

Artigos originais

A predominância do Poder Executivo na atividade legislativa: considerações sobre o caso brasileiro (1990 – 2016)

The predominance of the executive branch in legislative activity: considerations on the Brazilian case (1990 – 2016)

  Antonio Kevan Brandão Pereira¹

  Martonio Mont'Alverne Barreto Lima²

Resumo: Este trabalho analisa as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, em âmbito federal, sob a Constituição de 1988, considerando o período iniciado em 1990 até o ano de 2016. Por meio de uma pesquisa bibliográfica, objetiva-se compreender, mais especificamente, a participação e o desempenho dos presidentes da República no processo de produção legal. Para isso, abordam-se, inicialmente, as prerrogativas referentes à atuação do Poder Executivo na atividade legislativa a partir daquilo que está expresso no texto da Constituição Federal de 1988. Em seguida, adentra-se no debate que vem sendo realizado pela literatura especializada sobre os fatores que concorrem para o protagonismo do Executivo no referido processo. Finalmente, valendo-se de uma descrição estatística, observam-se os números da produção legal, pelo que se conclui, a despeito da ressalva sobre a influência de aspectos políticos e conjunturais, que a predominância do Executivo resulta dos amplos poderes de agenda concedidos aos presidentes pelo arranjo institucional vigente.

Palavras-chave: Relações Executivo-Legislativo. Produção legal. Presidentes. Predominância.

1 Graduado em Ciência Política e em Direito (UNIFOR). Especialista em Direito Constitucional (UECE). Mestre em Sociologia (UFC) e Doutor em Ciência Política (UnB). Professor de Ciência Política e Teoria do Estado do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS). Email: kevanbrandao@gmail.com.

2 Possui graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza (1988), Mestrado em Direito (Direito e Desenvolvimento) pela Universidade Federal do Ceará (1993) e Doutorado em Direito (Rechtswissenschaft) – pela Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (1998). Pós-Doutor em Direito pela mesma Universidade de Frankfurt/M. Atualmente é Professor Titular da Universidade de Fortaleza e Procurador do Município de Fortaleza.

Abstract: This paper analyzes the relations between the Executive and Legislative branches at the federal level under the 1988 Constitution, considering the period from 1990 to 2016. Through bibliographical research, the aim is to understand, more specifically, the participation and performance of the presidents of the Republic in the legal production process. To this end, the prerogatives regarding the performance of the Executive branch in legislative activity are initially addressed, based on what is expressed in the text of the 1988 Federal Constitution. Next, the debate that has been carried out in the specialized literature on the factors that contribute to the Executive's leading role in the aforementioned process is delved into. Finally, using a statistical description, the numbers of legal production are observed, from which it is concluded, despite the reservation about the influence of political and conjunctural aspects, that the predominance of the Executive results from the broad agenda-setting powers granted to presidents by the current institutional arrangement.

Keywords: Executive-Legislative relations. Legal production. Presidents. Predominance.

Submetido em: 03 de janeiro de 2025

Aceito em: 29 de junho de 2025

1 Introdução

O processo de elaboração de leis nos Estados contemporâneos continua a suscitar a atenção dos analistas especializados, especialmente de juristas, cientistas políticos e historiadores. Trata-se, inegavelmente, de uma das atividades centrais realizadas pelo poder estatal, sendo este um fenômeno complexo e muitas vezes imbricado, repleto de nuances e de peculiaridades, haja vista as especificidades nas legislações dos diferentes países.

Chama a atenção, nesse processo, um aspecto que vem sendo constantemente denotado pelos pesquisadores, qual seja, o protagonismo ou, mais precisamente, a predominância do Poder Executivo na produção legal. Feita com base em estudos empíricos, essa constatação ganha destaque na medida em que se verifica que a maior parte das leis nas democracias atuais é de autoria do ramo Executivo do poder do Estado. Esse fato acendeu e ainda fomenta um intenso debate não apenas no contexto acadêmico, mas também no meio político propriamente dito. Isto porque, quando se consideram os pressupostos da consagrada teoria da separação dos poderes, depara-se, inicialmente, com uma inadequação, porquanto caberia precipuamente ao poder Legislativo a tarefa de conceber originariamente a legislação de um determinado lugar.

A referida teoria passou, então, a ser questionada em alguns de seus preceitos, dado que, hodiernamente, os poderes estatais detêm várias atribuições e, muitas vezes, realizam funções comumente chamadas atípicas, não havendo mais, na prática, a separação rígida outrora formulada. Argumenta-se que isso se deu em decorrência das significativas mudanças sociais, políticas e econômicas ocorridas no mundo, sobretudo a partir do século XX. O fato é que, quando se aborda os regimes do tipo democrático de hoje, independentemente de o sistema de governo ser parlamentarista ou presidencialista, verifica-se quantitativamente o predomínio do Executivo na elaboração legislativa.

No caso brasileiro, que aqui é o que fundamentalmente interessa, essa realidade vem sendo evidenciada pela literatura acadêmica, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Os achados empíricos revelam que, assim como ocorre na maioria dos países democráticos, o Poder Executivo, no Brasil, apresenta-se como o grande responsável pela feitura das leis. Observando mais detidamente o caso brasileiro, percebe-se que os presidentes aprovam a grande maioria das matérias que propõem e terminam por dominar a totalidade da legislação aprovada pelo Congresso Nacional.

Diante desse fato, surge o seguinte questionamento: quais os fatores que explicam a predominância do Poder Executivo brasileiro na atividade legislativa? Em outras palavras, objetiva-se compreender as razões que levam os presidentes brasileiros a serem os protagonistas na produção legal. Mesmo não sendo uma tarefa simples, fornecer respostas a essa pergunta constitui-se, desse modo, como o objetivo central do presente artigo.

Através de uma pesquisa bibliográfica, recorre-se, especialmente, às contribuições de uma profícua literatura que fornecerá informações e dados importantes que dizem respeito às particularidades do objeto aqui em análise. Inicialmente, avalia-se o quadro institucional delimitado na atual constituição brasileira. Em seguida, faz-se um diálogo com a literatura especializada sobre a atuação do Executivo na seara legislativa no Brasil a partir do regime instaurado pela Constituição de 1988, apontando, sempre que possível, os pontos convergentes e divergentes entre as pesquisas consultadas. Posteriormente, valendo-se de uma descrição estatística, avalia-se os dados relativos ao desempenho do Poder Executivo na produção legal no período entre 1990 e 2016, o que engloba os governos de Fernando Collor de Melo (1990 – 1992), Itamar Franco (1992 – 1994), Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2016). Por fim, destaca-se a viabilidade da continuação de uma agenda de pesquisas que aborde a relação entre os poderes na produção legislativa.

2 O quadro institucional brasileiro: Executivo e Legislativo na produção legal

Visando a analisar o objeto em questão, é imprescindível que se investigue o texto da Constituição Federal de 1988, dado que é nela que se encontra a maneira como os poderes Executivo e Legislativo estão organizados, com suas respectivas prerrogativas e funções³. Em virtude da delimitação proposta, aqui vale uma ressalva de que não será considerado o papel que o Poder Judiciário pode desempenhar nesse processo, a despeito da relevância desse tema para futuras investigações nesta linha de pesquisa. Para avaliar o quadro institucional brasileiro, faz-se uma exposição mais concisa e direta da atual Constituição, pelo que longos e pormenorizados comentários sobre determinados dispositivos ultrapassariam os limites deste trabalho. Neste instante, objetiva-se, sobretudo, ter uma ideia geral sobre as atribuições legislativas do Poder Executivo.

Afirma a Constituição Federal de 1988 que o Poder Executivo é exercido pelo presidente da República, sendo este auxiliado pelos ministros de Estado. Com essa lacônica redação, o Brasil afirma a consagração de um sistema presidencialista, conjugando ao presidente as funções de chefe de governo e de chefe de Estado⁴. O presidente e o vice-presidente são eleitos diretamente pelos cidadãos para um mandato de quatro anos, sendo permitida a reeleição para um único período subsequente⁵. Ainda nessa seção específica, a Constituição estabelece as datas e o período para a realização das eleições para os cargos mencionados, aponta algumas regras para a declaração dos eleitos, disciplina sobre a posse destes e prevê os casos de impedimento, de vacância e de substituição nos cargos⁶.

Desempenhando os papéis de chefe de governo e de chefe de Estado, importantes e variadas prerrogativas foram atribuídas pelo

3 Título IV, CF/1988.

4 Art.76, CF/1988.

5 Art.14, §5º, CF/1988.

6 Arts.77 a 82, CF/1988.

constituente originário ao presidente da República. É neste ponto que se discute sobre os aspectos que a atual constituição herdou da anterior, a qual foi elaborada em um contexto notoriamente antidemocrático. No que tange ao Poder Executivo, de acordo com Figueiredo e Limongi (1999, p. 41), “a Constituição de 1988 não rompeu com muitos pontos que vigoraram durante o regime militar, mantendo assim uma série de atribuições e direitos que conferem amplos poderes ao presidente da República”. Munido dessas prerrogativas, o chefe do Executivo tem amplas possibilidades de interferir na produção legal.

A Constituição Federal de 1988 assevera que competem privativamente ao presidente, por exemplo, a direção superior da administração federal, a nomeação e a exoneração de ministros, a celebração de tratados, de convenções e de atos internacionais, a decretação de estado de defesa, de estado de sítio e da intervenção federal, a nomeação dos ministros da Suprema Corte e de outros magistrados, a instituição e extinção dos cargos públicos federais, a elaboração do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual e a edição de medidas provisórias com força de lei, obedecidos os termos da própria Constituição⁷. Dentre outros temas, são de iniciativa privativa do presidente da República as leis que determinem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas e que tratem, por exemplo, sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos, organização administrativa e judiciária, criação e extinção de ministérios e de órgãos da administração pública, bem como a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União⁸.

Dentre as atribuições listadas pelo texto constitucional, vale enfatizar aquelas que dizem respeito mais diretamente ao processo de elaboração legislativa⁹. Da leitura da Constituição de 1988, denota-se que o presidente, como detentor do direito de iniciativa legislativa, pode elaborar emendas ao próprio texto constitucional, bem como leis ordinárias, leis complementares, leis

7 Art.84, CF/1988.

8 Art.61, §1º, CF/1988.

9 Art.84, III, IV, V, CF/1988.

delegadas e medidas provisórias, devendo essas proposições ser inicialmente discutidas e votadas pela Câmara dos Deputados¹⁰. Compete, outrossim, ao presidente “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução”, bem como vetar as proposições que lhes são submetidas, podendo vetá-las de forma total ou parcial. Essas disposições expressam bem a participação do Poder Executivo em diferentes etapas do processo de elaboração legislativa.

Sobre as prerrogativas legislativas do chefe do Executivo, cabe destacar especialmente três pontos consagrados na Constituição Federal, a saber: a faculdade de requerer que projetos de sua autoria tramitem com urgência, a capacidade de solicitar delegação legislativa e, sobretudo, a possibilidade de edição de medidas provisórias. Sem dúvidas, essas atribuições são indubitavelmente relevantes, na medida em que, como será visto mais adiante, permitem ao presidente fazer valer a sua vontade e aprovar quase a totalidade de seus projetos.

No que tange ao primeiro ponto, a doutrina jurídica tem denominado de “urgência constitucional” a faculdade conferida ao presidente da República em requerer que o Poder Legislativo aprecie as proposições elaboradas pelo governo de maneira mais célere e objetiva. Da leitura do texto constitucional, percebe-se que o prazo mais restrito para a deliberação das matérias, sob pena de trancamento da pauta nas casas legislativas, beneficia a ação dos presidentes¹¹.

Já no tocante à capacidade de solicitar delegação legislativa, averigua-se que, embora o seu uso na prática seja mais raro, não se pode desconsiderar que se trata de mais uma forte prerrogativa concedida ao chefe do Executivo. A edição de leis delegadas possibilita que o Executivo legisle por delegação do Poder Legislativo. A Constituição Federal assevera que as leis delegadas serão elaboradas pelo presidente da República, devendo

10 Arts. 60,61, 62, 64 e 68 da CF/1988.

11 Art.64, CF/1988.

este solicitar a delegação ao Congresso Nacional¹². A norma constitucional estabelece que algumas matérias não podem ser objeto de delegação, não sendo possível ao chefe do Executivo, por exemplo, elaborar projeto de lei delegada que verse sobre atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, de competência privativa das duas casas, como também sobre matérias que são restritas à lei complementar.

É interessante ressaltar que a delegação legislativa terá a forma de resolução, na medida em que a mensagem presidencial que a solicita converter-se-á em verdadeira iniciativa de resolução do Congresso, a qual será votada em sessão conjunta. Cavalcante Filho (2017, p. 198) diz que “ao aprovar a resolução, o Congresso Nacional deverá especificar os termos e os limites da delegação”. Desse modo, ao conferir a delegação ao presidente da República, cabe ao Legislativo delimitar sobre qual matéria o chefe do Executivo poderá legislar mediante delegação e estabelecer o prazo para que o presidente edite a lei delegada. Caso a lei seja elaborada, é preciso que ocorra posterior aprovação do Congresso. Independentemente da delegação, não há óbice para que o Congresso Nacional legisle, a qualquer tempo, sobre o tema de seu objeto ou que, antes de encerrado o prazo fixado na resolução, desfaça a própria delegação (Carvalho, 2014). A lei delegada possui, como se pode ver, algumas peculiaridades que a diferenciam claramente das demais espécies normativas. Destaca-se, nesse sentido, que essa espécie não é objeto de sanção nem veto, sendo a sua promulgação feita pelo presidente do Senado Federal (Silva, 2017).

Finalmente, dentre as prerrogativas mais incisivas que são conferidas ao Chefe do Executivo na atividade legislativa, a medida provisória talvez seja a mais discutida pelos analistas. Objeto de intensos debates durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, o instituto das medidas provisórias ocasiona, até os dias atuais, uma série de críticas proferidas por políticos, acadêmicos e cidadãos em geral. Depreende-se desse fato que

12 Art. 68, CF/1988.

o tema das medidas provisórias (MPV) requer uma investigação mais complexa, haja vista os argumentos contrários ou favoráveis que são empreendidos em sua direção.

É interessante notar que o ponto central da crítica direcionada às medidas provisórias no texto da Constituição de 1988 consiste no argumento de que elas nada mais são do que uma repetição dos “decretos-lei” de que se valia o chefe do Poder Executivo durante o regime militar instaurado em 1964. Através desse instrumento, que foi regulamentado pela Constituição de 1967 e repetido pela Emenda nº 1 de 1969, o presidente poderia expedir decretos com força de lei que passavam a produzir efeitos imediatamente. Em um contexto de redemocratização, após longos anos sob uma ditadura, não é de se estranhar os motivos de tal previsão constitucional ter ocasionado inúmeras discordâncias¹³. Em todo caso, deve ser ressaltado o papel do mesmo Legislativo quando da edição de medidas provisórias: tal ponto torna o instrumento das medidas radicalmente distinto em seu conteúdo daquele dos “decretos-lei” do regime militar, o que torna eventual compactação entre os dois, no mínimo, esdrúxula.

O fato é que a possibilidade de edição de medidas provisórias, claramente inspirada no texto da Constituição italiana, foi incorporada na Constituição da República de 1988. A Constituição de 1988 – fortemente alterada neste ponto pela EC nº 32 de 2001 – estabelece que o presidente da República poderá adotar, em caso de relevância e urgência, medidas provisórias com força de lei, e deve submetê-las imediatamente ao Congresso Nacional¹⁴. Dessa forma, a MPV retira seu fundamento de validade diretamente do texto da Constituição, sendo um ato normativo primário, que pode criar direitos e obrigações.

Entretanto, o presidente não pode editar tais medidas sobre qualquer tema, indiscriminadamente, pois deve sempre respeitar os limites previstos pela norma constitucional, sendo vedado expedir MPV, por exemplo, sobre matérias relativas à

13 Há de se falar, contudo, que existem diferenças entre o decreto-lei e a MPV. Por exemplo, o decurso de prazo.

14 Art.62, CF/1988.

nacionalidade, à cidadania, aos direitos políticos, aos partidos políticos, à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público e ainda sobre matérias reservadas à lei complementar. Além dessas restrições, é imperativo que sejam observados, da mesma forma, os requisitos da relevância e da urgência, também chamados pressupostos de validade (Ferreira Filho, 2012). Para que a edição de uma MPV tenha validade, necessário se faz que o seu conteúdo reflita tais critérios, que são cumulativos. Infelizmente, na prática, verifica-se a edição de medidas provisórias sobre assuntos notoriamente secundários, que poderiam ser regulados pela legislação ordinária, e, o que é mais grave, percebe-se que, muitas vezes, elas tratam sobre temas desconexos, algo corriqueiramente ignorado pelo Poder Legislativo.

A despeito disso, de acordo com o que foi dito, esta é uma importante prerrogativa do Poder Executivo, já que, por meio das medidas provisórias, o presidente pode legislar diretamente, alterando, assim, o *status quo* legal. Quando editadas, as medidas provisórias são imediatamente publicadas e remetidas ao Congresso Nacional, que irá apreciá-las. Feito isso, inicia-se a contagem de seu prazo de vigência, que é de sessenta dias prorrogáveis por igual período. Caso o Congresso Nacional, nesse ínterim, não aprecie ou rejeite a medida, esta deixará de produzir efeitos. Porém, sendo apreciada e aprovada pelo poder Legislativo, tal medida será transformada definitivamente em lei, perdendo, assim, o seu caráter provisório¹⁵.

É interessante observar, por fim, que existe um profícuo debate que questiona se a existência de medidas provisórias em um ordenamento jurídico não configura uma clara deturpação do esquema consagrado da separação dos poderes. Dado que a edição de MPV é um ato unilateral do Poder Executivo, que passa a legislar sem a autorização do Legislativo, indaga-se constantemente sobre a sua validade. No entanto, outra vertente ressalta a utilidade de se dispor de um instrumento dessa natureza, pois, muitas vezes, os legisladores são inertes e o processo legislativo é por demais

15 Todo o rito de tramitação das MPV é disciplinado pelos parágrafos do art. 62 da CF/1988.

vagaroso, daí a necessidade de o presidente valer-se de recursos desse tipo para solucionar problemas concretos do cotidiano nacional. Justifica-se, ainda, que o Legislativo participa ativamente do processo em caso de apreciação, tendo inclusive a possibilidade de alterar o conteúdo da medida durante a elaboração do projeto de conversão (Cavalcante Filho, 2017). Apesar da pertinência dessa discussão, o fato é que a previsão desse instituto no ordenamento jurídico, inegavelmente, ampliou ainda mais os recursos legislativos do Poder Executivo.

Por fim, vale a pena mencionar outro mecanismo apontado pela literatura que colabora para a preponderância do Executivo na atividade legislativa, qual seja, o veto. A Constituição prescreve que o presidente poderá exercer o direito de veto caso considere determinado projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, e dispõe sobre os procedimentos relativos ao ato. Trata-se, portanto, de outro relevante instrumento disponível ao presidente para interferir na produção legislativa.

Por meio do veto ou da “sanção negativa”, o chefe do Executivo expõe a sua discordância em relação ao conteúdo dos projetos de lei que lhe são apresentados (Silva, 2017). Nos termos colocados na atual Constituição e tendo em vista as dificuldades inerentes à própria dinâmica dos trabalhos legislativos, a derrubada do veto implica sérias dificuldades políticas, haja vista a necessidade de arregimentação de forças entre os congressistas para alcançar o quórum de maioria absoluta e, assim, desfazer o ato do presidente. Em virtude disso, algumas pesquisas têm demonstrado que os vetos apostos pelo Executivo geralmente não são derrubados, o que reforça a preponderância desse poder na atividade legislativa (Gomes, 2012).

Embora concisa, esta descrição das atribuições do presidente da República positivadas na Constituição Federal de 1988 é bastante útil para os objetivos dessa investigação. Através dela, foi possível apreender que, por mandamento constitucional, o presidente dispõe de amplas prerrogativas para participar na atividade legislativa. No próximo tópico, será observado como a

literatura especializada analisa os efeitos dessas disposições e de outras variáveis sobre os desdobramentos da produção legal no Brasil. Essa discussão explicitará os fatores que ajudam a explicar a predominância do Poder Executivo nesse processo.

3 A predominância do Poder Executivo na atividade legislativa

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, acentuou-se a discussão sobre o arranjo institucional da “Nova República”. Não apenas no contexto acadêmico, mas também no meio político propriamente dito e na imprensa, o desenho institucional disposto na Constituição despertou o interesse analítico. Neste momento, adentra-se no frutífero debate que vem sendo realizado há mais de três décadas sobre os desdobramentos das regras institucionais dispostas na atual Constituição. Aqui, o interesse será compreender as razões apontadas pela literatura para a predominância do Poder Executivo na produção legal. A seguir, ver-se-á que foram desenvolvidas relevantes explicações sobre o tema, sendo possível denotar convergências e divergências entre os seus pressupostos.

3.1 O debate institucional após a Constituição Federal de 1988

De início, é relevante notar que uma concepção de grande repercussão foi aquela que afirmava ser o Brasil, tomando as características definidoras de seu sistema político, ingovernável. Não haveria como o governo empreender as mudanças que o país tanto precisava e almejava a partir de um quadro que conjugava instituições notoriamente incompatíveis, o que fatalmente resultaria em um conflito entre os atores e, conseqüentemente, em uma paralisia decisória.

A influente tese de Sérgio Abranches (1988) é um exemplo disso, deixando-se evidente que esse autor não assimila a tese da ingovernabilidade nacional. Para Abranches (1988), seria

difícil alcançar a governabilidade em um arranjo institucional que contempla presidencialismo, representação proporcional e sistema multipartidário, somando-se a isso, como agravante, a cultura política de uma sociedade marcada pela diversidade social e por desigualdades econômicas. Em seu conhecido artigo, o autor afirma que, por reunir essas características, o sistema político brasileiro pode ser descrito como singular, porquanto não existiriam exemplos semelhantes em outras democracias ocidentais (Abranches, 1988).

Em decorrência dos fatores institucionais, o chefe do Executivo no Brasil seria obrigado a empreender intensas e custosas negociações com diferentes partidos políticos para obter o apoio da maioria no congresso, tarefa essa muitas vezes intrincada e melindrosa. Como a fragmentação partidária impossibilita que o partido do presidente detenha a maioria parlamentar ou até mesmo a maioria dos órgãos do governo, “o presidente torna-se, em parte, prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais” (Abranches, 1988, p. 26). Tendo em vista a necessidade e a imprescindibilidade de o presidente formar uma base de apoio que possibilite a consecução de seus objetivos, cunhou-se o termo “presidencialismo de coalizão”, que, para o autor, consistiria em um dilema institucional.

Entre os estudiosos, no âmbito do chamado debate institucional, há uma tendência em avaliar os efeitos da conjugação de três importantes elementos, os quais estão consagrados na Constituição vigente, a saber, o presidencialismo, o federalismo e o sistema multipartidário. Sobre o presidencialismo, Shugart e Carey (1992) ressaltam que um aspecto essencial decorrente desse sistema é a interação necessária entre os Poderes Executivo e Legislativo na produção legislativa. Em análises comparativas, tomando especialmente os países da América Latina, os referidos pesquisadores sustentam que vigora um Executivo forte, com amplos poderes frente ao Congresso. Esses poderes, especialmente os de caráter legislativo, fazem com que o presidente torne-se uma figura central no sistema político. Como foi dito, a presidência

brasileira é forte em termos legislativos, administrativos e distributivos (Santos, 1999).

O outro aspecto é o federalismo adotado pela Constituição de 1988, em que se estabeleceu uma nova configuração dos entes federados. Os analistas dão importância a esse fator para a explicação dos desdobramentos do quadro institucional, especialmente no que toca aos efeitos da atuação dos governadores junto às bancadas estaduais no Congresso Nacional. Discute-se, por exemplo, questões, como a ação parlamentar voltada para interesses regionais e particularistas em detrimento de uma pauta condizente com assuntos nacionais, de caráter mais geral. Sobre o terceiro elemento, especialmente o aspecto partidário, o consenso diz respeito à nítida fragmentação existente, com um grande número de partidos de baixa representatividade e com um fraco enraizamento no cenário político do país. Os partidos, majoritariamente, apesar de estarem espalhados pelo território nacional, não possuem vínculos efetivos e duradouros com o eleitorado e isso acarretaria uma ação descoordenada e indisciplinada no âmbito do Congresso.

Algumas investigações (Lamounier, 1994; Mainwaring, 1997) procuraram explicar as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no contexto do processo de produção de leis, enfatizando mais detidamente os efeitos dessas três dimensões. Certas interpretações identificaram um padrão conflitivo entre esses poderes que é oriundo do próprio arranjo institucional. Nesse sentido, o desenho institucional consagrado pela Constituição de 1988 poderia gerar impasses e ocasionar um cenário de ingovernabilidade. Haveria, especialmente no que toca ao processo legislativo, a prevalência de um padrão conflitivo na interação dos poderes (Palermo, 2000).

Na perspectiva aqui discutida, não há dúvidas de que o presidente possui amplos poderes, sendo estes claramente estabelecidos pela Constituição de 1988, todavia a consecução dos objetivos do governo encontra sérios obstáculos, pois é preciso interagir com um Congresso composto por vários partidos,

em que os seus membros demonstram pouca disciplina. Para essa visão, portanto, existe uma ligação entre federalismo e fragmentação partidária que dificulta a tarefa do Executivo, sendo esse um fator que pode causar instabilidade no sistema. Desse modo, as amplas prerrogativas do presidente da República devem ser relativizadas frente às outras condições mencionadas, o que leva o chefe do Executivo a empreender uma constante, intensa e incerta negociação com os parlamentares. Para Mainwaring (1997), os significativos poderes presidenciais compensam apenas parcialmente as dificuldades criadas por outros arranjos institucionais.

Denota-se que, para esses autores, a instabilidade política está sempre no horizonte, sendo essa motivada, como foi ressaltado, pelo próprio desenho institucional e por contingências adjacentes, como o aspecto da formação histórica dos partidos políticos. Dessa forma, o presidente da República vê-se inteiramente obrigado a formar uma coalizão que lhe permita obter governabilidade.

Entretanto, outros pesquisadores passaram a questionar esses argumentos aqui colocados, especialmente no que diz respeito à sua inadequação analítica a partir do período que se inicia antes mesmo das eleições de 1994. Isto porque, sobretudo com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, constatou-se uma estabilização da economia e das reformas do Estado, bem como, e este é um ponto deveras importante, como lembra Palermo (2000), a relativa estabilidade da coalizão. A partir desse período, o Executivo passou a implementar sua agenda contando com uma ampla aliança de partidos no Congresso Nacional, que atuou de forma constante e mais ou menos previsível, destoando, assim, daquele aspecto conflitivo narrado acima. É dessa maneira que aparecem outras interpretações – algumas delas valendo-se de pesquisas quantitativas – asseverando que, a despeito das características institucionais, não há razões para se falar em paralisia decisória e ingovernabilidade.

3.2 Fatores que concorrem para a predominância do Poder Executivo

No intuito de compreender as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e tomando o tema da produção legal para apreender as especificidades do processo decisório, Figueiredo e Limongi (1999) propuseram uma abordagem que passou a considerar algumas variáveis até então desprezadas pelos estudos da área. Vale observar, então, a ideia central dessa construção argumentativa.

O ponto de partida diz respeito ao acentuado debate ocorrido durante e logo após os trabalhos da Constituinte. Alegava-se que, no que tange às bases institucionais do sistema político, não haveria diferenças marcantes entre a Constituição de 1988 e a de 1946, que fora elaborada no último período democrático. Afirmava-se que o arranjo recém-estabelecido poderia repetir os problemas já enfrentados no período anterior, com fortes tendências à ingovernabilidade. Realçava-se, sobretudo, a conjugação de presidencialismo, representação proporcional e fragmentação partidária.

Figueiredo e Limongi (1999) discordam radicalmente dessas colocações que foram aventadas. Para eles, o quadro institucional da Constituição de 1988 modificou, de maneira decisiva, as bases do sistema político brasileiro. Para sustentar esse argumento, os autores apontam que, diferentemente do que se tinha na República de 1946, denota-se agora a ampla concessão constitucional de poderes ao chefe do Executivo, o que o permite empreender uma ação efetiva no processo decisório¹⁶. Ademais, no contexto da Constituição de 1988, depreende-se a existência de importantes recursos legislativos – consolidados nos regimentos das casas – à disposição dos líderes partidários no Congresso Nacional, em que estes passam a exercer um enfático controle sobre as bancadas de

16 Sobre as diferenças institucionais entre as Constituições de 1946 e 1988, em trabalho posterior, Argelina Figueiredo (2001) afirma que as regras que regulam a distribuição de poder entre o Executivo e o Legislativo diferem diametralmente nas Constituições de 1946 e 1988. Esta última garante ao Executivo uma extensa gama de poderes para estabelecer a agenda.

seus partidos e, a depender de sua posição no contexto político, uma determinante interlocução com o governo. Desse modo, os autores afirmam categoricamente que “o sistema político brasileiro opera, hoje, sob bases radicalmente diversas daquelas sobre as quais operou o regime de 1946” (Figueiredo; Limongi, 1999, p. 67).

Para compreender o processo decisório no sistema político pós-1988, é necessário considerar, de acordo com esses cientistas políticos, a interdependência de três fatores essenciais. O primeiro deles consiste nas amplas prerrogativas, especialmente as de caráter legislativo, de que dispõe o presidente. O segundo, relaciona-se com a centralidade dos trabalhos no âmbito do parlamento. Finalmente, a disciplina partidária é mais um fator que se deve levar em consideração. Com isso, e com base em uma explicação que afirma a interdependência desses fatores, Figueiredo e Limongi (1999) almejam demonstrar que o argumento, até então dominante, sobre a ingovernabilidade do sistema político brasileiro não se sustenta quando é confrontado com uma investigação empírica da realidade. Almejando compreender a predominância do Executivo na produção legislativa, vale a pena observar como os autores tratam cada um desses fatores mencionados.

Considerando outras atribuições, mas se detendo especialmente aos poderes legislativos concedidos ao presidente pela Constituição de 1988, os dois autores procuram avaliar os impactos dessas prerrogativas no processo decisório. Dada essa realidade, o chefe do Executivo teria amplos “poderes de agenda”, os quais consistem na capacidade de interferir, de maneira efetiva e decisiva, nos trabalhos legislativos, seja unilateralmente, através de mecanismos que estão a seu dispor, seja indiretamente, através da mobilização de recursos políticos e da ação coordenada de sua base de apoio. Desse modo, o governo consegue, entre outras coisas, “determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão” (Figueiredo; Limongi, 1999, p. 23).

Isso fica mais nítido quando se considera a possibilidade de edição das chamadas “medidas provisórias”, que são atos dotados

com força de lei, tendo vigência imediata. Ao Congresso cabe apreciá-las posteriormente à edição, o que não retira a importância dessa prerrogativa presidencial de interferir de imediato na ordem jurídica. Acrescente-se a isso as competências exclusivas de iniciativa concedidas ao chefe do Executivo, as quais também já foram comentadas anteriormente. Apenas para rememorar as mais relevantes, cita-se que o presidente tem a exclusividade da iniciativa de leis em matérias orçamentárias, tributárias e aquelas relativas à organização da administração pública.

Ressalte-se ainda que o presidente brasileiro, além de possuir os significativos recursos de iniciativa legislativa comentados acima, detém o poder de forçar o Congresso a apreciar, em determinados prazos, as proposições que lhe foram submetidas. Isso porque, por força constitucional, ele pode valer-se do mecanismo da “urgência”, fazendo, assim, com que os projetos de sua autoria sejam deliberados em um prazo máximo de quarenta e cinco dias em cada uma das casas do Congresso Nacional¹⁷.

O Executivo ainda guarda outro conjunto de recursos que são altamente relevantes para a obtenção de êxito no processo decisório. Tais recursos não são legislativos, mas oriundos do próprio exercício inerente a esse poder de controlar o acesso a postos no governo e a recursos financeiros. É no que tange a essa interação com o poder Legislativo que Figueiredo e Limongi (1999) analisam os outros dois fatores, os quais consistem na centralização dos trabalhos legislativos e na disciplina partidária. De acordo com eles, esse tema foi relegado por outras investigações quando da análise sobre o sistema político brasileiro. O debate convencional sempre sugeriu que os partidos políticos no Brasil, com raras exceções, são, em sua maioria, fisiológicos, sem alcance nacional e desprovidos de ações ideológicas claras. Em um sistema multipartidário e com representação proporcional, as características advindas da arena eleitoral tenderiam a se repetir na arena parlamentar, dificultando a formação de uma base consistente de apoio ao governo. Para

17 Art.64, §1º, CF/1988.

conseguir tal base, o presidente teria que adentrar em um custoso jogo de negociações, sempre instável, passível do conflito.

Um ponto relevante para a compreensão da tese de Figueiredo e Limongi (1999) é o argumento sobre a centralização do processo decisório no contexto do Poder Legislativo. Com base nessa constatação, afirmam Figueiredo e Limongi (1999) que a organização dos trabalhos e das funções no Legislativo ocasiona uma distribuição desigual de recursos e de direitos entre os parlamentares. Mesmo em uma instituição dessa grandeza e que tem, como fundamento, o critério da igualdade, percebe-se, como resultado da própria organização e diferenciação das atividades, que o poder de influência de seus membros sobre temas, como a determinação da pauta e os tipos de deliberações, não são os mesmos. Desse modo, o trabalho coordenado das lideranças que se organizam no chamado “colégio de líderes”, o qual possui atribuições regimentais diferenciadas, é capaz de proporcionar uma disciplina na ação dos partidos. Comentando esse ponto do pensamento dos autores, Cintra *et al.* (2015) anotam que, com essa nova interpretação, a hierarquia de cargos e o poder desigualmente distribuído no interior do Congresso permitiriam, em grande medida, neutralizar as determinações vindas do sistema eleitoral, permitindo, assim, denotar uma disciplina partidária no interior do Congresso.

Os líderes têm o poder de deslocar, para o plenário, o local de apreciação das matérias mediante o requerimento de urgência, retirando, assim, das comissões a oportunidade de deliberar sobre a proposição¹⁸. Sobre o tema da urgência, Limongi (2006) reforçou, em análise subsequente, que, em termos práticos, o deferimento do pedido de urgência resulta em uma matéria retirada da comissão e, posteriormente, incluída na ordem do dia para ser discutida e deliberada pelo plenário. O mencionado autor lembra ainda de outro importante instrumento previsto no regimento interno da Câmara dos Deputados, a urgência urgentíssima, “um

18 O art.154, II do RICD expressa que um terço dos membros da Câmara ou Líderes que representam esse número pode apresentar requerimento de urgência para ser apreciado pelo Plenário.

pleonismo verdadeiramente maravilhoso que vem a significar a votação imediata da matéria” (Limongi, 2006, p. 33).

No processo de negociação com as bancadas para a conquista de apoio nas matérias em discussão, podem acontecer conflitos e dissidências, fato normal e corriqueiro no ambiente legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999). Porém, os autores frisam que, dadas as condições relatadas de distribuição desigual de recursos, a concentração do processo decisório e a troca de incentivos, estratégias individuais e antipartidárias não encontram solo fértil para prosperarem no contexto do Congresso Nacional. A tendência, então, é a prevalência de uma atuação disciplinada dos partidos nas deliberações, sendo a atuação dos líderes fundamental para esse fato. Por fim, cabe dizer que os líderes são os responsáveis por representar os interesses dos partidos junto ao Executivo, o qual também possui um líder nas duas casas do Congresso, sendo esses líderes encarregados de fazer a interlocução entre o governo e os seus pares. Desse modo, o líder, que fala pelo partido, é o ator que estrutura as barganhas entre o Executivo e o Legislativo e termina por influenciar os parlamentares de seu partido a seguir a orientação dada. Assim, “o resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador de *jure* e de fato” (Figueiredo; Limongi, 1999, p. 41).

Contudo, apesar da consistência teórica e da clareza dos resultados empíricos demonstrados, a literatura tem apontado a necessidade da consideração de fatores políticos e conjunturais na avaliação da relação que envolve os Poderes Executivo e Legislativo na produção legal (García Montero, 2009). Enfatiza-se, nessas investigações, que as interações entre os atores políticos são permeadas por conflitos e negociações, alertando-nos, desse modo, para a complexidade inerente a todo esse processo. Frisa-se que, através de suas prerrogativas constitucionais, o presidente consegue de fato impor a sua agenda e, assim, obter sucesso na atividade legislativa. Porém, note-se que essa atuação corre os riscos inerentes da própria dinâmica do jogo político, daí a presença de conflitos que podem ocasionar dificuldades para o governo.

Nessa visão, conforme lembra Castro Santos (1997), um dos principais conflitos reside no ato de legislar diretamente por meio de medidas provisórias. Por mais que a decisão final esteja nas mãos do Congresso, essas medidas possuem efeitos imediatos e possibilitam ao presidente, por exemplo, impactar rapidamente a opinião pública, podendo, assim, gerar um clima de instabilidade entre um governo que legisla e um Congresso que só corrobora com aquilo que lhe é submetido. Tal realidade é típica de um sistema presidencialista com um Executivo dotado de amplos poderes, o qual, a partir de seus recursos, é capaz de atrair e de consolidar uma base de sustentação política, mas que nem por isso navegará em águas tranquilas para concretizar a sua agenda, diferentemente do que afirmam Figueiredo e Limongi (1999).

Mesmo ressaltando os amplos poderes de agenda como elemento central para o êxito do Executivo em aprovar leis de sua autoria, é importante mencionar, por fim, outra visão que também se insere neste debate e que contrasta com alguns pontos da perspectiva de Figueiredo e Limongi (1999). Para essa linha, não é possível asseverar uma previsibilidade no comportamento dos atores políticos, não cabendo, assim, tomá-los como cooperadores submissos frente às demandas do Executivo, dada a complexidade inerente às relações na arena parlamentar. Com isso, para compreender as especificidades do processo decisório e das relações institucionais no Brasil, é preciso considerar uma variável explicativa fundamental, qual seja, a negociação entre os atores. Nessa visão, leva-se em conta o fato de que o poder decisório está disperso nas instituições, em atores múltiplos com capacidade virtual de veto (Couto, 1999).

Esse argumento almeja evidenciar que o poder decisório no sistema político brasileiro está disperso em uma pluralidade de atores que não podem ser encarados simplesmente como frágeis, desorganizados e submissos. Assim, conforme Hiroi e Rennó (2012), não se pode asseverar um grau de certeza e de previsibilidade das ações, o que desprezaria a autonomia dos envolvidos. O que se busca aqui é valorizar um aspecto mais qualitativo, respeitante às

negociações que são inerentes ao jogo político. Pretende-se, dessa maneira, apreender outros fatores que permeiam as relações entre os poderes, algo que também fora ressaltado por Ames (2003).

Os aspectos ressaltados do conflito e da negociação sublinhados pelos autores discutidos são indispensáveis para uma compreensão mais clara da relação entre os poderes, representando essa discussão um ganho analítico. No entanto, independentemente desses aspectos, que devem ser observados, a tese de que o predomínio do Executivo na produção legal advém da interdependência entre amplas prerrogativas legislativas do presidente, centralização do processo decisório e atuação coordenada da coalizão de apoio ao governo continua a prevalecer quando confrontada com a realidade empírica. Conforme será realçado mais à frente, os achados de pesquisas quantitativas revelam o sucesso do Executivo na produção legal, indo ao encontro, portanto, das formulações teóricas que enfatizam os efeitos da mencionada interdependência.

3.3 O debate institucional recente

Ainda nessa discussão sobre o tratamento dado às relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, é oportuno considerar os trabalhos mais recentes que abordam o debate institucional. Aqui, toma-se como recentes aqueles trabalhos publicados a partir da década de 2010, período permeado por crises políticas que reacenderam a discussão sobre a governabilidade do sistema político brasileiro. Cabe discutir, assim, os pontos centrais de algumas pesquisas que foram empreendidas na área.

Vale a pena abordar, novamente, as ideias de Figueiredo e Limongi, pesquisadores renomados nesse campo de estudo. Em artigo publicado no ano de 2017, os autores almejam fornecer explicações para a crise política que se iniciou após as eleições de 2014 e que resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff. Na discussão, esses analistas questionam as interpretações que sugerem que a referida crise seria de caráter institucional, sendo

o presidencialismo de coalizão o principal elemento gerador de conflitos e de impasses. Retomando o tema do presidencialismo, a partir das disposições da Constituição de 1988, Limongi e Figueiredo (2017) afirmam que o quadro não mudou, isto é, o presidente continua a deter amplas prerrogativas que lhe possibilitam obter êxitos em sua relação com o Congresso, especialmente porque dispõe de iniciativa exclusiva em áreas importantes, da solicitação de urgência e, a mais incisiva delas, da edição de medidas provisórias com força de lei. Assim, “o Executivo tem enorme poder de agenda nos dois sentidos, definição da agenda legislativa e influência sobre os resultados” (Limongi; Figueiredo, 2017, p. 86).

De acordo com os autores, o quadro institucional brasileiro praticamente não foi alterado ao longo dos anos, razão pela qual eles advogam a validade da tese inicial, enfatizando, mais uma vez nesta análise recente, os amplos poderes de agenda do presidente. Menciona-se também a importância da coalizão que, quando formada, continua a desempenhar o seu papel de garantir o sucesso do governo nos trabalhos legislativos. A coalizão permanece como a responsável por aprovar as demandas, o que está diretamente ligado aos poderes regimentais. Conforme já foi sublinhado, os líderes partidários valem-se das determinantes prerrogativas conferidas pelos regimentos internos para coordenarem a base de apoio do Executivo. Dessa forma, os líderes têm o poder de agenda para, por exemplo, colocar e destituir parlamentares das comissões permanentes – o que é extremamente estratégico quando se trata das principais comissões das casas –, para facilitar a tramitação de projetos do interesse do governo e também de seus interesses, por meio da solicitação dos requerimentos de urgência, e para restringir as emendas da oposição.

No sistema político brasileiro, reafirmam Limongi e Figueiredo (2017), os partidos continuam a desempenhar um papel de destaque no parlamento. É por intermédio dos partidos que as barganhas entre os dois poderes são estruturadas. Com isso, seria impossível ao presidente obter sucesso no contexto legislativo sem a participação dos líderes partidários. Nesse sentido, como foi dito

por Limongi e Figueiredo (1999), em seus primeiros trabalhos, os líderes conseguem coordenar as suas bancadas para a cooperação por meio de incentivos proporcionados pelos fatores institucionais. Desse modo, “em governos de coalizão, mais do que uma relação vertical de conflito entre Executivo e Legislativo, observa-se uma relação horizontal de barganha e cooperação entre o Executivo e os membros da coalizão” (Limongi; Figueiredo, 2017, p. 90).

Os autores discordam de que a crise política que redundou no *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff teve, como fator decisivo, as bases institucionais¹⁹. Para Limongi e Figueiredo (2017), é preciso considerar outras variáveis para se entender as dificuldades existentes na época, tais como questões econômicas, intensificação e radicalização no ambiente político, devendo-se levar em conta, também, as escolhas equivocadas dos próprios atores. Para os estudiosos, na crítica realizada durante os acontecimentos de 2015 e 2016, “há muito pouco de verdadeiramente institucional” (Limongi, Figueiredo, 2017, p. 95).

Sobre a predominância do Executivo na produção legislativa, em um interessante trabalho, Batista (2016) demonstra as relações entre o governo e a coalizão para se alcançar sucesso no Legislativo. Em sua análise, a autora chama a atenção para o papel desempenhado pelos ministros de Estado que pertencem aos partidos da base no processo de negociação entre os poderes. Desse modo, “o presidente e os ministros estão envolvidos em uma troca: apoio legislativo por influência no governo” (Batista, 2013, p. 450). A autora conclui que, no sistema presidencialista brasileiro de coalizão, o Poder Executivo mantém a alta capacidade de impor a sua agenda no Congresso Nacional, o que pode ser constatado com base nas altas taxas de sucesso nas iniciativas legislativas presidenciais.

Abordando o tema da coalizão governista, Freitas (2016) desenvolveu uma inovadora pesquisa para avaliar as características do presidencialismo no Brasil. A autora ressalta a relevância dos

19 Para uma discussão em outro sentido, ver “O pêndulo da democracia no Brasil” (Avritzer, 2018).

partidos políticos no complexo processo de interação entre os dois poderes no que tange à produção legal. Para a autora, a ação coordenada entre os partidos no Congresso faz cair por terra a tese de que o arranjo institucional gera um conflito irreconciliável entre Executivo e Legislativo. Nesse sentido, os partidos políticos são entendidos como instituições capazes de coordenar o processo decisório. Porém, é preciso salientar que essas interações entre os membros do Executivo e do Legislativo não estão, por óbvio, isentas de tensões, algo que é próprio do jogo político e que não seria diferente no caso brasileiro (Vieira, 2017).

Contudo, a produção de iniciativa própria dos parlamentares não pode ser desconsiderada, e pesquisas recentes têm demonstrado que o Congresso não pode ser encarado como uma instituição subserviente aos ditames do Executivo. Algumas análises, especificamente direcionadas à investigação do Poder Legislativo, apontam que os membros desse poder desempenham uma atuação verdadeiramente relevante. Carneiro (2011) e Amaral (2011) ressaltam os trabalhos desenvolvidos nas comissões e a aprovação de leis de forma conclusiva por esses órgãos, o que representa uma descentralização do processo decisório. Por sua vez, Cruz (2011) salienta o decisivo papel dos parlamentares nas diferentes etapas do processo legislativo e, sobretudo, na alteração do conteúdo das propostas enviadas pelo governo. Como em uma espécie de concatenação dos dados da produção de autoria dos parlamentares, Almeida (2015) ressalta que, a partir da segunda metade da década de 2000, houve um aumento na aprovação de matérias iniciadas pelos membros do Legislativo, observando-se, até mesmo, nesse processo, um recuo de projetos aprovados que foram elaborados pelo Executivo. Porém, a despeito dessas mudanças no cenário da produção legislativa no âmbito federal, verifica-se que, após a promulgação da Constituição de 1988, o Poder Executivo continua a ser o protagonista nessa atividade, conforme será apontado a seguir.

4 Dominância e sucesso do Executivo na produção legal

Para finalizar a discussão, é preciso agora voltar os olhos para os números da produção legislativa do Poder Executivo Federal. Observou-se, anteriormente, que, a despeito de divergências teóricas, os analistas vêm apontando os presidentes como os grandes protagonistas do processo de elaboração de leis no Brasil, sendo isto possível a partir das condições dispostas no arranjo institucional da Constituição Federal de 1988, bem como das regras atinentes ao referido processo. Desse modo, a apresentação dessas informações é indispensável para a constatação dessa característica do sistema político brasileiro.

Para avaliar o desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo na produção legal, optou-se por observar as “taxas de sucesso” e as “taxas de dominância”, as quais representam dois indicadores amplamente utilizados pela literatura especializada em estudos legislativos, atestando, assim, a validade e a viabilidade dessa escolha para a presente investigação (Tomio; Pugliese, 2015). De acordo com Bittencourt (2016) e Schier (2017), a taxa de dominância é aferida tomando a proporção de leis iniciadas por um poder sobre o total de leis aprovadas em um determinado período. Por sua vez, a taxa de sucesso consiste no número de leis aprovadas em relação ao total de proposições apresentadas por algum dos dois poderes. Para os objetivos delineados nessa investigação, vale a pena observar esses números, especialmente aqueles referentes ao indicador da dominância.

A tabela a seguir apresenta os percentuais extraídos do banco de dados legislativo do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Esse conjunto considera a totalidade de proposições que foram submetidas e aprovadas referentes às seguintes espécies normativas: lei ordinária, lei complementar, emendas à constituição e medidas provisórias. Os dados abarcam o período de 1990 a 2016, cobrindo, assim, os governos de Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

**Tabela 1 – Taxa de dominância do Poder Executivo na produção legal:
1990 – 2016**

Governos	Collor	Itamar	FHC 1	FHC2	Lula 1	Lula 2	Dilma 1	Dilma2
Taxa de dominância	88%	82%	90,83%	88,69%	89,22%	80,38%	85,53%	84,31%

Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Os números demonstram que o Poder Executivo predomina na produção legal no Brasil, sendo, de fato, o ator principal em todo esse processo. Tomando os percentuais correspondentes às taxas de dominância mais detidamente, percebe-se que, do governo Collor até o segundo mandato de Dilma Rouseff, verifica-se altos índices alcançados pelos presidentes. Percebe-se uma leve variação entre os diferentes governos, contudo, conforme se vê, o desempenho do Executivo é claramente expressivo. Quando se toma todas as matérias legislativas aprovadas nesse longo período, verifica-se que a ampla maioria delas foi de autoria dos chefes desse poder (Lameirão; Paiva; Carvalho, 2020).

A próxima tabela expõe os percentuais condizentes às taxas de sucesso. Por meio dessas informações, é possível apreender uma outra faceta da performance dos presidentes, já que aqui se analisa o total de leis que foram aprovadas em comparação com o de proposições apresentadas.

Tabela 2 – Taxa de sucesso do Poder Executivo na produção legal: 1990 – 2018

Governos	Collor	Itamar	FHC 1	FHC2	Lula 1	Lula 2	Dilma 1	Dilma2
Taxa de sucesso	65%	72%	92,4%	87,24%	87,98%	84,75%	71,95%	62,31%

Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Os números revelam uma maior variação entre índices alcançados pelos governos, sendo as menores taxas denotadas no segundo mandato de Dilma Rouseff (62,31%) e na curta

presidência de Collor (65%), e, os maiores, no primeiro mandato de FHC (92,04%) e de Lula (87,98%). Tal fato abre espaço para o alerta feito pelos analistas de que é preciso considerar os efeitos de variáveis de natureza política sobre o processo de produção legal (Limongi; Figueiredo, 2020; Ricci; Zulini, 2020), não cabendo, desse modo, a afirmação generalizada de que amplos poderes de agenda levam, necessariamente, ao sucesso legislativo do Executivo. Observa-se que as menores taxas correspondem a dois períodos marcados por crises políticas, portanto, dada a estrutura institucional do sistema brasileiro, é imprescindível que o governo forme uma base de apoio no Congresso e desenvolva com ela uma ação coordenada.

Ainda que de maneira concisa, a apresentação desses números é deveras útil para evidenciar a predominância do Poder Executivo na produção legislativa após o período aqui investigado. Conforme o estudo realizado por Tauk (2019), conquanto enfrentem momentos de perda de apoio parlamentar, os presidentes foram bem sucedidos em virtude de possuírem os instrumentos necessários para obterem apoio na aprovação de matérias de seu interesse. Corroborando com as conclusões da referida autora, Pinheiro, Falconi e Vieira (2024) ressaltam, porém, que, embora o Executivo ainda seja o protagonista na produção legislativa, o seu desempenho passa por uma intensa negociação com o Congresso, podendo oscilar em virtude de algumas variáveis que se inserem nas relações entre os poderes, especialmente aquelas de natureza política e/ou conjuntural.

5 Considerações finais

Como objetivo de averiguar a predominância do Poder Executivo na produção legal no Brasil, procurou-se analisar, inicialmente, o arranjo institucional disposto na Constituição Federal de 1988. Assim, percebeu-se que a atual constituição atribuiu expressivas competências ao Poder Executivo, dotando-o de prerrogativas que o possibilita participar, de maneira eficaz, da produção de normas

jurídicas. Ao Executivo foi concedido o direito exclusivo de legislar sobre algumas áreas fundamentais, sendo a sua ação nessa seara obrigatória e indispensável, o que já demonstra o papel de relevo que lhe foi conferido pela carta constitucional.

Viu-se também que a esse poder foram conferidos importantes mecanismos que favorecem a execução de sua tarefa, tal como a previsão constitucional de solicitação de urgência em proposições de sua iniciativa, o que, indiscutivelmente, beneficia-o no contexto de um processo sabidamente imbricado e moroso. Mais do que isso, a constituição vigente concedeu ao Executivo a possibilidade de solicitar delegação legislativa e, o que é mais emblemático, a faculdade de legislar unilateralmente, isto é, sem a participação do Congresso, visto que pode o presidente da República adotar medidas provisórias com força de lei, que passam a vigorar imediatamente. Essa análise do arranjo institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988 evidenciou, portanto, que o Chefe do Executivo brasileiro dispõe de amplos e de substanciais recursos para atuar na arena legislativa.

Posteriormente, adentrou-se no chamado “debate institucional”, ou seja, na discussão realizada pelos analistas sobre o funcionamento do sistema político brasileiro após a promulgação da Constituição Federal de 1988, tomando, especificamente, a questão sobre o desempenho legislativo do Poder Executivo. Nesse momento central da presente investigação, o objetivo foi o de compreender as razões apontadas pela literatura que explicam a predominância do Executivo na produção legal.

De início, foi importante observar que a estrutura institucional delimitada pelo texto constitucional vigente é alvo de críticas desde o seu advento. Isto porque, conforme alegam alguns estudiosos do tema, as características do presidencialismo e do federalismo adotadas, combinadas com um sistema multipartidário, tendem a levar o sistema político a um quadro de paralisia decisória e de ingovernabilidade. Os presidentes dificilmente conseguiriam obter o apoio necessário no Congresso Nacional e, naquilo que se convencionou chamar de presidencialismo de coalização, seria

preciso arcar com altos custos para executar a sua plataforma de governo. Nesse sentido, a relação entre Executivo e Legislativo na produção legal estaria fadada a um cenário de instabilidade.

Porém, alguns estudiosos trataram de investigar se os vereditos das primeiras avaliações sobre o funcionamento do sistema político recém-criado sustentavam-se quando confrontados com determinadas análises quantitativas. Assim, ao se examinar as relações entre os poderes na atividade legislativa, foi verificado que os presidentes conseguiam aprovar majoritariamente as matérias que enviavam ao Congresso e, mais ainda, que a maioria das leis aprovadas era justamente aquelas oriundas dos projetos de autoria do próprio Executivo. Procurando explicar esses resultados, a literatura enfatizou a interdependência de algumas variáveis que concorrem para a prevalência desse fenômeno.

Nesse sentido, depreende-se que a predominância do Executivo pode ser entendida a partir dos amplos recursos legislativos, administrativos e políticos concedidos aos presidentes pelo próprio arranjo institucional, somando-os aos efeitos das regras internas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as quais possibilitam a centralização do processo decisório nas mãos das lideranças partidárias. Munido de seus “poderes de agenda”, os presidentes conseguem formalizar uma coalizão de apoio no Congresso Nacional, denotando-se que os partidos aliados tendem a atuar disciplinadamente nas votações de interesse do Executivo. Com base nos achados empíricos que atestam essas colocações, os trabalhos aqui discutidos acenam que não há motivos, portanto, para se afirmar que o arranjo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 seria um fato gerador de instabilidade política. Porém, conforme ficou claro na parte final deste trabalho, o Executivo precisa lançar mão de seus diversos recursos para obter apoio no Congresso Nacional. A relação com os parlamentares, como se viu, é marcada por negociações e por tensões que são típicas do jogo político, o que demonstra a complexidade que há nas relações entre os poderes. Nesse sentido, variáveis políticas e conjunturais devem ser consideradas, porquanto estas são, muitas

vezes, decisivas sobre os resultados do Executivo na produção legal. A predominância dos presidentes nesse processo, portanto, não pode ser explicada apenas pelos mecanismos institucionais à sua disposição.

Conforme foi enfatizado, ainda no início deste trabalho, o objeto aqui delimitado é evidentemente complexo, o que faz com o que o debate institucional seja perene. Não apenas no Brasil, mas também em vários países, os pesquisadores continuam a empreender investigações a partir de variadas estratégias metodológicas para a avaliação do funcionamento dos sistemas políticos. Desse modo, sublinha-se aqui a importância da continuidade de uma agenda de pesquisa que considere os efeitos de variáveis políticas que se inserem nas relações entre os poderes, já que a literatura tem ressaltado que os mencionados poderes de agenda não asseguram isoladamente o êxito dos presidentes no processo de elaboração legislativa.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, 1988. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/es/artigos/?id=348>. Acesso em: 18 jan. 2025

ALMEIDA, Acir. “Processo legislativo: mudanças recentes e desafios”. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, Ipea, n. 7, p. 44–50, jun. 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6788/1/BAPI_n7_processo.ppd. Acesso em 30 jan. 2025.

AMARAL, Ana Regina V. P. O Parlamento Brasileiro: Processo, Produção e Organização Legislativa: o papel das Comissões em Perspectiva Comparada. In: NICOLAU, J; BRAGA, R. **Para além das urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. p. 149-176.

AMES, Barry. **Entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: EdFGV, 2003.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, v.37, n.2, p. 273-289, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/c3T5mk68ngn7PQ5chVkbhrS/?format=pdf>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 127-155, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245705>. Acesso em: 05 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>. Acesso em: 20 de maio de 2025.

BITTENCOURT, F. M. R. Dominância do Executivo e poderes de agenda: Brasil e Chile em perspectiva comparada. **E-legis**, Brasília, n. 20, p. 18-37, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://bd-rest.camara.leg.br/server/api/core/bitstreams/84a04da0-50f6-4d1d-b72e-07a0bc466eb5/content>. Acesso em: 21 jan. 2025.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional. *In*: NICOLAU, J; BRAGA, R. **Para além das urnas**: reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. p. 177-205.

CARVALHO, Kildare. **Técnica legislativa (legística formal)**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300003>. Acesso em: 02 dez. 2024.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. 3. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

CINTRA, A. O; LEMOS, L. B; LACOMBE, A. R. V. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Ed. UNESP, 2015.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Os mecanismos o ajuste**: instituições e agendas na política econômica brasileira em perspectiva comparada. São Paulo: Mimeo, 1999.

CRUZ, Márcia Rodrigues da. As alterações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo e o papel dos relatores neste processo. In: NICOLAU, J; BRAGA, R. **Para além das urnas**: reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. p.121-147.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: EdFGV, 1999.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GARCÍA MONTERO, Mercedes. **presidentes y parlamentos**: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina? Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS, 2009.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. Legislative Coalitions and Lawmaking in a Multiparty Presidential Democracy. APSA 2012 **Annual Meeting Paper**, Available at SSRN, 2012.

LAMEIRÃO, C.; PAIVA, D.; CARVALHO, G. O debate recente nos 30 anos do presidencialismo de coalizão: novas abordagens, dimensões de análise e algumas notas sobre a dominância do executivo. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 93, p. 1–24, 2020. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/513>. Acesso em: 26 jun. 2025.

LAMOUNIER, Bolívar. Brazil: toward parliamentarism? In: LINZ, J. J; VALENZUELA, A. **The Failure of Presidential Democracy**: the case of Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 1994.

LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. C. A crise atual e o debate institucional. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 79-97, nov. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002017000300079&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 maio 2020.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. – CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 abril de 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? o debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/es/artigos/?id=595>. Acesso em: 13 dez. 2024.

PINHEIRO, Victor Marcel; FALCONI, Ivan Furlan; VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. Presidencialismo de coalizão: poder de agenda e taxas de dominância e de sucesso nas relações entre o Executivo e o Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 61, n. 242, p. 11-33, abr./jun. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/242/ril_v61_n242_p11. Acesso em: 26 jun. 2025/

RICCI, P.; ZULINI, J. **Estudos legislativos**. Curitiba: Intersaberes, 2020.

SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 42, n.10, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581999000100006>. Acesso em: 14 jan. 2025.

SHUGART, Matthew S; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies**: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação de leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

TAUK, Caroline Somesom. Produção legislativa no presidencialismo de coalizão: há espaço para mudanças? **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 222, p. 201-213, abr./jun. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p201 Acesso em: 27 jun. 2025.

TOMIO, F. R. L.; PUGLIESE, W. S. Democracia constitucional contemporânea e separação de poderes: uma análise com base no presidencialismo de coalizão. **Pensar**, Fortaleza, v.20, n. 2, p.355-378, maio/ago. 2015. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/2817>. Acesso em: 17 dez. 2024.

VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 54, n. 215, p. 117-137, jul./set. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p117>. Acesso em: 27 jun. 2025.