar a contestação pública e a participação popular. Ademais, a edição de Medidas Provisórias e as suas respectivas conversões em lei são intervenções dos representantes eleitos, analisada nesta pesquisa como variável dependente.

Os achados desta pesquisa corroboram com o que grande parte da literatura em ciência política afirma⁷, o sucesso dos presidentes brasileiros, no que concerne a agenda legislativa, é explicado por fatores endógenos inerentes à forma de organização do processo decisório e das facilidades de articulação com base parlamentar. A arena eleitoral não tem importância para o processo de tomada de decisões, pois os parlamentares não são pressionados pela opinião pública sobre o governo, mas o quanto cada partido pode ganhar para votar favorável ao Presidente.

O texto está organizado em três capítulos, excetuando a presente introdução, as considerações finais e as referências. No Capítulo 1, Articulação entre Arena Eleitoral e Arena Legislativa, apresentou-se o referencial teórico que embasa a discussão sobre a popularidade presidencial, a proatividade legislativa do Executivo Federal e a receptividade do Legislativo. Nesse sentido, foram desenvolvidos três tópicos, a saber: 1.1 Popularidade presidencial e seu impacto na governabilidade do Executivo Federal; 1.2 Proatividade legislativa do presidente e a relação entre os poderes executivo e legislativo; 1.3 Medidas provisórias e o processo legislativo brasileiro.

No Capítulo 2, Percurso Metodológico, expôs-se o desenho da pesquisa, demonstrando que se trata de uma investigação descritiva, que utilizou mecanismos estatísticos marcantes da análise de séries temporais, com o intuito de que os dados fossem examinados sequencialmente no decorrer do tempo. Além disso, o recorte temporal para a seleção e apreciação do *corpus* teve como critério a redemocratização do Brasil, de modo que o lapso temporal estudado se deu entre março de 1990 e dezembro de 2020.

No mais, o capítulo foi dividido em dois tópicos: 2.1 Da variável independente: popularidade do presidente, e 2.2 Das variáveis dependentes: proatividade dos presidentes (MPs) e apoio do congresso. Quanto a variável independente, demonstrou-se os métodos utilizados para a obtenção, organização e sistematizados dos dados que indicam a opinião pública acerca da popularidade do Presidente. E a respeito das variáveis dependentes, respaldado por diversos estudos e na análise qualitativa de cada MP, explicou-se os critérios utilizados para recortar os dados.

⁷ AMORIM NETO (2006), ABRANCHES (1988; 2018), FIGUEIREDO (2004), FIGUEIREDO; LIMONGI (2001), SOARES (2010), dentre outros.

No Capítulo 3, Popularidade e Proatividade dos Presidentes Brasileiros, dividido em três tópicos – 3.1 Opinião pública: taxas de aprovação dos chefes do executivo federal; 3.2 Proatividade legislativa do Poder Executivo e a sua receptividade no Poder Legislativo; e 3.3 Popularidade presidencial, medidas provisórias e o processo legislativo brasileiro, discorre, respectivamente em cada tópico, a respeito da avaliação do desempenho mensal de cada presidente no período de março de 1990 a dezembro de 2020; das MPs editadas e as que foram mantidas em leis pelo Congresso Nacional; para, enfim, relacionar a popularidade presidencial, medidas provisórias e o processo legislativo brasileiro.

CAPÍTULO 1

ARTICULAÇÃO ENTRE ARENA ELEITORAL E ARENA LEGISLATIVA

Este capítulo foi desenvolvido a partir da discussão da literatura em ciência política, de modo a apresentar os estudos que abordam a opinião pública a respeito do desempenho presidencial e o efeito da sua popularidade na governabilidade, as garantias constitucionais dadas ao Presidente da República para influenciar no processo legislativo e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo e o processo legislativo das medidas provisórias, sua definição e origem.

O Capítulo expôs as principais abordagens sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo em sistemas presidencialistas e a utilização da proatividade como artifício constitucional assegurado aos presidentes brasileiros. Nesses termos, a discussão forneceu subsídios necessários à análise sequenciada de dados pelos demais capítulos.

1.1 POPULARIDADE PRESIDENCIAL E SEU IMPACTO NA GOVERNABILIDADE DO EXECUTIVO FEDERAL

A democracia é o governo do povo e para o povo (LIJPHART, 2019) e, portanto, seria, nas palavras de Dahl (2005, p. 25), a “continua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais”, é possível mensurar a importância que a conduta do governo deve dar às preferências de seus cidadãos. Posto que, quanto maior for o nível de participação e melhores as oportunidades de contestação pública, mais democratizado tal regime será. Nessa perspectiva, garantias institucionais como direito a voto, liberdade de expressão, acesso a diferentes fontes de informações, eleições livres e idôneas são exemplos de meios pelos quais os membros da sociedade podem demonstrar sua satisfação ou contestação da conduta do governo.

Observa-se, por conseguinte, a existência de *accountability* vertical e de *accountability* político (O'DONNELL, 1998; APABLAZA; JIMÉNEZ, 2009), já que, os agentes públicos prestam contas dos resultados de suas ações à população e esta,

por sua vez, no período de eleições, pode expressar sua opinião sobre o desempenho político por meio do voto a favor ou contra a própria candidatura do agente ou de candidatos que ele apóie nas eleições seguintes.

Percebe-se que, na eleição presidencial, segundo Soares, 2010, p. 12), o presidente “assume a posição de ator de grande relevância em nível nacional”. Nesse sentido, os estudos de Jones (2005) buscaram compreender de que maneira as eleições não seriam consideradas como uma avaliação da política nacional, pois as eleições podem ser consideradas artifícios tanto de prospecção (quando os eleitores ponderam e endossam as propostas feitas pelo candidato vitorioso), como também de retrospecção (quando os eleitores demonstram a visão que possuem a respeito do trabalho desenvolvido pelo então Presidente).

Para Jones (2005), as eleições podem resultar em quatro efeitos políticos, a saber: (a) mandato por mudança – ocorre quando os eleitores optam por não reeleger o candidato que já está na presidência ou candidato que este apoia; (b) mandato por *status quo* – ocorre quando os eleitores reelegam o Presidente com êxito contundente, embora, ressalta Jones (2005), na democracia norte-americana, é comum, nesse caso, o partido do presidente perder a maioria no Congresso, acarretando, assim, implicações de um governo dividido; (c) mandato misto – ocorre quando a agenda difundida na campanha não tem importância significativa e, por isso, a margem de ganho eleitoral não corresponde às expectativas da agenda; e (d) sem mandato – ocorre, no sistema político norte-americano, quando, após uma eleição parlamentar, que acontece de dois em dois anos, o presidente perde apoio no Congresso, diante do aumento da quantidade de congressistas da oposição.

Dessa forma, Jones (2005) considera, no caso norte-americano, que os eleitores tendem a apoiar a continuidade de governo do presidente; entretanto, os resultados eleitorais indicam que há possibilidades do governo ser dividido, quando o presidente é reeleito, mas perde maioria no congresso ou mesmo quando não é reeleito, mas seu partido compõe a maioria no congresso, em ambos os casos o efeito seria a oclusão da sua agenda. Desse modo, a consequência de um governo dividido seria, na relação do Executivo com o Legislativo, um padrão de “sérias dificuldades de o presidente fazer escolhas políticas satisfatórias e claras a seus eleitores, devido à obstrução no processo decisório” (SOARES, 2010, 26).

Deve-se pontuar, contudo, que, apesar das dificuldades que decorrem de um governo dividido, ainda existem meios para o presidente conseguir implantar seu programa. A esse respeito Neustadt (1990) indica que além da formação da agenda de governo, têm-se a associação de três atores que ficam a cargo do presidente, quais sejam: as nomeações políticas nas repartições públicas; os agentes da administração executiva; e, por fim, o próprio presidente, com suas particularidades, oratória, persuasão e reputação. Nessa perspectiva, observa-se o poder pessoal do Presidente em conduzir sua agenda de maneira convincente e persuasiva no Congresso.

No caso do desenho institucional brasileiro, ao contrário do presidencialismo norte-americano, em que as eleições para os Poderes Executivo e Legislativo ocorrem em tempos diferentes – Executivo de quatro em quatro anos e Legislativo de dois em dois anos (JONES, 2005), as eleições gerais para o Executivo e Legislativo nos níveis federal e estadual ocorrerem no mesmo tempo, com intervalos de quatro em quatro anos. Ante esse fato, Soares (2010, p. 30) afirma que as “candidaturas para o Legislativo podem estar, não só atreladas ao Executivo, mas dependentes, principalmente, quando deputados ou senadores fazem parte do alto escalão do governo”, de modo que desvenda como o sistema político vigente no Brasil está sendo construído, a partir de uma “dinâmica de articulações entre a arena eleitoral e a arena legislativa ou o processo decisório”.

É necessário ressaltar que muito já se estudou a respeito do presidencialismo⁸, que para fins deste trabalho, será adotada a concepção de Carey e Shugart (1992), que entende o presidencialismo puro com base em quatro aspectos: (a) eleição popular do Presidente; (b) os mandatos do Presidente e dos Congressistas são fixos e não dependem de mútua confiança; (c) o Presidente nomeia e dirige a composição do governo; e (d) o Presidente possui poderes legislativos garantidos pela Constituição. Ressalte-se, entretando, que o último aspecto elencado por Carey e Shugart (1992) foi criticado por Sartori (1997) e Amorim Neto (2006), por entenderem como sendo desnecessário, visto que já estaria implícito no terceiro aspecto. No entanto, Carey e Shugart (1992) apontam que os poderes legislativos dados pela Constituição ao Chefe do Executivo podem ser vistos como uma maneira de

⁸ CAREY; SHUGART, 1992; SARTORI, 1997; AMORIM NETO, 2006; SOARES, 2010; SILVA, 2019; LIJPHART, 2019

assegurar uma resposta política concreta ao apoio popular recebido durante a eleição, por meio da implantação das políticas públicas propostas.

No modelo brasileiro de presidencialismo, Almeida (2018, p. 15) afirma que o Brasil combina

o multipartidarismo fragmentado e um presidente com mandato popular majoritário. Apesar da separação institucional entre o Executivo e Legislativo e o frequente conflito entre a agenda do primeiro e os múltiplos interesses minoritários representados no segundo, eles costumam estar politicamente conectados, por meio de coalizões de governo majoritárias, com representação no gabinete ministerial dos partidos que compõem a base de apoio legislativo do presidente. Esse padrão de governança, denominado presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), sugere que presidentes e partidos parlamentares sistematicamente chegam a acordo em torno de uma agenda comum de políticas.

E, apesar de estudos como os de Mainwaring (1993) e Mainwaring e Pérez-Linán (1998) defenderem a existência de incompatibilidade entre o presidencialismo e o multipartidarismo – por compreenderem que, diante da alta fragmentação partidária e da indisciplina dos partidos na arena legislativa, “o presidente encontraria dificuldades para formar um governo de coalizão com o Congresso e implementar sua agenda legislativa, o que geraria uma situação de paralisia decisória” (SILVA, 2019, p. 19) –, Figueiredo e Limongi (1995), abarcando a definição de “presidencialismo de coalizão” apresentada por Abranches (1988), demonstraram a combinação entre o presidencialismo e o multipartidarismo brasileiro por meio da interação entre o Executivo e Legislativo a partir da observação de regras endógena ao processo legislativo.

Para Figueiredo e Limongi (1995), o privilégio dado aos partidos em detrimento de escolhas pessoais de cada parlamentar (previstos nos Regimentos Internos do Congresso Nacional) e a proatividade e reatividade legislativa do Chefe do Executivo Federal (estabelecidos na Constituição Federal de 1988) impossibilitam que os interesses particulares dos parlamentares interfiram no processo decisório. Por isso, os congressistas são compelidos a acompanhar o entendimento dos líderes partidários nas votações nominais de projetos de lei advindos da agenda do presidente, observando-se eficácia na “ação coordenada entre o presidente da República e as lideranças partidárias da coalizão governista” (SILVA, 2019, p. 20).

Abranches (2018) propõe que a fragmentação eleitoral e a heterogeneidade do eleitorado diminuem as chances do Presidente ter a maioria do Congresso apenas com parlamentares do seu partido, por isso, tem-se um presidencialismo de coalizão, em que, na visão de Amorim Neto (2006), o apoio do Poder Legislativo ao Chefe do Executivo seria decorrente da divisão dos cargos do governo entre os partidos da base. Nesse sentido, os estudos de Amorim Neto (2000, 2006, 2018) se debruçaram sobre a influência que a formação dos gabinetes presidenciais exercem sobre o comportamento legislativo do Congresso. Vale ressaltar que, para esse Autor, um novo gabinete pode ser identificado em dois momentos, a saber: posse de um novo Presidente e alteração na constituição do partido do gabinete.

É importante destacar que, segundo Silva (2019), as coalizões no Brasil podem ser formadas em três instantes: 1º) nas eleições, conhecidas como coligações eleitorais, são criadas no período do primeiro turno das eleições gerais; 2º) no segundo turno das eleições gerais, quando os candidatos derrotados fazem acordos para apoiar candidatos que permaneceram na disputa eleitoral; 3º) após a vitória eleitoral, quando o Poder Executivo faz a nomeação e distinção de cargos. Sabendo disso e considerando o comportamento legislativo, Batista (2013) constata que boa parte dos projetos de lei de iniciativa do Executivo Federal são originados nos ministérios que compõem o gabinete do presidente.

Ademais, Figueiredo e Limongi (2001) expõem que as etapas decisórias do sistema político brasileiro são direcionadas pelos líderes dos partidos, tidos como peças fundamentais na articulação do apoio da maioria do Congresso à aprovação de políticas públicas que compõem a agenda do Executivo. Em outras palavras, Figueiredo e Limongi compreendem que, apesar do parlamentar, na arena eleitoral, usufruir de normas eleitorais que lhe proporcione certa medida de autonomia individual, na arena parlamentar, os ditames do processo decisório e a conduta dos parlamentares permanecem na lógica que se dirige a disciplina partidária, que advém de resultados de coalizões entre o Chefe do Executivo e os líderes dos partidos. Em estudos posteriores, Figueiredo e Limongi (2006) constatam que o governo controla a produção legislativa a partir da ligação entre o poder de agenda e o apoio majoritário (obtido por meio de uma coalizão partidária).

Para Soares (2010, p.19), o desenho institucional brasileiro e seus reflexos no molde das relações Executivo-Legislativo possui um destaque especial na produção

científica brasileira que discorre a respeito do presidencialismo, por se entender que na formação dinâmica do processo democrático se considera “o pressuposto de que as regras exercem o papel significativo de conduzir as ações dos atores”. Assim, o conceito de presidencialismo de coalizão, defendido inicialmente por Abranches (1988), serve para “explicar, em grande parte, os dilemas da governabilidade do sistema de governo brasileiro, torna-se a tônica da discussão acerca do resultado da difícil combinação entre multipartidarismo, representação proporcional e presidencialismo” (SOARES 2010, p. 19).

Conforme já elencado na introdução deste trabalho, a investigação buscou discutir a relação Executivo-Legislativo a partir da análise da variável exógena popularidade do Presidente como condição favorável para o exercício do poder proativo do presidente e a conversão em lei pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, Soares (2010, p. 18) indica que, nos estudos norte-americanos, duas linhas de pesquisa procuram explicar o processo de interação entre a Presidência e o Congresso: a primeira “ênfatisa o poder pessoal do Presidente para conduzir de forma persuasiva sua agenda no Legislativo (NEUSTADT, 1990)”; e a segunda “ênfatisa a interação entre as regras e as estratégias adotadas pelos atores no processo decisório”.

Para Soares (2010, p. 18-19), essas duas linhas de pesquisa convergem no

Reconhecimento de que a relação entre os poderes aglutina determinados mecanismos de barganha. Enquanto para perspectiva centrada na presidência, a barganha é resultados da habilidade pessoal de persuadir as lideranças no Legislativo, permitindo ao presidente conduzir a agenda legislativa. A perspectiva institucional considera que o poder presidencial, entendido como capacidade de definir as políticas públicas, não pode estar no âmbito exclusivo das habilidades ou qualidades pessoais, mas, principalmente, das regras e das circunstâncias estratégicas do jogo político.

Destarte, o presente trabalho busca observar a relação que possa existir entre essas duas linhas de pesquisa: da perspectiva centrada na presidência, descortina-se a popularidade do presidente, que, diante de características típicas do sistema de governo presidencialista, a exemplo das eleições diretas para os Chefes do Executivo, tem-se a criação de fatores favoráveis para que o Presidente busque uma relação direta com os eleitores, especialmente nos períodos de eleição; embora, no decorrer do mandato, também possa recorrer ao apelo público com o intuito de pressionar o

Poder Legislativo a encaminhar sua agenda; e, da perspectiva institucional, estuda-se o poder presidencial de editar Medidas Provisórias e a sua respectiva conversão em lei pelo Congresso Nacional.

Assim, deve-se considerar não apenas a eleição popular do Chefe do Executivo, mas também a interação que ele possui com seus eleitores, denominado de *going public* (KERNELL, 1997). Para Kernell (1997), *going public* seria a estratégia pela qual um Presidente promove a si mesmo e seu programa de governo por meio do apelo público, a fim de ter apoio popular que o ajude na aprovação de suas políticas pelo o Congresso.

Ao estudar o sistema político norte-americano, Kernell (1997) afirma que o *going public* viola a negociação entre o Executivo e Legislativo de várias maneiras: primeiro, raramente incluiria alguns tipos de troca; segundo, o *going public* não estende os benefícios do cumprimento da agenda do Presidente ao Congresso, mas impõe livremente os custos do descumprimento; terceiro, o *going public* implica uma postura pública, em outras palavras, tal postura pode endurecer a determinação dos adversários políticos do presidente, alguns dos quais mais tarde podem ser necessários para aprovar o programa legislativo do governo; e, por fim, quarto, o *going public* prejudica a legitimidade de outros políticos, pois usurpa suas prerrogativas de cargo, nega seu papel como representantes e questiona sua pretensão de refletir os interesses de seus eleitores. Na concepção de Kernell (1997), para o presidente norte-americano, o *going public* torna a influência futura do presidente cada vez mais dependente de sua capacidade de gerar apoio popular para si mesmo e suas políticas.

Um campo mais otimista, segundo Christenson, Kreps e Kriner (2020), encontrou maiores evidências de que a liderança de opinião presidencial pode ser bem-sucedida, mas sua influência é muitas vezes altamente condicional e varia entre questões e grupos. E uma das razões pelas quais os presidentes lutavam era para “romper o ruído” da cobertura de notícias para realmente liderar a opinião pública, já que, para os autores, a mídia social abriu um novo canal para os presidentes levarem sua mensagem diretamente a milhões de americanos, circunscrevendo o papel de guardião da mídia de massa e as normas de equilíbrio que elevam vozes e perspectivas concorrentes.

Christenson, Kreps e Kriner (2020) afirmam que, embora as elites políticas inicialmente parecessem usar as mídias sociais principalmente em um contexto de

campanha, impulsionando as primeiras pesquisas sobre mídias sociais como uma arena para comunicação política, elas estão cada vez mais usando as redes sociais como ferramenta de governança. Ao oferecer aos presidentes um canal direto para milhões de americanos, a mídia social tem o potencial de contornar a dependência da mídia de massa e reforçar a eficácia dos apelos populares.

É importante ressaltar que, diferentemente do Brasil, o presidente norte-americano possui fracos poderes institucionais e, por isso, para ter apoio do Congresso, segundo Neustadt (1990), precisa ter persuasão e barganha. Para tanto, dispõe de sua reputação e do seu prestígio público. Neustadt (1990) entende que

A influência efetiva do presidente americano 'deriva de três fontes relacionadas: as primeiras são as vantagens inerentes ao seu cargo, com as quais persuade outros homens que o que ele quer deles é o que as suas próprias responsabilidades requerem que eles façam. Em segundo lugar, deriva das expectativas desses outros homens a respeito de sua habilidade e vontade de usar essas vantagens. Em terceiro lugar, decorre das estimativas a respeito de como o público vê o presidente e como o seu próprio público o verá se eles fizerem o que o presidente quer. Em suma, o poder do presidente é produto de sua posição privilegiada no governo, juntamente com sua reputação na comunidade de Washington e de seu prestígio externo (NEUSTADT, 1990, *apud* FIGUEIREDO, 2004).

Percebe-se, assim, as controvérsias da relação que existe entre a popularidade do chefe do executivo medida pela aprovação que os cidadãos facultam ao governo, bem como, pelos motivos que levam os eleitores a escolherem seus representantes. A esse respeito, Nannsted e Paldam (1994), em seu trabalho *The VP-function: a survey of the literature on vote and popularity functions after 25 years*, indicam que diversos estudos abordam o voto e a popularidade como sendo elementos semelhantes. Ora, voto e popularidade se aproximam por demonstrarem a opinião dos cidadãos sobre o desempenho do Governo, uma vez que a aprovação e reprovação das ações governamentais podem ser sinalizadas nas urnas.

Downs (1999, p. 94) aponta que a lógica básica da tomada de decisão governamental se volta à maximização de votos e não necessariamente à utilidade ou bem-estar social, de modo que, de um lado, "os governos planejam suas ações para agradar eleitores" e, de outro lado, "os eleitores decidem como votar com base nas ações governamentais". Tem-se a premissa que o governo que responde as preferências dos indivíduos pode contar com maior apoio popular e melhores

avaliações de *performance* e, por esse motivo, tende a ser beneficiado nas urnas, à medida que o governo que não atende essas preferências tende a ser suplantado por outro programa de governo.

Não há dúvidas que voto e popularidade possuem similaridades. Entretanto, conforme discorre Pinto (2013), seria um equívoco abordar essas duas variáveis de maneira idêntica, já que

não são observadas e mensuradas da mesma forma. A função do voto tem no voto formal seu objeto de estudo. Ela é medida com as informações oficiais sobre a quantidade de votos dados pelos eleitores em uma determinada eleição. Se, por um lado o voto é uma medida concreta, a popularidade tem a particularidade de ser uma medida relacionada com a opinião das pessoas. Ela é medida por meio de pesquisas de opinião, que perguntam sobre como os indivíduos estão avaliando o desempenho do governo do momento (PINTO, 2013, p. 15-16).

Para Pinto (2013), a função-popularidade melhor alcança a sinalização dada pelos indivíduos a respeito da avaliação do governo, pois a popularidade é verificada em intervalos curtos de tempo (no máximo, por trimestre) e, diante disso, apura com maior precisão a mudança de opinião das pessoas diante de fatos e ações governamentais no decorrer dos meses. Diferentemente do voto, que além da averiguação ser feita em intervalos maiores de tempo (a cada quadro anos), ocorre depois da “realização de campanhas eleitorais, em que muito esforço é gasto para apontar assuntos que o eleitor deve levar em consideração antes de votar” (PINTO, 2013, p. 16).

Ademais, enquanto o voto é reflexo de uma tomada de decisão entre várias alternativas, em que, segundo a lógica básica do voto defendida por Downs (1999), o eleitor compara os benefícios recebidos através das atividades realizadas pelo presente governo e os benefícios que acredita que teria recebido se outro partido estivesse no governo, a popularidade é medida de maneira espontânea, pois se trata apenas a avaliação do desempenho do Presidente no instante em que o cidadão é indagado, não havendo comparação com outras opções existentes.

Bellucci e Lewis-Beck (2011) defendem que a identificação e o julgamento sobre sua culpabilidade do líder (aprovação ou não) representa para os cidadãos uma atividade sociopsicológica relativamente descomplicada, muito mais fácil do que decidir sobre um voto em uma eleição:

Popularity refers to approval. It is not a vote measure; rather it is a measure of government performance, often embodied in a leader like a president, prime minister or chancellor – that is a highly known, simple object of evaluation. The electorate attributes the central responsibility for dictating economic policy to the country's ruler. Leader identification, coupled with judgment regarding his or her culpability (approve or not) composes a relatively uncomplicated social-psychological task. Certainly, it is a much easier task than deciding on an economic vote. The economic voter can act only once, and at election time. Further, he or she must figure out how much responsibility to attribute, in the context of a host of variables: coalitional complexity, government cohesion, minority government, strength of the opposition, the authority of the committee system (BELLUCCI; LEWIS-BECK, 2011, p. 205).

Percebe-se que a decisão tomada pelo eleitor no momento de efetuar seu voto diante da urna em períodos de eleição é mais complexa do que a decisão de avaliar o desempenho do governo. Tal complexidade se dá em decorrência de fatores externos que nenhuma relação tem com a opinião pública governamental.

É importante destacar que, apesar deste trabalho não ter como foco o estudo de fatores que contribuem para a alta ou baixa popularidade do chefe do Poder Executivo Federal, diversas pesquisas foram desenvolvidas nesse sentido e indicam que variáveis macroeconômicas e/ou políticas ajudam a explicar a aprovação/reprovação presidencial (RENNÓ; SPANAKOS (2006), APABLAZA; JIMÉNEZ (2009), VARTANIAN; VIDEIRA (2011), BELLUCCI; LEWIS-BECK (2011), PINTO (2013), TELLES; SAMPAIO; BAPTISTA (2015), dentre outras).

Bellucci e Lewis-Beck (2011) afirmam que a popularidade presidencial poderia ser verificada a partir da seguinte função:

$$Popularity = f (Economics, Politics)$$

Em que,

Popularity (popularidade) é a medida associada as avaliações que cada cidadão faz a respeito do desempenho do governo.

Economics (aspectos econômicos) são medidas que estão agregadas a *performance* econômica do país.

Politics (aspectos políticos) são medidas que representam eventos, tendências e instituições políticas.

O princípio básico é de que as “reações da opinião pública em relação ao desempenho do Presidente seguem uma função de castigo e recompensa, que opera à medida que o Chefe do Poder Executivo é identificado como ator responsável pelos resultados econômicos e políticos do sistema”. Ou seja, quando a performance econômica e política são baixas, o Presidente terá uma avaliação negativa; e, quando essa performance for alta, a avaliação será positiva (PINTO, 2013, p. 78).

Ao considerar que indicadores econômicos, políticos e até sociais podem ser estimados como prioridades na decisão/avaliação dos cidadãos, traz-se a ideia da maximização de utilidades, que, na Teoria da Escolha Racional (instrumentalmente, guiada pelo resultado da ação), a tomada de decisão seria guiada/apoiada

em suas ‘probabilidades subjetivas’ ou, em linguagem menos solene, em seus palpites informados. A utilidade de cada resultado possível de uma ação é ponderada pela probabilidade estimada desse resultado, para produzir a utilidade esperada da ação. A teoria manda empreender a ação que se associou com a mais alta utilidade esperada (ELSTER, 1994, p. 44).

Ames (2003) afirma que as teorias da escolha racional possuem quatro axiomas em comum:

O primeiro é o individualismo metodológico – isto é, o princípio de que todos os fenômenos sociais devem ser explicados em termos de ações de indivíduos que procuram maximizar seus objetivos em determinadas condições de restrição. Segundo, os atores, seus objetivos e preferências são identificados explicitamente. Terceiro, as instituições⁹ e outras características contextuais que determinam as opções dos atores também são explicitamente identificadas, junto com seus custos e benefícios. E, quarto, as hipóteses se originam de uma lógica dedutiva – ou seja, as teorias submetidas a teste são causais, refutáveis e internamente congruentes (AMES, 2003, p. 25 [nota de rodapé nossa]).

Observa-se que a opinião pública do cidadão, quanto à performance do presidente, está relacionada a seus objetivos pessoais e aos ganhos que pode obter a partir das ações políticas desenvolvidas pelo próprio chefe do executivo, que, por

⁹ Define-se instituição como sendo aqueles mecanismos, público ou privado, de imposição de regras. Tais regras, quando não observadas, possuem sanções externas e formais, diferentemente das normais sociais, que regulam o comportamento das pessoas por meio de sanções externas informais e/ou regras internalizadas (ELSTER, 1994).

sua vez, se comporta com vistas a obter também suas metas pessoais¹⁰. Entretanto, é necessário assinalar que as pessoas não se movem o tempo inteiro como maximizadoras de utilidades, até porque, a racionalidade é um modelo de comportamento “apropriado quando ‘a identidade e os objetivos dos atores estão estabelecidos e as regras da interação são precisas e conhecidas pelos agentes” (AMES, 2003, p. 26).

Apesar de compreender que a maximização de utilidades dos cidadãos e dos atores políticos podem influenciar na opinião pública do desempenho dos presidentes, este trabalho não investigou os fatores que contribuem para a alta ou baixa popularidade.

1.2 PROATIVIDADE LEGISLATIVA DO PRESIDENTE E A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

A proatividade legislativa do Poder Executivo brasileiro demonstra as prerrogativas que a Constituição Federal de 1988 concedeu ao Presidente da República para influenciar no processo legislativo de modo que lhe proporcione resultados consistentes na obtenção de suas preferências.

Nesse sentido, Pereira e Mueller (2000) afirmam que

De acordo com Mainwaring e Shugart (1997), existem três categorias amplas de poderes constitucionais do presidente: (1) **poderes legislativos proativos**, ou seja, aqueles que permitem ao presidente legislar e estabelecer um novo *status quo* – o mais comum é a Medida Provisória (MP); (2) **poderes legislativos reativos**, ou seja, aqueles que permitem ao presidente bloquear a legislação e, como consequência, defender o *status quo* contra a maioria legislativa que queira mudá-lo – sobretudo vetos totais ou parciais; e (3) a **capacidade do presidente de moldar ou até mesmo definir a**

¹⁰ Ames (2003, p. 28) afirma que, seguindo a maioria dos pesquisadores da escolha racional, parte do entendimento de que as “motivações básicas dos atores políticos provavelmente têm mais a ver com os objetivos pessoais, inclusive aspirações de reeleição e de patrimônio pessoal, do que com o interesse público”. Em seus estudos, Ames (2003) demonstra que alguns membros do Congresso Brasileiro buscam aumentar as suas rendas advindas da política, outros possuem metas voltadas aos interesses nacionais, ainda outros ambicionam contribuir com empresas privadas, determinados setores econômicos ou mesmo grupos de trabalhadores especializados.

agenda do Congresso, dado seu poder exclusivo de iniciar certos tipos de legislação (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 46-47 [grifos nossos]).

Percebe-se, dessa forma, a faculdade que o Poder Executivo tem para impor suas preferências à legislação que esteja sendo deliberada no Congresso. Ressalte-se, entretanto, que, apesar dos dispositivos institucionais serem favoráveis aos poderes legislativos do Executivo, o percurso para que o presidente mantenha a sua governabilidade, por meio de sua capacidade de levar a cabo seus programas e políticas públicas, não é fácil, visto que, muitas vezes, “não conta sequer com maiorias parlamentares nominais e depende de deputados que só se preocupam com sua própria sorte, com benefícios paroquias de retorno eleitoral garantido ou em defender interesses estreitos” (AMES, 2003, p. 17).

Se por um lado, o Presidente “depende do apoio parlamentar para poder transformar em leis as suas principais escolhas de políticas públicas”, por outro, os congressistas “dependem das decisões de gasto do Executivo para atender às demandas de seu eleitorado” (ABRANCHES, 2018, p. 78-79). É nessa perspectiva que Ames (2003) afirma que a governabilidade no Brasil é um problema permanente, que contém em seu eixo dois processos políticos, a saber: (1) a habilidade dos poderes Legislativo e Executivo elaborarem programas e políticas públicas e (2) a maestria do presidente em efetivar tais programas.

O atual mecanismo utilizado para engrenar os interesses do Executivo e Legislativo é intitulado pela literatura de “presidencialismo de coalizão”¹¹, tido como necessário, ante a fragmentação eleitoral e a heterogeneidade do eleitorado, já que dificilmente o presidente conseguiria constituir maioria no Congresso com parlamentares exclusivamente do seu partido. Ou seja, “um eleitorado diverso e desigual, em votação proporcional em lista aberta e com os estados funcionando como distritos eleitorais únicos, tende a eleger um Congresso mais fragmentado e heterogêneo” (ABRANCHES, 2018, p. 76).

Compreende-se, portanto, que para que haja governabilidade, é preciso que o Executivo tenha uma base de sustentação no Legislativo e como, na realidade,

¹¹ ABRANCHES, 1988; 2018; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001.

carecem de tal base por meio de um único partido político, a coalizão pode ser definida como sendo um tipo de acordo preliminar, em que os partidos se comprometem a “apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições, a serem negociadas no momento da discussão e votação de cada um” (ABRANCHES, 2018, p. 77).

Para Abranches (2018), a relação entre governabilidade do executivo e apoio parlamentar e a conexão entre o êxito eleitoral dos parlamentares e o acesso a recursos governamentais estimula a prática de vícios, como clientelismo e patronagem. Nesse mesmo entendimento, Ames (2003, p. 19) afirma que a

autoridade do presidente – e, às vezes, sua própria sobrevivência no poder – depende da distribuição de convênios de obras públicas e nomeação de puro interesse político para importantes governadores, prefeitos, deputados e senadores. No começo dos seus mandatos, todos os presidentes proclamam elevados propósitos de evitar trocas de favores a que seus antecessores se entregaram tão acintosamente. Mas a necessidade política logo se impõe. Infelizmente, mesmo depois de uma farta distribuição de verbas e nomeações, tudo o que a maioria dos presidentes pode esperar do Congresso – talvez o máximo a que os presidentes podem aspirar – é uma anuência limitada (AMES, 2003, p. 19).

É importante ressaltar que, apesar dos partidos políticos serem guiados por três objetivos primordiais: “busca de votos, de cargos e a consecução de fins programáticos ou ideológicos” (AMORIM NETO, 2006, p. 26), os objetivos eleitorais dos presidentes são notórios apenas no primeiro mandato, dada a possibilidade de reeleição consecutiva uma única vez, e, ante ao curto período de tempo de exercício no mandato. Amorim Neto (2006, p. 27) defende que o presidente irá concentrar “seus recursos e energias na implementação apressada das suas metas programáticas”.

Todavia, a efetivação de qualquer ato governamental deve ser feita em conformidade com a lei e, por isso, tem-se a relevância do apoio parlamentar. Para tanto, na concepção de Amorim Neto (2006), encontra-se, nas mãos do presidente, o poder de nomeação para postos ministeriais, ferramenta de negociação fundamental entre o Executivo e Legislativo. Embora, tal ferramenta possa ser considerada como um tipo “cobertor curto”, em que, por um lado, “membros de partidos alçados a postos ministeriais têm, frequentemente, suas próprias agendas e interesses, que podem conflitar com as do presidente”; por outro lado, “se o presidente nomear apenas ministros que lhe são de confiança, ele poderá privar o gabinete do capital político

necessário para lidar eficazmente com a legislatura e os partidos políticos” (AMORIM NETO, 2006, p. 29).

Peres e Bezerra (2020, p. 7) afirmam que

quanto mais fragmentado o sistema partidário na arena legislativa, maior é a dificuldade de se obter a governabilidade, e admitindo-se que mesmo a formação de uma coalizão partidária majoritária, assim como a garantia de sua lealdade, é mais dispendiosa quando o número de parceiros é maior.

Contudo, ainda segundo Peres e Bezerra (2020), estudiosos brasileiros¹², através de dados empíricos, demonstraram que, embora exista fragmentação partidária no Legislativo, os Presidentes conseguem compor coalizões majoritárias, que evidenciam certa medida de disciplina dos partidos nas votações em plenário, visto que os parlamentares deliberam em concordância com a inclinação de suas lideranças e, dessa forma, se eleva o nível de governabilidade. A exemplo dos estudos de Figueiredo e Limongi (2001), que apresentam resultados relevantes da disciplina partidária nas votações nominais, especialmente, no que se refere os interesses da coalizão do Governo.

Desse modo, compreender os mecanismos que contribuem para o sucesso ou fracasso da viabilização da agenda legislativa do presidente se tornou objeto de estudo de Diniz (2005), que, ao tomar como verdadeira a premissa de que o Poder Executivo comanda a agenda legislativa quando tem seus projetos aprovados ou arquivados, considera satisfatória a observação da agenda legislativa não aprovada como forma de mensurar a avaliação do sucesso ou fracasso presidencial no comando da agenda legislativa.

Para aferir tal avaliação, Diniz (2005, p. 339) ressaltou que não se pode deixar de considerar que os atores envolvidos no processo decisório possuem objetivos e estratégias que, em certa medida, precisam estar conjugados, de modo que, para a autora, nos modelos políticos regidos pelo princípio da separação de poderes, processos de negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo são comuns (“*modus operandi*”) na atividade de governar; além disso,

a possibilidade do uso de ações estratégicas e de determinados instrumentos para a formação da legislação não devem ser

¹² Figueiredo e Limongi, 2001; Meneguello, 1998 *apud* Peres e Bezerra, 2020; Amorim Neto, 2006; Melo e Pereira, 2013 *apud* Peres e Bezerra, 2020.

desconsideradas. Objetivos e estratégias conjugam-se. Se o Executivo deseja realmente aprovar uma determinada matéria, pode se valer das seguintes estratégias: 1) radicalizar no conteúdo da proposta para na negociação ceder em determinados aspectos; e 2) utilizar todos os meios institucionais para neutralizar possíveis instâncias de vetos (DINIZ, 2005, p. 339-340).

As considerações finais apresentadas por Diniz (2005) indicam que o acompanhamento da tramitação e não aprovação de propostas apresentadas pelo Executivo não demonstra toda a trama que ocorre na relação Executivo-Legislativo, de tal forma que a não aprovação de projetos “pode, muitas vezes, não significar a existência de bloqueio institucional do Legislativo” (p. 340), já que “o sucesso ou fracasso da agenda presidencial não podem ser medidos apenas pela indicação do trâmite final da proposição”, de modo que até mesmo enviar um projeto pode ser parte de uma estratégia de governo que não necessariamente tenha como objetivo primordial aprová-lo (p. 361). Para a autora, todo o contexto da trama precisa ser considerado.

A esse respeito, Soares (2010, p. 23) explica que para interpretar o sucesso legislativo do presidente é primordial que se considere as “possibilidades de diferentes agendas legislativas, os graus variados de mobilização e o campo das articulações estratégicas da ação legislativa por parte da coalizão governativa e das oposições”.

A reflexão a respeito da governabilidade do presidente e da relação cooperativa entre o Executivo e Legislativo é essencial para se compreender a efetividade dos programas e organização da agenda do governo que poderão influenciar na aceitação e na opinião pública. Entende-se, nesta dissertação, que as ações do chefe do Executivo expressam o comportamento de um ator estratégico que procura maximizar suas preferências na formação da agenda governamental e, por esse motivo, age racionalmente, de maneira que obtenham a maior utilidade esperada.

É nessa perspectiva que o Presidente se utiliza dos poderes legislativos que a Constituição Federal de 1988 lhe confere, dentre os quais, destaca-se: (a) a iniciativa exclusiva de propor projetos de lei sobre matérias orçamentárias, tributárias, administrativas e relativas ao aumento do efetivo das Forças Armadas (Art. 61, CF); (b) a possibilidade de editar medidas provisórias, com força de lei, em caso de relevância e urgência (Art. 62, CF); (c) a faculdade de requerer urgência na tramitação

de projetos de lei de sua iniciativa (Art. 64, §1º, CF); e (d) a possibilidade de veto total ou parcial de projetos de leis que tenham sido votados no Congresso (Art. 66, CF).

A exclusividade de iniciativa legislativa em determinadas matérias concedidas ao Executivo permite que o Presidente negue aos parlamentares a oportunidade de fazer valer as suas preferências na área, pelo simples ato de “engavetar” propostas que porventura tenha sobre o assunto.

Além disso, o Presidente pode adotar medidas provisórias, com força de lei, em casos de relevância e urgência, que serão submetidas imediatamente ao Congresso Nacional para apreciação e cuja vigência será de sessenta dias contados de sua publicação, prorrogável uma única vez por igual período caso sua votação não tenha sido concluída na Câmara dos deputados e no Senado, ressalvando que contados quarenta e cinco dias de sua publicação, a tramitação legislativa entrará em regime de urgência, ou seja, a pauta de votação do Poder Legislativo será trancada até que a MP seja votada.

Quanto ao mais, o Presidente também tem o poder de requerer urgência na tramitação dos projetos de lei de sua iniciativa, que, de acordo com o artigo 64, parágrafo 2º, da Constituição Federal de 1988, significa um prazo máximo de quarenta e cinco dias para as deliberações legislativas sobre a matéria em cada uma das casas do Congresso, que, por sua vez, é forçado a se manifestar (rejeitando, emendando ou aprovando) a respeito dos assuntos considerados importantes e urgentes pelo presidente.

Bem como, o presidente, considerando o projeto de lei inconstitucional ou contrário ao interesse público, pode rejeitá-lo total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do seu recebimento, e, dentro de quarenta e oito horas, deve comunicar ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

No presente trabalho analisou-se a edição medidas provisórias enquanto poder proativo do presidente. Carey e Shugart (1992 *apud* AMORIM NETO, 2006, p. 25-26) designa por poderes proativos aqueles “[...] que permitem ao Executivo afetar mudanças no *status quo* que a legislatura não teria iniciado por conta própria”.

1.3 MEDIDAS PROVISÓRIAS E O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

A Medida Provisória pode ser definida como sendo uma

norma legislativa de prerrogativa exclusiva do Presidente da República e que, uma vez publicada, tem validade em todo o território nacional, produz efeitos imediatos, independentemente da manifestação do parlamento. Possui tempo previamente determinado e deve ser editada somente em casos de relevância e urgência (JACOBSEN, 2016, p. 17).

Em outras palavras, são atos normativos com força de lei editados pelo Chefe do Executivo Federal em casos de relevância e urgência, com amplitude nacional, efeito imediato e temporário, de modo que, “precisa ser aprovada pelas duas Casas legislativas, em até 120 dias, caso contrário, perde a validade desde a edição” (ALMEIDA, 2018, p. 31-32). É necessário destacar que a legislação não estabeleceu critérios para indicar o que seria relevante e urgente, por isso, tal caracterização fica a cargo do próprio Executivo no momento de emitir a MP.

Segundo Jacobsen (2016), a relevância seria o requisito que estaria relacionado ao interesse público, “o que é importante para o público, e não apenas para uma classe, para um bloco do governo, para um partido, ou um nicho de mercado” (p.15). Enquanto que a urgência, estaria relacionada à necessidade que não pode ser adiada, sob pena de trazer grande prejuízo. Nesse caso, trata-se de uma urgência formal, pois a norma não produzirá o resultado desejado se não se produzirem efeitos imediatos.

À vista disso, compreende-se que os requisitos relevância e urgência para a adoção de uma medida provisória demonstram o caráter de excepcionalidade, em que, diante de complexos desafios sociais, que exigem resposta imediata, o Poder Executivo tem a faculdade de introduzir uma legislação de eficácia instantânea, que o trâmite regular da criação de uma lei no Congresso não conseguiria atender de pronto, considerando também a demora para tramitação regular de uma lei.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o entendimento majoritário do próprio poder constituinte “defendeu a ideia de que dotar o executivo de poderes legislativos emergenciais e extraordinários era, simplesmente, responder aos reclamos dos tempos

atuais” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1997, p. 131). Entretanto, embora inicialmente as Medidas Provisórias fossem previstas para situações extraordinárias de relevância e urgência, conforme afirma Almeida (2018, p. 16), “todos os presidentes as utilizaram de maneira intensa, para legislar sobre temas diversos”.

A Constituição Federal, em seu artigo 59, dispõe:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções. (BRASIL, 1988)

As medidas provisórias, na qualidade de ato específico do Chefe do Executivo, sendo parte do processo legislativo, no mesmo nível de atos do Poder Legislativo, a exemplo da elaboração de leis complementares e ordinárias, reforça a competência proativa do presidente, ratifica a obrigatoriedade e legalidade desse instrumento normativo e estreita a relação Executivo-Legislativo.

A Constituição Federal de 1988 transformou o decreto-lei nas medidas provisórias, de modo que, em sua redação original, já revogada, previa-se:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes. [Revogado] (BRASIL, 1988).

Desse artigo 62, já revogado pela Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001 (EC 32/2001), pode-se ressaltar alguns pontos importantes, a saber: (a) requisitos para emissão de medidas provisórias: relevância e urgência; (b) caráter personalíssimo ao Presidente da República; (c) característica de ter força de lei, por conseguinte, não é lei; (d) tramite legislativo: devem ser submetidas de

imediatamente ao Congresso Nacional¹³; (e) casos em que o Congresso não converte a medida provisória em lei no prazo de trinta dias: perda da eficácia desde a sua expedição e o Congresso deve disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Apesar do texto constitucional original do artigo 62 prever que a validação da MP pelo Congresso deveria ser feita no prazo de 30 dias da sua publicação e passado esse prazo sem a sua rejeição ou ainda em caso de silêncio das Casas Legislativas, a MP perderia sua eficácia, observa-se que houve uma ausência de posicionamento quando a possibilidade de se reeditar MPs. A esse respeito Jacobsen (2016) afirma que quando os parlamentares se depararam com uma MP (não apreciada, no prazo, pelo Congresso) reeditada pelo Presidente, decidiram acatar essa reedição e, posteriormente, esse entendimento foi regulamentado pelo próprio Poder Legislativo na Resolução nº 01/1989 do Congresso Nacional.

Questionada tal permissão no [Supremo Tribunal Federal] STF, a decisão do judiciário corroborou a possibilidade de reedições ilimitadas das MPs até a deliberação final do Congresso Nacional, ou, como expõe Amaral Júnior (2004, p. 165), ‘admitiu a reedição de MP não aprovada, desde que esta não tivesse sido rejeitada expressamente, no período de 30 dias de sua validade’ (JACOBSEN, 2016, p. 20) [grifos nossos].

Logo, o decurso de prazo sem a emissão de parecer do parlamento se tornou mais favorável e estratégico ao Executivo, pois enquanto a ausência de deliberação permite que a MP seja reeditada, sua rejeição não admite a reedição na mesma sessão legislativa¹⁴. Evidencie-se, entretanto, que, conforme pontua Almeida (2018, p. 16), em razão da Medida Provisória ter força imediata de lei e, por isso, gerar fatos consumados, existe um aumento no custo dos parlamentares para rejeitá-la “ou mesmo alterar as políticas propostas pelo governo”. Esse é o resultado de fatores endógenos que direcionam e limitam as estratégias dos parlamentares para negociar individualmente apoio à agenda presidencial. Nesse aspecto, o poder de pressão do

¹³ Caso o Congresso Nacional esteja em recesso quando a medida provisória seja submetida a sua apreciação, deverá ser convocado de maneira extraordinária para se reunir no prazo de cinco dias (BRASIL, 1988).

¹⁴ Conforme decisão do Supremo Tribunal Federal em Ação Direta de Inconstitucionalidade “proposta pela Procuradoria-Geral da República contra o presidente Fernando Collor, que editou uma MP com pequenas alterações em comparação a uma anterior e que há pouco fora rejeitada pelo Congresso Nacional. Se tal limitação não fosse colocada, na prática não haveria sequer a possibilidade de o parlamento fazer valer a sua opinião sobre o mérito das MPs e a vontade do Executivo se afirmaria sem perspectivas de posição contrária” (JACOBSEN, 2016, p. 21).

legislativo torna-se diminuto, de modo que, qualquer ameaça que venha de fora da arena decisória não tem efeito significativo.

E ainda que esse custo não seja significativo, Almeida (2018) chama atenção para a relevância do Congresso no processo decisório, já que o rito de tramitação de uma MP determina estreito prazo de deliberação e exclui as comissões parlamentares técnicas, impossibilitando a análise apropriada da matéria, de modo que, no decorrer da segunda metade dos anos 1990, observou-se que o “Congresso sistematicamente se absteve de votar um grande número de MPs, porém preservou sua validade de lei autorizando o Executivo a reeditá-las indefinidamente”. A possibilidade, contudo, de reedição de Medidas Provisórias “ampliou o poder do presidente, pois tornou desnecessário mobilizar uma maioria parlamentar para aprovar as medidas e facilitou a realização de mudanças na lei, bastando para isso alterar o texto no momento da reedição” (ALMEIDA, 2018, p. 33).

Almeida (2018, p. 21) afirma que, após a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso optou por adotar interpretações flexíveis tanto em relação ao uso de Medidas Provisórias apenas em situações extraordinárias de relevância e urgência, como também em se tratando da perda de validade desses instrumentos quando não votados no prazo constitucional. E, embora os deputados da legislatura iniciada em 1991 tenham se mostrados dispostos a restringir o uso de MPs, os congressistas voltaram a “afrouxar em 1994, acatando a reedição de medidas não votadas, inclusive por mais de uma vez e com alterações substantivas no texto original”.

Somente em setembro de 2001, com a aprovação da Emenda Constitucional 32/2001, a reedição de Medidas Provisórias ficou explicitamente vedada. Nesse sentido, é possível visualizar as significativas mudanças que ocorreram no texto original da Constituição, por meio da Emenda Constitucional 32/2001, conforme se observa no novo texto do artigo 62 da CF transcrito a seguir:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto (BRASIL, 1988).

Da leitura da atual legislação a respeito da medida provisória, depreende-se que, apesar de permanecer inalterado o fato da medida provisória poder ser adotada pelo Presidente da República em caso de relevância e urgência e seu teor precisar

ser submetido de imediato ao Congresso Nacional, diversas alterações ocorreram com o advento da EC 32/2001, dentre as quais, destacam-se:

- (a) Limites materiais à edição de MPs: não é permitida publicação de MPs sobre matéria relativa a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direitos eleitorais; direito penal, processual penal e processo civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, com exceção da admissão de créditos extraordinários em casos específicos para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Também é vedada expedição de MP para matérias já disciplinadas em projeto de lei aprovado pelo Congresso e que está aguardando sanção ou veto presidencial, matérias reservadas a lei complementar e matérias que visem a detenção ou sequestro de qualquer ativo financeiro (§ 1º do artigo 62 da CF);
- (b) Prazo para MPs que versem sobre instituição ou majoração de impostos: com exceção da instituição de impostos sobre importação de produtos estrangeiros, exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados, produtos industrializados, operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários e, na iminência ou caso de guerra externa, impostos extraordinários (previstos nos artigos 153, incisos I, II, IV, V e 154, inciso II, da CF), MPs que institua ou majorem impostos só produzirão efeitos no exercício financeiro seguinte se tiver sido convertida em lei até o último dia do exercício financeiro em que tenha sido editada;
- (c) Prazo para apreciação da MP pelo Congresso Nacional: o §3º do artigo 62 da CF dispõe que a MP, perderá sua eficácia, desde a sua expedição, se não for chancelada pelo Congresso no prazo de 60 dias. Entretanto, caso a votação da MP pelo Legislativo não tenha sido concluída nos 60 dias iniciais, contados de sua publicação, esse prazo pode ser prorrogado uma única vez por igual período (§ 7º). E em caso de recesso das Casas Legislativas, esse prazo pode ser suspenso (§4º). Ressalte-se que, se, em 45 dias da publicação, a MP não tenha sido apreciada, entrará em regime

de urgência, sequencialmente, em cada uma das Casas do Congresso, ficando suspensas todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando até que termine a votação (§ 6º);

- (d) Emissão de juízo prévio sobre atendimento a pressupostos constitucionais: comissão mista de Deputados e Senadores deverá examinar previamente e emitir parecer sobre a constitucionalidade das MPs, antes de terem seu mérito apreciado, inicialmente, pela Câmara dos Deputados e, posteriormente, pelo Senado (§§ 5º, 8º e 9º do artigo 62 da CF);
- (e) Prazo de vigência da MP: caso o Congresso aprove projeto de lei alterando o texto original de MP, essa se manterá integralmente em vigor até que o projeto seja apreciado (§ 12 do artigo 62 da CF);
- (f) Vedação de reedição de MP por parte do Presidente: não é permitida a reedição de MPs, na mesma sessão legislativa, que tenham sido rejeitadas ou que tenham perdido sua eficácia por decurso de prazo (§ 10 do artigo 62 da CF).

É importante destacar que, como a apreciação da medida provisória deve sempre iniciar na Câmara dos Deputados, o Senado Federal passou a ser uma casa revisora, semelhante ao processo legislativo ordinário, caso o Senado altere o texto que já foi aprovado pela Câmara, a MP retornará à primeira Casa para apreciação.

Evidencia-se também que o Congresso se tornou obrigado a se posicionar sobre as medidas provisórias, pois o seu silêncio ocasionará o trancamento da pauta da Casa em que estiver tramitando a MP que esteja em regime de urgência. Em outras palavras, “se o Congresso não apreciar a MP no prazo de 45 dias, ela entra em caráter de urgência e vai ao topo da agenda legislativa, ficando sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando até que se ultime a votação” (JACOBSEN, 2016, p. 25).

Ademais, a Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002, que faz parte do Regimento Comum das duas Casas Legislativas, disciplina o rito interno da tramitação das medidas provisórias. Essa Resolução apresenta os procedimentos e os prazos da tramitação das MPs no processo de deliberação do Congresso Nacional, que podem ser resumidos na Tabela 1, extraída do site da Câmara dos Deputados.

Tabela 1: Etapas da tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional

Data/Prazo	Etapas/Atos	Referência: Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002 e Art. 62 da Constituição da República/1988
Data da publicação	1. Publicação da medida provisória no Diário Oficial da União. (Presidente da República) 2. Envio do texto da medida provisória ao Congresso Nacional por meio da mensagem.	Art. 2º, § 1º, da Res. nº 1/2002
1º dia (até às doze horas)	Indicação dos membros da comissão mista pelos líderes dos partidos ou blocos parlamentares	Art. 2º, § 4º, da Res. nº 1/2002
2º dia (48 horas)	1. Designação da comissão mista. 2. Publicação e divulgação de avulsos.	Art. 2º, caput, da Res. nº 1/2002 Art. 62, § 9º, da CF
24 horas a partir da designação da comissão	1. Instalação da comissão mista. 2. Eleição do Presidente e Vice-Presidente. 3. Designação dos Relatores.	Art. 3º, caput, da Res. nº 1/2002
5º dia	Prazo final para o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário encaminhar nota técnica acerca da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória.	Art. 19 da Res. nº 1/2002
6º dia	Prazo final para apresentação de emendas.	Art. 4º, caput, da Res. nº 1/2002
	Prazo final para o autor de projeto solicitar a tramitação, sob a forma de emenda, em conjunto com a Medida Provisória.	Art. 4º, § 2º, da Res. nº 1/2002
14º dia	Prazo final para emissão do parecer único pela comissão mista. *ADIN 4029/STF declarou inconstitucional o Art 5º, caput da Res. nº 1/2002, conseqüentemente, o 14º dia da tramitação da medida provisória não é o prazo final para a comissão mista emitir parecer.	Art. 5º, caput, da Res. nº 1/2002
15º dia	1. Início dos trabalhos na Câmara dos Deputados. 2. Publicação do parecer da comissão mista, em avulsos e no Diário da Câmara dos Deputados. *ADIN 4029/STF declarou inconstitucional o Art 6º, §1º da Res. nº 1/2002, conseqüentemente, a exigência do início da tramitação da medida provisória na Câmara dos Deputados no 15º dia.	Art. 6º, caput e § 1º, da Res. nº 1/2002. Art. 62, § 8º, da CF.
28º dia	Prazo para encerramento dos trabalhos na Câmara dos Deputados.	Art. 6º, caput, da Res. nº 1/2002.
29º dia	Data permitida para início da discussão da Medida Provisória no Senado Federal.	Art. 7º, § 2º, da Res. nº 1/2002.
42º dia	Prazo final para apreciação da medida provisória pelo Senado Federal.	Art. 7º, caput, da Res. nº 1/2002.

3 dias após o recebimento pela Câmara	Prazo para apreciação, pela Câmara dos Deputados, das modificações efetuadas pelo Senado no texto aprovado pela Câmara.	Art. 7º, § 4º, da Res. nº 1/2002.
46º dia	Início do regime de urgência e do sobrestamento das deliberações legislativas na Casa em que se estiver tramitando a medida provisória. *Baseado na ADIN 4029/STF, o Presidente da Câmara dos Deputados, Marco Maia, proferiu decisão que apenas sobrestarão a pauta da Casa aquelas medidas provisórias encaminhadas pela comissão mista, momento em que a medida provisória inicia efetivamente sua tramitação na Câmara dos Deputados e que já tenham mais de 45 dias de sua tramitação	Art. 9º da Res. nº 1/2002. Art. 62, § 6º, da CF.
60º dia	1. Início da prorrogação automática, por 60 dias, da vigência da medida provisória cuja votação ainda não foi concluída pelo Congresso Nacional. 2. Edição de Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, a ser publicado no Diário Oficial da União, comunicando a prorrogação.	Art. 10, caput e § 1º, da Res. nº 1/2002. Art. 62, §§ 3º e 7º, da CF.
120º dia	Fim do período prorrogado de vigência da medida provisória.	Art. 10, caput, da Res. nº 1/2002. Art. 62, § 7º, da CF.
15 dias contados da perda da eficácia, da rejeição ou modificação da medida provisória.	1. Prazo para a comissão mista apresentar projeto de decreto legislativo, regulando as relações jurídicas decorrentes da medida provisória não apreciada, rejeitada ou modificada. 2. Decorrido tal prazo, qualquer Deputado ou Senador poderá oferecer projeto de decreto legislativo.	Art. 11, § 1º, da Res. nº 1/2002.
60 dias após a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória	1. Fim do prazo para edição de decreto legislativo. 2. Extinção da comissão mista (que poderá se extinguir antes, se for editado o decreto legislativo).	Art. 11, §§ 2º e 3º, da Res. nº 1/2002.
Suspensão dos prazos durante o recesso do Congresso Nacional.		Art. 18 da Res. nº 1/2002. Art. 62, § 4º, da CF.

Fonte: Câmara dos Deputados, 2022.

Depreende-se, da Tabela 1, que a partir da publicação da MP no Diário Oficial da União, começa-se a contagem de prazo de sua vigência e de sua tramitação no Congresso. Nos seis dias subsequentes, têm-se a designação e instalação da Comissão Mista de deputados e senadores destinada a dar parecer sobre a matéria,

definição de presidente, vice-presidente e relatores e nesses dias decorre o prazo limite para que sejam oferecidas emendas à MP perante a Comissão Mista.

Conforme prever a Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002, a Comissão Mista será formada por 12 senadores e 12 deputados titulares e igual número de suplentes, que ficaram responsáveis pela análise dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, do inteiro teor da MP e da adequação financeira e orçamentária. É necessário pontuar que tanto o Presidente e Vice-Presidente da comissão, como o Relator e Relator-Revisor da matéria são pertencentes a Casas Legislativas diferentes.

Na comissão mista, após apresentação e discussão, o texto do Relator é submetido à votação pelo colegiado e, sendo aprovado, se torna o parecer da Comissão, que, no mérito, pode concluir pela: (a) aprovação total da medida, (b) apresentação de Projeto de Lei de Conversão, quando o texto original da medida provisória é alterado; ou (c) rejeição da matéria, cujo parecer deve ser obrigatoriamente encaminhado à deliberação da Câmara dos Deputados.

A Tabela 1 indica que o décimo quarto dia da publicação da MP é o prazo final para emissão do parecer pela comissão, quando do décimo quinto ou vigésimo oitavo dia, tem-se o prazo para os trabalhos na Câmara dos Deputados, Casa iniciadora. O quórum para deliberação da MP é de maioria simples e as conclusões podem ser: rejeição, aprovação na íntegra do texto original ou aprovação de projeto de lei de conversão. Se o Plenário da Câmara rejeitar, a MP terá a sua vigência e tramitação encerradas e será arquivada; e se aprovar será remetida ao Senado Federal.

Do vigésimo nono ao quadragésimo segundo dia da publicação da MP, conta-se o prazo para a apreciação do Senado Federal, cujo quórum para deliberação também é de maioria simples e o resultado da votação pode ser: rejeitado (quando a matéria terá sua vigência e tramitação encerrada e arquivada); aprovado na íntegra (quando será enviada à promulgação e se torna lei); aprovado o projeto de lei de conversão recebido da Câmara sem alteração de mérito (quando o texto será enviado para a sanção do Presidente da República); aprovado o projeto de lei de conversão recebido da Câmara com emendas de mérito (quando a matéria à Câmara para deliberação exclusiva das emendas); aprovado o texto original da MP, em detrimento do projeto de lei de conversão da Câmara (quando o texto retorna à Câmara para deliberação exclusiva da MP); aprovado um novo projeto de lei de conversão (quando

o texto retorna à Câmara para deliberação exclusiva do novo projeto de lei de conversão).

Assim, quando o Senado aprova com alterações o texto recebido da Câmara, as propostas retornam à apreciação da Câmara dos Deputados e, dessa nova apreciação, se as alterações promovidas pelo Senado são acatadas ou rejeitadas pela Câmara, a matéria é remetida à sanção (se aprovado o projeto de lei de conversão) ou à promulgação (se aprovado o texto original da MP).

Após apresentar esse arcabouço teórico a respeito da centralidade da figura do presidente em sistemas presidencialistas e seu impacto na governabilidade do Executivo Federal, proatividade legislativa e relação executivo-legislativo e explanar a dinâmica do processo legislativo brasileiro na edição de Medidas provisórias, o próximo Capítulo – Percurso Metodológico – expõe os métodos e procedimentos utilizados no desenvolvimento desta pesquisa.

CAPÍTULO 2

PERCURSO METODOLÓGICO

Para o desenvolvimento da pesquisa, conforme já explicitado brevemente na introdução, utilizou-se um conjunto de dados de medidas mensais sobre a popularidade presidencial produzidos pelos institutos de pesquisas Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus; bem como, as informações a respeito do processo legislativo quanto à edição e conversão em lei de Medidas Provisórias foram organizadas a partir do banco de dados do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Trata-se, portanto, de um estudo descritivo através de estatística de séries temporais para análise dos dados sequencialmente no decorrer do tempo.

É importante pontuar que o recorte temporal para a seleção e apreciação do objeto de análise teve como critério a redemocratização do sistema político brasileiro, posto que, tem-se a ideia de que um estado democrático proporciona oportunidades para a “participação efetiva” (em que cada cidadão deve ter chance igual e concreta de expor sua opinião política), “igualdade de voto” (em que se têm possibilidades iguais e efetivas de voto, que, por sua vez, é contado com peso igual), “aquisição de entendimento esclarecido” (que permita oportunidades iguais de se obter conhecimento a respeito de políticas alternativas e suas consequências) e “exercício do controle definitivo do planejamento” (ou seja, os cidadãos devem ter a exclusiva oportunidade para definir como e quais questões devem ser colocadas no planejamento) (DAHL, 2001, p. 49).

Isto posto, conforme já elencado na introdução, o recorte temporal de dados desta pesquisa compreende o intervalo que se deu entre março de 1990 (quando o primeiro presidente eleito, após a redemocratização do Brasil, Fernando Collor de Mello, foi empossado) e dezembro de 2020 (quando cessou a coleta de dados). No decorrer desse período, sete líderes políticos ocuparam a Presidência da República, a saber: Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro.

Os dados referentes às edições legislativas de MPs foram extraídos do banco disponibilizado pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e os

dados acerca da popularidade presidencial foram obtidos a partir da observação de cinco institutos de pesquisas, a saber: Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus. Para realizar a organização e análise desses dados, dois *softwares* foram utilizados: RStudio e Jupyter Notebook. Os tópicos 3.1 e 3.2 a seguir discorrem sobre os caminhos que foram percorridos durante a pesquisa para a demarcação das variáveis dependentes e independente.

2.1 DA VARIÁVEL INDEPENDENTE: POPULARIDADE DO PRESIDENTE

No que se refere à popularidade do presidente, é necessário ressaltar duas particularidades, a saber: (1) Tipos de pesquisas de opinião pública relacionadas à avaliação do governo e (2) Institutos e periodicidade das pesquisas.

- (1) Existem, no mínimo, três tipos de pesquisas que podem aferir a opinião pública dos cidadãos quanto ao desempenho presidencial, que, por sua vez, possuem peculiaridades e modos de instrumentalização próprios. O primeiro é a aprovação do governo, em que o entrevistado responde se aprova ou desaprova a forma como o presidente atua. O segundo é a avaliação do governo, que pode ser desenvolvida de duas maneiras: quantitativa (quando o entrevistado atribui uma nota ao Presidente de 0 a 100, em que notas abaixo de 50 indicam avaliações negativas e notas acima disso, avaliações positivas, possibilitando a verificação de uma escala de apoio ao governo) e qualitativa (quando o entrevistado opina sobre o desempenho do presidente em ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo. As categorias “ótimo” e “bom” representam a avaliação positiva). E, por fim, o terceiro tipo de pesquisa de opinião pública é o de confiança no governo, que afere se o entrevistado confia ou não no Chefe do Poder Executivo (PINTO, 2013).
- (2) Quando aos institutos e periodicidade das pesquisas, no Brasil, existem diversas instituições que verificam a opinião pública acerca da popularidade do Presidente, entretanto, tais pesquisas não são realizadas sistematicamente, o que ocasiona várias lacunas de dados no decorrer do tempo.

Ante essas particularidades, para fins deste trabalho, a pesquisa de avaliação qualitativa de governo foi a mais adequada para verificar a popularidade presidencial. Posto que, semelhantemente à metodologia utilizada por Pinto (2013, p. 38), existem três motivos/critérios que justificam essa adequação: “(1) estabilidade da pergunta, (2) comparabilidade dos resultados e (3) longevidade da pergunta no período de tempo”.

- (1) A popularidade presidencial é uma variável estática, porque foi mensurada de maneira semelhante por várias instituições de pesquisa de opinião pública no Brasil: Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus; que avaliam a atuação do Presidente por meio de pergunta idêntica feita aos entrevistados, qual seja: “De maneira geral, como você avalia o desempenho do Presidente [nome do Presidente]: ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo?”.
- (2) É possível comparar os resultados publicados pelas Instituições, pois as pesquisas seguiram a mesma metodologia: pesquisas amostrais estratificadas, em que a pergunta é mantida no intervalo de tempo estudado, não dando margem para resultados enviesados no que tange a pergunta.
- (3) Por fim, a longevidade da pergunta no período de tempo se tornou a maior dificuldade durante a sistematização dos dados, pois os institutos não realizam pesquisas na mesma periodicidade, conforme se verifica, na Tabela 2, a seguir, a frequência de realização anual das pesquisas de opinião pública, por instituto.

Tabela 2: Mensuração da Popularidade Presidencial por ano e por instituto de pesquisa

PERÍODO	DATAFOLHA	IBOPE	IPSOS	PODERDATA	SENSUS
03-12/1990	5	4			
1991	5	3			
1992	3	6			
1993	9	3			
1994	7	8			

1995	5	6			7
1996	3	5			1
1997	4	6			3
1998	8	5			8
1999	4	5			11
2000	4	4			12
2001	5	4			11
2002	10	5			11
2003	5	5			8
2004	3	4			7
2005	5	8			6
2006	9	9			5
2007	3	4	1		3
2008	3	4			4
2009	4	4			6
2010	9	7			6
2011	3	4			1
2012	4	4			1
2013	5	5	12		4
2014	9	5	12		4
2015	6	4	12		3
2016	4	4	12		3
2017	4	4	8		2
2018	5	6	2		3
2019	4	6			2

2020	5	2		9	3
TOTAL	162	153	59	9	135

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados disponibilizados pelos Institutos de Pesquisa Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus, 2022.

Observa-se, na Tabela 2, que não existe uma mensuração mês a mês da popularidade do presidente. Para o período estudado, que corresponde de março de 1990 a dezembro de 2020, existem meses em que não ocorreu a divulgação de nenhuma avaliação de desempenho presidencial, como também, há vários meses em que mais de um instituto realizou pesquisas.

Se um único instituto publicasse a opinião pública mensal a respeito da avaliação do governo, o banco de dados contaria com 371 amostras, referentes a todos os meses da amostragem. Longe dessa quantidade de amostras, o instituto que mais disponibilizou pesquisas foi o Datafolha, com 162 avaliações de governo, seguido do Ibope, com 153, e do Sensus, com 135; o Ipsos e Poderdata foram os que menos publicaram, com 59 e 9 pesquisas, respectivamente, possivelmente, porque suas pesquisas foram realizadas apenas nos últimos anos da amostragem.

Isto posto, percebeu-se a necessidade de ajustar esta variável independente para dirimir lacunas na série temporal, já que as variáveis dependentes – Proatividade do presidente, por meio da edição de medidas provisórias, e apoio do congresso, mediante a respectiva conversão em lei das MPs – são variáveis mensais. Para tanto, constatou-se três situações distintas: (1) meses em que apenas um instituto publicou dados; (2) meses em que mais de um instituto publicou dados; e (3) meses em que nenhum instituto publicou dados.

- (1) Nos meses em que se tinha amostras de apenas um instituto, usou-se o valor da popularidade divulgado por essa única instituição;
- (2) Nos meses em que foram coletadas pesquisas de diversos institutos para um único mês, utilizou-se a média entre os valores. Ao todo, a amostragem ficou com 155 amostras combinadas;
- (3) Nos meses em que nenhum instituto publicou dados (56 casos), atribui-se o valor referente à média da popularidade nos meses anterior e posterior.

A Tabela 3, a seguir, permite melhor visualizar a aplicação dessas três situações anualmente:

Tabela 3: Tratamento dos dados da popularidade presidencial

PERÍODO	DATAFOLHA	IBOPE	IPSOS	PODERDATA	SENSUS	MEDIDA COMBINADA	MEDIDA ATRIBUÍDA
03-12/1990	5	4					1
1991	5	3					4
1992	3	6					3
1993	7	1				2	2
1994	3	4				4	1
1995	2	1			3	5	1
1996	2	3				2	5
1997	1	4				4	3
1998		1				9	2
1999	1				4	7	
2000					5	7	
2001	1				7	4	
2002	1				2	9	
2003		1			2	7	2
2004		1			2	5	4
2005		2			4	6	
2006		2				9	1
2007	2	2	1		2	2	3
2008	1	1			2	3	5
2009	2				2	4	4
2010	3	1			1	7	
2011	1	3				2	6
2012	3	3			1	1	4
2013			4			8	
2014			1			11	
2015			2			10	
2016			4			8	
2017	1	2	4			5	
2018	2	3	2		1	4	
2019	1	4			1	3	3
2020				2	1	7	2
TOTAL	47	52	18	2	41	155	56

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados disponibilizados pelos Institutos de Pesquisa Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus, 2022.

É possível observar, na Tabela 3, que do total de meses que compõem o lapso temporal estudado (370), em 155 meses, utilizou-se a medida combinada de pesquisas de opinião pública realizadas por mais de uma instituição; em 56 meses,

nenhum instituto realizou levantamento de avaliação do presidente, por isso, usou-se a medida atribuída, por meio da média dos dados dos meses anterior e posterior; e em 160 meses, empregou-se as amostras de um único instituto de pesquisa, a saber: Datafolha – 47 meses, Ibope – 52 meses, Ipsos – 18 meses, Poderdata – 2 meses, Sensus – 41 meses.

Note-se que a possibilidade para a realização desses ajustes se deu apenas porque as instituições de pesquisas se enquadraram nos motivos/critérios acima citados: estabilidade, comparabilidade e longevidade.

2.2 DAS VARIÁVEIS DEPENDENTES: PROATIVIDADE DO PRESIDENTE (MP) E APOIO DO CONGRESSO

A proatividade legislativa do presidente e o apoio do Congresso Nacional foram medidos a partir da observação, respectivamente, da edição e da conversão em lei das Medidas Provisórias.

É necessário lembrar que a Emenda Constitucional 32/2001 trouxe importante mudança no regulamento que trata sobre a edição de medidas provisórias, pois a antiga redação do texto constitucional, apesar de prever o prazo de trinta dias para a análise da MP no Congresso, sob pena de perder a eficácia, não abordava a respeito da reedição de MPs que, decorrido o prazo, perdiam a eficácia, permitindo, assim, a republicação de medidas provisórias quantas vezes o Chefe do Executivo entendesse por ser relevante e urgente ao interesse público.

A Tabela 4, a seguir, demonstra a quantidade de medidas provisórias editadas por cada Presidente, de março de 1990 a dezembro de 2020, excluindo-se, entretanto, as reedições de MPs que ocorreram antes da EC 32/2001.

Tabela 4: Número de MPs editadas e Média mensal por período presidencial

Presidente	MPs editadas	Média mensal de MPs
Collor (1990-92)	88	2,93
Itamar (1992-94)	141	5,03
FHC (1995-98)	159	3,31

FHC (1999-02)	206	4,29
Lula (2003-06)	240	5,00
Lula (2007-10)	179	3,72
Dilma (2011-14)	145	3,02
Dilma (2015-16)	62	3,64
Temer (2016-18)	140	4,51
Bolsonaro (2019-20) - Em exercício	156	6,50
TOTAL	1516	4,09

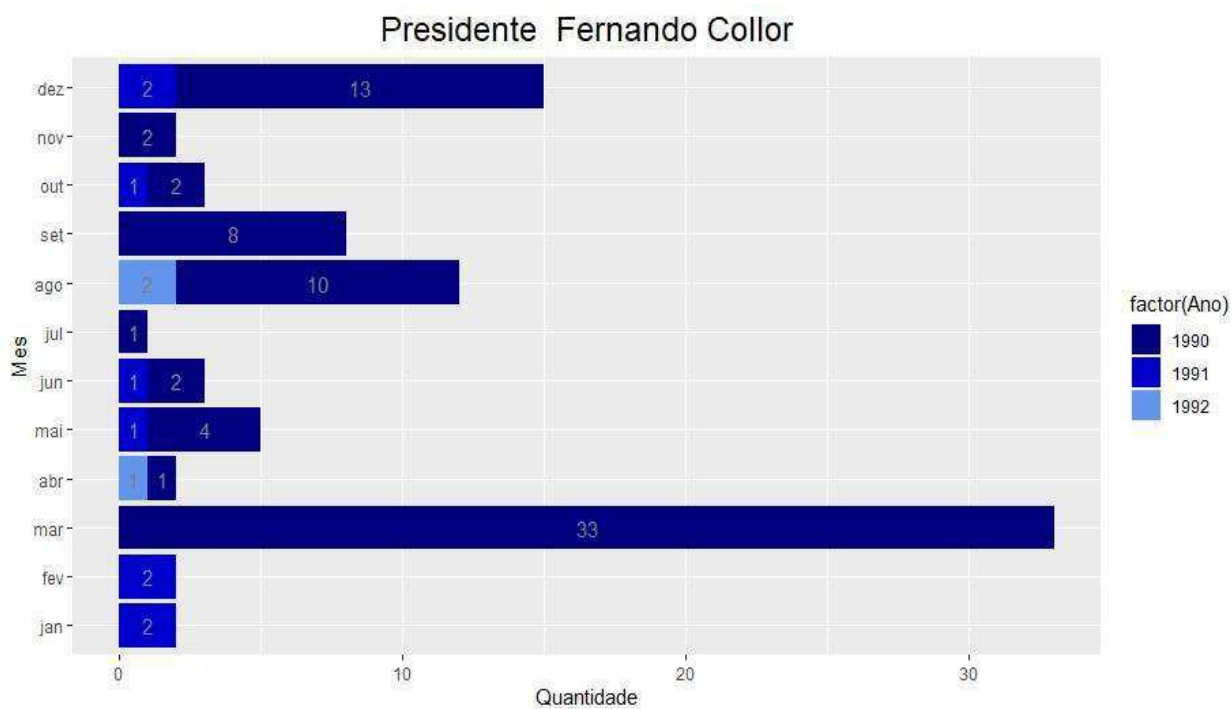
Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, 2022.

Observa-se, na Tabela 4, que, relativamente ao tempo de mandato, o Presidente que mais adotou MPs foi Jair Bolsonaro, que, em 24 meses de exercício, editou 156 MPs, uma média de 6,5 MPs por mês; em seguida, tem-se Itamar Franco que, em 28 meses, emitiu 141 MPs, aproximadamente 5,03 MPs por mês. Por outro lado, apesar de Fernando Collor de Melo ter sido o presidente que, em comparação com os demais, tenha tido o menor índice de MPs publicadas (88), cerca de 2,93 MPs/mês, ainda sim, conforme Ames (2003) e Abranches (2018) apontaram, conduziu o seu governo por meio da edição de decretos e medidas provisórias.

Quanto aos demais presidentes, a média mensal de MPs editadas por Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mandato (1995-1998) foi de 3,31 MPs/mês e no segundo mandato (1999-2002), 4,29, um total de, respectivamente, 159 e 206 MPs por mandato. Enquanto que, no primeiro mandato de Lula (2003-2006) a média foi de 5,00 e no segundo (2007-2010) 3,72 MPs/mês, correspondendo, nessa ordem, a 240 e 179 MPs por mandato. A presidente Dilma, por sua vez, emitiu 145 MPs em seu primeiro mandato (2011-2014) e 62 entre o início de 2015 até o seu afastamento do cargo em maio de 2016 (segundo mandato – 17 meses), o equivalente a 3,02 e 3,64 MPs/mês. Por fim, Michel Temer (junho de 2016 a 2018), em 31 meses, adotou 140 MPs, que é compatível a 4,51 MPs/mês.

Os Gráficos de 1 a 7, a seguir destacam os números de medidas provisórias editadas mensalmente em cada ano de mandato dos respectivos presidentes.

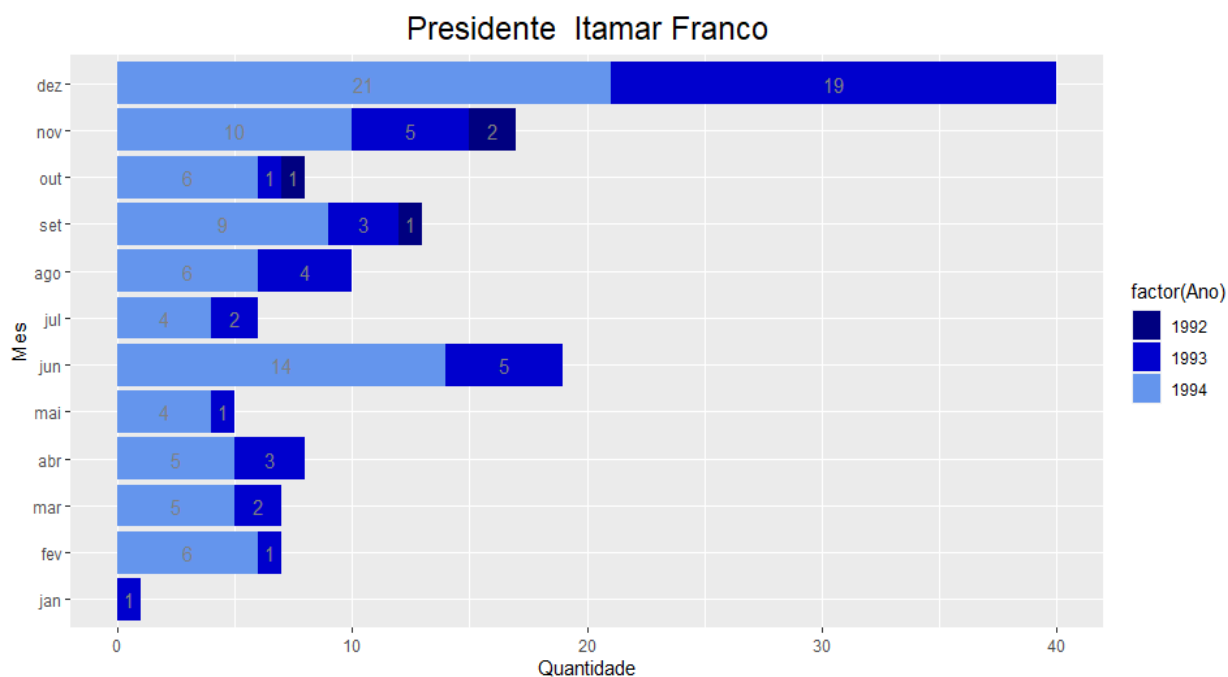
Gráfico 1: Quantidade de MPs editadas mensalmente em cada ano do mandato do Presidente Collor



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, 2022.

O Gráfico 1 demonstra que, em seu primeiro ano de governo, o Presidente Collor editou 76 MPs, das quais, 33 foram publicadas em março, 13 em dezembro, 10 em agosto e 8 em setembro de 1990. Em seu segundo ano, 1991, Collor emitiu apenas 9 MPs, nos meses de janeiro, fevereiro e dezembro foram publicadas 2 MPs e em maio, junho e outubro 1. E, em seu terceiro e último ano de governo, 1992, Collor só enunciou 3 MPs, 2 em agosto e 1 em abril. Percebe-se, portanto, que 86,4% das MPs proferidas pelo Presidente Collor foram expedidas em 1990, 10,2% em 1991 e 3,4% em 1992.

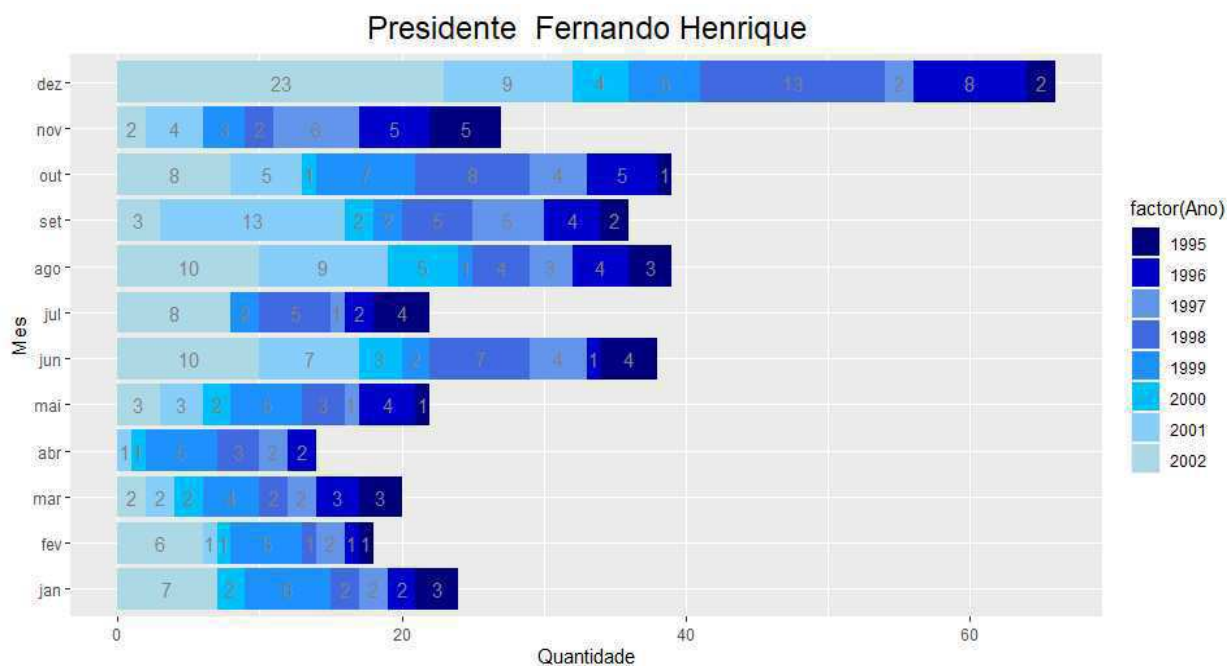
Gráfico 2: Quantidade de MPs editadas mensalmente em cada ano do mandato do Presidente Itamar Franco



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, 2022.

Observa-se, no Gráfico 2, que, no ano de 1992, o Presidente Itamar Franco, apesar de só ter assumido a presidência a partir de agosto, quase não editou MPs, apenas 4 para ser exata, 1 em setembro e outubro e 2 em novembro. No ano de 1993, emitiu 47 MPs, com maior incidência no mês de dezembro, quando publicou 19 medidas provisórias, seguido dos meses junho e novembro, com 5 MPs em cada mês, 4 MPs em agosto, 3 em abril e setembro, 2 em março e julho e 1 em janeiro, fevereiro, maio e outubro. Já em 1994, Itamar Franco expediu 90 MPs, equivalente a 63,83% do total de todas as medidas provisórias publicadas em seus 28 meses de governo, das quais, 21 foram em dezembro, 14 em junho, 10 em novembro, 9 em setembro, 6 em fevereiro, agosto e outubro, 5 em março e abril e 4 em maio e julho.

Gráfico 3: Quantidade de MPs editadas mensalmente do Presidente Fernando Henrique Cardoso



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, 2022.

O Gráfico 3 demonstra a quantidade de medidas provisórias editadas mensalmente por Fernando Henrique Cardoso em seus dois mandatos, que compreende os anos de 1995 a 1998 (Primeiro Mandato) e 1999 a 2002 (Segundo Mandato). É possível perceber que, em 1995, abril foi o único mês em que nenhuma medida provisória foi publicada, diferentemente de novembro, mês que 5 MPs foram editadas, seguido de junho e julho com 4 MPs; janeiro, março e agosto com 3; setembro e dezembro com 2; e fevereiro, maio e outubro com 1.

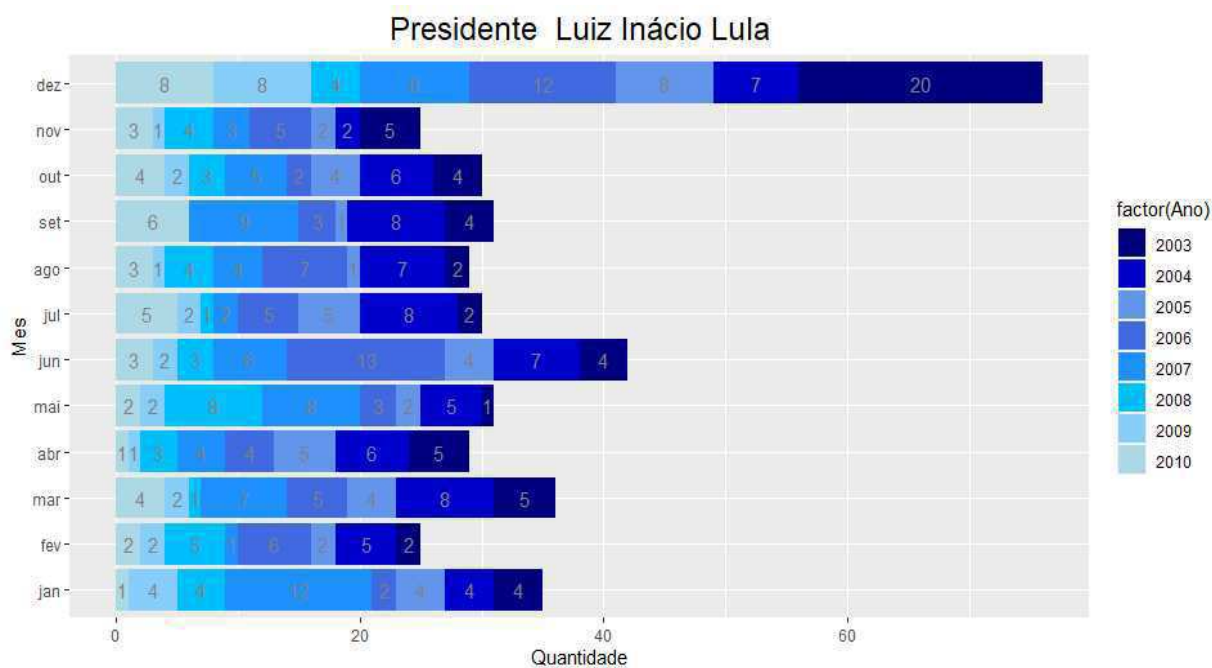
Em 1996, dezembro foi o mês de maior emissão de medidas provisórias, com 8 medidas editadas, seguido de outubro e novembro com 5; maio, agosto e setembro com 4; março com 3; janeiro, abril e julho com 2; e fevereiro e junho com 1. Em 1997, semelhantemente a 1995, novembro voltou a ser o mês em que FHC editou mais MPs, com 6 medidas publicadas; acompanhando de setembro com 5; junho e outubro com 4; agosto com 3; janeiro, fevereiro, março, abril e dezembro com 2; e maio e julho com 1. Já em 1998, último ano do primeiro mandato, apenas em dezembro, foram expedidas 13 MPs; 8 em outubro; 7 em junho; 5 em julho e setembro; 4 em agosto; 3 em abril e maio, 2 em janeiro, março e novembro; e 1 fevereiro.

Em 1999, observa-se um aumento considerável no número de medidas provisórias publicadas no mês de janeiro, com 6 MPs, posto que, nos anos de 1996, 1997 e 1998 apenas 2 MPs haviam sido editadas. Apesar desse aumento, não superou a quantidade de medidas expedidas no mês de outubro em que foi expedido 7 MPs, seguidos de fevereiro, abril, maio e dezembro com 5; março com 4; novembro com 3; junho, julho, e setembro com 2; e agosto com 1. Nos anos 2000, não houve edição de MPs em julho e novembro; 5 foram publicadas em agosto; 4 em dezembro; 3 em junho; 2 em janeiro, março, maio e setembro; e 1 em fevereiro, abril e outubro. Em 2001, 13 MPs foram emitidas em setembro, 9 em agosto e dezembro; 7 em junho; 5 em outubro; 4 em novembro; 3 em maio; 2 em março; 1 em fevereiro e abril; e em janeiro e julho nenhuma medida provisória foi publicada.

Em 2002, último ano do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, pode-se observar um salto no número de MPs editadas em relação aos anos anteriores, posto que, contabilizou-se 82 MPs – das quais: 23 foram emitidas em dezembro, 10 em junho e agosto, 8 em julho e outubro, 7 em janeiro, 6 em fevereiro, 3 em maio e setembro, 2 em março e novembro e nenhuma em abril – enquanto que o total de MPs expedidas 54 foram em 2001, 23 em 2000, 47 em 1999, 55 em 1998, 34 em 1997, 41 em 1996 e 29 em 1995.

Ressalte-se que das 159 MPs emitidas por FHC no Primeiro Mandato, 18,2% correspondem as medidas provisórias publicadas em seu primeiro ano de governo, 1995; e 25,8% a 1996; 21,4% a 1997 e 34,6% a 1998. E das 206 MPs expedidas no Segundo Mandato, 22,8%, 11,1%, 26,2% e 39,9% correspondem, respectivamente, aos anos de 1999, 2000, 2001 e 2002.

Gráfico 4: Quantidade de MPs editadas mensalmente do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, 2022.

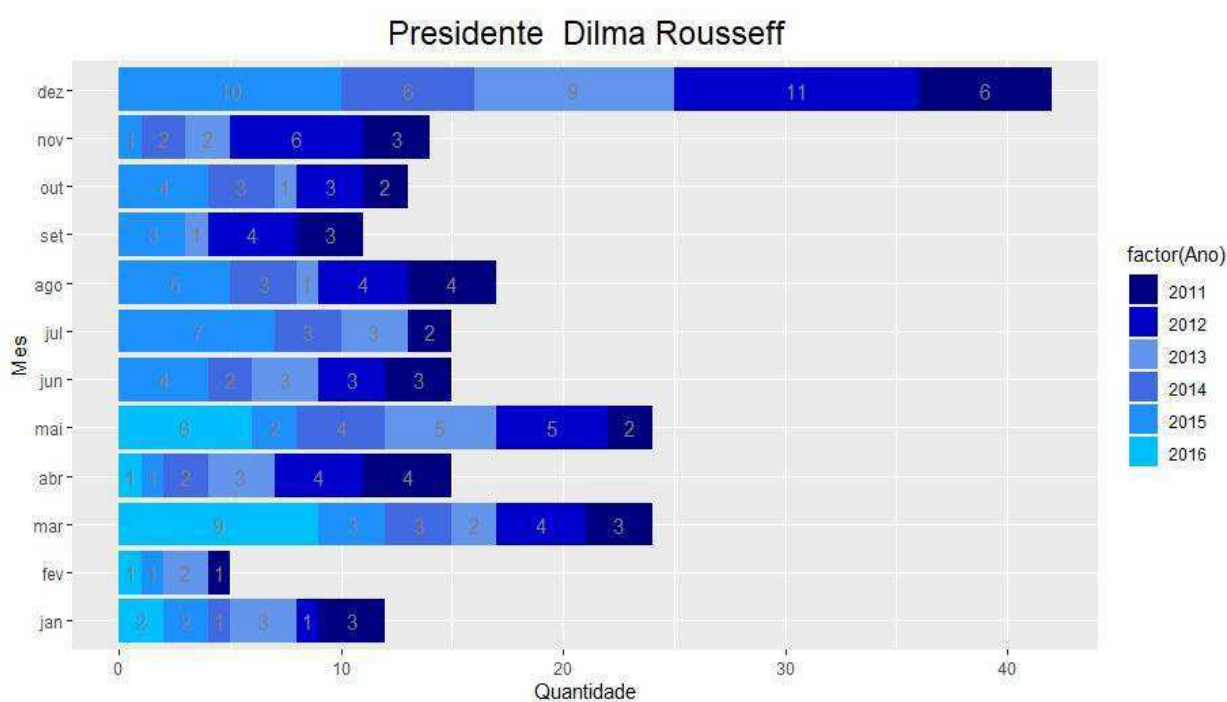
Observa-se no Gráfico 4 a quantidade de MPs expedidas mensalmente por Luiz Inácio Lula da Silva em seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010). No Primeiro Mandato, foram publicadas 240 medidas provisórias, das quais 58 foram editadas em 2003 (20 em dezembro, 5 em março, abril e novembro, 4 em janeiro, junho, setembro e outubro, 2 em fevereiro, julho e agosto e 1 em maio); 73 em 2004 (8 em março, julho e setembro, 7 em junho, agosto e dezembro, 6 em abril e outubro, 5 em fevereiro e maio, 4 em janeiro e 2 em novembro); 42 em 2005 (8 em dezembro, 5 em abril e julho, 4 em janeiro, março, junho, outubro, 2 em fevereiro, maio e novembro e 1 em agosto e setembro); e 67 em 2006 (13 em junho, 12 em dezembro, 7 em agosto, 6 em fevereiro, 5 em março, julho e novembro, 4 em abril, 3 em maio e setembro e 2 em janeiro e outubro).

Já no Segundo Mandato, foram emitidas 179 MPs, das quais 70 foram enunciadas em 2007 (12 em janeiro, 9 em setembro e dezembro, 8 em maio, 7 em março, 6 em junho, 5 em outubro, 4 em abril e agosto, 3 em novembro, 2 em julho e 1 em fevereiro); 40 em 2008 (8 em maio, 5 em fevereiro, 4 em janeiro, agosto, novembro e dezembro, 3 em abril, junho e outubro, 1 em março e julho e nenhuma em setembro); 27 em 2009 (8 em dezembro, 4 em janeiro, 2 em fevereiro, março,

maio, junho, julho, e outubro, 1 em abril, agosto e novembro e nenhuma em setembro); e 42 em 2010 (8 em dezembro, 6 em setembro, 5 em julho, 4 em março e outubro, 3 em junho, agosto e novembro, 2 em fevereiro e maio e 1 em janeiro e abril).

Em porcentagens, das 240 medidas provisórias publicadas no Primeiro Mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, 24,1%, 30,5%, 17,5% e 27,9% correspondem as MPs expedidas, respectivamente, nos anos 2003, 2004, 2005 e 2006. E das 179 MPs editadas no Segundo Mandato, 39,1%, 22,4%, 15,0% e 23,5% correspondem, respectivamente, aos anos 2007, 2008, 2009 e 2010.

Gráfico 5: Quantidade de MPs editadas mensalmente da Presidente Dilma Rousseff



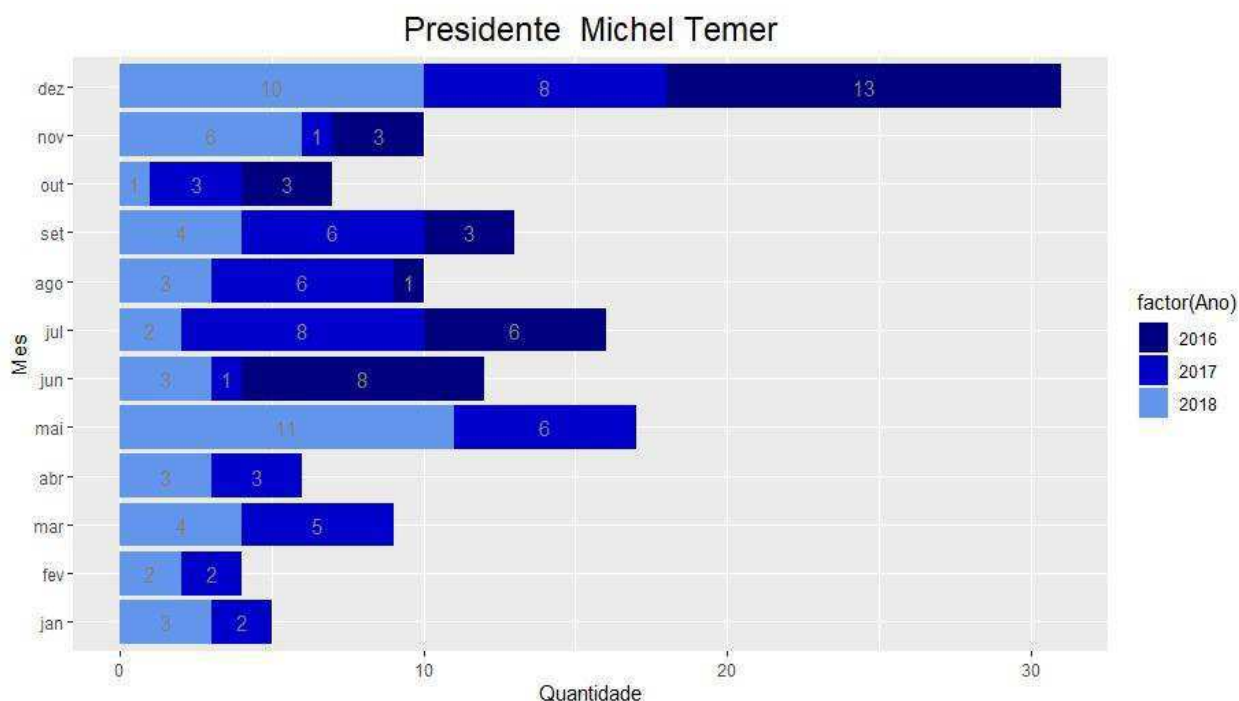
Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, 2022.

A presidente Dilma Rousseff, por sua vez, emitiu 145 MPs em seu primeiro mandato (2011-2014) e 62 entre o início de 2015 até o seu afastamento do cargo em maio de 2016 (segundo mandato – 17 meses). O Gráfico 5 demonstra que 36 MPs foram publicadas em 2011 (6 em dezembro, 4 em abril e agosto, 3 em janeiro, março, junho, setembro e novembro, 2 em maio, julho, e outubro e 1 em fevereiro), 45 em 2012 (11 em dezembro, 6 em novembro, 5 em maio, 4 em março, abril, agosto e setembro, 3 em junho e outubro, 1 em janeiro e nenhuma em fevereiro e julho), 35 em 2013 (9 em dezembro, 5 em maio, 3 em janeiro, abril, junho e julho, 2 em fevereiro,

março e novembro e 1 em agosto, setembro e outubro), 29 em 2014 (6 em dezembro, 4 em maio, 3 em março, julho, agosto e outubro, 2 em abril, junho e novembro, 1 em janeiro e nenhuma em fevereiro e setembro), 43 em 2015 (10 em dezembro, 7 em julho, 5 em agosto, 4 em junho e outubro, 3 em março e setembro, 2 em janeiro e maio e 1 em fevereiro, abril e novembro) e 19 de janeiro a maio de 2016 (9 em março, 6 em maio, 2 em janeiro e 1 em fevereiro e abril).

Das 145 MPs expedidas no primeiro mandato da presidente Dilma, 24,9%, 31%, 24,1% e 20% correspondem, respectivamente, as medidas provisórias editadas em 2011, 2012, 2013 e 2014. E das 62 MPs enunciadas no segundo mandato, 69,4% e 30,6% representam as medidas provisórias que publicadas, respectivamente, em 2015 e entre janeiro-maio de 2016.

Gráfico 6: Quantidade de MPs editadas mensalmente do Presidente Michel Temer

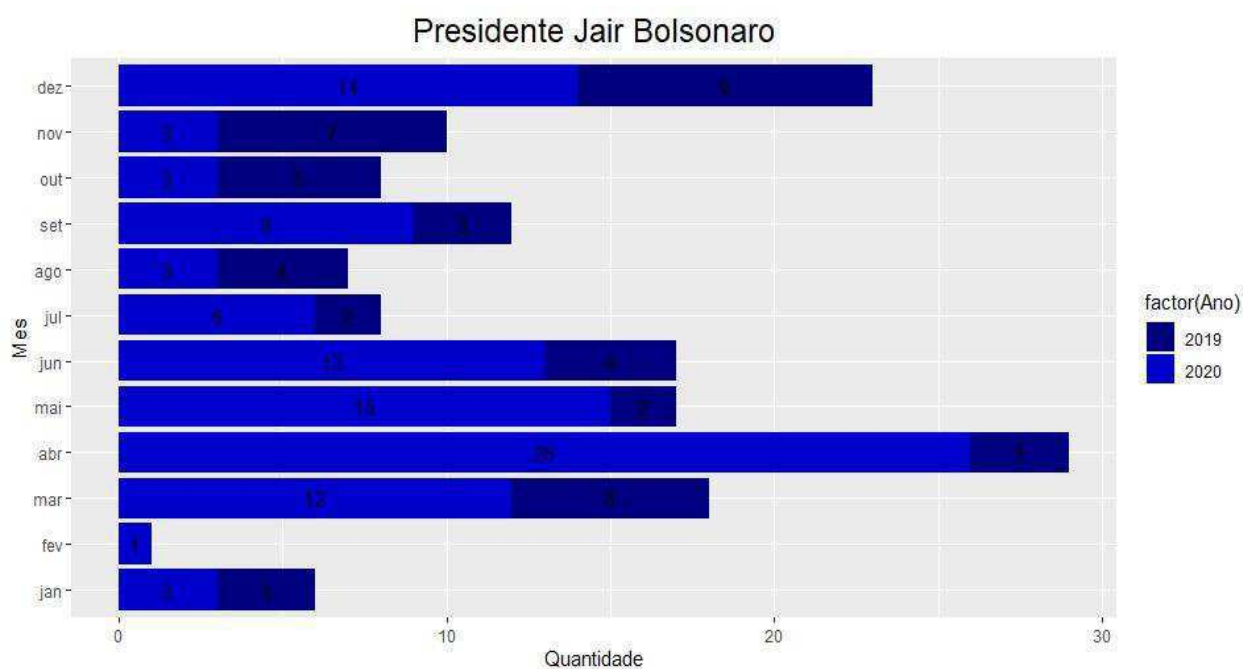


Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, 2022.

O Gráfico 6 expõe que, entre junho de 2016 a dezembro de 2018, o presidente Michel Temer adotou 140 MPs, das quais 37 foram emitidas no ano de 2016 (13 em dezembro, 8 em junho, 6 em julho, 3 em setembro, outubro e novembro e 1 em agosto), 51 em 2017 (8 em julho e dezembro, 6 em maio, agosto e setembro, 5 em

março, 3 em abril e outubro, 2 em janeiro e fevereiro e 1 em junho e novembro) e 52 em 2018 (11 em maio, 10 em dezembro, 6 em novembro, 4 em março e setembro, 3 em janeiro, abril, junho e agosto, 2 em fevereiro e julho e 1 em outubro). Ressalte-se que 37,2% das MPs editadas pelo presidente Temer ocorreram em 2018, 36,5% em 2017 e 26,3 entre junho-dezembro de 2016.

Gráfico 7: Quantidade de MPs editadas mensalmente do Presidente Jair Bolsonaro



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, 2022.

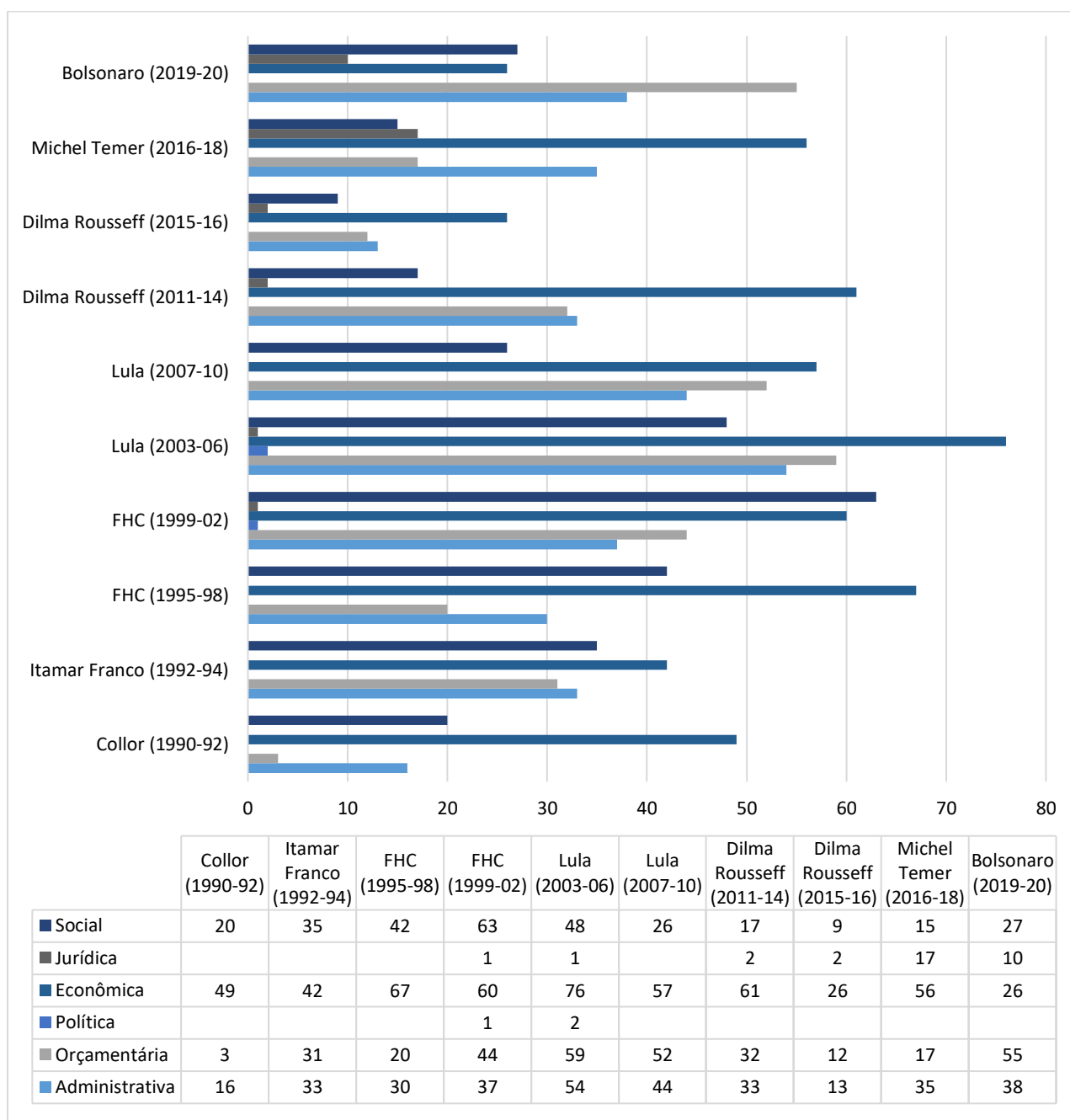
É possível observar, no Gráfico 7, que em dois anos de mandato, o presidente Jair Bolsonaro enunciou 156 medidas provisórias, das quais 48, equivalente a 30,7%, foram publicadas em 2019 (9 em dezembro, 7 em novembro, 6 em março, 5 em outubro, 4 em junho e agosto, 3 em janeiro, abril e setembro, 2 em maio e julho e nenhuma em fevereiro) e 108, correspondente a 69,3%, em 2020 (26 em abril, 15 em maio, 14 em dezembro, 13 em junho, 12 em março, 9 em setembro, 6 em julho, 3 em janeiro, agosto, outubro e novembro e 1 em fevereiro). Embora esta pesquisa não tenha se voltado à análise qualitativa pormenorizada de cada medida provisória, é

importante contextualizar que 2020 foi o ano que marcou o início da Pandemia da Covid-19¹⁵ no Brasil.

Juntos, os sete Presidentes editaram um total de 1.516 medidas provisórias, que versam sobre os mais diversos assuntos e são classificadas em seis áreas: administrativa, econômica, jurídica, orçamentaria, política e social. No Gráfico 8, abaixo, é possível visualizar a distribuição das MPs por áreas e por presidente.

¹⁵ Coronavírus (SARS-CoV-2) que produz uma síndrome respiratória aguda grave, surgiu na China em janeiro de 2020. No Brasil, o primeiro caso confirmado de contaminação se deu em 26 de fevereiro de 2020 na cidade de São Paulo. E em 18 de março de 2020, após a confirmação das primeiras mortes decorrentes da Covid-19, a Câmara dos Deputados aprovou um decreto legislativo reconhecendo o estado de calamidade pública no país (BUENO; SOUTO; MATTA, 2021).

Gráfico 8: Distribuição das MPs por área e por presidente.



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, 2022.

Verifica-se, no Gráfico 8, que, das 1.516 MPs expedidas em todo o período estudado, quase não foram editadas medidas provisórias nas áreas política (3) e jurídica (32), enquanto que as áreas social, econômica, orçamentária e administrativa foram editadas, respectivamente, 302, 520, 324 e 333, das quais, para fins da presente pesquisa, foram analisadas apenas as MPs que compunham as áreas social e econômica. Cumpre ressaltar que o critério utilizado para excluir as medidas

provisórias editadas nas áreas política, jurídica, orçamentária e administrativa foi a análise qualitativa do conteúdo de cada MP, de modo que, observou-se que a instituição de feriados, criação de cargos, estruturação de carreiras, alterações em leis, organização da Presidência da República e dos Ministérios ou aberturas de créditos extraordinários, por exemplo, não teriam relação com a popularidade do presidente.

Ademais, conforme discutido no Capítulo 1, a literatura em ciência política aponta diversos aspectos em que variáveis macroeconômicas ajudam a explicar a aprovação/ reprovação presidencial (RENNÓ; SPANAKOS (2006), APABLAZA; JIMÉNEZ (2009), VARTANIAN; VIDEIRA (2011), BELLUCCI; LEWIS-BECK (2011), PINTO (2013), TELLES; SAMPAIO; BAPTISTA (2015), dentre outras).

O próximo Capítulo – Popularidade e Proatividade dos Presidentes Brasileiros – discorre a respeito da avaliação do desempenho mensal de cada presidente no período de março de 1990 a dezembro de 2020 e das MPs editadas e as que foram mantidas em leis pelo Congresso Nacional, para, enfim, observar o impacto da popularidade presidencial no processo legislativo brasileiro no que concerne aos encaminhamentos para edição e aprovação de medidas provisórias.

CAPÍTULO 3

POPULARIDADE E PROATIVIDADE DOS PRESIDENTES BRASILEIROS

Este capítulo, composto por três tópicos, apresentará os resultados alcançados a partir das avaliações empíricas realizadas com os dados coletados. O primeiro tópico – Opinião pública: taxas de aprovação dos chefes do executivo federal – expõe dados descritivos a respeito da popularidade dos presidentes no decorrer do período estudado. O segundo tópico – Proatividade legislativa do Poder Executivo e a sua receptividade no Poder Legislativo – mostra o comportamento do Presidente e do Congresso Nacional, respectivamente, quanto à edição e à conversão em lei de Medidas Provisórias. O terceiro tópico – Popularidade presidencial, medidas provisórias e o processo legislativo brasileiro – demonstra a análise de correlação entre as variáveis explicitadas no Capítulo 2 – Percorso Metodológico.

3.1 OPINIÃO PÚBLICA: TAXAS DE APROVAÇÃO DOS CHEFES DO EXECUTIVO FEDERAL

Inicialmente, é importante destacar que, conforme afirma Dalton (2000), estudos utilizando dados empíricos sobre a opinião pública tem sido uma importante conquista no campo da Ciência Política, pois permitem entender a atitude do público e o papel do cidadão individual dentro do processo político. Dalton (2000) ressalta a dificuldade que existe em se estudar a interação entre aspectos institucionais e a cultura política, visto que as instituições políticas e os princípios básicos de um regime são constantes, enquanto que a cultura política é tida como um processo dinâmico, com características subjetivas e voltadas a preferências pessoais e identidades políticas.

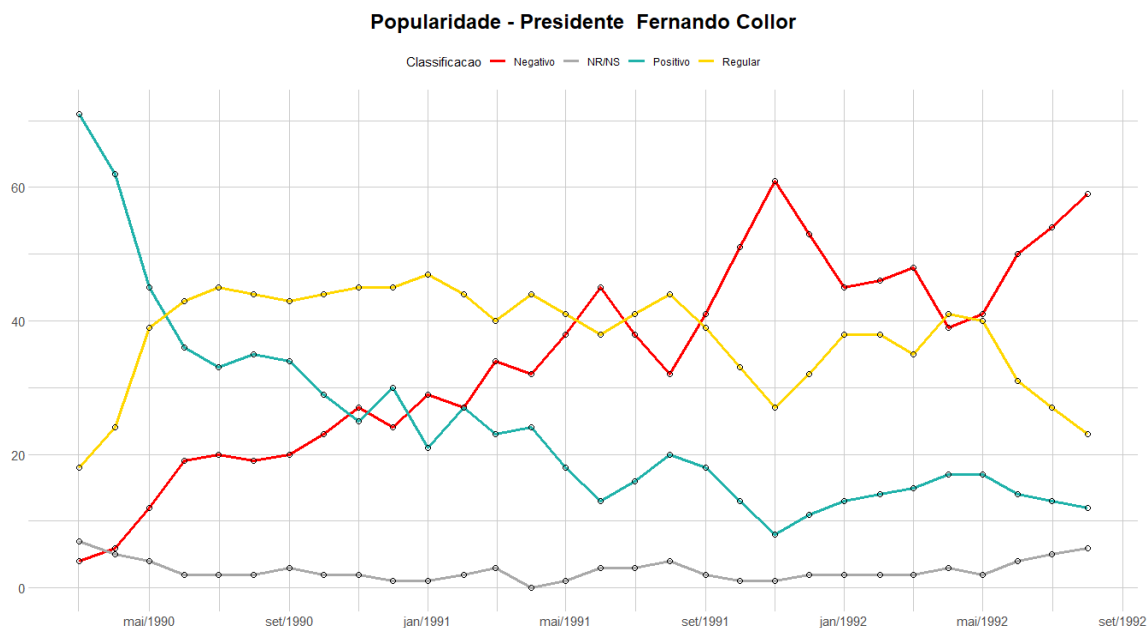
Nesse sentido, espera-se o envolvimento do público no processo político, por meio de uma cidadania ativa e participativa, não apenas no âmbito das escolhas de seus representantes em períodos de eleições, mas para além do sufrágio universal e da participação popular na tomada de decisões, deve-se ter o respeito às garantias fundamentais, que permitem o exercício de todas as potencialidades de legitimidade

de escolhas, mediante a maximização da participação popular e da contestação pública (DAHL, 2005). Ora, o Chefe do Executivo Federal possui um papel de grande relevância no cenário nacional, de modo que a opinião pública a seu respeito permite compreender a resposta dos cidadãos as suas ações.

A observação da opinião pública, que expõe as taxas de aprovação/reprovação dos Chefes do Executivo Federal, conforme já explanado no Capítulo 2 – Percurso Metodológico, se deu a partir da coleta e conjugação de dados divulgados pelos institutos de pesquisa – Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus, que propuseram o seguinte quesito: “De maneira geral, como você avalia o desempenho do Presidente [nome do Presidente]: ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo?”. Tendo em vista que não existe uma série de pesquisas contínuas e periódicas que demonstrem a popularidade presidencial, a construção de uma série mensal das avaliações dos presidentes utilizando dados de cinco institutos de pesquisa foi uma opção viável por causa da semelhança dos procedimentos metodológicos e da paridade do quesito.

Dos dados obtidos, os Gráficos 9 a 15, a seguir, evidenciam a avaliação do desempenho mensal de cada presidente no período estudado (março de 1990 a dezembro de 2020). É necessário destacar que, nos gráficos, a classificação foi organizada da seguinte forma: avaliação positiva (ótima/boa), a linha está em cor verde; avaliação negativa (ruim ou péssima), a linha está em cor vermelha; avaliação regular, a linha está em cor amarela; e não respondeu ou não sabe (NR/NS), a linha está em cor cinza.

Gráfico 9: Popularidade – avaliação mensal de desempenho do Presidente Fernando Collor

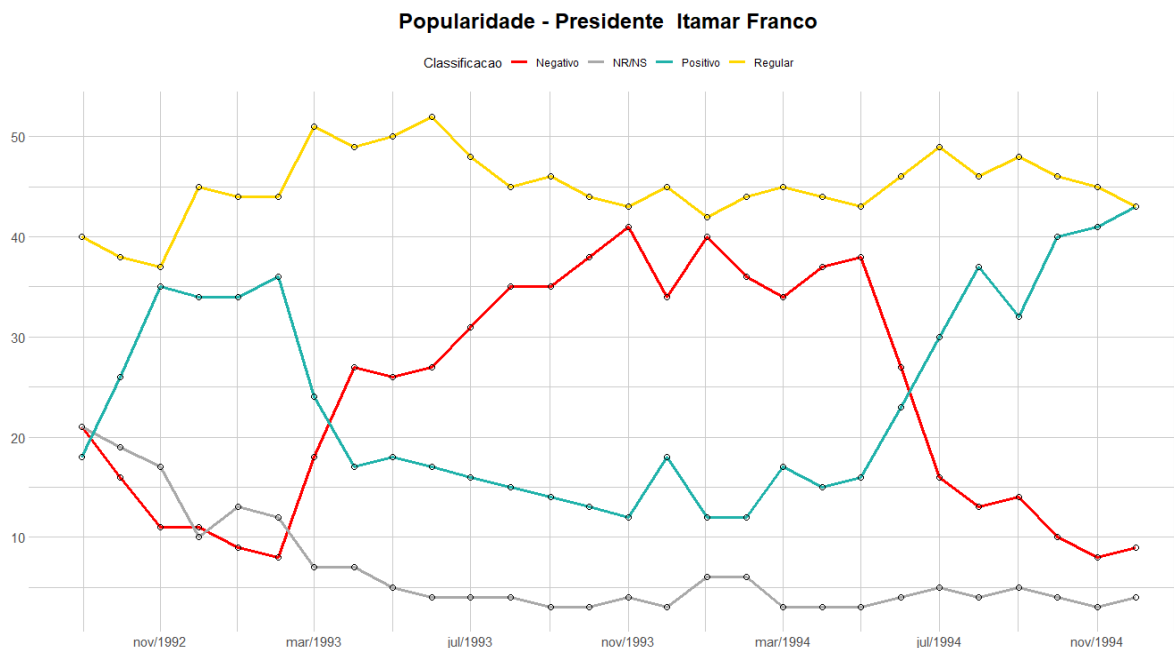


Fonte: Elaboração da autora a partir de dados disponibilizados pelos Institutos de Pesquisa Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus, 2022.

O Gráfico 9 expõe a avaliação mensal do primeiro presidente eleito após a redemocratização do Brasil, Fernando Collor de Melo, conforme já se explanou nos Capítulos anteriores, foi empossado em março de 1990 e permaneceu no cargo até agosto de 1992, quando foi afastado do cargo e Itamar Franco assumiu, inicialmente, de forma interina e, posteriormente, de forma titular até o final do mandato em 1994 (LASSANCE, 2015, p. 95).

Ante esses fatos, as demarcações apresentadas no Gráfico 9 deixam evidentes que no início de seu mandato, explicitamente nos três primeiros meses de seu governo, Collor contava com expressivo apreço popular, embora já espelhasse o contínuo declínio de popularidade até ser afastado do cargo em agosto de 1992. Observa-se, portanto, que Collor vivenciou o “período de lua-de-mel” (STIMSON, 1976 *apud* PINTO, 2013, p. 29), que, após alguns poucos meses, sua popularidade declinou naturalmente. Ao longo do governo Collor, o apoio popular se manteve em declive, com média de aprovação de 24,46%.

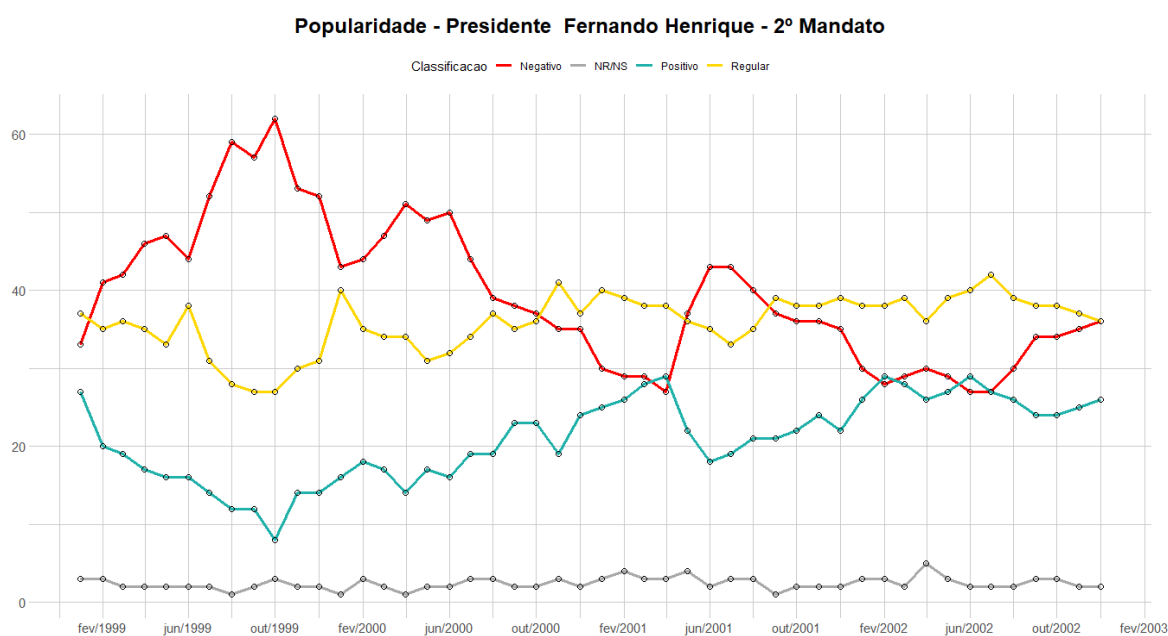
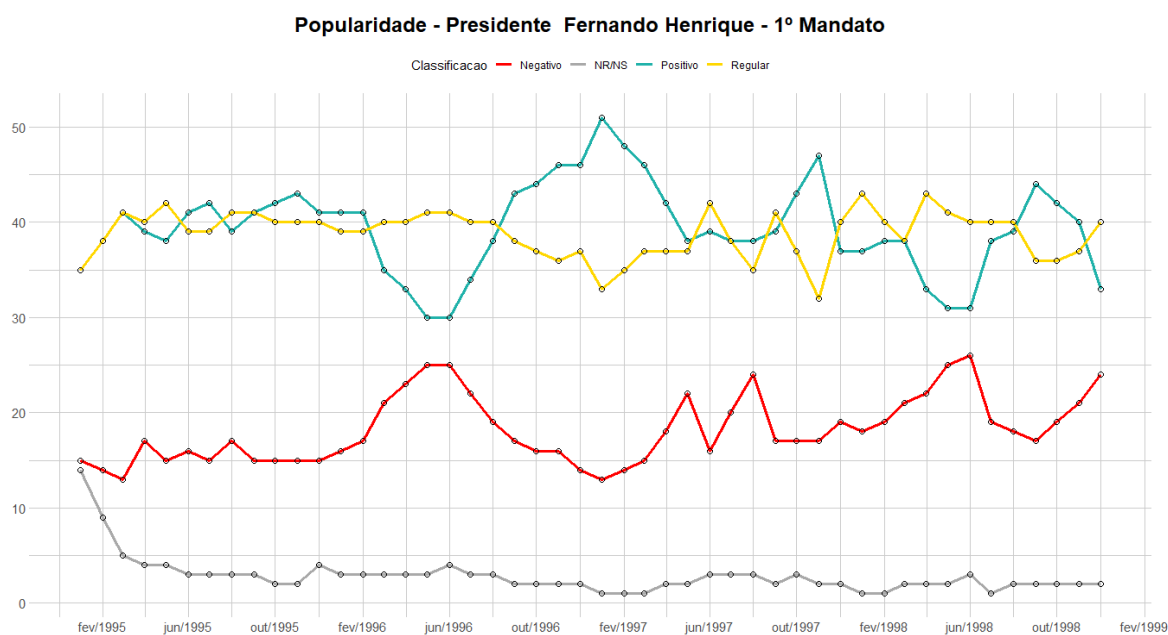
Gráfico 10: Popularidade – avaliação mensal de desempenho do Presidente Itamar Franco



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados disponibilizados pelos Institutos de Pesquisa Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus, 2022.

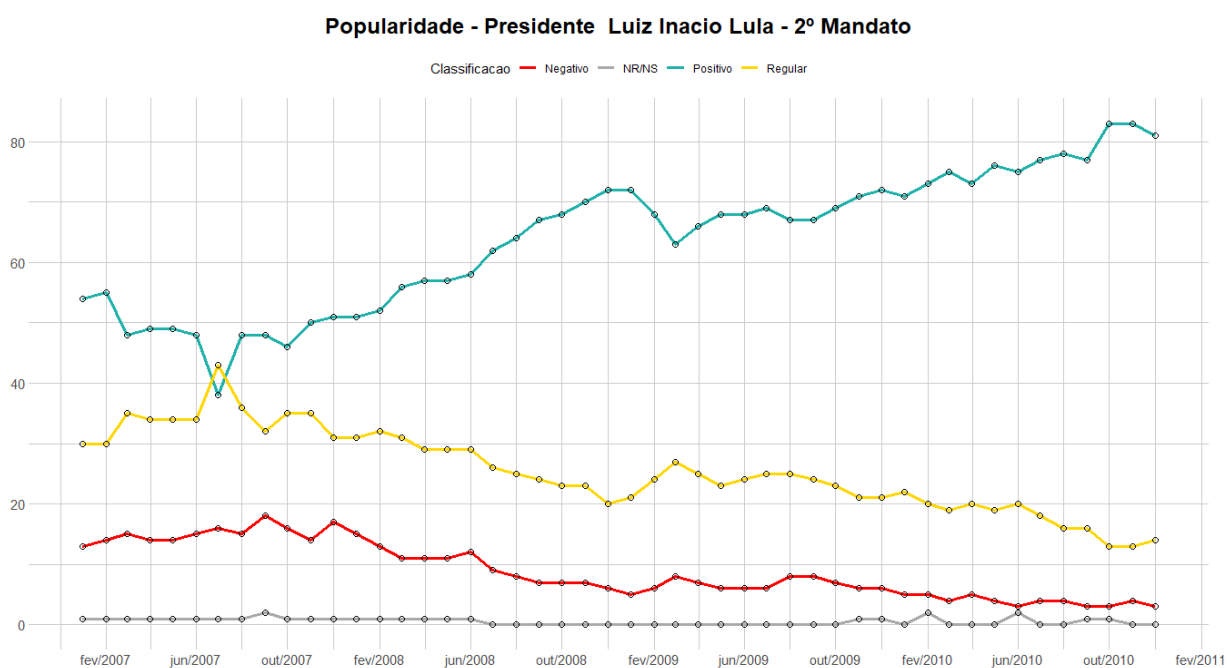
O Gráfico 10 mostra que a classificação geral da avaliação do governo de Itamar Franco foi regular, com evidências de baixa popularidade e avaliações negativas quase em todo o período que governou, possivelmente por lhe faltar uma “base parlamentar estável” e por não ter contado com “a legitimidade associada à eleição pelo voto direto”. Apenas nos seis últimos meses de mandato, Itamar Franco obteve melhor apreço populacional, provavelmente, porque foi nesse momento, julho de 1994, que se introduziu o Plano Real, programa econômico que revelou eficaz combate à inflação (BATISTA JÚNIOR, 1996, p. 133). A média de apoio popular de Itamar Franco, em seus 28 meses de governo, girou em torno de 23,93%.

Gráfico 11: Popularidade – avaliação mensal de desempenho do Presidente Fernando Henrique Cardoso



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados disponibilizados pelos Institutos de Pesquisa Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus, 2022.

O Gráfico 11, dividido em duas imagens, apresenta a avaliação do governo de Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro e segundo mandato. Inicialmente, entre os anos de 1995 a 1998, a opinião pública do governo de FHC foi predominantemente



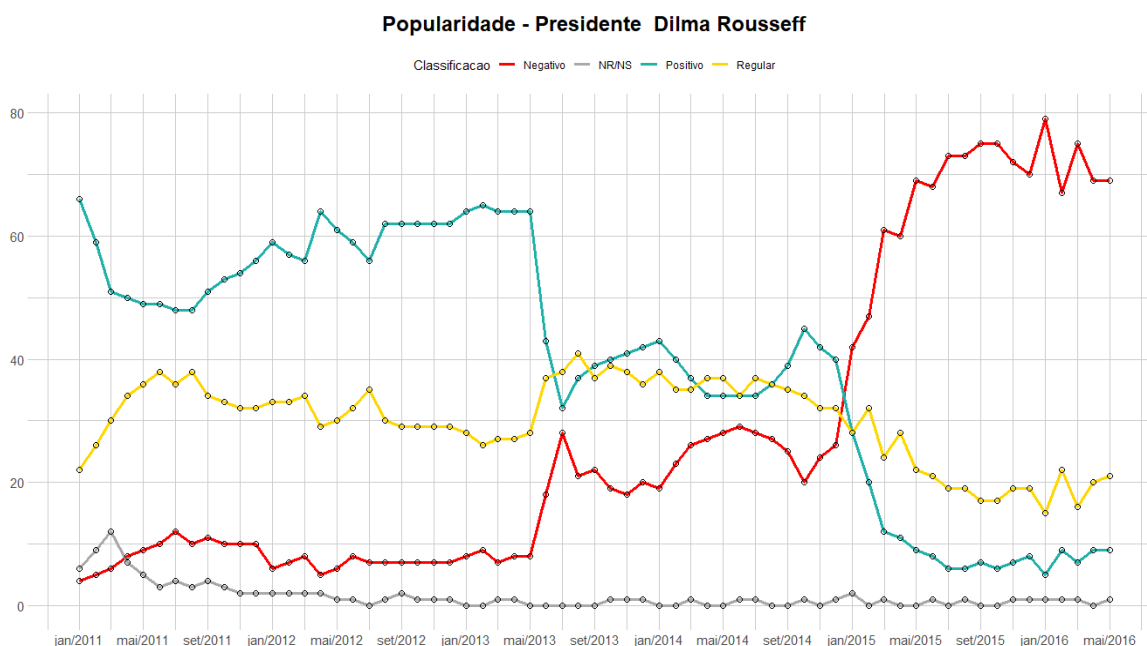
Fonte: Elaboração da autora a partir de dados disponibilizados pelos Institutos de Pesquisa Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus, 2022.

O Gráfico 12 também é composto por duas imagens, que esboçam alta popularidade do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seus dois mandatos, de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010, posto que, prevalentemente, a avaliação do governo foi positiva, com média de, aproximadamente, de 40,55% e 64,10%, respectivamente. Evidencie-se que, o Presidente Lula alcançou avaliações positivas de 83% nos meses de outubro e novembro de 2010. A alta popularidade do Presidente Lula foi designada a três motivos: “(a) relativa estabilidade econômica, (b) presença de uma grande base de apoio do Congresso Nacional, que permitia a aprovação de políticas de interesse do Poder Executivo, (c) sucesso de políticas de transferência de renda” (PINTO, 2013, p. 51).

Oliveira e Silva (2019, p. 9) afirmam que as políticas públicas desenvolvidas no decorrer dos mandatos de Lula (2002-2010) foram notáveis em relação à “promoção de bem-estar social e fomento da economia, gerando aumento nos percentuais de crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB), crescimento industrial, melhora na distribuição de renda, aumento nas exportações e redução da vulnerabilidade externa”. Não resta dúvidas que o bom desempenho econômico, políticas de incentivo ao consumo interno, aumento da renda dos cidadãos brasileiros e oferta de crédito

foram fatores que impactaram positivamente a opinião pública a respeito do governo Lula.

Gráfico 13: Popularidade – avaliação mensal de desempenho da Presidente Dilma Rousseff

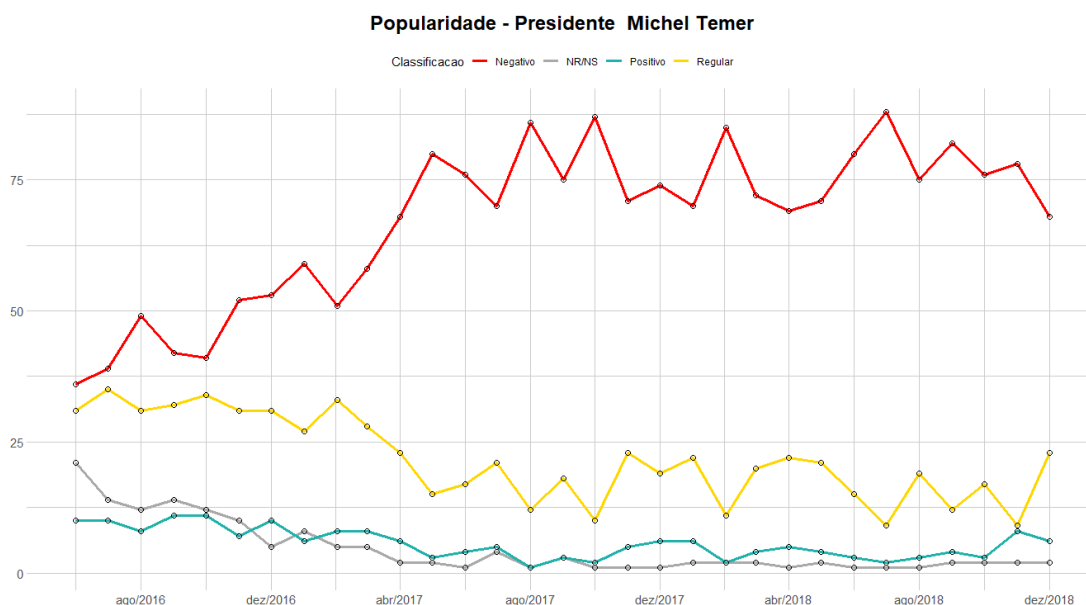


Fonte: Elaboração da autora a partir de dados disponibilizados pelos Institutos de Pesquisa Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus, 2022.

O Gráfico 13 expõe a alta popularidade da presidente Dilma Rousseff em seu primeiro mandato (2011-2014), com média de aprovação popular de 50,42%, e a descida vertiginosa de popularidade para a média de 10,12% de aprovação no período que esteve no cargo em seu segundo mandato, de janeiro de 2015 à maio de 2016, quando sofreu o *impeachment* e Michel Temer assumiu interinamente a presidência e, em seguida, titularmente até o término do mandato em 2018 (DANTAS, 2019).

Na contramão do governo Lula, o governo Dilma passou a ter avaliações de desempenho negativas, ante a escândalos de corrupção política e a crises econômicas. Nesse sentido, o segundo mandato de Dilma se apresentou extremamente frágil, a exemplo do PIB, que em 2010 era de 7,5% ao ano, em 2015 passou a ser -3,8% ao ano; e o índice de desemprego, que subiu de 4,7% em 2011, para 9%, em 2015 (OLIVEIRA; SILVA, 2019). Para Oliveira e Silva (2019, p. 14), a “sucessão de acontecimentos econômicos, políticos e sociais, ocasionaram uma baixa aprovação presidencial de Dilma”.

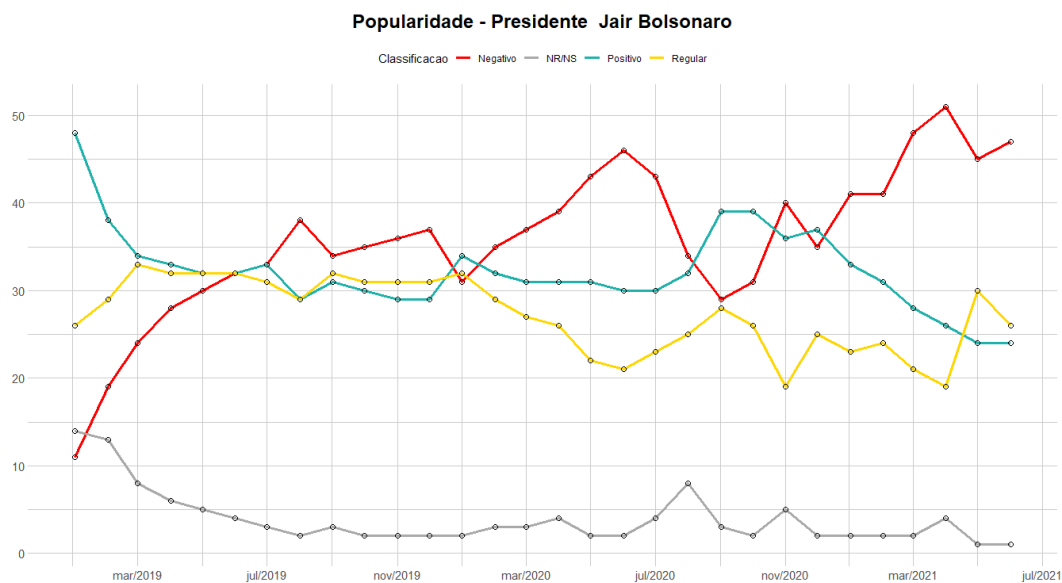
Gráfico 14: Popularidade – avaliação mensal de desempenho do Presidente Michel Temer



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados disponibilizados pelos Institutos de Pesquisa Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus, 2022.

O presidente Michel Temer, conforme se visualiza no Gráfico 14, contou com baixíssima popularidade em todo o seu governo. Vale ressaltar que Temer não contou com a legitimidade associada à eleição pelo voto direto, mas, na condição de Vice-Presidente mediante um conturbado processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, Temer assumiu, inicialmente, o governo de forma interina em junho de 2016 e permaneceu no cargo até o final do mandato em dezembro de 2018. Ademais, é importante destacar que a média de aprovação do governo Temer era de 5,87%, essa média pode ser atribuída, possivelmente, a recessão econômica, alta taxa de desemprego, baixo poder de compra e crescimento da inflação, além de questionamentos sobre a legitimidade do seu governo.

Gráfico 15: Popularidade – avaliação mensal de desempenho do Presidente Jair Bolsonaro



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados disponibilizados pelos Institutos de Pesquisa Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus, 2022.

O Gráfico 15, por fim, evidencia a oscilação da avaliação popular do governo do Presidente Jair Bolsonaro em seus dois primeiros anos de mandato (2019 e 2020), com média de aprovação em torno de 33,67%. Ressalte-se, portanto, que, independentemente de quem ocupe o cargo da Presidência da República, é possível perceber o comportamento dinâmico da opinião pública quanto ao desempenho do Chefe do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, Pinto (2013, p. 49) afirma que, no Brasil, “a dinâmica da popularidade presidencial é alterada sensivelmente a cada quatro anos”, no início de mandato, mesmo que o Presidente em questão tenha se reeleito.

3.2 PROATIVIDADE LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO E A SUA RECEPTEVIDADE NO PODER LEGISLATIVO

Dentre as faculdades dada pela Constituição Federal de 1988 ao poder executivo federal para demonstrar a sua proatividade legislativa, tem-se a possibilidade de o presidente editar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias, com força de lei, que devem ser submetidas imediatamente ao

Congresso. Nesse sentido, observa-se a importância de se analisar, não apenas as expedições legislativas dos presidentes, mas também a receptividade das MPs pelo Congresso Nacional, a fim de compreender os índices de MPs que se converteram definitivamente em leis ordinárias.

A Tabela 5, a seguir, expõe o total de MPs editadas e as que foram convertidas em leis, por presidente; bem como, as suas respectivas médias mensais.

Tabela 5: MPs editadas e MPs convertidas em lei, com suas respectivas médias mensais.

Presidente	MPs editadas	MPs convertidas em lei	Média mensal de MPs editadas	Média mensal de MPs convertidas em lei
Collor (1990-92)	88	69	2,93	2,30
Itamar (1992-94)	141	120	5,03	4,28
FHC (1995-98)	159	123	3,31	2,56
FHC (1999-02)	206	140	4,29	2,91
Lula (2003-06)	240	217	5,00	4,52
Lula (2007-10)	179	149	3,72	3,10
Dilma (2011-14)	145	108	3,02	2,25
Dilma (2015-16)	62	48	3,64	2,82
Temer (2016-18)	140	80	4,51	2,58
Bolsonaro (2019-20)	156	62	6,50	2,58
TOTAL	1516	1116	4,09	3,01

Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, 2022.

Visualiza-se, na Tabela 5, que, do total de 1.516 medidas provisórias emitidas no período de março de 1990 a dezembro de 2020 e que abordam os mais variados assuntos nas áreas administrativa, econômica, jurídica, orçamentaria, política e social, 1.116 foram convertidas em lei. Ou seja, 73,61% das MPs publicadas, no lapso temporal estudado, se tornaram leis.

Nota-se que o índice mais alto de medidas provisórias transformadas em leis pelo Congresso ocorreu no governo Lula, pois das 240 MPs expedidas entre 2003 e 2006, 217 foram convertidas em leis, ou seja, do total de MPs emitidas 90,41% foram corroboradas pelo Congresso Nacional. No período de 2007 a 2010, Lula emitiu 179 MPs, das quais 149 se tornaram leis, equivalente a 83,24% das MPs publicadas. Em

média, o Presidente Lula emitiu 5,0 e 3,72 MPs por mês no primeiro e segundo mandato, respectivamente, das quais 4,52 e 3,10 foram sancionados em leis ordinárias.

Ora, ante esses dados, é possível vislumbrar um impacto significativo do governo Lula em coordenar sua estrutura interna e em conseguir o apoio do Poder Legislativo. Ademais, considera-se que, conforme discorrido no tópico anterior, o presidente Lula gozou de alta popularidade, alcançando avaliações positivas de 83% nos meses de outubro e novembro de 2010. Resta saber se os resultados da popularidade com base nas taxas de aprovação do presidente interferem na utilização da proatividade do Executivo e na receptividade do Legislativo ao estabelecer conversão de MPs em Leis. Para tanto, o próximo tópico deste trabalho busca fazer essa observação.

O segundo presidente que obteve considerado apoio do congresso para transformar as MPs expedidas em leis foi Itamar Franco, que alcançou o patamar de 85,10% de MPs ratificadas pelas Casas Legislativas, visto que, das 141 MPs editadas em seu governo, 120 foram mantidas em leis. E o terceiro presidente foi Collor, com 78,40% das MPs validadas em leis pelo Legislativo, posto que, do total de 88 MPs, 69 se tornaram leis.

No governo da presidente Dilma, têm-se os percentuais de 74,48% e 77,41%, respectivamente, no primeiro e segundo mandatos, de MPs sancionadas em leis, em outras palavras, das 145 e 62 MPs publicadas nos períodos 2011/2014 e 2015/2016, 108 e 48 foram revalidadas pelo Congresso. Já no governo de Fernando Henrique Cardoso, 77,35% e 67,96% correspondem, no primeiro e segundo mandato, a taxa de MPs transformadas em leis, assim, das 159 e 206 MPs editadas em 1995/1998 e 1999/2002, 123 e 140 foram convertidas em leis.

Os governos Temer (2016/2018) e Bolsonaro (2019/2020) apresentaram os menores índices de MPs mantidas pelo Congresso, já que das 140 apenas 80 MPs foram transformadas em leis (equivalente a 57,14%), no governo Temer; e das 156 apenas 62 MPs foram corroboradas pelo Legislativo (correspondente a 39,74%), nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro.

Dada a visão geral do total de medidas provisórias sancionadas em leis pelas Casas Legislativas, no período estudado – de março de 1990 a dezembro de 2020,

fez-se o recorte de dados já indicado no Capítulo 2 – Percurso metodológico. Ou seja, passou-se a observar as MPs que abordam assuntos referentes à economia e à questões sociais, conforme se observa na Tabela 6, a seguir.

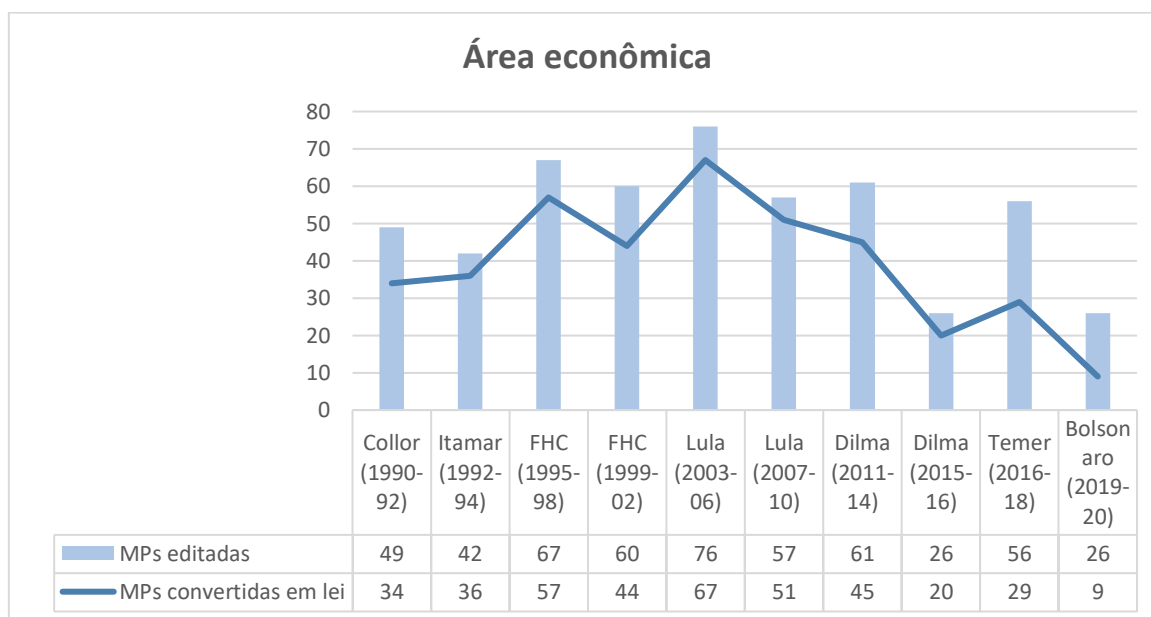
Tabela 6: MPs editadas e convertidas em lei das áreas econômica e social.

Presidente	Área	MPs editadas	MPs convertidas em lei
Collor (1990-92)	Econômica	49	34
	Social	23	19
Itamar (1992-94)	Econômica	42	36
	Social	35	32
FHC (1995-98)	Econômica	67	57
	Social	42	24
FHC (1999-02)	Econômica	60	44
	Social	63	35
Lula (2003-06)	Econômica	76	67
	Social	48	43
Lula (2007-10)	Econômica	57	51
	Social	26	20
Dilma (2011-14)	Econômica	61	45
	Social	17	12
Dilma (2015-16)	Econômica	26	20
	Social	9	8
Temer (2016-18)	Econômica	56	29
	Social	12	10
Bolsonaro (2019-20)	Econômica	26	9
	Social	27	13

Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, 2022.

Ao todo, 520 e 302 medidas provisórias foram emitidas, respectivamente, nas áreas econômica e social, das quais, 392 (75,38%) e 216 (71,52%) foram convertidas em leis. Para melhor visualizar os dados expostos na Tabela 6, os Gráficos 16 e 17 foram elaborados, em que o Gráfico 16 desenhava as MPs editadas e as que foram ratificadas pelo Congresso Nacional que versam sobre assuntos econômicos e o Gráfico 17 traz as que abordam questões sociais.

Gráfico 16: MPs editadas e convertidas em lei que abordam assuntos referentes a economia.



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, 2022.

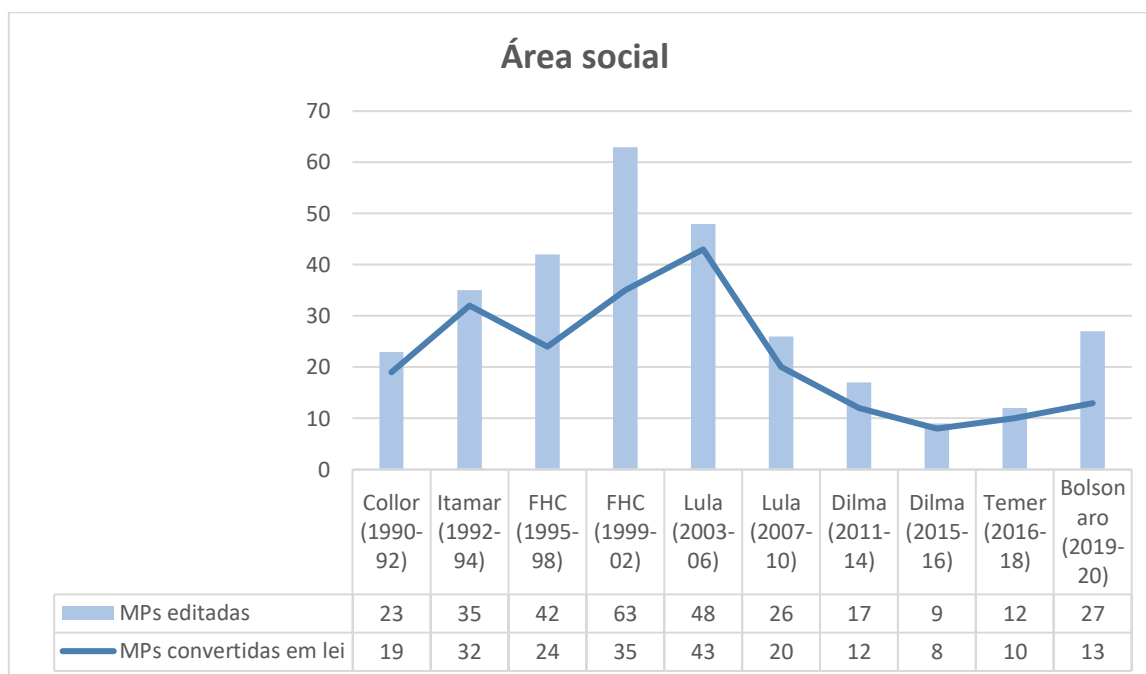
Ao interpretar o Gráfico 16, tem-se que as colunas representam as medidas provisórias editadas por cada presidente e a linha demonstra a quantidade de leis que discorrem sobre economia e que foram originadas de MPs. Percebe-se que os presidentes que mais emitiram atos normativos com força de lei que tratam de matéria econômica foram Lula (2003/2006), Fernando Henrique Cardoso (1995/1994), Dilma (2011/2014), segundo mandato de FHC (1999/2002), segundo mandato de Lula (2007/2010) e Michel Temer (2016-2018), que publicaram, respectivamente, 76, 67, 61, 60, 57 e 56 MPs dessa matéria, das quais, 67, 57, 45, 44, 51 e 29 se tornaram leis após serem pauta de discussão e votação nas Casas Legislativas.

É necessário destacar que apesar do governo Temer ter emitido 56 MPs da área econômica, somente 29, equivalente a 51,78%, foram mantidas pelo Congresso Nacional em forma de lei. Diferentemente, do primeiro mandato do presidente Lula (2003/2006), que 88,15% das MPs enunciadas pelo Executivo foram ratificadas em leis pelo legislativo.

Ademais, os presidentes Collor (1990/1992), Itamar (1992-1994), segundo mandato de Dilma (2015/2016) e os dois primeiros anos do governo Bolsonaro (2019/2020) editaram, correspondentemente, 49, 42, 26 e 26 MPs, das quais, 34, 36,

20 e 9 viraram leis. Desses presidentes, chama atenção os índices do presidente Bolsonaro que do total de 26 medidas provisórias da área econômica apresentadas ao Congresso, apenas 9 (34,61%) foram convertidas em leis.

Gráfico 17: MPs editadas e convertidas em lei que abordam assuntos sociais.



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, 2022.

O Gráfico 17 expõe que, embora Fernando Henrique Cardoso, em seu segundo mandato (1999/2002) tenha sido o governo que mais emitiu medidas provisórias de cunho social (63 MPs), apenas 35 (55,55%) foram convertidas em leis. Em contrapartida, Itamar Franco (1992/1994), Lula (2003/2006) e Dilma (2015-2016) enunciaram 35, 48 e 9 MPs dessa matéria, das quais, 32 (91,42%), 43 (89,58%) e 8 (88,88%) foram corroboradas pelo Legislativo.

Observa-se também que as maiores destoâncias entre o número de MPs expedidas e o número de MPs convertidas em leis ocorreram no governo de Bolsonaro (2019/2020) e nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002), já que somente 48,14%, 57,14% e 55,55% do total de MPs de temas sociais propostas pelo respectivo presidente, no correspondente mandato, se tornaram leis. Ou seja, o Governo Bolsonaro propôs 27 MPs e o governo FHC propôs 42 e 63, das quais, apenas 13, 24 e 35 passaram a ser leis após os tramites no Congresso.

Quanto ao restante do período estudado, tem-se que entre 1990/1992, Collor indicou 23 MPs na área social; de 2007 a 2010, Lula emitiu 26; de 2011 a 2014, Dilma apresentou 17; e de 2016 a 2018, Temer editou 12; das quais, respectivamente, 19, 20, 12 e 10 se tornaram leis.

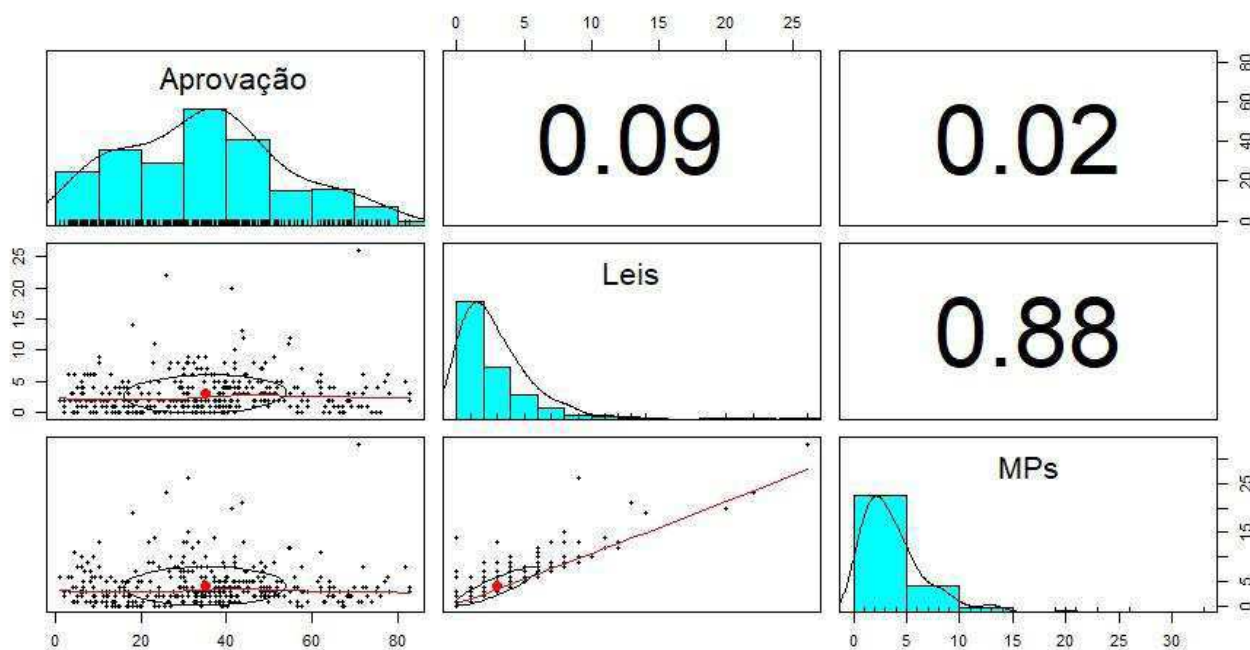
Percebe-se, portanto, que o uso de medidas provisórias por parte do Poder Executivo ocasiona dois efeitos no processo legislativo: altera imediatamente a ordem jurídica e provoca as Casas Legislativas a deliberarem sobre a matéria em determinado prazo.

3.3 POPULARIDADE PRESIDENCIAL, MEDIDAS PROVISÓRIAS E O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Após analisar, individualmente, as taxas de aprovação dos Presidentes do Brasil desde a redemocratização (de março de 1990 a dezembro de 2020), o uso de medidas provisórias e os índices de MPs convertidas em lei pelo Congresso Nacional, tem-se subsídio para verificar se há e qual o grau de correlação entre a popularidade do presidente e a sua proatividade legislativa, a partir da observação do uso de medidas provisórias e suas respectivas conversões em leis pelo Congresso Nacional.

O Gráfico 18, a seguir, expõe o coeficiente de correlação entre as variáveis popularidade do presidente, o total de MPs editada em todo período estudado, independente da área temática. Nesse sentido, tem-se computado as áreas sociais, econômicas, administrativas, orçamentarias, jurídica e política e a variável leis originadas de MPs.

Gráfico 18: Correlação entre a popularidade dos Chefes do Executivo Federal, as MPs editadas e as MPs convertidas em lei



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus.

O Gráfico 18 demonstra que quase não há correlação entre as taxas de aprovação dos presidentes e as outras duas variáveis, pois o coeficiente de correlação entre popularidade do Chefe do Executivo Federal e a edição de medidas provisórias é 0,02, quase 0 (zero); e o coeficiente de correlação entre popularidade e medidas provisórias convertidas em lei é de 0,09. Ora, para a correlação de Pearson, a aproximação do valor a 0 (zero) explica que não existe relação linear entre as variáveis.

Contudo, no Gráfico 18, visualiza-se uma correlação positiva entre as variáveis MPs editadas e MPs convertidas em leis, já que o coeficiente de correlação é 0,88, valor bem próximo do 1, desenhado pela linha inclinada para cima no segundo quadrado da terceira linha do Gráfico 18, que destaca que ambas as variáveis tendem a aumentar em conjunto.

É necessário destacar que a correlação não indica causalidade, de modo que o teste de correlação foi realizado para averiguar o direcionamento entre as variáveis popularidade, edição de MPs pelos Chefes do Executivo Federal e conversão em Leis

pelo Congresso Nacional. Os dados sugerem que os estudos de Figueiredo e Limongi (2001) estão evidentes, pois são fatores endógenos, a relação do presidente com Colégio de Líderes e com a mesa diretora dos Legislativos, que são responsáveis pelo sucesso presidencial, isto é, a relação com partidos. Observa-se, portanto, uma possível fraqueza do argumento que enfatiza que o Congresso pode ser intimidado pela avaliação que a população faz do presidente.

Ademais, apesar de não ser o foco deste estudo, não se pode ser indiferente as coalizões partidárias que foram instituídas no decorrer dos mandatos presidenciais, bem como, ao tamanho das coalizões, o tamanho dos ministérios e a taxa de coalescência¹⁶ (proporcionalidade entre a distribuição partidária das pastas ministeriais e a quantidade de cadeiras dos partidos que compõem a coalizão presidencial (AMORIM NETO, 2000).

Já que, conforme explanado no Capítulo 1 – Articulação entre Arena Eleitoral e Arena Legislativa, diversas pesquisas apontam, a partir da observação de objetos de estudos diferentes, para o entendimento que, no sistema político brasileiro, o presidencialismo de coalizão impacta o processo legislativo, ante o jogo estratégico que existe entre os Poderes Executivo e Legislativo (ABRANCHES, 1988; 2018; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; 2001; 2006; AMORIM NETO, 2000; 2006; 2018; SILVA, entre outros).

Assim, apenas a título elucidativo, a partir de dados extraídos do Atlas do Estado Brasileiro do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹⁷, a Tabela 7,

¹⁶ Para calcular a Taxa de Coalescência, ou seja, a proporcionalidade entre a distribuição partidária das pastas ministeriais e a quantidade de cadeiras dos partidos que compõem a coalizão presidencial, utilizou-se a fórmula proposta por Amorim Neto (2000, p. 485), qual seja: $1 - (\sum_i |C_i - M_i|) / 2$, onde C_i é a fração da quantidade de “cadeiras ocupadas pelo partido i dentro do total de cadeiras controladas pelos partidos que integram o Gabinete quando este foi nomeado” e M_i é a fração de “ministérios recebidos pelo partido i quando o Gabinete foi nomeado”. Ressalte-se que a coalescência pode assumir valores de zero a um, em que valores maiores indicam maior proporcionalidade.

¹⁷ Conforme indicado pelo Atlas do Estado Brasileiro – IPEA, considerou-se o conjunto de ministros das pastas civis como gabinete ministerial, de modo que foram incluídos os ministros extraordinários e os chefes de secretarias com *status* de ministério, contanto que tivesse competências sobre áreas de políticas públicas e foram excluídos, em decorrência de sua natureza apartidária, os antigos ministérios militares (do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e do Estado Maior das Forças Armadas), bem como o Gabinete Militar da Presidência da República e o Gabinete de Segurança Institucional. O IPEA ainda ressaltou, em seu resumo metodológico, que definiu como partidário “todo ministro nomeado em razão dos seus vínculos, formais ou informais, com um partido, grupo ou líder partidário, desde que reconhecido por este como seu representante”; seguindo a mesma lógica, considerou-se “como não partidário ministro que, mesmo filiado a partido, não seja reconhecido por este como seu representante”. E, por fim, o IPEA indicou que a identificação dos partidos e ministros se deu mediante pesquisas em fontes oficiais e jornalistas. Para as nomeações mais antigas, recorreu-se “aos acervos

a seguir, expõe as coalizões partidárias que foram formadas no decorrer do tempo desde o mandato do presidente Collor até o mandato do presidente Bolsonaro (dezembro de 2020), o tamanho das coalizões, a quantidade de ministérios, a quantidade de ministros com vínculos partidários e a taxa de coalescência.

Vale ressaltar que o critério utilizado para se ter a composição da Coalizão Presidencial foi o partido ser selecionado pelo Presidente para comandar alguma pasta ministerial. E, quanto ao tamanho das coalizões, considerou-se coalizões pequenas aquelas formadas com até dois partidos, médias com três a cinco partidos e grandes com seis partidos em diante.

Para melhor compreender a Tabela 7, é necessário saber que o nome das coalizões na segunda coluna foram organizados da seguinte maneira: Nome do Presidente; seguido, nos casos em que o Presidente tenha permanecido no cargo por mais de um mandato, de algarismo romano I ou II, indicando o respectivo mandato; seguido de número cardinal crescente, indicando a sequência em que as coalizões presidenciais foram sendo formadas e, nos casos em que se apresenta uma letra alfabética, deve-se compreender que, apesar da coalizão não ter sido alterada (ou seja, permanecer com os mesmos partidos em sua composição), houve mudança na Taxa de Coalescência, devido a alguma modificação na distribuição partidária das pastas ministeriais, que, conseqüentemente, pode significar variação na quantidade de cadeiras dos partidos que compõem a coalizão presidencial.

Tabela 7: Coalizões partidárias de Governo, quantidade de ministérios e Taxa de Coalescência

Presidente	Coalizão	Partidos da Coalizão de Governo	Tamanho das coalizões	Quantidade de ministérios	Quantidade de Ministros com vínculos partidários	Taxa de coalescência
Fernando Collor	Collor 1	DEM	Pequena	9	2	0,61
Fernando Collor	Collor 2A	DEM, PDS	Pequena	9	3	0,67
Fernando Collor	Collor 2B	DEM, PDS	Pequena	9	2	0,61
Fernando Collor	Collor 3A	DEM, PDS, PRN, PTB	Média	14	7	0,75

Fernando Collor	Collor 3B	DEM, PDS, PRN, PTB	Média	14	8	0,79
Itamar Franco	Itamar 1A	MDB, PSDB, DEM, PSB, PTB	Média	18	14	0,79
Itamar Franco	Itamar 1B	MDB, PSDB, DEM, PSB, PTB	Média	19	12	0,79
Itamar Franco	Itamar 2	MDB, PSDB, DEM, PTB, Progressistas	Média	20	11	0,74
Itamar Franco	Itamar 3	MDB, PSDB, DEM, Progressistas	Média	20	9	0,66
Fernando Henrique	FHC I 1	PSDB, DEM, MDB, PTB	Média	20	13	0,75
Fernando Henrique	FHC I 2A	PSDB, DEM, MDB, PTB, PPB	Média	22	14	0,76
Fernando Henrique	FHC I 2B	PSDB, DEM, MDB, PTB, PPB	Média	22	15	0,74
Fernando Henrique	FHC I 2C	PSDB, DEM, MDB, PTB, PPB	Média	22	15	0,79
Fernando Henrique	FHC II 1A	PSDB, DEM, MDB, PPB	Média	21	15	0,85
Fernando Henrique	FHC II 1B	PSDB, DEM, MDB, PPB	Média	21	12	0,78
Fernando Henrique	FHC II 1C	PSDB, DEM, MDB, PPB	Média	21	13	0,85
Fernando Henrique	FHC II 2	PSDB, PPB, MDB	Média	21	12	0,78
Luiz Inácio Lula da Silva	Lula I 1	PT, PSB, PCdoB, PDT, PV, PPS, PR/PL, PTB	Grande	30	25	0,68
Luiz Inácio Lula da Silva	Lula I 2	PT, MDB, PCdoB, PSB, PR, PTB, PPS, PV	Grande	29	24	0,64
Luiz Inácio Lula da Silva	Lula I 3	PT, MDB, PCdoB, PR, PSB, PTB, PV	Grande	29	24	0,66
Luiz Inácio Lula da Silva	Lula I 4A	PT, MDB, PCdoB, PR/PL, PSB, PTB, Progressistas	Grande	29	24	0,72
Luiz Inácio Lula da Silva	Lula I 4B	PT, MDB, PSB, PCdoB, PR, PTB, Progressistas	Grande	29	24	0,68
Luiz Inácio Lula da Silva	Lula II 1A	PT, MDB, PCdoB, PDT, PR, PSB, PTB, PV, Progressistas	Grande	29	27	0,68

Luiz Inácio Lula da Silva	Lula II 1B	PT, MDB, PCdoB, PDT, PR, PSB, PTB, PV, Progressistas	Grande	30	27	0,68
Luiz Inácio Lula da Silva	Lula II 1C	PT, MDB, PCdoB, PDT, PR, PSB, PTB, PV, Progressistas	Grande	31	27	0,71
Luiz Inácio Lula da Silva	Lula II 2	PT, MDB, PSB, PCdoB, PDT, PR, PV, Progressistas	Grande	31	28	0,72
Luiz Inácio Lula da Silva	Lula II 3	PT, MDB, PSB, PCdoB, PDT, PR, Progressistas	Grande	31	26	0,73
Dilma Rousseff	Dilma I 1A	PT, MDB, PSB, PCdoB, PDT, PR, Progressistas	Grande	32	29	0,69
Dilma Rousseff	Dilma I 1B	PT, MDB, PSB, PCdoB, PDT, PR, Progressistas	Grande	32	29	0,65
Dilma Rousseff	Dilma I 2	PT, MDB, PSB, PCdoB, PDT, PR, Progressistas, Republicanos	Grande	32	28	0,69
Dilma Rousseff	Dilma I 3	PT, MDB, PSB, PCdoB, PDT, PR, PSD, Progressistas, Republicanos	Grande	33	29	0,68
Dilma Rousseff	Dilma I 4	PT, MDB, PCdoB, PDT, PR, PSD, Progressistas, Republicanos	Grande	33	27	0,68
Dilma Rousseff	Dilma II 1	PT, MDB, PCdoB, PSD, PDT, PROS, PTB, PR, Progressistas, Republicanos	Grande	32	27	0,79
Dilma Rousseff	Dilma II 2A	PT, MDB, PCdoB, PSD, PDT, PROS, PTB, PR, Progressistas, Republicanos	Grande	31	27	0,77
Dilma Rousseff	Dilma II 2B	PT, MDB, PCdoB, PSD, PDT, PROS, PTB, PR,	Grande	26	22	0,78

		Progressistas, Republicanos				
Dilma Rousseff	Dilma II 3	PT, PCdoB, PDT, PR, PSD, Progressistas	Grande	25	12	0,74
Michel Temer	Temer 1A	MDB, PSDB, Progressistas, DEM, PPS, PR, PSB, PSD, PTB, Republicanos	Grande	23	20	0,78
Michel Temer	Temer 1B	MDB, PSDB, Progressistas, DEM, PPS, PR, PSB, PSD, PTB, Republicanos	Grande	22	19	0,81
Michel Temer	Temer 2	MDB, Progressistas, DEM, PPS, PR, PSD, PSDB, PTB, Republicanos	Grande	23	17	0,83
Michel Temer	Temer 3	MDB, Progressistas, DEM, PPS, PR, PSD, PTB, Republicanos	Grande	23	16	0,82
Michel Temer	Temer 4	MDB, Progressistas, DEM, PR, PSD, PTB, Republicanos	Grande	24	16	0,80
Michel Temer	Temer 5	MDB, Progressistas, DEM, PR, PSD, Republicanos	Grande	24	15	0,81
Jair Bolsonaro	Bolsonaro 1	PSL	-	18	1	0,52
Jair Bolsonaro	Bolsonaro 2	Sem Partido	-	18	0	-

Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo IPEA, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Superior Tribunal Eleitoral, 2022.

A partir da observação da Tabela 7, é possível perceber que, no decorrer do Governo Collor houve a formação de três coalizões, das quais, as duas primeiras podem ser consideradas pequenas, tendo em vista que eram compostas por até dois partidos e, além disso, existiam apenas 9 ministérios, dos quais menos de 34% tiveram em sua administração ministros com vínculos partidários, a taxa de coalescência nessas duas primeiras coalizões variou entre 0,61 e 0,67. Já a terceira

coalizão do Governo Collor, formada por quadro partidos e, portanto, tida, neste estudo, como sendo de porte médio, apresentou maior taxa de coalescência – 0,75 (quando sete ministros dos, então, catorze ministérios possuíam vínculos partidários) e 0,78 (quando oito dos catorze ministros nomeados tinham vínculo partidários).

No Governo de Itamar Franco também foram configuradas três coalizões, todas consideradas de tamanho médio, por serem concebidas com 5 partidos (Itamar 1A, Itamar 1B e Itamar 2) e 4 (Itamar 3) partidos e a taxa de coalescência variou, com maior taxa no início (0,79) e menor taxa no final (0,66) de seu governo. É relevante destacar o aumento progressivo na quantidade de ministérios e, inversamente, a diminuição no número de ministros com vínculos partidários nomeados para comporem as pastas: na Coalizão Itamar 1A, tinham-se 18 Ministérios, dos quais 14 ministros possuíam vínculo com algum partido da coalizão; na Coalizão Itamar 1B, embora a coalizão não tivesse sido modificada em sua constituição, o número de Ministérios existentes passou a ser 19 e o número de Ministros com vínculos partidários 12; e, em Itamar 2 e Itamar 3, o número de Ministérios aumentou para 20 e o de Ministros com vínculos partidários foram, respectivamente, 11 e 9.

Quanto ao Governo de Fernando Henrique Cardoso, tanto no Primeiro, como no Segundo Mandato foram criadas duas coalizões, todas consideradas de tamanho médio, com variação de 3 a 5 partidos presentes em sua composição. No Primeiro Mandato, a taxa de coalescência no decorrer da Coalizão FHC I 1 foi de 0,75, com 20 ministérios, dos quais 13 possuíam ministros com vínculo partidário; já no período da Coalizão FHC I 2[A, B, C], a quantidade de ministérios passou a ser 22 e, ante a variação na distribuição partidária dos ministérios, a taxa de coalescência variou, com 0,76 (FHC I 2A), 0,74 (FHC I 2B) e 0,79 (FHC I 2C).

No Segundo Mandato de Fernando Henrique Cardoso, a quantidade de ministérios permaneceu estável, 21 em todo o período, com mutações apenas na formação das pastas e na respectiva taxa de coalescência: FHC II 1A – 15 ministros com vínculo partidário e taxa de coalescência 0,85; FHC II 1B – 12 ministros com vínculo partidário e taxa de coalescência 0,78; FHC II 1C – 13 ministros com vínculo partidário e taxa de coalescência 0,85; FHC II 2 – 12 ministros com vínculo partidário e taxa de coalescência 0,78.

A Tabela 7 também expõe que a arquitetura das Coalizões e a quantidade de ministérios se avultaram a partir do Governo Lula, que, em seu Primeiro Mandato,

compôs quadro grandes coligações presidenciais, com 7 e 8 partidos em sua estrutura, e o número de Ministérios saiu de 21 no Governo de Fernando Henrique Cardoso para, inicialmente, 30 (Lula I 1) e, depois, 29 (Lula I 2, Lula I 3, Lula I 4 [A e B]) no Governo Lula. Pode-se também pontuar que a taxa de coalescência apresentou pouca variação: Lula I 1 - 0,68; Lula I 2 - 0,64; Lula I 3 - 0,66; Lula I 4A - 0,72; e Lula I 4B - 0,68.

No Segundo Mandato do Governo Lula, visualiza-se que as Coalizões permaneceram grandes, com 9 (Lula II 1 [A, B e C]), 8 (Lula II 2) e 7 (Lula II 3) partidos em sua composição. E, quanto a quantidade de Ministérios, quantidade de ministros com vínculos partidários e taxa de coalescência, tem-se, respectivamente: 29, 27 e 0,68 - Lula II 1 A; 30, 27 e 0,68 - Lula II 1B; 31, 27 e 0,71 - Lula II 1C; 31, 28 e 0,72 Lula II 2; e 31, 26 e 0,77 Lula II 3.

Continuando as características do Governo Lula, as Coalizões no Governo Dilma permaneceram grandes, no Primeiro Mandado, com 7 (Dilma I 1 [A e B]), 8 (Dilma I 2; Dilma I 4) e 9 (Dilma I 3) partidos; e, apesar do aumento no número dos ministérios (32 no decorrer da primeira e segunda coalizão (Dilma I 1[A e B] e Dilma 2) e 33 no período da terceira e quarta coalizão (Dilma I 3 e Dilma I 4), não houve variação considerável na taxa de coalescência, que apresentou valor mínimo de 0,65 e máximo de 0,69. Já no segundo mandato do Governo Dilma, tem-se a formação de três grandes Coalizões, em que: na primeira, Dilma II 1, tinha-se 10 partidos compondo a coalizão, 32 ministérios, dos quais 27 ministros tinham vinculação partidária e a taxa de coalescência chegou a 0,79; na segunda, Dilma II 2 A e Dilma II 2 B, formada por também 10 partidos, tem-se, respectivamente, 31 e 26 ministérios, 27 e 22 ministros com vínculos com algum partido da coalizão e taxas de coalescência 0,77 e 0,78; e, por fim, a terceira coalizão, antes do *impeachment* da Presidente, observa-se uma coalizão com apenas 6 partidos e 25 ministérios, em que somente 12 ministros possuíam vínculo partidário e a taxa de coalescência de 0,74.

Quanto ao Governo Temer, embora as coalizões tenham permanecido grandes (com mais de seis partidos em sua composição), percebe-se uma tendência a diminuição no número de Ministérios, apesar da taxa de coalescência ficar na faixa de oscilação entre 0,78 (mínima) e 0,83 (máxima), posto que, tinham-se 23, 22, 23, 23, 24 e 24 Ministérios, nos quais 20, 19, 17, 16, 16 e 15 possuíam ministros com vínculo

partidário, no período das respectivas coalizões Temer 1A, Temer 1B, Temer 2, Temer 3, Temer 4 e Temer 5.

Por fim, no início do Governo Bolsonaro observa-se existência de uma coalizão com apenas um partido até novembro de 2019, com taxa de coalescência de 0,53 e dos 18 Ministérios, apenas 1 ministro possuía vínculo partidário. Em dezembro de 2019, o então Presidente, Jair Bolsonaro, ficou sem partido, sem coalizão e nenhum dos seus ministros possuíam vínculo partidário, esse quadro permaneceu até dezembro de 2020, lapso temporal deste estudo dissertativo.

Ademais, é possível visualizar na Tabela 8, a seguir, a média da taxa de coalescência de cada governo e os valores mínimos e máximos que alcançaram no decorrer do respectivo mandato

Tabela 8: Média da Taxa de Coalescência de cada Governo

Presidente	Mínima Taxa de Coalescência	Máxima Taxa de Coalescência	Média da Taxa de Coalescência
Collor (1990-92)	0,61	0,79	0,68
Itamar (1992-94)	0,66	0,79	0,74
FHC (1995-98)	0,74	0,79	0,76
FHC (1999-02)	0,78	0,85	0,81
Lula (2003-06)	0,64	0,72	0,67
Lula (2007-10)	0,68	0,73	0,70
Dilma (2011-14)	0,65	0,69	0,67
Dilma (2015-16)	0,74	0,79	0,77
Temer (2016-18)	0,78	0,83	0,80
Bolsonaro (2019-20)	0,52	-	0,52

Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo IPEA, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Superior Tribunal Eleitoral, 2022.

Observa-se, portanto, em ordem decrescente, que a menor média de Taxa de Coalescência em todo o período estudado nesta pesquisa se deu no Governo Bolsonaro (0,52), tendo em vista que esse Presidente, inicialmente, formou uma pequena coalizão com apenas um partido (do início de seu mandato em janeiro de 2019 até novembro do mesmo ano); posteriormente, de dezembro de 2019 até dezembro de 2020 (mês final da coleta de dados desta dissertação), o presidente permaneceu sem partido e sem coalizão.

Após Bolsonaro, a segunda menor média de Taxa de Coalescência é do primeiro mandato dos Governos Lula (2003-06) e Dilma (2011-14), ambos com média de 0,67; seguidos de Collor (1990-92) com 0,68, segundo mandato de Lula (2007-10) com 0,70, Itamar Franco (1992-94) com 0,74, primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-98) com 0,76, segundo mandato de Dilma (2015-16) com 0,77, Temer (2016-18) com 0,80 e, por fim, com maior taxa de coalescência, o segundo mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-02) com 0,81.

Feita essa explanação e considerando que a variável popularidade, por não ter tido efeito na correlação, se mostrou irrelevante para explicar os resultados da proatividade do Executivo, foi realizada uma regressão linear múltipla para verificar se a edição de MPs, o tamanho dos ministérios de cada governo estudado, a taxa de coalescência e a popularidade do presidente são capazes de prever a aprovação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional, conforme demonstra a Tabela 9.

Tabela 9: Resumo do modelo de Regressão Linear Múltipla

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Resumo do modelo ^e					Durbin-Watson
					Alteração de R quadrado	Alteração F	df1	df2	Sig. Alteração F	
1	,881 ^a	,777	,776	1,457	,777	1288,569	1	370	,000	
2	,893 ^b	,798	,797	1,388	,021	38,551	1	369	,000	
3	,898 ^c	,806	,804	1,363	,008	14,755	1	368	,000	
4	,900 ^d	,810	,807	1,352	,004	7,167	1	367	,008	1,546

a. Preditores: (Constante), MPs

b. Preditores: (Constante), MPs, Tam_Ministérios

c. Preditores: (Constante), MPs, Tam_Ministérios, Taxa_Coalescência

d. Preditores: (Constante), MPs, Tam_Ministérios, Taxa_Coalescência, Popularidade

e. Variável dependente: Leis

Fonte: Elaboração da autora conforme dados do Cebrap, IPEA, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Superior Tribunal Eleitoral, Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus.

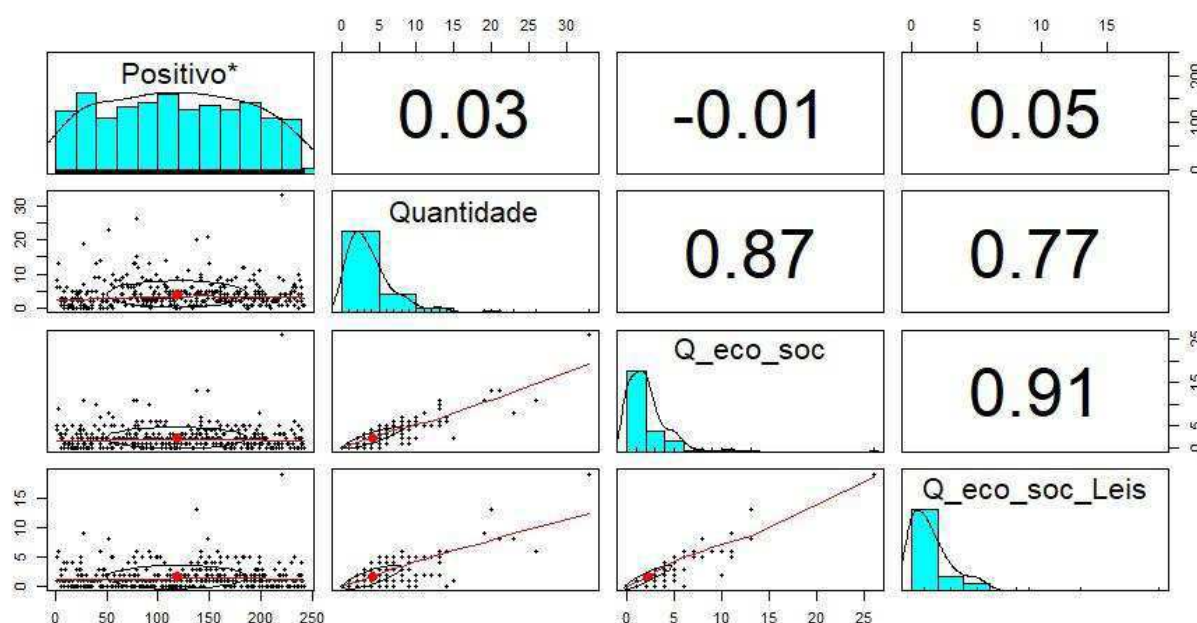
Percebe-se, portanto, que há evidências estatísticas nas variáveis preditoras que nos permitem explicar a variável dependente, visto que o F de significação de alteração apresentou valores menores que 0,05 ($F < 0,05$). É possível observar, no modelo 4, que utilizou as quatro variáveis independentes (MPs, tamanho dos ministérios, taxa de coalescência e popularidade do Presidente), por meio do R ao quadrado, que 81% das conversões em lei de medidas provisórias são explicadas pelas variáveis independentes.

Evidenciou-se que, conforme discutido no Capítulo 2 – Percurso Metodológico, a análise qualitativa do conteúdo de cada medida provisória se tornou um critério para recorte do *corpus* deste estudo, pois permitiu concluir que medidas provisórias das áreas política, jurídica, orçamentária e administrativa não poderiam inferir na taxa de popularidade do presidente. Já que a instituição de feriados, criação de cargos, estruturação de carreiras, alterações em leis, organização da Presidência da República e dos Ministérios ou aberturas de créditos extraordinários, por exemplo, não influenciariam com a opinião pública a respeito do desempenho do Executivo.

Ademais, conforme explanado no Capítulo 1 – Articulação entre Arena Eleitoral e Arena Legislativa desta dissertação, diversas pesquisas indicam que variáveis macroeconômicas ajudam a explicar a aprovação/reprovação presidencial (RENNÓ; SPANAKOS (2006), APABLAZA; JIMÉNEZ (2009), VARTANIAN; VIDEIRA (2011), BELLUCCI; LEWIS-BECK (2011), PINTO (2013), TELLES; SAMPAIO; BAPTISTA (2015), dentre outras).

Assim, no Gráfico 19, analisa-se a correlação entre popularidade presidencial, o número de medidas provisórias editadas e o número de MPs convertidas em lei das áreas econômica e social.

Gráfico 19: Correlação entre a popularidade dos Chefes do Executivo Federal, as MPs editadas e as MPs convertidas em lei das áreas econômica e social.



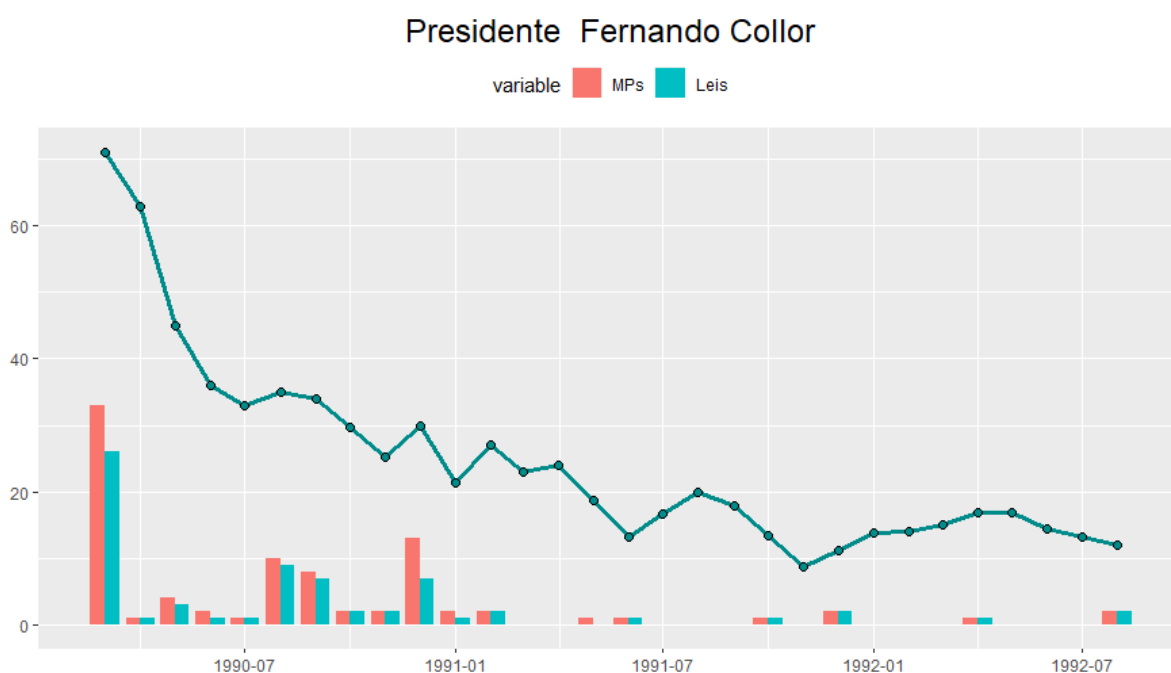
Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus.

Apesar da delimitação do *corpus*, restringindo a análise às medidas provisórias das áreas sociais e econômicas, observa-se que, mesmo assim, quase não existe correlação entre MPs e leis decorrentes de MPs com índice de popularidade do Chefe do Executivo Federal, já que o coeficiente de correlação entre as variáveis dependentes e a variável independente são de -0,01 para a proatividade legislativa do presidente (MP) e de 0,05 para o apoio do congresso (MP convertida em lei).

No Gráfico 19, é possível verificar a correlação positiva entre as variáveis dependentes no valor de 0,91. Ou seja, existe uma relação positiva moderada grande entre a publicação de medidas provisórias de cunho social e econômico e a conversão de tais medidas em leis. Ao observar o quarto quadrado da terceira linha, constata-se que os pontos estão próximos a linha vermelha que está inclinada para cima, conclui-se, portanto, que há uma forte relação linear positiva entre as variáveis e à medida que uma variável aumenta, a outra variável também tende a aumentar.

Nos Gráficos 20 a 26 expõem a popularidade do Presidente, é representada pela linha, as MPs editadas (colunas em cor salmão) e as MPs convertidas em leis (colunas em cor azul).

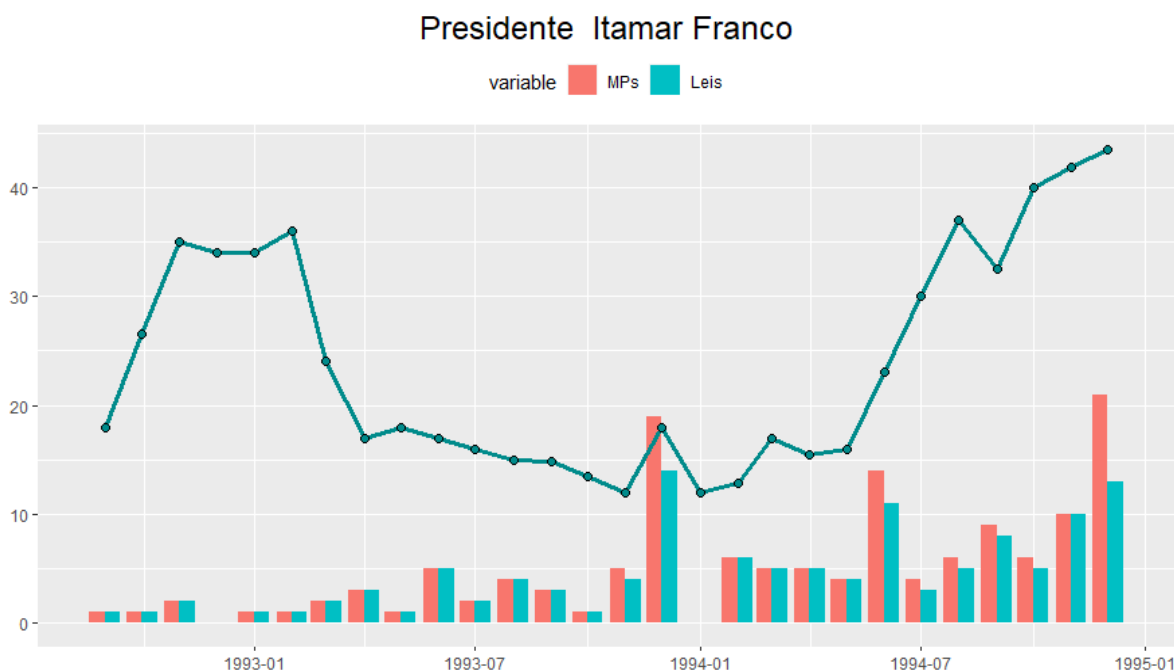
Gráfico 20: Popularidade, MPs editadas e MPs convertidas em lei – Collor



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus.

O Gráfico 20 demonstra que a tendência do Governo Collor foi editar mais medidas provisórias quando gozava de maior apoio popular e seguindo a mesma tendência o Congresso converteu mais MPs em lei no mesmo período.

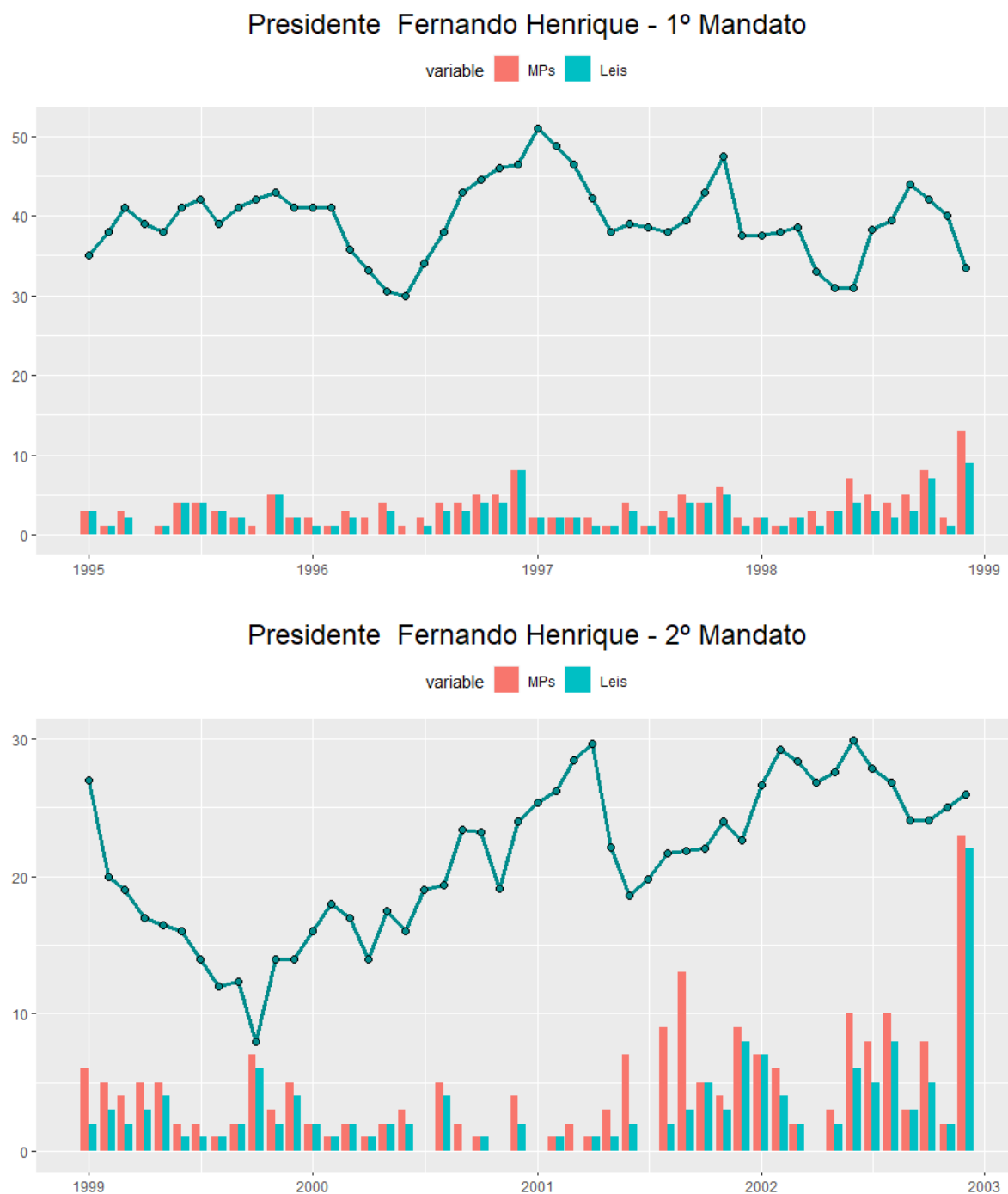
Gráfico 21: Popularidade, MPs editadas e MPs convertidas em lei – Itamar Franco



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus.

O Gráfico 21 demonstra que o Governo Itamar Franco não apresentou um único padrão, posto que no início do governo, o presidente gozava de alta popularidade e editou poucas MPs, em seguida, houve uma queda na popularidade e o nível de publicação de MPs se manteve baixo, de janeiro de 1994 até o final do mandato em dezembro do mesmo ano, a tendência das três variáveis tenderam a aumentar.

Gráfico 22: Popularidade, MPs editadas e MPs convertidas em lei – FHC

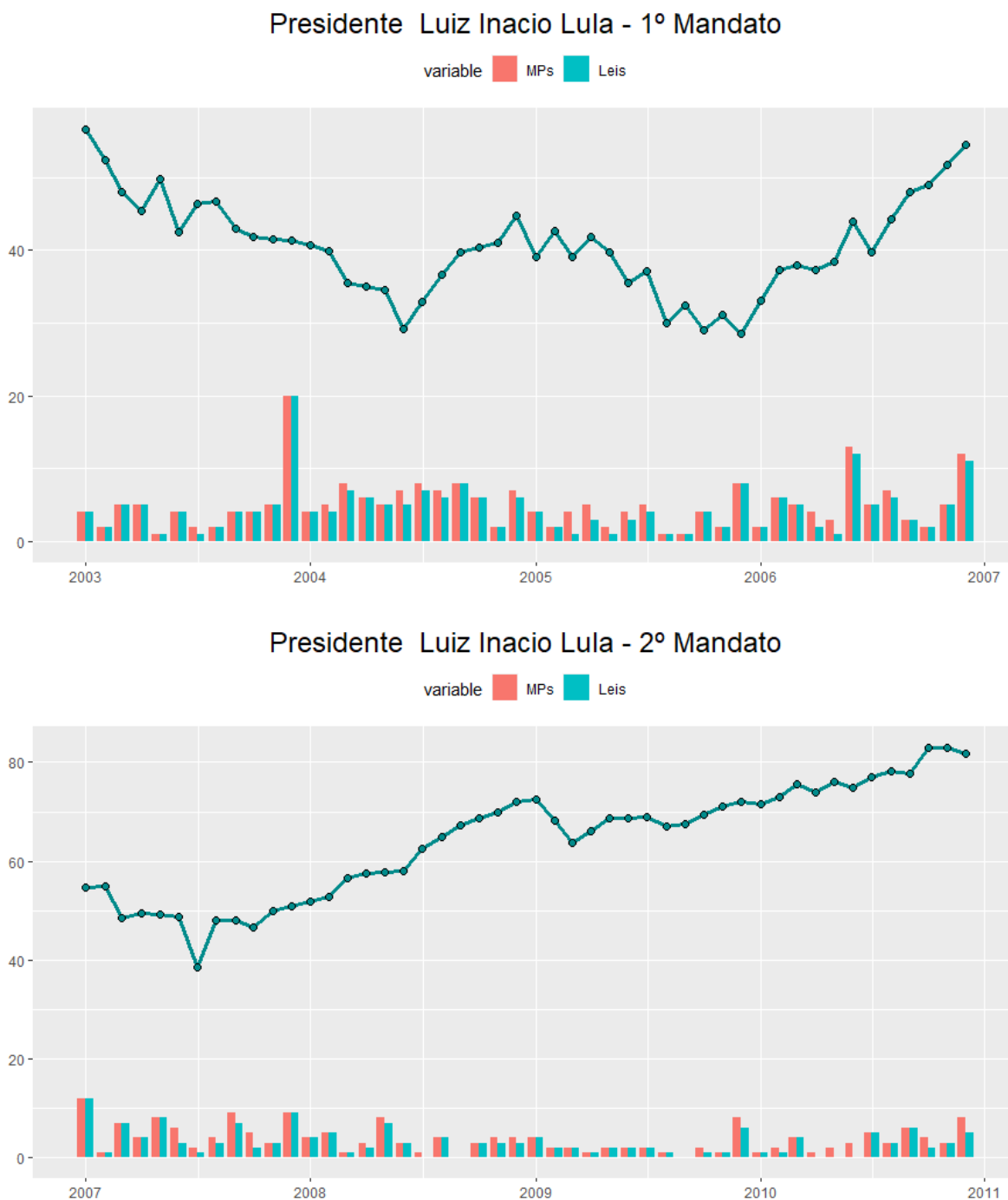


Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus.

O Gráfico 22, que expõe o primeiro e segundo Mandato do Governo FHC, demonstra que o presidente editou mais MPs, predominantemente, quando tinha maior popularidade e o congresso, por sua vez, seguiu a mesma tendência de converter as MPs em leis; muito embora, em meados de 2001, FHC teve uma queda

na popularidade, publicou muitas medidas provisórias e o congresso pouco converteu em leis tais MPs.

Gráfico 23: Popularidade, MPs editadas e MPs convertidas em lei – Lula



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus.

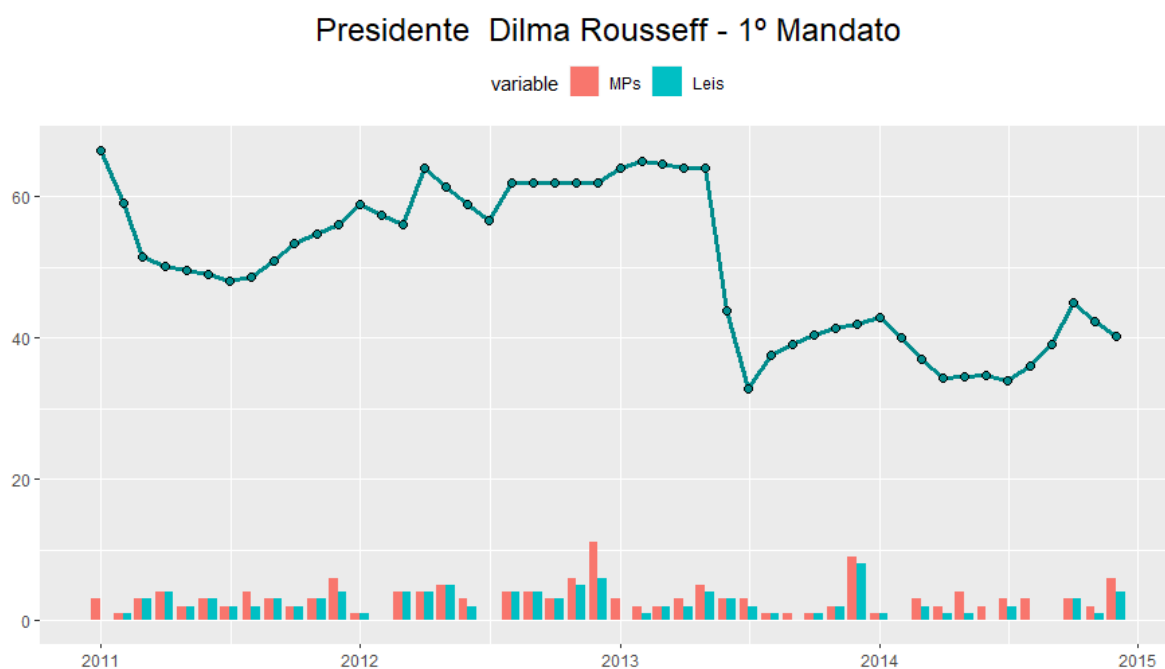
O Gráfico 23 expõe que o Presidente Lula, de modo geral, tanto no primeiro como no segundo mandato, permaneceu com alta popularidade e o nível de MPs

emitidas e mantidas pelo Congresso permaneceram estáveis e baixos. Tal fato pode ser explicado pelo apoio parlamentar que o Presidente Lula tinha diante das coalizões partidárias. Nesse sentido, os achados de Figueiredo e Limongi (2001) demonstram que existe certa disciplina partidária nos resultados das votações nominais, especialmente, em relação aos interesses da coalizão do governo.

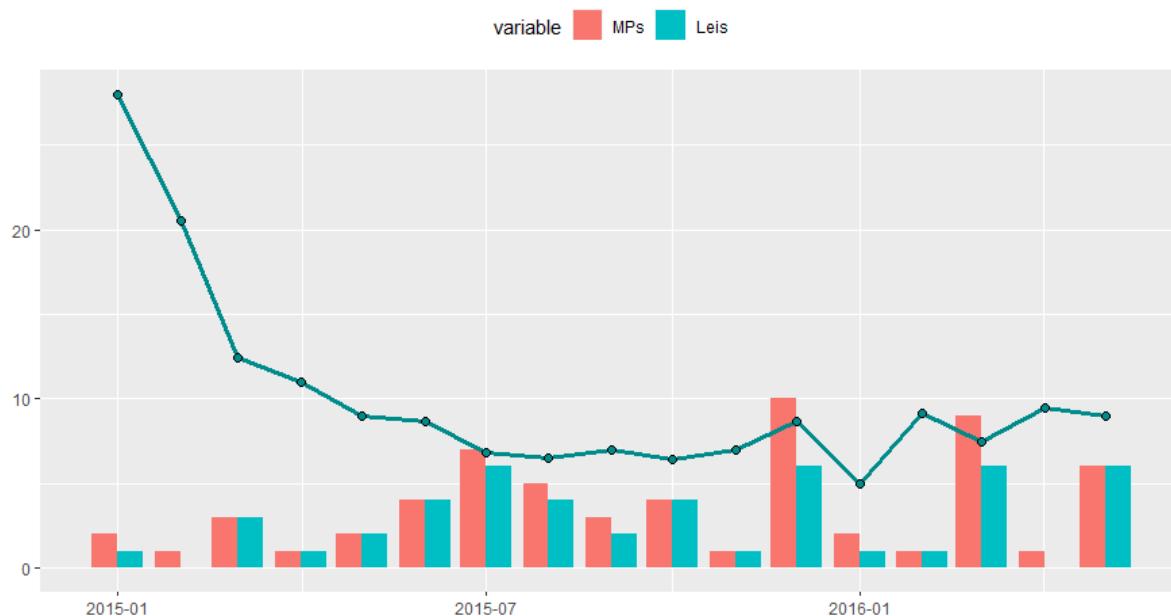
Assim, Amorim Neto (2006) explica que o presidencialismo de coalizão está ligado às articulações presidenciais para com o Congresso e às votações legislativas em favor das políticas governamentais tendem a ser positivos de acordo com a força da coalizão. Ante a tal fato, Figueiredo (2004) indica que presidentes com alto apoio parlamentar tendem a diminuir o uso de poderes institucionais usados unilateralmente, a exemplo das MPs.

Ademais, a alta popularidade do Governo Lula contribui para aumentar os custos políticos e de oportunidade de reversão de seus efeitos, em caso de rejeição pelo Congresso, já que a MP tem caráter imediato, entrando em vigência imediatamente após sua edição (ABRANCHES, 2018).

Gráfico 24: Popularidade, MPs editadas e MPs convertidas em lei – Dilma



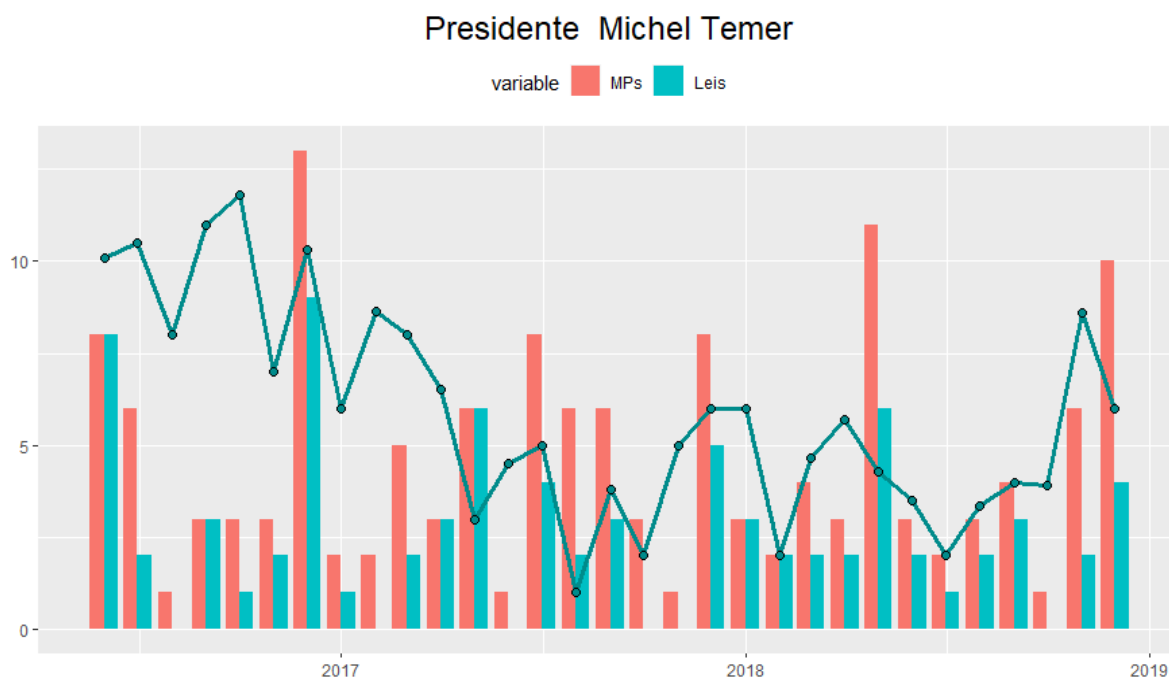
Presidente Dilma Rousseff - 2º Mandato



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus.

O Gráfico 24 demonstra que no primeiro mandato a Presidente Dilma desfrutou de alta popularidade e editou poucas MPs, que, em sua maioria, foram mantidas pelo Legislativo. Enquanto que no segundo mandato, a Presidente teve uma baixa popularidade e editou mais MPs, que também, em sua maioria, foram mantidas pelo Congresso. Desse modo, visualiza-se que, apesar de tanto a popularidade da Presidente Dilma, como o apoio parlamentar (diminuição dos partidos na coalizão) terem diminuído, a maioria das MPs propostas foram mantidas em Lei pelo Congresso.

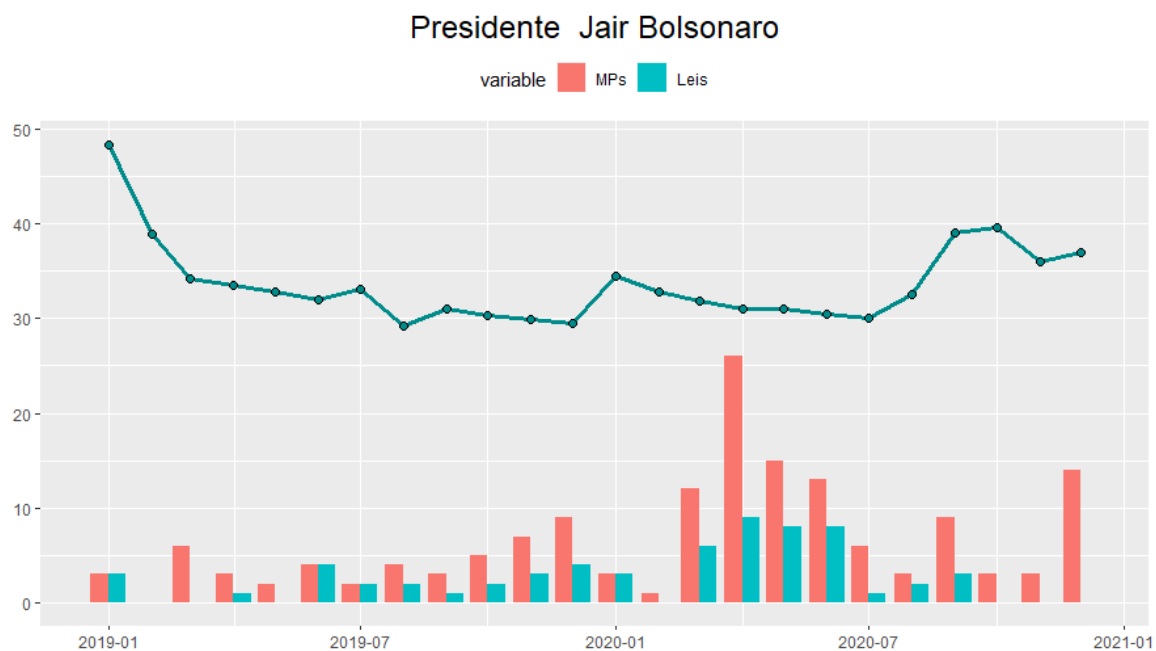
Gráfico 25: Popularidade, MPs editadas e MPs convertidas em lei – Temer



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus.

O Governo Temer, advindo do afastamento e *impeachment* da Presidente Dilma, não desfrutou de grande apreço popular e o seu Governo, evidenciado pelo Gráfico 25, foi de baixa popularidade e alta edição e conversão em leis de MPs. Corroborando com os estudos de Figueiredo (2004), que indicam que quando menor o apoio partidário, mais se utiliza poderes institucionais.

Gráfico 26: Popularidade, MPs editadas e MPs convertidas em lei – Bolsonaro



Fonte: Elaboração da autora conforme dados disponibilizados pelo CEBRAP, Datafolha, Ibope, Ipsos, Poderdata e Sensus.

Por fim, o Governo Bolsonaro, Gráfico 26, seguiu à tendência de queda na popularidade e de janeiro de 2019 a janeiro de 2020 poucas edições de MPs e de abril de 2020 a dezembro de 2020 muitas MPs. E de modo geral, o comportamento do Congresso foi de converter poucas MPs em lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões sobre a popularidade do presidente, proatividade legislativa do Poder Executivo Federal e articulação na arena legislativa, permitiram cumprir os objetivos mencionados na introdução e responder à questão de pesquisa: *em que medida a popularidade do presidente afeta a edição de medidas provisórias e a sua respectiva conversão em lei pelo Congresso Nacional?*

No Governo Collor constatou-se que 86,4% das MPs proferidas pelo Presidente foram expedidas em 1990, 10,2% em 1991 e 3,4% em 1992, equivalendo ao total de 88 Medidas Provisórias, das quais 69 (78,40%) foram convertidas em leis pelo Congresso Nacional. Ademais, os dados analisados no decorrer da pesquisa demonstraram que Collor vivenciou o “período de lua-de-mel”, já que, no início de seu mandato, explicitamente nos três primeiros meses de seu governo, o Presidente pôde contar com expressivo apreço popular, embora já espelhasse o contínuo declínio de popularidade até ser afastado do cargo em agosto de 1992, mantendo a média de aprovação em 24,46%.

Já no Governo Itamar Franco, em seus 28 meses de governo foram emitidas 141 Medidas Provisórias, das quais 120 (85,10%) foram ratificadas pelas Casas Legislativas. Do total de MPs, 2,84% foram editadas no ano de 1992, 33,33% em 1993 e 63,83% em 1994. Quanto a sua popularidade, o Presidente Itamar Franco teve baixa popularidade e avaliações negativas em quase todo o período que governou, possivelmente por lhe faltar uma base parlamentar estável e por não ter contado com a legitimidade associada à eleição pelo voto direto. Apenas nos seis últimos meses de mandato, obteve melhor apreço populacional, provavelmente, em decorrência da implementação da Política de estabilização monetária, estabelecida pelo Plano Real em julho de 1994, que se revelou exitoso no combate à inflação. Portanto, a média do apoio popular de Itamar Franco girou em torno de 23,93%.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso, 159 Medidas Provisórias foram emitidas no primeiro mandato (1995-1998), das quais 18,2% foram publicadas em 1995; 25,8% em 1996; 21,4% em 1997; e 34,6% em 1998. E 206 MPs foram expedidas no segundo mandato (1999-2002), em que, 22,8%, 11,1%, 26,2% e 39,9% correspondem, respectivamente, aos anos de 1999, 2000, 2001 e 2002. Das 159 e

206 de MPs editadas em 1995-1998 e 1999-2002, 123 e 140 foram convertidas em leis, equivalendo a 77,35% e 67,96%, respectivamente.

Além disso, pode-se constatar que no primeiro mandato, a opinião pública do governo de FHC foi predominantemente positiva, mantendo-se na média de 39,96%, podendo ser atribuída “ao sucesso do Plano Real (iniciado pelo Presidente FHC quando ainda era Ministro da Fazenda no Governo Itamar Franco), cujo principal feito consolidou uma política monetária estável que assegurou o controle da inflação. Por sua vez, no segundo mandato, sua popularidade se mostrou instável e precária, pois a predominância avaliativa foi negativa, com média de aprovação na opinião pública em torno de 22,23%, nível inferior ao instante mais delicado vivenciado em seu primeiro mandato, possivelmente justificado pelo fato do Brasil, no início de 1999, ter sido atingido pela crise econômica internacional que resultou na supervalorização do dólar em detrimento do real, acendendo o alerta e o temor do retorno da inflação.

No Governo Lula, tem-se o índice mais alto de medidas provisórias transformadas em leis pelo Congresso, pois das 240 MPs expedidas entre 2003 e 2006 (primeiro mandato), 217 se converteram em leis, ou seja, do total de MPs emitidas 90,41% foram corroboradas pelo Congresso Nacional. No período de 2007 a 2010 (segundo mandato), Lula emitiu 179 MPs, das quais 149 se tornaram leis, equivalente a 83,24% das MPs publicadas. Em média, o Presidente Lula enunciou 5,0 e 3,72 decretos por mês no primeiro e segundo mandato, respectivamente, dos quais 4,52 e 3,10 foram sancionados em leis ordinárias. Em porcentagens, das 240 medidas provisórias publicadas no primeiro mandato, 24,1%, 30,5%, 17,5% e 27,9% correspondem as MPs expedidas, respectivamente, nos anos 2003, 2004, 2005 e 2006. E das 179 MPs editadas no segundo mandato, 39,1%, 22,4%, 15,0% e 23,5% correspondem, respectivamente, aos anos 2007, 2008, 2009 e 2010.

Quanto a opinião pública a respeito do Presidente Lula, os dados demonstraram sua alta popularidade, posto que, prevalentemente, a avaliação do governo foi positiva, com média de, aproximadamente, 40,55% e 64,10% nas frequentes pesquisas de opinião pública respectivamente a cada mandato. Evidenciou-se que, o Presidente Lula alcançou avaliações positivas de 83% nos meses de outubro e novembro de 2010. A alta popularidade do Presidente Lula foi designada a três motivos: “(a) relativa estabilidade econômica, (b) presença de uma grande base de apoio do Congresso Nacional, que permitia a aprovação de políticas de interesse do

Poder Executivo, (c) sucesso de políticas de transferência de renda” (PINTO, 2013, p. 51).

No Governo Dilma, têm-se os percentuais de 74,48% e 77,41%, respectivamente, no primeiro e segundo mandatos, de MPs convertidas em leis, em outras palavras, das 145 e 62 MPs publicadas nos períodos 2011-2014 e 2015-maio/2016, 108 e 48 foram revalidadas pelo Congresso. Das 145 MPs expedidas no primeiro mandato da presidente Dilma, 24,9%, 31%, 24,1% e 20% correspondem, respectivamente, as medidas provisórias editadas em 2011, 2012, 2013 e 2014. E das 62 MPs enunciadas no segundo mandato, 69,4% e 30,6% representam as medidas provisórias que publicadas, respectivamente, em 2015 e entre janeiro-maio de 2016.

Quanto a opinião pública a respeito da Presidente Dilma Rousseff, observa-se sua alta popularidade no seu primeiro mandato (2011-2014), com média de aprovação popular de 50,42% e uma descida vertiginosa de popularidade para a média de 10,12% de aprovação no período que esteve no cargo em seu segundo mandato, de janeiro de 2015 à maio de 2016, quando sofreu o impeachment e Michel Temer assumiu interinamente a presidência e, em seguida, titularmente até o término do mandato em 2018.

No Governo Temer (2016-2018), das 140 MPs editadas, apenas 80 MPs foram transformadas em leis pelo Congresso (equivalente a 57,14%). Das 140 MPs, 26,3 entre junho-dezembro de 2016, 36,5% em 2017 e 37,2% ocorreram em 2018. Evidencie-se que o presidente Michel Temer contou com baixíssima popularidade em todo o seu governo com média de aprovação em torno de 5,87%. Essa média pode ser atribuída, possivelmente, a recessão econômica, alta taxa de desemprego, baixo poder de compra e crescimento da inflação, além de questionamentos sobre a legitimidade do seu governo.

No Governo Bolsonaro, tem-se o menor índice de MPs mantidas pelo Congresso, já que das 156 MPs emitidas apenas 62 MPs foram corroboradas pelo Legislativo (correspondendo a 39,74%), nos dois primeiros anos do governo. Dessas 156 MPs, 30,7%, foram publicadas em 2019 e 69,3% em 2020. Quanto a opinião pública do Presidente Bolsonaro, constatou-se uma oscilação na avaliação popular, com média de aprovação em torno de 33,67%.

Ademais, constatou-se que, ante a quase inexistência de correlação entre a variável independente – popularidade do presidente – e as variáveis dependentes –

proatividade legislativa do presidente (analisada a partir do número de medidas provisórias editadas) e apoio do Congresso Nacional (medido por meio do número de leis decorrentes de MPs) –, a popularidade quase não afeta a edição de MPs e a sua respectiva conversão em lei. Esse resultado se confirmou ainda ao se observar tão somente MPs de cunho social e econômico.

É necessário destacar que a correlação não indica causalidade, de modo que o teste de correlação foi realizado para averiguar o direcionamento entre as variáveis popularidade, edição de MPs pelos Chefes do Executivo Federal e conversão em Leis pelo Congresso Nacional. Os dados sugerem que os estudos de Figueiredo e Limongi (2001) estão evidentes, pois são fatores endógenos, a relação do presidente com Colégio de Líderes e com a mesa diretora dos Legislativos, que são responsáveis pelo sucesso presidencial, isto é, a relação com partidos. Observa-se, portanto, uma possível fraqueza do argumento que enfatiza que o Congresso pode ser influenciado pela avaliação que a população faz do presidente.

Os achados da pesquisa corroboram com o que grande parte da literatura em ciência política afirma: o sucesso dos presidentes brasileiros no que concerne a agenda legislativa é explicado por fatores endógenos inerente a forma de organização do processo decisório e das facilidades de articulação com base parlamentar. A arena eleitoral não tem importância para o processo de tomada de decisões.

Ressalte-se que, embora os parlamentares não sejam pressionados pela opinião que a população tem sobre o presidente para converter em leis Medidas Provisórias, pode-se afirmar que, em razão da MP ter força imediata de lei e, por isso, gerar fatos consumados, existe um aumento no custo dos parlamentares para rejeitá-la ou mesmo alterá-la. E, ainda que esse custo não seja significativo, deve-se levar em consideração a relevância do Congresso no processo decisório, já que o rito de tramitação de uma MP determina estreito prazo de deliberação e exclui as comissões parlamentares técnicas. Além disso, deve-se destacar que o comportamento dinâmico da opinião pública quanto ao desempenho do Chefe do Poder Executivo Federal, que se altera sensivelmente a cada quatro anos, no início de mandato, mesmo que o Presidente em questão tenha se reelegido.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31, 5-34.
- ABRANCHES, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras.
- ALMEIDA, A. dos S. (2018). Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. *Tese*. Rio de Janeiro: UERJ.
- AMES, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. (V. Pereira, Trad.) Rio de Janeiro: FGV.
- AMORIM NETO, O. (2000) Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. vol.43, nº.3, Rio de Janeiro, p.479-519.
- AMORIM NETO, O. (2006). *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV.
- AMORIM NETO, O. (2018). Cabinets and Coalitional Presidentialism. In: AMES, B. (Org.). *Handbook of Brazilian Politics*. New York: Routledge, p. 293-312.
- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. (2001). A conexão presidencial: facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. *Dados- Revista de Ciências Sociais*. v. 44, nº 2, Rio de Janeiro.
- APABLAZA, C.; JIMÉNEZ, F. (2009). Factores explicativos de la aprobación presidencial. *Serie Informe Sociedad y Política LyD*.(n. 114), p. 1-12. Acesso em jan. de 2022
- BATISTA JÚNIOR, P. N. (1996). O plano real à luz da experiência mexicana e argentina. *Estudos Avançados*. 10 (28).
- BATISTA, M. (2013). O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*. Campinas, vol. 19, n. 02, p. 449-473
- BELLUCCI, P.; LEWIS-BECK, M. S. (2011). A stable popularity function? Cross-national analysis. *European Journal of Political Research*., 50(n. 2), 190-211.
- BRASIL. *CF 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Quadro de prazos de tramitação de Medidas Provisórias*. 2022.
- BUENO, F.T.C., SOUTO, E.P., and MATTA, G.C. Notas sobre a trajetória da Covid-19 no Brasil. In: MATTA, G.C., REGO, S., SOUTO, E.P., and SEGATA, J., eds. *Os*

impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19; Editora FIOCRUZ, 2021, pp. 27-39. Informação para ação na Covid-19 series.

CAREY, J. M. & SHUGART, M. S. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

CHRISTENSON, D. P.; KREPS, S. E.; KRINER, D. L. (2020). Contemporary Presidency: Going Public in an Era of Social Media: Tweets, Corrections, and Public Opinion. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 0, No. 0, 1-15.

DAHL, R. A. (2001). *Sobre a democracia*. (B. Sidou, Trad.) Brasília: Universidade de Brasília.

DAHL, R. A. (2005). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Universidade de São Paulo.

DALTON, R. J. (2000). Citizen Attitudes and political behavior. *Comparative Political Studies*. vol. 33 n. 6/7, 912-940.

DANTAS, F. A. (2019). *"Dilma Rousseff, uma mulher fora do lugar": as narrativas da mídia sobre a primeira Presidenta do Brasil*. Salvador: UFBA.

DINIZ, Simone. (2005). Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. v. 48, n.1, Rio de Janeiro. pp. 333 a 369.

DOWNS, A. (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Universidade de São Paulo.

ELSTER, J. (1994). *Peças e engrenagens das Ciências Sociais*. (A. Trânsito, Trad.) Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

FIGUEIREDO, A. M. C. (2004). Resenha de estudos sobre o Executivo. *Revista do Serviço Público*. Ano 55. n.1 e 2.

FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional* (2 ed.). Rio de Janeiro: FGV.

FIGUEIREDO, Argelina e Limongi, Fernando. (1995). Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 38(3).

FIGUEIREDO, Argelina e Limongi, Fernando. (1997). O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos*. n.47.

FIGUEIREDO, Argelina e Limongi, Fernando. (2006) Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, pp 737 a 776.

JACOBSEN, H. L. (2016). Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo: as Medidas Provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003-2014). 164. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas.

JONES, C. O. (2005). *The Presidency in a separated system*. (s. edition, Ed.) Washington: Brookings Institution Press.

KERNELL, Samuel. (1997). *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington, DC: CQ Press

LASSANCE, A. (2015). Governança presidencial e desenvolvimento: o poder dos presidentes. Em J. P. PEIXOTO, *Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento*. Brasília: Senado Federal.

LIJPHART, A. (2019). *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MAINWARING, S. (1993). Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*. 26(2). 198-228.

MAINWARING, S.; PÉREZ-LIÑÁN, A. (1998). Disciplina partidária: o caso da Constituinte. *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, p.107-136.

NANNESTAD, P., & PALDAM, M. (1994). The VP-function: a survey of the literature on vote and popularity functions after 25 years. *Public Choice*., 79(n. 3-4), 213-245.

NEUSTADT, R. E. (1990). *Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: The free press.

O'DONNELL, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*., 27-54.

OLIVEIRA, I. A. de; SILVA, R. B. da. (2019). O impedimento de Dilma Rousseff e as suas consequências para as atitudes políticas dos brasileiros. *5º Simpósio da Faculdade de Ciências Sociais*. Goiânia: UFG.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2000). Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*., 15, 45-67.

Pereira, C.; Power, T.; Rennó, L. (2005). Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: "Quem manda?" *Revista Opinião Pública*, 2(11), 401-421

PERES, P., & BEZERRA, G. (2020). Presidencialismo, governabilidade e oposições parlamentares: uma análise crítica da literatura comparada. *CRH*, 33, 1-22.

PINTO, A. J. (2013). Os enigmas da popularidade presidencial no Brasil: economia ou política? *Dissertação*. Brasília: Universidade de Brasília.

RENNÓ, L., & SPANAKOS, A. P. (2006). Fundamentos da economia, mercado financeiro e intenção de voto: as eleições presidenciais brasileiras de 1994, 1998 e 2002. *Dados.*, 49, 11-40.

SARTORI, Giovanni. (1997). *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*.

SILVA, G. N. (2020). *Democracia e Legitimidade política: análise da crise democrática do atual governo brasileiro*. São Paulo.

SILVA, T. L. C. R. (2019). Admissibilidade de denúncias contra Presidentes da República no Brasil: Como julgam os Deputados Federais? *Dissertação*. Campina Grande: UFCG.

SOARES, K. C. C. (2010). Por que os atores mudaram as regras do jogo? A Emenda da reeleição e os efeitos na condução do poder presidencial na arena legislativa. *Tese*. Recife: UFPE.

TELLES, H., SAMPAIO, T., & BAPTISTA, E. (2015). Os limites da agenda-setting na popularidade do presidente: consumo de notícias e escolaridade na avaliação do governo Dilma Rousseff (2013). *Debates*, 9, 119-142.

VARTANIAN, P. R., & VIDEIRA, R. A. (2011). Determinantes macroeconômicos da popularidade do presidente da república: uma análise sob a óptica dos ciclos políticos eleitorais (2003-2010). *Revista de Economia Mackenzie*, 9, 39-64.