UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

Marlisson Junio Ferreira Santos

Uso de decretos presidenciais por Bolsonaro em resposta à pandemia da COVID-19 no período de 18 de março de 2020 a 31 de maio de 2021

Belo Horizonte
2021

Marlisson Junio Ferreira Santos

Uso de decretos presidenciais por Bolsonaro em resposta à pandemia da COVID-19 no período de 18 de março de 2020 a 31 de maio de 2021

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.ª Magna Maria Inácio

Belo Horizonte

2021

FICHA DE APROVAÇÃO

Marlisson Junio Ferreira Santos

Uso de decretos presidenciais por Bolsonaro em resposta à pandemia da COVID-19 no período de 18 de março de 2020 a 31 de maio de 2021

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais – Bacharelado em Gestão Pública, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública, pela seguinte banca examinadora:

_____

Prof.ª Magna Maria Inácio
Departamento de Ciência Política/UFMG (Orientadora)

_____

Aglaé Isadora Tumelero (examinadora externa)

Belo Horizonte, 09 de setembro de 2021

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a todos que foram acometidos pelo novo coronavírus e que graças a Deus conseguiram se recuperar e a todos que perderam suas vidas de forma trágica pela COVID-19 e seus familiares pelas perdas irreparáveis. E aos amantes da ciência e a todos os graduandos, em particular, que se empenharam a trilhar os caminhos do conhecimento e do esforço contínuo em busca de melhor qualidade de vida para si e para seus familiares e para construção de uma sociedade mais justa e solidária em que todos os sonhos sejam possíveis sem discriminação, injustiça ou preconceitos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que participaram direta ou indiretamente na minha formação educacional, profissional e pessoal, sem a qual minhas realizações não seriam possíveis. Sem dúvida, fomos pegos de surpresa com a triste notícia da pandemia do novo coronavírus, fomos obrigados a nos recolher em nossos lares, aprender ou reaprender a conviver com os parentes mais próximos por longos períodos de tempo. Aprender a estudar à distância, sem contato pessoal com professores e colegas que tanto nos ajudam neste processo de aprendizagem profissional e de formação cidadã. No entanto, foi necessário este afastamento para que o retorno, quando viesse, fosse seguro para todos. Portanto, se trata de um tema delicado, muitos perderam suas vidas acometidas pelo vírus da COVID-19, mas como graduando do curso de Gestão Pública e amante do saber, se faz necessário conhecer a atuação dos representantes do povo, conhecer como se deram suas medidas, impactos e além disso, contribuir com a discussão: como o Estado brasileiro na pessoa do Presidente da República agiu em combate a pandemia da COVID-19.

Portanto, é com base neste panorama que agradeço a todos, especialmente a minha professora orientadora Magna Inácio, pelo incentivo, mesmo diante de diversos percalços, como por exemplo diante do grave estado de saúde de minha esposa acometida também pela COVID-19.

Por fim, agradeço grandemente aos meus colegas de graduação que sempre estiveram ao meu lado, não deixando com que eu desistisse desta graduação e deste trabalho de conclusão de curso, não cito os nomes porque não caberia todos os nomes aqui. Agradeço, finalmente, à minha querida esposa que com seu amor e carinho me fez acreditar que tudo é possível, desde que seja feito com dedicação e esforço.

“Ser um empreendedor é executar os sonhos, mesmo que haja riscos. É enfrentar os problemas, mesmo não tendo forças. É caminhar por lugares desconhecidos, mesmo sem bússola. É tomar atitudes que ninguém tomou. É ter consciência de que quem vence sem obstáculos triunfa sem glória. É não esperar uma herança, mas construir uma história…” Augusto Cury em seu livro: Dez leis para ser feliz.

RESUMO

Este artigo analisa como a articulação entre o presidente Jair Bolsonaro e o Congresso Nacional afeta o gerenciamento da crise da COVID-19. Este artigo é um estudo exploratório e descritivo sobre o uso de decretos presidenciais no combate à pandemia da COVID-19. Serão analisados os decretos regulamentares e decretos administrativos emitidos no período de 18 de março de 2020 a 31 de maio de 2021. Com o intuito de se compreender a atuação do presidente, será realizado um levantamento do histórico da pandemia da COVID-19 no Brasil e no mundo e serão discutidos conceitos como unilateralismo, presidencialismo de coalizão e relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Os dados foram retirados do site do Planalto utilizando palavras chaves como, “coronavírus”, “pandemia” e “COVID-19”. Os decretos regulamentares e administrativos serão analisados/classificados de acordo com a temática econômica, de gestão, de crédito extraordinário, por exemplo; e por ministérios afetados, isto é, ministérios coautores. Essa classificação se deu com base na ementa dos decretos selecionados. Será também analisada a base constitucional, seja artigo 84 inciso IV da CRFB/1988 (regulamentar) ou artigo 84 inciso VI da CRFB/1988 (administrativo); além da iniciativa da lei (Poder Executivo ou Legislativo) que serviu de base para se emitir o decreto regulamentar. Os resultados mostram que os principais ministérios coautores foram: Economia (30%), Saúde (17%) e Cidadania (11%). Os principais temas foram: de criação/gestão de órgãos (18%), auxílio emergencial (14%) e serviços essenciais/definição (12%). Analisando-se a base constitucional, pode-se perceber que o presidente Jair Bolsonaro se utilizou em demasiado da base constitucional do artigo 84 inciso IV da CRFB/1988 (regulamentar), representando 82% de todos os decretos selecionados, considerando também os mistos (bases constitucionais tanto inciso IV quanto inciso VI), destacando assim, a atuação do presidente na função regulamentadora, aproveitando-se das indefinições legislativas para implementar sua agenda de governo.

Palavras-chave: COVID-19; decretos presidenciais; pandemia; unilateralismo; governo Jair Bolsonaro.

ABSTRACT

This article analyzes how the articulation between President Jair Bolsonaro and the National Congress affect the management of the COVID-19 crisis. This article is an exploratory and descriptive study on the use of presidential decrees in response to the COVID-19 pandemic. Regulatory decrees and administrative decrees enacted from March 18, 2020 to May 31, 2021 be analyzed. In order to understand the role of the brazilian president, na analysis of the history of the COVID-19 pandemic in Brazil and in the world and concepts such as unilateralism, coalition presidentialism and the relationship between the Executive and Legislative Branches are discussed. Data were collect ed from the Planalto website using keywords such as “coronavirus”, “pandemic” and “COVID-19”. The regulatory and administrative decrees will be analyzed/classified according to the economic, management, extraordinary credit issues ou policy areas, for example; and by affected ministries, also known as co-author ministries. This classification was based on the summary of selected decrees. The constitutional basis are also analyzed, whether article 84 item IV of CRFB/1988 (regulatory) or article 84 item VI of CRFB/1988 (administrative); in addition to the initiative of the law (Executive or Legislative Power) that served as the basis to enact the regulatory decree. The results show that the main co-author ministries were: Economy (30%), Health (17%) and Citizenship (11%). The main issues were: creation/management of agencies (18%), emergency assistance (14%) and essential services/definition (12%). Analyzing the constitutional basis, it can be seen that President Jair Bolsonaro used too much of the constitutional basis of article 84, item IV of the CRFB/1988 (regulate), representing 82% of all selected decrees, also considering the mixed ones (both item IV and VI of CRFB/1988), thus highlighting the role of the brazilian president as a regulatory function, taking advantage of legislative uncertainties to implement his government agenda.

Keywords: COVID-19; presidential decrees; pandemic; unilateralism; Jair Bolsonaro government.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Site do planalto, Brasil, 2021 25
Figura 2 - Variáveis de classificação dos decretos 26
Figura 3 - Exemplo de classificação do decreto administrativo quanto à sua origem 28
Figura 4 - Distribuição percentual dos Decretos editados pelo presidente por tipo de decreto – Brasil, 2020-2021 29
Figura 5 - Distribuição percentual dos Decretos editados pelo presidente pela iniciativa da lei regulamentada – Brasil, 2020-2021 30
Figura 6 - Distribuição percentual dos Decretos editados pelo presidente por tema do decreto – Brasil, 2020-2021 32
Figura 7 - Distribuição percentual dos Decretos editados pelo presidente por ministérios coautores – Brasil, 2020-2021 33
Figura 8 – Distribuição dos Decretos editados pelo presidente em coautoria com Ministério da Economia – Brasil, 2020-2021 35
Figura 9 - Distribuição dos Decretos editados pelo presidente em coautoria com Ministério da Saúde – Brasil, 2020-2021 36
Figura 10 - Distribuição dos Decretos editados pelo presidente em coautoria com Ministério da Cidadania – Brasil, 2020-2021 37
Figura 11 - Distribuição percentual dos Decretos editados pelo presidente por trimestre – Brasil, 2020-2021 38

LISTA DE QUADRO

QUADRO 1 – Poderes Legislativos do Executivo, segundo a constituição de 1988 17

LISTA DE SIGLAS

CRFB/1988	-	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
INSS	-	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPI	-	Imposto sobre Produtos Industrializados
MP	-	Medida Provisória
OMS	-	Organização Mundial da Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **13**
2 MODELO DE ANÁLISE **16**
2.1 Princípios fundamentais aplicados na relação entre os poderes da União 16
2.2 Poderes concedidos aos presidentes pela Constituição de 1988 17
2.3 Relação entre os poderes executivo e legislativo a nível federal no Brasil pós-88 19
2.4 Bolsonaro e o unilateralismo 20
3 INÍCIO DA COVID-19 NO BRASIL E NO MUNDO **22**
4 METODOLOGIA **24**
5 UTILIZAÇÃO DOS DECRETOS PRESIDENCIAIS PARA GERENCIAR A CRISE DA COVID-19 **28**
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS **39**
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **41**

1 INTRODUÇÃO

Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/1988-, em seu artigo 2°, a relação entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) deve ser interdependente e harmônica, ou seja, um Poder precisa de uma chancela ou controle do outro para atuar em determinados assuntos que a própria CRFB/1988 apresenta. Este controle por vezes é apresentado na literatura (BONAVIDES, 1988) como *checks and balances* ou freios e contrapesos cuja finalidade é evitar abusos por parte de qualquer um dos Poderes.

A literatura especializada (PAULA; MOURA, 2021) nos mostram que desde o início do mandato, o presidente Jair Bolsonaro optou por uma relação distante, sem muito diálogo com o Poder Legislativo, optando por usar de meios unilaterais (INÁCIO; NEVES, 2018) como por exemplo decretos presidenciais e medidas provisórias. Conforme Inácio (2021), essas medidas são atos infralegais que conferem ao presidente poderes regulamentares e administrativos que podem facultar ao chefe do Executivo com ações unilaterais de governo para além da discricionariedade delegada ao presidente da República. Ainda segundo a autora, esta atuação engloba reestruturar órgãos e suas competências, realocar burocratas, além de pautar agendas legislativas e forjar coalizões de apoio, aproveitando imprecisões das leis, como também interpretando-a de acordo com seu interesse. Isso é ainda mais evidente em países com mandatários com fortes poderes legislativos, como o Brasil, em que a estrutura decisória é centrada no presidente. Dessa forma, o unilateralismo se refere a medidas infralegais diretas do presidente, sem passar pelo crivo do Congresso Nacional, com ações discricionárias para além de seus poderes delegados (INÁCIO, 2021).

Além disso, Bolsonaro não exerceu uma coordenação eficaz por meio do governo federal na produção de políticas públicas em resposta à pandemia (RODRIGUES; AZEVEDO, 2020), fazendo com que cada ente federativo agisse de acordo com seu próprio entendimento em resposta ao novo coronavírus. Isso ficou claro quando cada município propunha suas próprias maneiras de ação gerando por vezes desinformação e confusão (PEREIRA *et al*, 2019).

O cenário atual nos mostra o quão importante é a relação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em resposta aos grandes desafios de uma

sociedade altamente globalizada. No Brasil, especificamente, merece destaque o Poder Legislativo, tendo em vista que o sistema partidário é altamente fragmentado, fazendo com que o presidente da República use seus poderes institucionais para conduzir sua base legislativa e aprovar seus projetos e cumprir com sua agenda de governo (COSTA; CUNHA, 2015). Caso contrário, essa fragmentada representação no Congresso geraria uma paralisia decisória (ABRANCHES, 1988). Segundo Abranches, a combinação de legislativo altamente fragmentado e forte tradição presidencialista resultaria numa paralisia decisória, ou seja, o presidente se veria impotente para aprovar matérias de seu interesse.

Dessa forma, é possível afirmar que o presidente depende do poder legislativo para governar (MADISON; HAMILTON, 1987; RENNÓ, 2006). Portanto, ao ser eleito, o presidente precisa articular com o Congresso Nacional, embora esta relação possa ser dificultada por diversos entraves, como baixos níveis de disciplina partidária e um sistema partidário altamente pulverizado. Logo, um presidente que se articula a partidos políticos que não constituem a sua base terá que ceder mais. Esta relação com o objetivo de obter maioria para aprovar sua agenda foi denominada por Abranches (1988) de “presidencialismo de coalizão”. Segundo Abranches, o presidente busca formar maioria por meio da coalizão multipartidária baseada em trocas mútuas que beneficiam tanto o governo quanto os parlamentares.

Não obstante, disciplina partidária seja considerada baixa no Brasil (AMORIM NETO; SANTOS, 2001), Figueiredo e Limongi (2007) afirmam que o presidente, sabendo de suas prerrogativas e poderes a ele delegados, se posiciona como coordenador do processo legislativo ao formar coalizão, aprovando assim sua agenda de governo. Estes poderes incluem nomear ministros, secretários e outros cargos públicos além de controlar orçamento e gestão de recursos somado com a possibilidade de negociar diretamente com os líderes partidários (uma vez que existe uma certa transferência de poderes dos parlamentares para os líderes partidários).

Além de utilizar de coalizão para governar e evitar crises de paralisia, Figueiredo e Limongi (2007) ainda defendem que com Constituição de 1988 os poderes legislativos do Executivo se estenderam de sobremaneira. Estes poderes, concedidos pela CRFB/1988, equilibram a balança entres os Poderes Legislativo e Executivo em comparação com a Constituição de 1946. Diante disso, os autores

afirmam que o Executivo brasileiro é forte e é capaz de ditar os termos das barganhas na relação com os parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

É diante deste cenário que será analisada a atuação do presidente Bolsonaro. Neste sentido, este artigo se propõe a responder a seguinte pergunta de pesquisa: já que existem diversos entraves na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, como o chefe de governo utilizou os decretos presidenciais para gerenciar a crise gerada pela pandemia? Para responder a esta pergunta foi realizada análise documental de todos os decretos presidenciais emitidos no período de 18 de março de 2020 a 31 de maio de 2021, usando palavras-chave para selecionar estes decretos (pandemia; coronavírus; e COVID-19) coletados tanto no sítio do Planalto[1] quanto da Presidência[2].

Este artigo tem como objetivo analisar como o presidente Bolsonaro tem gerenciado a crise de saúde provocada pela COVID-19 por meio dos decretos presidenciais. Além desta introdução serão apresentadas as seguintes seções: modelo de análise, início da pandemia da COVID-19 no Brasil e no mundo, metodologia e utilização dos decretos presidenciais para gerenciar a crise da COVID-19. Por fim, considerações finais e a bibliografia utilizada.

[1] http://www4.planalto.gov.br/legislacao/
[2] https://legislacao.presidencia.gov.br/

2 MODELO DE ANÁLISE

Este artigo é um estudo exploratório e descritivo sobre o uso de decretos presidenciais no combate à pandemia da COVID-19. Nesta seção será abordado o modelo de análise e os conceitos fundamentais para compreender a maneira com que o presidente Bolsonaro tem utilizado os decretos presidenciais em resposta à pandemia no Brasil.

2.1 Princípios fundamentais aplicados na relação entre os poderes da União

A articulação entre presidente e o congresso nacional é um tema muito discutido pela literatura (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO, 2001; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007). Nesta subseção, esse tema será abordado, de forma breve, para responder à pergunta: quais são os princípios da administração pública aplicados na relação entre o poder executivo e o poder legislativo? A resposta a esta pergunta é importante, tendo em vista que, como o próprio nome diz, princípios fundamentais, constituem bases para relação executivo-legislativo, sendo assim, importantíssimo conhecê-los para aprofundar no tema unilateralismo.

A CFRB/1988 confere princípios que devem ser seguidos por todas as esferas de governo, seja federal, estadual ou municipal. Estes princípios são classificados como explícitos ou implícitos (CARVALHO FILHO, 2020). Explícitos ou expressos se referem aos princípios elencados na própria constituição no artigo 37. Estes princípios são popularmente conhecidos como LIMPE, sigla para Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Eficiência (DI PIETRO, 2017). A legalidade refere-se à atuação do agente público que é guiada pela lei no sentido amplo, isto é, só pode fazer ou atuar com base nas permissões e/ou deveres que a própria lei determina. Por outro lado, o agente privado lhe é permitido atuar ou fazer tudo que a lei não proíbe. Este contraste é devido ao segundo princípio que é a impessoalidade. Isso porque quando se trata de coisa pública ou também chamado de *res publica* (expressão em latim que significa “coisa do povo”) (AGUIAR, 2018) deve-se imperar a impessoalidade porque há uma divisão do que é público do que é privado. Um exemplo pode ser dado numa verba pública empregada pelo Ministério da Saúde para compra de vacinas. O ministro não poderá empregar esta verba de modo diverso do que a lei determina. Caso faça isso,

ele será responsabilizado pelo crime de emprego irregular de verbas públicas previsto no artigo 315 do Código Penal Brasileiro.

Portanto, a CRFB/1988 estabelece parâmetros que devem ser seguidos pelo Estado para que o princípio da supremacia do interesse público supere o do particular, para que tenhamos uma sociedade mais justa e equitativa. Dessa forma, são baseados nestes princípios que está a relação executivo-legislativo.

A seguir, nas próximas três subseções, serão apresentados outros conceitos que auxiliam na estruturação do embasamento teórico desta seção. Inicialmente são analisadas as prerrogativas concedidas ao Presidente da República pela Constituição de 1988, que lhe garante poderes legislativos edição de Medidas Provisórias- MPs, solicitação de tramitação legislativa em caráter de urgência e iniciativa exclusiva, que lhe permitem forçar o voto sobre o que considerar prioritário. Posteriormente é dado o enfoque no estudo das relações entre executivos e legislativo federal, buscando compreender como são feitas as articulações entre ambos Poderes. Por fim, num terceiro momento, faz-se a análise das ações unilaterais do Presidente Jair Bolsonaro e seus impactos nas relações entre executivo e legislativo.

2.2 Poderes concedidos aos presidentes pela Constituição de 1988

A CFRB/1988 conferiu ao presidente da República amplos poderes legislativos e de agenda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007), ao mesmo tempo que também o dotou de discricionariedade para a livre escolha de seus ministros, que são instrumentos oportunos para que o presidente consiga governar e implementar sua agenda de governo. Os poderes legislativos do Presidente da República estão elencados no Quadro 1 abaixo:

QUADRO 1 – Poderes Legislativos do Executivo, segundo a constituição de 1988

Artigo	Teor
Art. 61	Iniciar o processo legislativo, com matérias privativas. Exemplos: criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; entre outros
Art. 62	Editar medidas provisórias com força de lei
Art. 64	Solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa

Art. 66	Vetar projetos de lei, total ou parcialmente
Art. 84 Inciso IV	Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução
Art. 84 Inciso VI	Projetos de lei “administrativos” * Dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

FONTE: Elaboração do autor com informações da CRFB/1988 (2021).

No rol de poderes administrativos, estão inclusos: criação e estruturação de ministérios e outros órgãos de administração pública; criação de empregos, funções e postos na administração pública; aumentos salariais de servidores públicos; carreiras de servidores públicos; administração judicial e da máquina administrativa; unidades administrativas dos territórios; tamanho das Forças Armadas; organização dos gabinetes do defensor público da União e da Procuradoria Geral da União; regras gerais para organização dos gabinetes do defensor público da União e da Procuradoria Geral da União.

Segundo Figueiredo e Limongi (1998), os poderes legislativos concedidos ao presidente pela Constituição de 1988, foram expandidos, em comparação com a Constituição anterior, promulgada em 1946. Todavia, a constante utilização das prerrogativas presidenciais e a necessidade de reedição das medidas para a manutenção de sua continuidade, acabam por conflitar com o tempo e o esforço despendido pelo legislativo (MORAES, 2000). Soma-se a isto, o direito do Presidente da República de solicitar urgência nos projetos de lei de sua iniciativa, abreviando os prazos de tramitação e inviabilizando o engavetamento de proposições, por parte do legislativo. Embora haja, constitucionalmente, todas essas prerrogativas ao Poder Executivo, este último não pode governar contra a vontade da maioria parlamentar, dado que as proposições legislativas só são aprovadas quando se obtêm apoio das maiorias. Sob a nova ordem constitucional, instituída em 1988, desenvolveu-se um padrão de governança cunhado pela literatura como "presidencialismo de coalizão" (ABRANCHES, 1988), tendo como eixo principal a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Tal relação é tratada na seção a seguir.

2.3 Relação entre os poderes executivo e legislativo a nível federal no Brasil pós-88

O modelo de governo presidencialista, atrelado a um sistema partidário com muitos partidos, era visto pela literatura como um sistema mantenedor do *status quo*, na medida em que é fonte contínua de conflitos institucionais que tenderiam a produzir paralisia decisória. Desta forma, os presidentes eleitos, precisam articular com um legislativo diverso e fragmentado em vários partidos, haja visto a necessidade de atuação junto ao legislativo para garantir a governabilidade (RENNÓ, 2006).

Neste sentido, por meio de articulações envolvendo negociações, sobretudo na temática orçamentária, bem como de nomeações a cargos, o Presidente da República, busca formar uma maioria por meio da coalizão multipartidária. A análise de que haveria uma paralisia decisória, citada anteriormente, não se confirmou, conforme Figueiredo e Limongi (2007) afirmam:

> A Constituição de 1988 dotou o Executivo de extensos poderes legislativos, alterando significativamente o equilíbrio entre os poderes que vigorava sob a Constituição de 1946. A nova Constituição incorporou, com pequenas modificações, a legislação instituída pelos militares visando garantir o controle do Executivo sobre a agenda legislativa e sobre os gastos do governo. Dados os poderes constitucionais de que dispõe, o Executivo brasileiro é forte o bastante para ser capaz de ditar os termos das barganhas que estabelece com os parlamentares. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 29)

Os presidentes, para lidarem com os problemas impostos pelos constrangimentos políticos e institucionais, valem-se não apenas de instrumentos de barganha com o legislativo, mas ajustam as estruturas administrativas sob sua autoridade, a fim de garantir uma melhor relação com o ambiente político (INÁCIO; LLANOS, 2015). O ambiente político pode ser caracterizado por uma dimensão sistêmica, por meio de choques externos e crises econômicas e políticas, e uma dimensão política institucional, com custos de governo e barganhas entre os atores institucionais e políticos. Dado este cenário, as autoras sustentam que, o tipo de gabinete (coalizão ou unipartidário), juntamente com os impasses de coordenação dentro do Executivo, têm impacto sobre a forma como os presidentes lidam com as estruturas institucionais.

Especificamente para o caso do presidencialismo brasileiro, dado as características do presidencialismo de coalizão, há custos para o presidente coordenar os interesses dos atores do gabinete com vistas a sua própria agenda de governo. Tal cenário é posto, uma vez que com a fragmentação parlamentar no Congresso traz complexidade ao processo devido ao número de atores envolvidos, à heterogeneidade das preferências e aos constrangimentos envolvidos na adesão e permanência dos partidos na coalizão (INÁCIO; 2006). A literatura mostra que, diante dos desafios governamentais, os presidentes podem estruturar melhor as agências especializadas dentro da burocracia do Executivo, responsáveis por assessorar o chefe do executivo. Essas agências formam o que os especialistas chamam de "presidência institucional" (INÁCIO; LLANOS, 2015). A presidência institucional é constituída pelas "*... agencies directly located under the presidential authority and excluding the decentralized ones*" (INÁCIO; LLANOS, 2015, p.48). A função dessas unidades é de coordenação, assessoria e formulação de políticas, que irão apoiar o presidente durante o seu governo (INÁCIO; LLANOS, 2015). Todavia, embora haja a formação do governo de coalizão e da institucionalização de órgãos de assessoramento como estratégias para lidar com o complexo processo político, os presidentes acabam por formar coalizões que são possíveis, mas não desejáveis (INÁCIO; LLANOS, 2015), assim sendo, as coalizões podem conter membros cujos interesses sejam divergentes ao do chefe do executivo (INÁCIO; RECCH, 2019). A fim de implementarem suas agendas frente a um ambiente de múltiplos interesses e atores, Inácio e Neves (2018) argumentam que os presidentes podem utilizar ações unilaterais para obterem êxito e é sobre essas ações que a próxima subseção é desenvolvida.

2.4 Bolsonaro e o unilateralismo

O presidente Jair Bolsonaro (sem partido), é reticente quanto a formar uma coalizão legislativa que lhe dê uma certa estabilidade e tem-se valido de medidas infralegais como os decretos, a fim de implementar políticas públicas (INÁCIO, 2021). Uma frase que descreve bem a postura reativa do presidente junto ao legislativo, foi proferida em 2019 pelo presidente, quando o mesmo afirmou que: "Com a caneta eu tenho muito mais poder do que você. Apesar de você, na verdade, fazer as leis. Eu

tenho o poder de fazer decretos. Logicamente, decretos com fundamento" (Bolsonaro …, 2019).

Ações unilaterais, como as próprias palavras sugerem, são as decisões relativas à regulamentação das leis ou funcionamento do Executivo, tomadas pelo Presidente, sem a negociação com outros poderes ou com outros membros do gabinete. São ações discricionárias do chefe do executivo, que permitem instituir o programa de governo pelo qual foi eleito. Essas ações são baseadas, em última instância, na antecipação presidencial do quão politicamente custosas elas poderiam ser (INÁCIO; NEVES, 2018). Ainda que as medidas infralegais sejam delimitadas pela constituição, elas corroboram na ampliação da discricionariedade presidencial na tomada de decisão. A presença de unilateralismo presidencial ocorre mesmo nos países em que há uma estrutura decisória centrada no Executivo. As políticas são reformuladas a fim de que haja reestruturações administrativas que beneficiem o Executivo (INÁCIO, 2021; INÁCIO; NEVES, 2018). Embora o unilateralismo seja limitado, caso seja necessário decisões legislativas, o presidente pode valer-se de sua prerrogativa para pautar agendas e forjar coalizões de apoio ou acirrar conflitos e divisões, e manter as ações unilaterais por tempo que julgar oportuno.

Inácio e Recch (2019) nos estudos recentemente realizados, mostraram que as ações unilaterais dos presidentes brasileiros são variadas tanto em quantidade quanto em relação à natureza. Além do mais, essas variações são expressivas em relação às áreas quanto às redes de políticas, em consequência, às oportunidades de particularismo presidencial (INÁCIO; RECCH, 2019). Especificamente para o Governo Bolsonaro, desde o início de seu mandato (2019), sua agenda governamental é marcada por decretos administrativos, regulamentares e autônomos, e normativas infralegais, como por exemplo, o Decreto nº 9.794, de 2019, que versa sobre a mudança nas regras de designação para cargos comissionados com impacto nas nomeações em universidades públicas. Inácio (2021), afirma que:

> No governo Bolsonaro, os agentes que a politização levou para a linha de frente são mobilizados pelo unilateralismo presidencial. Isso amplificou os poderes administrativos do presidente nos diferentes níveis do Executivo federal, por meio de atos de ministros e dirigentes governamentais (ARAÚJO, 2020; LIMA; ALBUQUERQUE, 2019 apud INÁCIO, 2021, p. 82).

Para os dois primeiros anos do Governo Bolsonaro, houve uma real presença do unilateralismo presidencial e da politização radical do Executivo. Como

consequência desses fatores, agravaram a debilidade de gestão, enfraquecendo a capacidade de o governo atuar em um sistema cujo poder decisório é centrado no Executivo. Em detrimento de um gabinete de coalizão, tem-se adotado um gabinete conflituoso, que somado ao unilateralismo presidencial, dificulta as condições para o estabelecimento de compromissos de construção de bases estáveis de governança.

Ainda de acordo com Melo (2021), Bolsonaro optou por governar sem base de apoio parlamentar, mantendo, assim um posicionamento que privilegia sua base mais radical, em detrimento do diálogo com o Congresso. Melo (2021), afirma que com isso gerou uma situação inédita no Brasil: formação de um bloco legislativo majoritário centro-direita não vinculado ao governo. Isso faz com esta coalizão formada seja autônoma e exclua o presidente. Gerando ainda mais distanciamento de Bolsonaro do Congresso. Percebendo o presidente, através de pesquisa de avaliação de governo, como também para evitar um *impeachment*, procurou se aproximar dos partidos chamados “Centrão”, porém segundo Melo (2021) como estes partidos são essencialmente pragmáticos, cobrarão um preço alto por este apoio e além de não oferecer qualquer garantias desse apoio, poderão abandoná-lo, caso o presidente se mostre baixo desempenho no enfretamento aos problemas sociais postos, como a pandemia da COVID-19, crise econômica e outros problemas.

Amaral (2021), nos ajuda a entender o motivo deste distanciamento do Congresso. Ocorre que pelo fato de o presidente Jair Bolsonaro vir de um partido nanico, sem capilaridade nacional ou recursos abundantes, adotando assim, estratégia de campanha digital, dispensou de grande estrutura partidária para se eleger. Amaral (2021), ainda argumenta que o presidente não compreende os partidos políticos como interlocutores críveis e legítimos do sistema representativo. Isso faz com que não entenda o processo de diálogo com o Congresso e sua importância, agindo predominantemente de forma unilateral.

3 INÍCIO DA COVID-19 NO BRASIL E NO MUNDO

Nesta seção é apresentado, de maneira breve, pequeno histórico da pandemia da COVID-19 no Brasil e no mundo com objetivo de situar o(a) leitor(a) de como se deu esta pandemia. Além disso, apresenta os primeiros passos dados pela

Organização Mundial da Saúde – OMS – de maneira que compreendemos melhor a atuação do presidente frente às principais recomendações da OMS.

Com os primeiros casos de COVID-19 identificados na China, no final de dezembro de 2019, e com vasta disseminação no mês seguinte, foi declarado pela OMS em 30 de janeiro emergência internacional de saúde pública e posteriormente pandemia, em 11 de março de 2020. Devido à alta taxa de transmissão do vírus, rapidamente se espalhou para outros países, o que demandou uma resposta rápida, a fim de aliviar a crise social e econômica que acompanhou a calamidade de saúde pública (OMS, 2020)

Desde os primeiros casos da COVID-19 reportados, a OMS trabalhou com autoridades e especialistas para aprender sobre a forma de transmissão, população de risco, bem como a melhor maneira de detectar e interromper a transmissão entre humanos do novo coronavírus, denominado SARS-CoV-2. A pandemia da COVID-19, criou desafios sem precedentes para os governos em todo o planeta, com impactos biomédicos, epidemiológicos e socioeconômicos. De acordo com as orientações da OMS à época, todos os países deveriam aumentar seus cuidados – dado o contexto regional – implementando medidas para reduzir tanto a transmissão do COVID-19 quanto os impactos na economia e na população.

O enfrentamento da crise em virtude da pandemia de COVID-19 demandou do Estado Brasileiro a atuação ativa em ações complexas e transversais, um conjunto de medidas emergenciais que abrangem diversas áreas, notadamente Economia, Saúde e Assistência Social (TEIXEIRA *et al*, 2020). A OMS publicou diversos documentos com informações e diretrizes de planejamento da comunidade internacional, com objetivo de auxiliar os países e populações no preparo e combate à pandemia, bem como ações para mitigar os efeitos nas mais diversas áreas (OMS, 2020).

Com vistas na continuidade da prestação de serviços públicos e mitigação dos efeitos da pandemia, as ações propostas na área da saúde visam à prevenção e ao combate à pandemia de COVID-19 no Estado. As medidas econômicas visam mitigar os prejuízos econômicos e financeiros sofridos pela iniciativa privada, acompanhadas de medidas para a proteção dos consumidores e cidadãos e, por fim, medidas transversais, de apoio e proteção social aos grupos mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico. A produção de artigos relacionados à atuação do executivo no

combate à pandemia está consolidada, não obstante o pouco tempo transcorrido (BARRETO *et al*, 2020; MEDEIROS, 2020; SANTOS, 2020).

Oficialmente, o início da pandemia no Brasil foi no dia 04 de fevereiro, com a publicação do decreto de estado de emergência do presidente Jair Bolsonaro. O primeiro caso confirmado no Brasil foi registrado no final de fevereiro de 2020, e desde então, foram tomadas algumas ações governamentais para combate à pandemia, começando pela repatriação dos brasileiros que viviam no epicentro da pandemia, medidas restritivas e recentemente o início da vacinação. No mês de março, o Ministério da Saúde mostrou-se alinhado com as diretrizes da OMS, contrariando o posicionamento do presidente. Um dia antes do pedido de reconhecimento de calamidade pública ser aprovado pelo legislativo, foi registrada a primeira morte pelo COVID-19, em São Paulo (GLOBO, 2020). Em 18 de março de 2020 foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal o pedido de reconhecimento de calamidade pública enviado pelo governo federal diante da pandemia do coronavírus (BRASIL, 2020).

Em abril, devido à baixa atuação do governo federal frente à alta demanda da sociedade por informação, além de algumas declarações dadas à imprensa por parte do presidente descredibilizando ações de governadores e prefeitos. Teve início uma crise política no governo, com discussões com governadores dos estados e com o poder judiciário (AVRITZER, 2020). Neste mesmo mês, houve a substituição do Ministro da Saúde, que foi novamente substituído em maio de 2020, desta vez por um indicado que estava mais alinhado ao discurso do presidente. Com relação ao principal eixo de atuação, foram adotadas diversas medidas emergências pelo Ministério da Economia, abrangendo diversos setores da economia e população, notadamente os grupos mais vulneráveis (CORREIA *et al*, 2020).

4 METODOLOGIA

Este artigo se propõe a analisar os decretos presidenciais no período de 18 de março de 2020 a 31 de maio de 2021. O início se dá pelo motivo de reconhecimento do estado de calamidade por causa da pandemia do novo coronavírus. Esta data é marcada com a solicitação do próprio presidente Jair Bolsonaro através da mensagem n°93, de 2020 enviada ao Congresso Nacional, iniciando dessa forma, medidas

governamentais em combate à pandemia. Por outro lado, a data final, pelo motivo de elaboração deste artigo. Foram utilizadas pesquisas bibliográficas da literatura especializada, além de análise documental que seriam os próprios decretos. Dessa maneira, em resposta à pergunta de pesquisa deste artigo, foi feita uma análise descritiva além de análise qualitativa que seria o próprio decreto em si.

Os decretos em análise foram coletados no sítio do Planalto que em sua página inicial apresenta uma seção dedicada legislação COVID-19 como mostra a Figura 1. É evidente a importância dada pelo sítio a este tópico (já na primeira tela em destaque), isso porque há produção de leis, decretos e outros atos da administração sendo editados a todo momento com objetivo de gerenciar a crise provocada pela pandemia da COVID-19.

Figura 1 - Site do planalto, Brasil, 2021

Fonte:http://www4.planalto.gov.br/legislacao/. Acessado em: 22 de agosto de 2021.

Os dados coletados para produção deste artigo são os próprios decretos presidenciais relacionados à pandemia do novo coronavírus. Para esta seleção foram utilizadas palavras-chaves como: pandemia, coronavírus, COVID-19.

A seleção dos decretos foi feita no próprio sítio do Planalto como também no sítio da Presidência[3]. Neste último, utilizando recurso de pesquisa avançada que este oferece. Por meio deste recurso foram utilizadas variáveis de tempo (18/03/2020 a 31/05/2021), o tipo de decreto (decreto do executivo) e origem (executivo e

[3] https://legislacao.presidencia.gov.br/

legislativo). Após este filtro, foram encontrados 432 decretos emitidos neste período. Ainda neste filtro foi feita uma busca por termos utilizando palavras chaves como pandemia, coronavírus, COVID-19, atentando-se para não selecionar decretos repetidos. Entre os 432 decretos editados no período, 50 deles versam explicitamente sobre a pandemia (11%). Finalmente, estes 50 decretos relacionados à COVID-19, foram copiados para uma planilha de Excel. Para compreender estes decretos, foram primeiramente copiados do sítio da Presidência para planilha do Excel realizando filtros para buscar temas recorrentes com base nas ementas dos decretos. Feito isso, foi observado um padrão recorrente e baseado na tipologia estabelecida pela professora e pesquisadora Magna Inácio (DCP/UFMG), no projeto Presidência Institucional em Perspectiva Comparada: América Latina, EUA e Europa[4] - PRILA, estes decretos foram classificados segundo tema, ministério afetado ou coautor, base constitucional, regulamentar ou de gestão e iniciativa de lei (origem) (Figura 2). A classificação por tema foi feita conforme ementa. Ao fim, foram observados os seguintes temas recorrentes, são eles: benefícios fiscais, crédito extraordinário, exportação, gestão- distanciamento social, gestão-criação de órgão, licitação, programas/planos econômicos, radiofusão, requisição de bens e serviços, operação de crédito, transferência orçamentária, serviços essenciais-definição e trabalhista/suspensão temporária do contrato de trabalho.

A classificação ainda se deu por ministério afetado/ministério coautor, isto é, ministérios que assinam junto com o presidente; outra classificação se deu baseado no fundamento constitucional, sendo regulamentar (base constitucional CRFB 1988 artigo 84, inciso IV) ou de gestão (base constitucional CRFB 1988 artigo 84, inciso VI).

Figura 2- Variáveis de classificação dos decretos

DECRETO	DATA	EMENTA	TEMA	MINISTERIO AFETADO	BASE CONSTITUCIONAL	REGULAMENTAR/ GESTÃO	INICIATIVA DA LEI	LINK	PALAVRA-CHAVE

Fonte: elaboração própria.

Esta classificação segue a tipologia proposta pela professora Magna Inácio (DCP/UFMG), conforme a própria CRFB/1988, separando os decretos em:

[4] Para mais informações a respeito do projeto PRILA, coordenado pela professora Magna Inácio, acessar https://pex-network.com/.

1. Decretos regulamentares – inciso IV do artigo 84: sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

A finalidade destes decretos (INÁCIO; NEVES, 2018) está em definir condições e dar instruções para fiel execução das leis. Os autores ainda apontam que como não há previsão legal de quais aspectos deve haver regulamentação, os presidentes utilizam deste recurso de forma discricionária, regulamentando assuntos que ainda não foram regulamentados conforme estratégia de governo.

2. Decretos administrativos – inciso VI do artigo 84: dispor, mediante decreto, sobre:

a) Organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
b) Extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

Estes decretos são medidas infralegais utilizadas pelo presidente para promover mudanças relevantes na regulamentação e na implementação de políticas públicas, claramente alinhadas aos seus interesses de governo (INÁCIO, 2021). É importante dizer que estes decretos constituem importante ferramenta de gestão à disposição do presidente da república.

Além disso, foi feita uma classificação quanto à iniciativa normativa associada ao decreto, se parte do próprio Poder Executivo ou se é do Poder Legislativo. Os decretos administrativos não regulamentam uma lei, ou seja, não dependem de lei anterior, mas podem lhe fazer referência. Sendo assim, foram classificados como de iniciativa do Poder Executivo (origem) em consonância com o próprio sítio do Planalto como mostra a Figura 3.

Figura 3 - Exemplo de classificação do decreto administrativo quanto à sua origem

Base Legislação da Presidência

legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10697&ano=2021&ato=f70oXRU5UMZpWTe86

Pesquisar Legislação

DECRETO Nº 10.697 DE 10 DE MAIO DE 2021

Data de assinatura:	10 de Maio de 2021
Ementa:	Altera o Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019, para criar a Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19 e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Vigência
Situação:	Não consta revogação expressa
Chefe de Governo:	JAIR BOLSONARO
Origem:	Executivo
Data de Publicação:	10 de Maio de 2021 - Publicado em diário extra
Fonte:	D.O.U de 10/05/2021, pág. nº 1
Link:	Texto integral
Referenda:	Saúde (MS); Economia (ME)
Alteração:	Ficam remanejados, na forma do Anexo I, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e Funções Gratificadas - FG: I - do Ministério da Saúde para a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia: a) nove DAS 101.5; b) três DAS 101.4; c) um DAS 102.5; d) dois DAS 102.4; e) três DAS 102.3; f) uma FCPE 101.4; g) uma FCPE 101.1; h) cinco FCPE 102.2; i) três FCPE 102.1; e j) trinta e cinco FG-1; e II - da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia para o Ministério da Saúde: a) um DAS 101.6; b) dez DAS 103.5; c) cinco DAS 103.4;

Fonte:http://www4.planalto.gov.br/legislacao/. Acessado em: 22 de agosto de 2021.

5 UTILIZAÇÃO DOS DECRETOS PRESIDENCIAIS PARA GERENCIAR A CRISE DA COVID-19

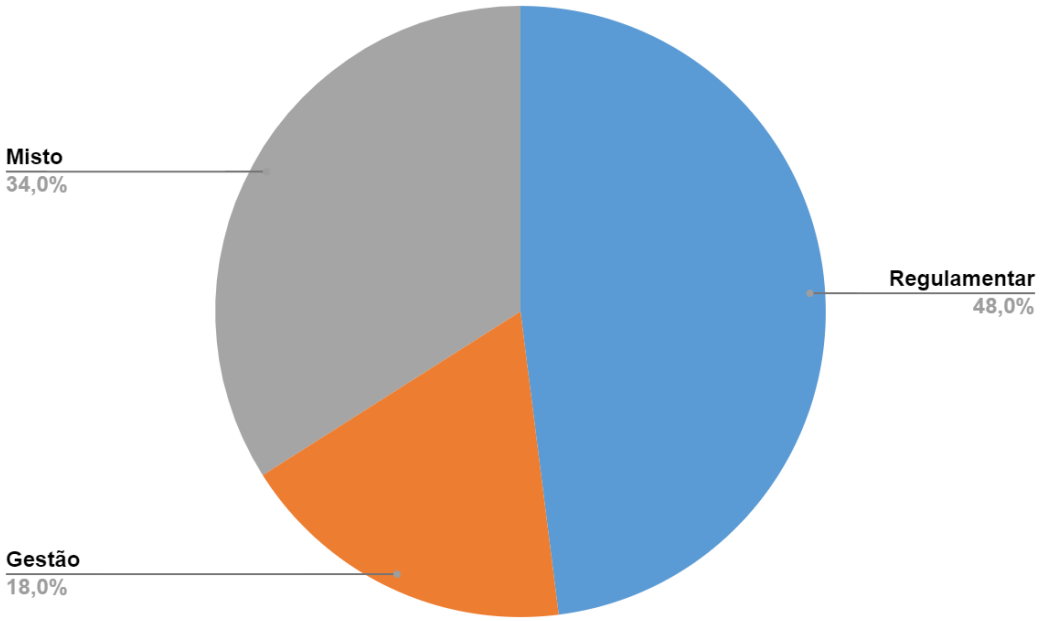
Em resposta à crescente demanda da sociedade por informações oficiais do governo federal, foram emitidos vários decretos presidenciais para resolver os problemas advindos com a crise de saúde provocada pela pandemia da COVID-19. Nesta seção estes decretos serão analisados por intermédio de gráficos e tabelas.

O total de decretos emitidos no período analisado foi de 432 decretos, sendo 50 relacionados à pandemia da COVID-19, representando 11%. Os dados coletados e apresentados a seguir, são estatísticas descritivas que servirão para melhor compreender a atuação presidencial.

A Figura 4, a seguir, apresenta a porcentagem dos decretos regulamentares, administrativos ou mistos (regulamentares e administrativos). Esse dado nos informará se o presidente ao editar determinado decreto, irá fazê-lo com base no 84, inciso IV, ou inciso VI, ou ainda com base em ambos os incisos. Ao analisar esta figura, vemos que 82% dos decretos emitidos no período de 18 de março de 2020 a 31 de maio de 2021 foram regulamentares ou mistos. Este dado revela o quanto Bolsonaro optou por exercer seu poder regulamentar frente à produção do Congresso Nacional, com o fito de implantar políticas públicas e alterar regras em que a própria

lei permite e autoriza esta mudança. Portanto, Bolsonaro atuou predominantemente como regulamentador, usando seu poder discricionário concedido pela CRFB/1988.

Figura 4 - Distribuição percentual dos Decretos editados pelo presidente por tipo de decreto – Brasil, 2020-2021

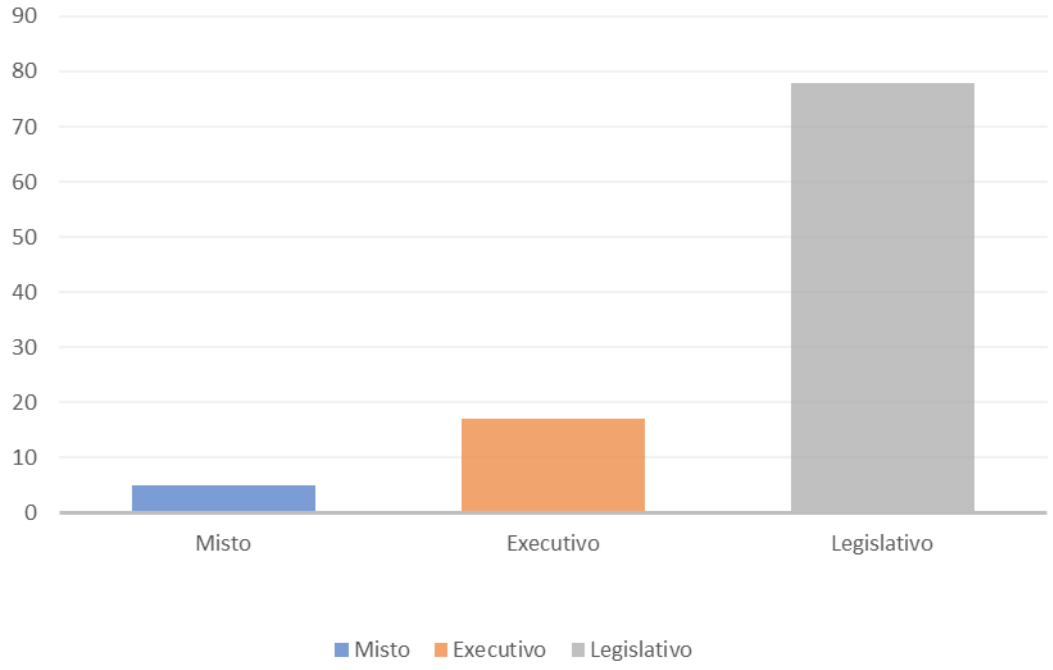


Fonte: elaboração própria conforme base de dados levantada

A Figura 5 nos apresenta, em porcentagem, a quantidade de decretos emitidos conforme a lei que serviu de base para a sua regulamentação. Esta porcentagem refere-se apenas aos decretos regulamentares, isto é, 41 dos 50 decretos relacionados à COVID-19, constituindo assim uma subamostra. Sendo assim, destes 41 decretos, quanto foi, em percentual, a quantidade de decretos que foi regulamentada de acordo a lei que serviu de base. Ou seja, a lei federal que foi regulamentada pelo presidente foi de iniciativa do Poder Legislativo ou pelo Poder Executivo? Isto é, qual a sua origem? Isto nos mostra o quanto o presidente interferiu nas leis que não foram de sua iniciativa. Dessa forma, esse dado nos permitirá afirmar se o presidente agiu com predominância ou não nas leis que iniciaram no Congresso Nacional. Diante do exposto, a atenção presidencial foi aguçada em relação à produção do Congresso Nacional e ao identificar brechas nas leis pode implementar sua agenda de governo, já que sua atuação com base nas leis de iniciativa do Congresso foi de 83% incluindo os mistos (34 no total de 41). Um exemplo da atuação regulamentar do presidente está no decreto nº 10.407 de 29 de junho de 2020 que

regulamenta a Lei nº 13.993, de 23 de abril de 2020, que dispõe sobre a proibição de exportações de produtos médicos, hospitalares e de higiene essenciais ao combate à epidemia da covid-19 no País.

Figura 5 - Distribuição percentual dos Decretos editados pelo presidente pela iniciativa da lei regulamentada – Brasil, 2020-2021



Fonte: elaboração própria conforme base de dados levantada

A Figura 6 abaixo nos apresenta a classificação dos 50 decretos relacionados à pandemia com base nos temas recorrentes encontrados na ementa do decreto. Ao classificar estes decretos percebeu-se que alguns temas se repetiam, fazendo com que fossem criadas algumas categorias de classificação.

Dessa forma, a Figura 6 apresenta os temas mais recorrentes nos diferentes ministérios ao longo do período analisado. Percebe-se que embora 80% dos decretos presidenciais emitidos sejam regulamentares ou mistos, o tema mais recorrente foi de criação/gestão de órgão. Dessa forma, deixa claro a importância do presidente em gerenciar a máquina pública federal, seja criando Comitês, Secretarias, como a Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19, Conselhos, focados em acompanhar e enfrentar a crise provocada pela COVID-19. Este dado corrobora com o argumento dado pela literatura especializada que diz que: de acordo com os impasses e constrangimento políticos e institucionais do presidencialismo de coalizão,

o presidente ajusta as estruturas administrativas sob sua autoridade, com objetivo de implementar sua agenda de governo de forma unilateral, tendo em vista que ocorre também impasses de coordenação dentro do Executivo (INÁCIO; LLANOS, 2015).

Outro tema que merece destaque é o que define/definiram os serviços essenciais, emitidos nos primeiros meses da COVID-19 no Brasil, nos meses de março, abril e maio de 2020, corroborando com os argumentos levantados no texto de que imperava desinformação e baixa coordenação por parte do governo federal, e por fim, na tentativa de afastar unilateralmente decisões dos governos estaduais e municipais. Fato que ocasionou até mesmo interferência do Supremo Tribunal Federal5.

Por fim, o tema “auxílio emergencial” também deve ser comentado, tendo em vista sua relevância (15%). Esta quantidade é explicada porque logo quando foi decretado (7/4/2020), esta medida emergencial foi sofrendo alterações, prorrogações6. Esta medida teve como foco inicial trabalhadores informais, desempregados, Microempreendedor Individual – MEI e contribuintes individuais do INSS, que cumpram requisito de renda média7.

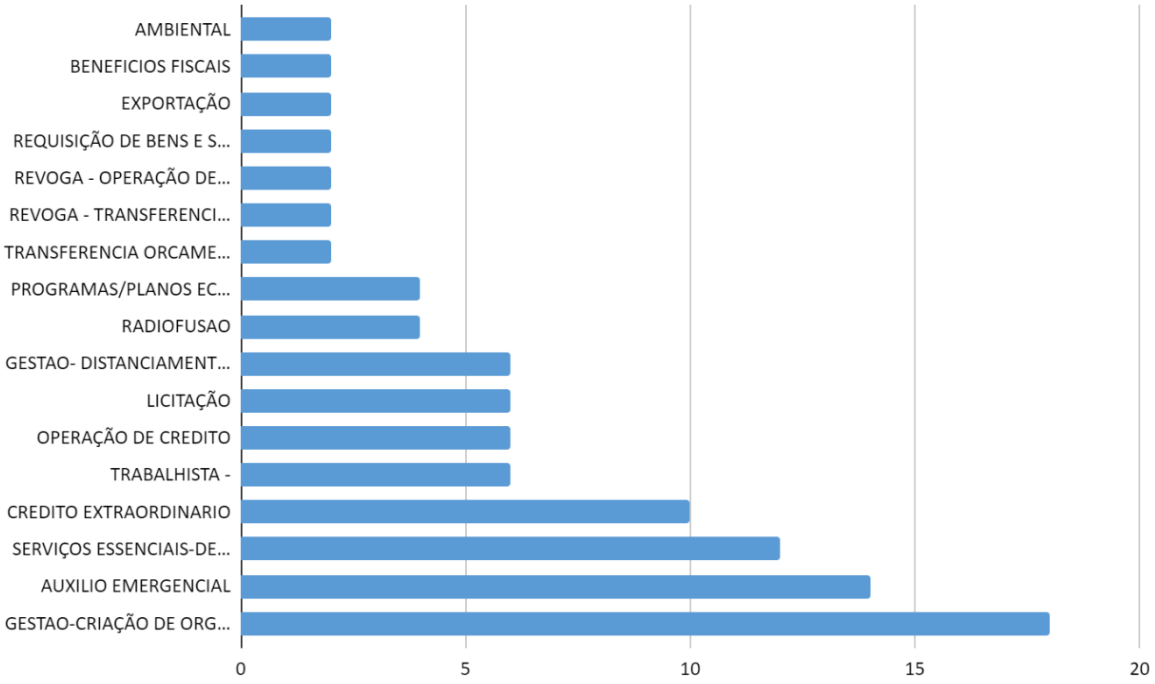
---

[5] https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/16/decisao-do-stf-sobre-isolamento-de-estados-e-municipios-repercute-no-senado. Acessado em: 24/08/2021

[6] https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-08/prorrogacao-do-auxilio-emergencial-comecara-ser-paga-no-dia-18. Acessado em: 24/08/2021.

[7] https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/04/07/caixa-lanca-site-para-solicitar-auxilio-de-r-600.ghtml. Acessado em: 24/08/2021

Figura 6 - Distribuição percentual dos Decretos editados pelo presidente por tema do decreto – Brasil, 2020-2021



Fonte: elaboração própria conforme base de dados levantada

A Figura 7, abaixo, nos apresenta a porcentagem dos decretos distribuídos conforme os ministérios. Portanto, é apresentado, dos 50 decretos relacionados à pandemia, a distribuição percentual de cada ministério coautor. Percebe-se que os decretos sofreram influência de muitos ministérios/órgãos ao mesmo tempo, principalmente no âmbito de gestão, sob o tema “GESTAO-CRIAÇÃO DE ORGÃO” ao instituir conselhos, comitês ou centros de estudos em combate à pandemia. Isso ocorre porque na administração pública, as políticas públicas são implementadas de forma transversal, envolvendo diversas áreas de política para atacar um problema imposto.

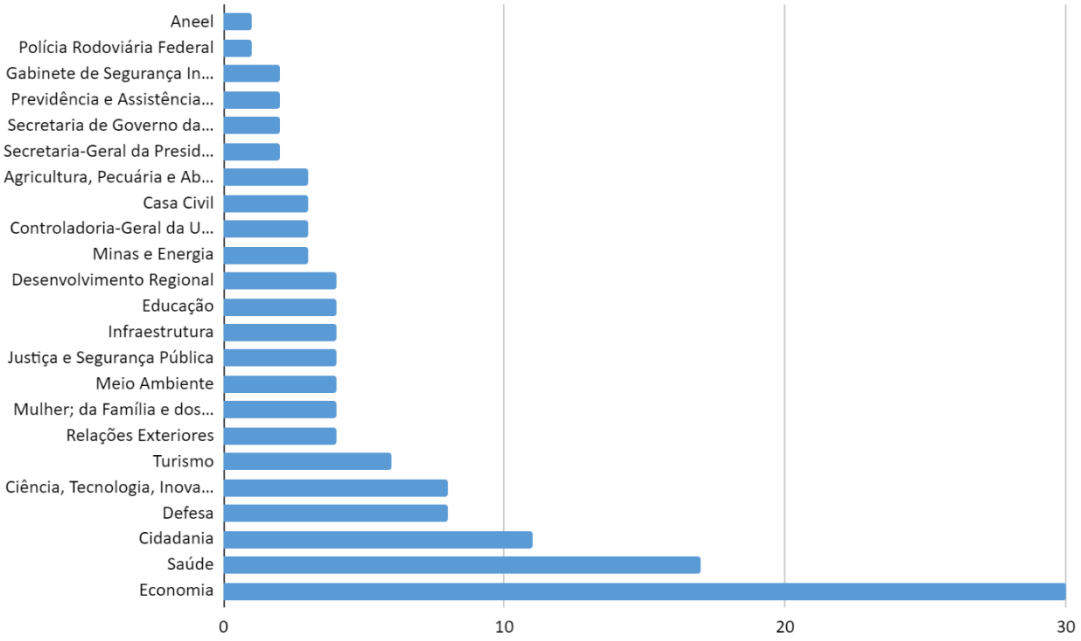
Um excelente exemplo está no Decreto Nº 10.722, de 15 de junho de 2021 que, mesmo não estando dentro do período analisado por este artigo, se faz necessário citar tendo em vista que revogou o Decreto Nº 10.311, de 3 de abril de 2020 que institui o Conselho de Solidariedade para Combate à Covid-19 e aos seus Efeitos Sociais e Econômicos.

No Decreto atual (Nº 10.722/21) por exemplo, este conselho é composto por representantes dos seguintes órgãos: dois da Casa Civil da Presidência da República, dos quais um o coordenará; um do Ministério da Justiça e Segurança Pública; um do

Ministério da Defesa; um do Ministério da Economia; um do Ministério da Educação; um do Ministério da Cidadania; um do Ministério da Saúde; um do Ministério das Comunicações; um do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; um do Ministério do Desenvolvimento Regional; um da Controladoria-Geral da União; um do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e um da Secretaria de Governo da Presidência da República. Mostrando, dessa forma, alta complexidade e diversidade de ação governamental no enfretamento à pandemia do novo coronavírus. Por fim, cabe observar as notáveis participações dos Ministério da Economia (30%), da Saúde (17%) e da Cidadania (11%).

Nos gráficos seguintes estes ministérios serão analisados individualmente dada a importância de suas participações.

Figura 7 - Distribuição percentual dos Decretos editados pelo presidente por ministérios coautores – Brasil, 2020-2021



Fonte: elaboração própria conforme base de dados levantada

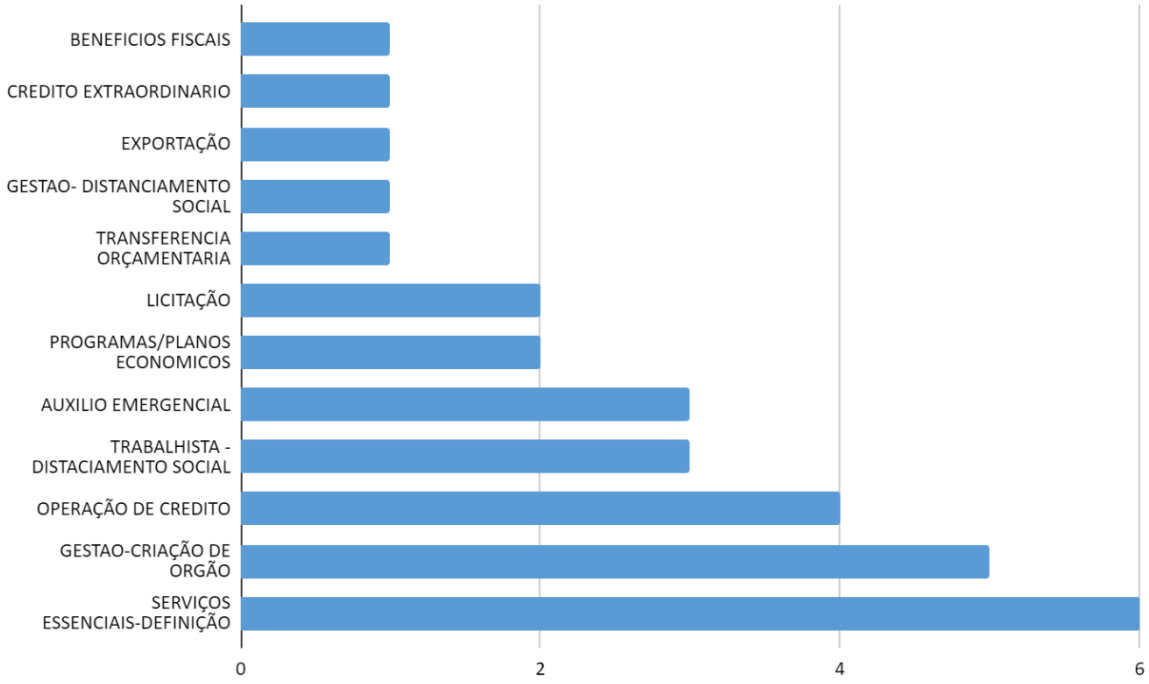
A Figura 8, a seguir, nos apresenta em particular o Ministério da Economia. Os decretos emitidos com participação deste ministério como dito acima representaram 30% de todos que foram emitidos no período em comparação a outros ministérios. Abaixo vemos que os temas recorrentes (em números absolutos), a este ministério

são “SERVIÇOS ESSENCIAIS – DEFINIÇÃO”, “GESTÃO – CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS” e “OPERAÇÃO DE CRÉDITO”.

O tema mais recorrente foi o “SERVIÇOS ESSENCIAIS – DEFINIÇÃO” isso porque ao definir as atividades essenciais, alguns setores da economia estarão em funcionamento e outros não, fazendo com que alguns desses setores percam receitas. Um exemplo foi o Decreto nº 10.344, de 8 de maio de 2020 que ao regulamentar a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais, incluiu as seguintes atividades: atividades de construção civil; atividades industriais; salões de beleza e barbearias; e academias de esporte de todas as modalidades. Obedecidas as determinações do Ministério da Saúde.

O tema “GESTÃO – CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS” é notado na criação de comitês, conselhos e centros de estudos de enfrentamento a pandemia da COVID-19. Por fim, o tema “OPERAÇÃO DE CRÉDITO” é observado nos decretos em que promove a dilação do prazo de vencimento das tarifas, redução a zero (temporariamente) das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (produtos estratégicos para o enfrentamento da pandemia), como também regulamentação de Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – IOF.

Figura 8 - Distribuição dos Decretos editados pelo presidente em coautoria com Ministério da Economia – Brasil, 2020-2021

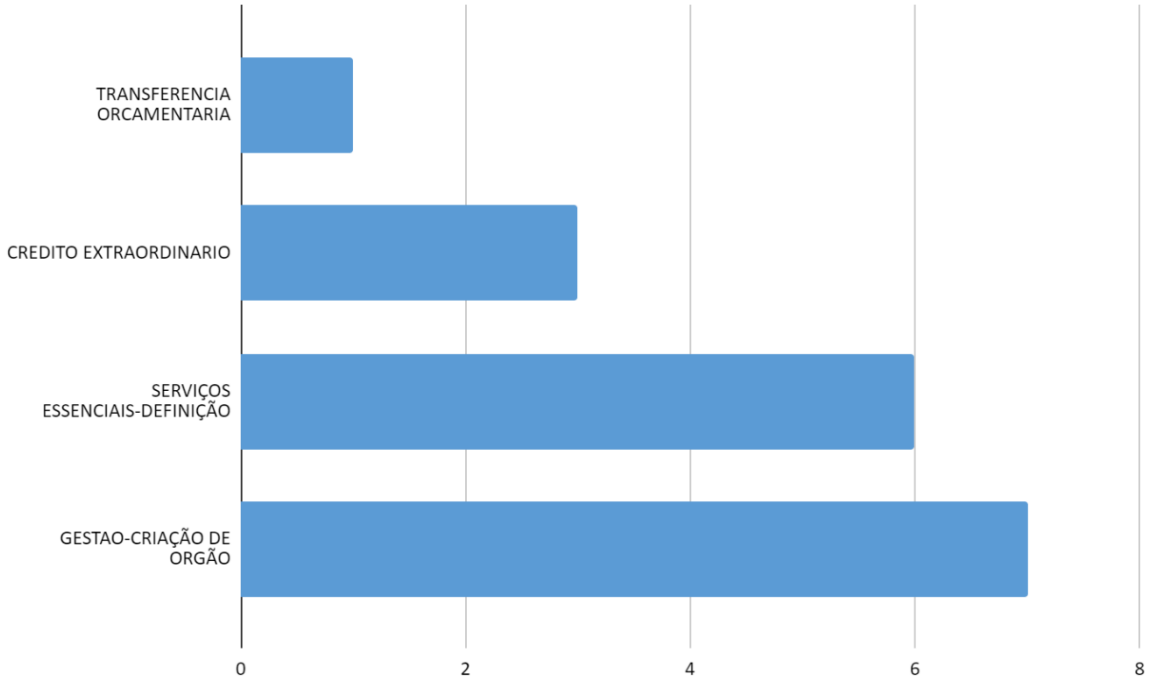


Fonte: elaboração própria conforme base de dados levantada

A Figura 9, abaixo, apresenta assim como na Figura 8, decretos emitidos, em números absolutos, conforme os temas recorrentes, porém com interferência do Ministério da Saúde. Os temas são “SERVIÇOS ESSENCIAIS – DEFINIÇÃO”, “GESTÃO – CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS” e “CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO”.

O tema mais recorrente foi o “GESTÃO – CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS”, aqui se vê este ministério participou ativamente na criação de conselhos, comitês, centros de estudos, principalmente trazendo conhecimentos especializados da saúde que, juntamente com participação de outros ministérios se reuniu no combate à pandemia do novo coronavírus. O Decreto nº 10.697, de 10 de maio de 2021 que altera o Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019, para criar a Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19 e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança constitui um exemplo de atuação de gestão deste ministério. Por fim, outro tema que foi recorrente se trata de “CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO”.

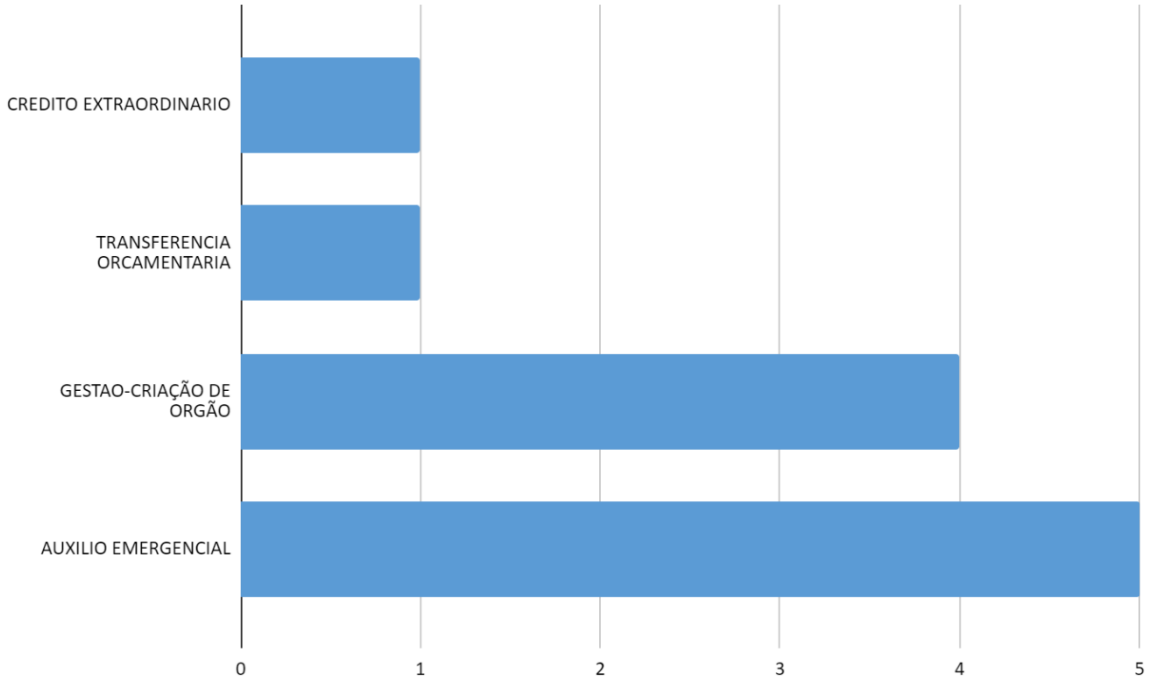
Figura 9 - Distribuição dos Decretos editados pelo presidente em coautoria com Ministério da Saúde – Brasil, 2020-2021



Fonte: elaboração própria conforme base de dados levantada

A Figura 10, distribuição dos decretos com participação do Ministério da Cidadania traz dois temas recorrentes: “AUXILIO EMERGENCIAL” e “GESTÃO – CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS”. Este, assim como nos demais ministérios, participa dos comitês, conselhos, centros de estudos além de secretarias extraordinárias no enfrentamento à pandemia da COVID-19. O tema em destaque deste ministério é o “AUXILIO EMERGENCIAL”. Este tema, muito importante no enfrentamento, trata-se de uma medida emergencial aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República constitui de um benefício para garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação de vulnerabilidade durante a pandemia da COVID-19. Para tanto, utilizou-se de base do Cadastro Único para pagamento do auxílio emergencial, além de outras.

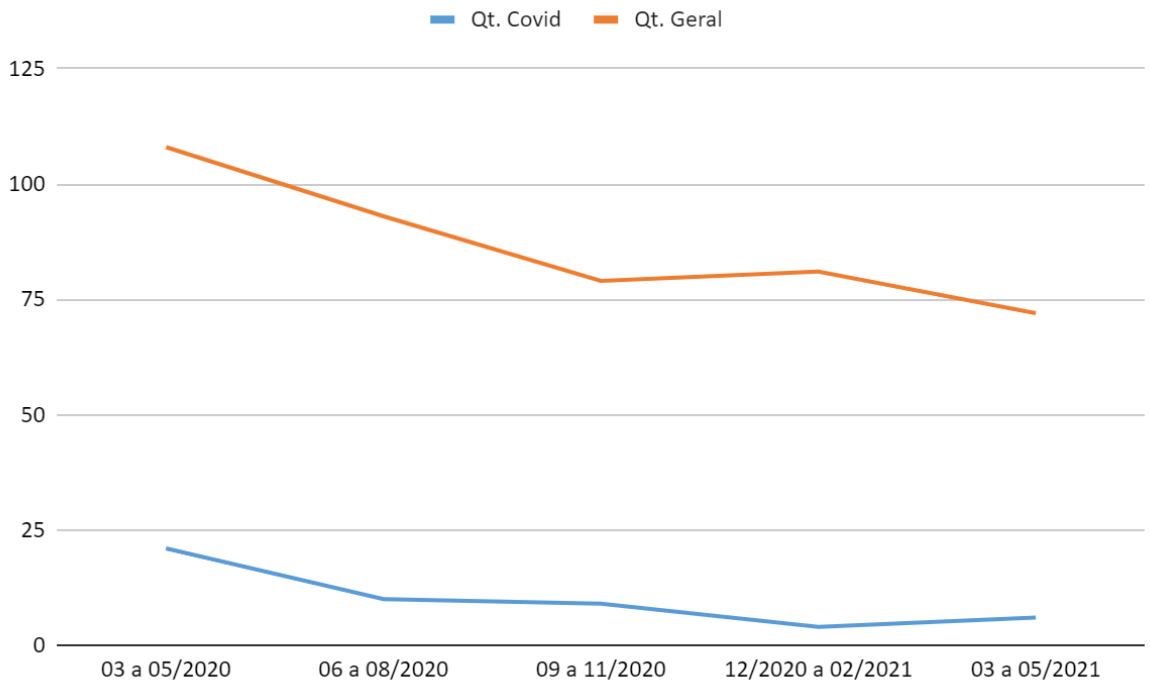
Figura 10 - Distribuição dos Decretos editados pelo presidente em coautoria com Ministério da Cidadania – Brasil, 2020-2021



Fonte: elaboração própria conforme base de dados levantada

Finalmente, faz análise do último gráfico, Figura 11. Percebe-se que no período analisado (50 decretos), 18 de março de 2020 a 31 de maio de 2021, a quantidade de decretos emitidos foi mais intensa no primeiro trimestre (03 a 05/2020) com total de 21 decretos relacionados à COVID-19, representando 42% de todo o período. Isto indica como foi turbulento o início da pandemia da COVID-19 no seu início, exigindo maior participação do presidente. Os principais temas nesse período foram “SERVIÇOS ESSENCIAIS – DEFINIÇÃO”, “GESTÃO-CRIAÇÃO DE ÓRGÃO” e “AUXILIO EMERGENCIAL”. Como citado acima, estes foram os principais temas encontrados nos decretos presidenciais, tanto regulamentares, quanto administrativos.

Figura 11 - Distribuição percentual dos Decretos editados pelo presidente por trimestre – Brasil, 2020-2021



Fonte: elaboração própria conforme base de dados levantada

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo realizado como Trabalho de Conclusão de Curso propôs a análise dos decretos presidenciais emitidos no período de 18 de março de 2020 a 31 de maio de 2021, tanto os regulamentares, quanto os administrativos. Com objetivo de conhecer estes decretos e a forma de atuação presidencial (unilateral), estes decretos foram classificados segundo os temas ambientais, auxílio emergencial, benefícios fiscais, crédito extraordinário, exportação, gestão-distanciamento social, gestão-criação de órgão, licitação, operação de crédito, programas/planos econômicos, radiodifusão, requisição de bens e serviços, operação de crédito, transferência orçamentária, serviços essenciais-definição e trabalhista. Percebemos que os temas mais recorrentes foram os “SERVIÇOS ESSENCIAIS – DEFINIÇÃO”, “GESTÃO – CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS” e “AUXILIO EMERGENCIAL”.

Outra classificação foi quanto ao ministério coautor, sendo os que tiveram maior participação os ministérios da economia, da saúde e da cidadania. Além desta, os decretos foram classificados quanto de acordo com a iniciativa de lei que serviu de base para a regulamentação. Sendo principalmente de origem do Poder Legislativo (64%). Isto nos mostra tanto a atenção especial do presidente na produção do congresso, para aproveitar das brechas legislativas e implementar sua agenda de governo, quanto sua baixa participação por meio de iniciativa de lei. Por fim, também foram classificados quanto à base constitucional usada para emitir o decreto, podendo ser o artigo 84, inciso IV, da CRFB/1988 (regulamentar) ou artigo 84, inciso VI, da CRFB/1988 (administrativo). Percebeu-se que 82% foram regulamentares ou mistos, mostrando grande participação presidencial como “regulamentador”, tornando as leis do Congresso Nacional aplicáveis, concretamente, de acordo com sua política de governo.

Para melhor compreender a ação presidencial, foram discutidos assuntos como unilateralismo, presidencialismo de coalizão, relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, além de levantamento do histórico da pandemia da COVID-19 no Brasil e no mundo. Após análise dos dados, toma-se algumas conclusões, a saber, o presidente Jair Bolsonaro viu a pandemia um problema essencialmente econômico, envolvendo principalmente o ministério da economia. Outra conclusão que se chega é que foi tímida sua participação de iniciativa de lei que serviu de base para

regulamentação, representando apenas 17% (7 no total de 41). Por fim, conclui-se que sua participação por meio de decretos presidenciais no enfretamento à COVID-19 foi baixa, representando apenas 11% (50 no total de 432) no período analisado.

Dentre as principais limitações deste trabalho, destaca-se em primeiro lugar: o período analisado, tendo em vista que não abrangeu todo o período de pandemia; em segundo, não ter havido comparações com outras ações presidenciais de países semelhantes ao Brasil com objetivo de identificar alinhamento internacional ou não; e em terceiro, não poder comparar com outros momentos da história brasileira em situações semelhantes, ou seja, comparando atuação dos presidentes por meio de decretos presidenciais frente às pandemias.

O trabalho visa contribuir para as análises da ação presidencial unilateral no país, buscando compreender esta ação no combate à pandemia da COVID-19. Foi um trabalho exploratório e descritivo à nível de graduação. Espera-se com este trabalho, sobretudo, contribuir com a discussão sobre unilateralismo presidencial e sobre combate a pandemia da COVID-19 no Brasil, além disso, abrir caminho para futuras pesquisas nessa área, principalmente, dos decretos emitidos após maio de 2021, ou seja, abarcar todo o período de pandemia. Como também incluir os decretos relacionados à vacinação, outra linha de pesquisa seria analisar ações presidenciais em perspectiva comparada entre países, constituindo assim, futuras agendas de pesquisa.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-14, 1988.

AMARAL, O. E. Partidos políticos e o governo Bolsonaro. In: AVRITZER, L; KERCHE, F; MARONA, M. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política.** Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 111-120.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. (2001). **A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil**. DADOS - Revista de Ciências Sociais, vol. 44, nş 2, pp. 2-17.

AVRITZER, L. **Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2020.

BARRETO, M. L. *et al*. **O que é urgente e necessário para subsidiar as políticas de enfrentamento da pandemia de COVID-19 no Brasil?**. Revista Brasileira de Epidemiologia [online]. v. 23. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-549720200032>.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional. 10**. Ed. São Paulo: Malheiros, 1988.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Aprovado o Decreto que Coloca o País em Estado de Calamidade Pública**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/646493-APROVADO-O-DECRETO-QUE-COLOCA-O-PAIS-EM-ESTADO-DE-CALAMIDADE-PUBLICA. Acesso em 28 jul. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Gen; Atlas, 2020.

CORREIA, D.; *et al*. **Auxílio emergencial no contexto de pandemia da COVID-19: garantia de uma proteção social?.** JMPHC | Journal of Management & Primary Health Care | ISSN 2179-6750, v. 12, p. 1-9, 26 out. 2020.

COSTA, A; CUNHA, L. **Estratégias presidenciais na América do Sul: uma comparação entre Brasil, Uruguai e Chile**. CONGRESO INTERNACIONAL. “Elites y liderazgo en tiempos de cambio”. Salamanca, 10 y 11 de junio de 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Princípio da legalidade**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/86/edicao-1/principio-da-legalidade.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira**. In: RANULFO, Carlos (org.). A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21. Editora da UFMG, 2007/2008, p. 25-32.

GLOBO. Portal G1. **SP registra a primeira morte pelo novo coronavírus no Brasil**. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/03/17/estado-de-sp-tem-o-primeiro-caso-de-morte-provocada-pelo-coronavirus.ghtml. Acesso em 28 jul. 2021.

INÁCIO, Magna; NEVES, Jorge. **The Presidency and the politics of unilateral decisions in comparative perspective**. In: NEW DEVELOPMENTS IN THE STUDY OF EXECUTIVE POLITICS CONFERENCE, 2018, Nashville. Paper prepared for presentation... Vanderbilt University Nashville: Center for the Study of Democratic Institutions (CSDI), 2018.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. **The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s**. Bras. Political Sci. Rev. [online]. 2015, v.9, n.1, p.39-64. ISSN 1981-3821.

INÁCIO, M.; RECCH, M. **Decretos e unilateralismo presidencial**. In: SEMINÁRIOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, 2019, São Paulo. Artigo apresentado... São Paulo: USP, 10 out. 2019 (versão atualizada).

INÁCIO, Magna. **Entre presidir e coordenar: Presidência e Gabinetes multipartidários no Brasil**. 2006. Conference paper. DOI: 10.13140/2.1.4407.3603.

INÁCIO, Magna. Presidência Institucional da América Latina. 2013. Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política.

INÁCIO, M. Poder Executivo: presidência e gabinete. In: AVRITZER, L; KERCHE, F; MARONA, M. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 67-82.

LIMONGI, Fernando. (2008), **"O Poder Executivo na Constituição de 1988"**, in R. G. Oliven, M. Ridenti e G. M. Brandão (orgs.), A Constituição de 1988 na Vida Brasileira São Paulo, Anpocs.

LIMONGI, Fernando. **Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário**. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. (orgs.). Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The Federalist Papers**. London: Penguin, 1987.

MEDEIROS, Eduardo Alexandrino Servolo. **CHALLENGES IN THE FIGHT AGAINST THE COVID-19 PANDEMIC IN UNIVERSITY HOSPITALS**. Revista Paulista de Pediatria [online]. 2020, v. 38 [Acessado 19 Agosto 2021] , e2020086. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1984-0462/2020/38/2020086>. Epub 22 Abr 2020. ISSN 1984-0462. https://doi.org/10.1590/1984-0462/2020/38/2020086.

MELO, C. R. A Câmara dos Deputados pós-2018: o que mudou?. In: AVRITZER, L; KERCHE, F; MARONA, M. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política.** Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p.95-110.

MORAES, FILOMENO. **Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte**. São Paulo em Perspectiva [online]. 2001, v. 15, n. 4 [Acessado 21 Agosto 2021] , pp. 45-52. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400006>. Epub 16 Jul 2002. ISSN 1806-9452. https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400006.

Organização Mundial da Saúde. **Listings of WHO's response to COVID-19**. Disponível em: https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline. Acesso em 29 jul. 2021.

Organização Mundial da Saúde. **Coronavirus disease (COVID-19) pandemic**. Disponível em: https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=CjwKCAjw1JeJBhB9EiwAV612y7fcAkhau65ezS60mfiShY80hgyQIPlpxWWYI6BBfs1Q-mVLmzwtTxoC7mMQAvD_BwE Acesso em 21 ago. 2021.

PAULA, Luciane de; MOURA, Giovana Cristina de. **Voldemort e Bolsonaro: diálogo entre arte, mídia e política**. Revista do GEL, v. 18, n. 1, p. 169-203, 2021. Disponível em: https://revistadogel.gel.org.br/

RENNÓ, L. **Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil. Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? Reforma Política no Brasil.** In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 259-272.

RODRIGUES, Juliana Nunes e AZEVEDO, Daniel Abreu de, **Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial**, Espaço e Economia [Online], 18 | 2020, posto online no dia 23 abril 2020, consultado o 20 agosto 2021. URL: http://journals.openedition.org/espacoeconomia/12282; DOI: https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.12282.

SANTOS, Laís Silveira. **Dilemas morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus**. Revista de Administração Pública [online]. 2020, v. 54, n. 4 [Acessado 19 Agosto 2021] , pp. 909-922. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200219 https://doi.org/10.1590/0034-761220200219x>. Epub 28 Ago 2020. ISSN 1982-3134. https://doi.org/10.1590/0034-761220200219.

SANTOS, F. **O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In : SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. (orgs.). Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

TEIXEIRA, C. *et al*. **A saúde dos profissionais de saúde no enfrentamento da pandemia de Covid-19**. Ciência & Saúde Coletiva [online]. v. 25, n. 9 [Acessado 19 Agosto 2021] , pp. 3465-3474. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.19562020>.