

ISSN 0034-835X  
e-ISSN 2596-0466



# Revista de Informação Legislativa

Brasília – DF

volume 61

242

p. 1-234

abril a junho de 2024

SENADO FEDERAL



# Presidencialismo de coalizão: poder de agenda e taxas de dominância e de sucesso nas relações entre o Executivo e o Legislativo

Coalition presidentialism: government agenda and the executive dominance and success rates in Legislative-Executive relationship

Victor Marcel Pinheiro<sup>1</sup>

Ivan Furlan Falconi<sup>2</sup>

Gustavo Afonso Sabóia Vieira<sup>3</sup>

## Resumo

O artigo analisa a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na produção legislativa, centrando-se no modelo de presidencialismo de coalizão estabelecido pela Constituição de 1988. A discussão teórica sobre a eficácia desse modelo remonta à Redemocratização nos anos 1980, com alguns autores expressando ceticismo quanto ao seu funcionamento. Por outro lado, para os defensores do presidencialismo de coalizão, a dominação da pauta legislativa pelo Executivo é alcançada por meio de mecanismos institucionais e pela estrutura do Parlamento. Diante dessas concepções, o artigo analisa as taxas de dominância e de sucesso do Executivo de 1988 a 2022 para verificar se houve mudanças na participação do Poder Executivo na promulgação de normas. O estudo utiliza dados do Senado Federal e revisão bibliográfica para examinar essas questões e avaliar a influência do Executivo na agenda legislativa, concluindo por sua redução relativa nas legislaturas mais recentes.

---

<sup>1</sup> Victor Marcel Pinheiro é doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; mestre em Direito do Estado pela USP, São Paulo, SP, Brasil; graduado em Direito pela USP, São Paulo, SP, Brasil; professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa e do Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, Brasil; consultor legislativo do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil; advogado. E-mail: [victor.marcel@idp.edu.br](mailto:victor.marcel@idp.edu.br)

<sup>2</sup> Ivan Furlan Falconi é mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, DF, Brasil; graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; graduado em Direito pelo IDP, Brasília, DF, Brasil; analista legislativo do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil. E-mail: [iffalconi@yahoo.com.br](mailto:iffalconi@yahoo.com.br)

<sup>3</sup> Gustavo Afonso Sabóia Vieira é mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, Brasil; graduado em Direito pelo Centro Universitário, Brasília, DF, Brasil; analista legislativo do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil; advogado. E-mail: [gustavosaboia@gmail.com](mailto:gustavosaboia@gmail.com)

Palavras-chave: Poder Legislativo; Poder Executivo; presidencialismo de coalizão; produção legislativa; taxa de dominância; taxa de sucesso.

## Abstract

The article analyzes the relationship between the Executive and Legislative branches in Brazil's legislative production, focusing on the coalition presidentialism model established by the 1988 Constitution. The theoretical discussion regarding the effectiveness of this model dates back to the democratization period in the 1980s, with some authors expressing skepticism about its functioning. Conversely, advocates of coalition presidentialism argue that the Executive's dominance in legislative matters is achieved through institutional mechanisms and through the structure of the Parliament. Given these conceptions, the article analyzes the dominance and success rates of the Executive between 1988 and 2022 to verify whether there have been changes in the participation of the Executive Branch in the promulgation of norms. The study utilizes data from the Federal Senate and literature review to examine and evaluate the influence of the Executive on the legislative agenda, concluding by its relative reduction in the most recent legislatures.

Keywords: Legislative Power; Executive Power; coalition presidentialism; legislative production; executive dominance and success rate.

Como citar este artigo: ABNT<sup>4</sup> e APA<sup>5</sup>

---

## 1 Introdução

A relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo baseia-se no modelo institucional firmado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), com o estabelecimento de coalizões partidárias mediante as quais o presidente da República busca formar maiorias parlamentares que viabilizem a aprovação de proposições legislativas e, por conseguinte, a implantação de sua agenda de governo.

A discussão acerca da viabilidade do modelo e de sua eficiência remonta com maior ênfase ao período de Redemocratização. A par de manifestações de ceticismo e de críticas de parte dos autores, há quem considere que o modelo propiciou considerável estabilidade ao

---

4 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](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/242/ril_v61_n242_p11)

5 Pinheiro, V. M., Falconi, I. F., & Vieira, G. A. S. (2024). 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*, 61(242), 11-33. [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/242/ril\\_v61\\_n242\\_p11](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/242/ril_v61_n242_p11)

longo de sua vigência, devido à capacidade do Executivo de impor sua agenda ao Legislativo e consolidar suas diretivas.

Para a parcela dos autores que julga bem-sucedido o modelo do presidencialismo de coalizão, a dominância da pauta do Poder Legislativo pelo governo ocorre com a utilização de uma série de mecanismos institucionais – formais e informais – que criam incentivos para que os parlamentares cooperem com a agenda proposta pelo presidente da República, bem como em razão da própria estrutura interna de divisão de poderes no Parlamento, que desestimularia a ação isolada de seus integrantes, concentraria o poder nas mãos dos líderes partidários e facilitaria a negociação entre o Executivo e o Legislativo.

Como indicadores dessa capacidade de coordenação e liderança, aponta-se a chamada *taxa de dominância* do Executivo – a qual corresponde à parcela de proposições legislativas de autoria do presidente da República convertidas em normas jurídicas (considerado o total de proposições promulgadas em um período) – e a *taxa de sucesso*, entendida como o coeficiente entre as proposições legislativas convertidas em atos legislativos e o total de proposições apresentadas pelo Executivo.

Esse cenário institucional resultou em elevadas taxas de dominância e de sucesso do Executivo durante as duas primeiras décadas de vigência da CRFB. Em face disso, este trabalho propõe-se avaliar: (i) se tais taxas seguem os mesmos patamares durante as legislaturas mais recentes; (ii) no caso de ter havido alteração nessas taxas, qual é a tendência; e (iii), caso verificada a alteração na participação do Executivo, se ela pode ser entendida como uma distribuição do poder de agenda entre outros atores políticos, nomeadamente o Congresso Nacional, suas comissões e parlamentares ou se, mesmo com a queda numérica da dominância, o Executivo segue, por meio de outros mecanismos, exercendo forte influência sobre a agenda legislativa.

Com o fim de examinar esses questionamentos, o artigo esteia-se na revisão bibliográfica das correntes acadêmicas que analisam o presidencialismo de coalizão brasileiro. Em seguida, com base nas normas promulgadas disponíveis nos sistemas legislativos do site do Senado Federal, investiga a taxa de dominância e a de sucesso do Executivo entre 1988 e o final de 2022, e busca respostas para as questões i e ii. Por fim, com fundamento nessas constatações, procede-se a uma breve análise de trabalhos atuais a respeito da questão iii, de forma a avaliar se é possível responder a ela ou se a sua solução ainda é objeto de controvérsia entre os acadêmicos.

## **2 O modelo institucional do presidencialismo de coalizão: entre o pessimismo e o otimismo**

Desde que foi cunhada, a expressão *presidencialismo de coalizão* tornou-se predominante nas análises do sistema político brasileiro. Seja para referir-se ao desenho institucional do País após a promulgação da CRFB, seja para tratar de questões relativas à governabilidade, o

conceito transbordou da Ciência Política para alcançar outros âmbitos e passou a ser usado por juristas, filósofos, historiadores, jornalistas e outros especialistas, com distintos vieses e nuances; e ainda há grandes controvérsias sobre sua definição e utilidade para compreender a dinâmica política brasileira. A respeito, Limongi e Figueiredo (2017, p. 82) afirmam que “[o] presidencialismo de coalizão é como uma esfinge à espera de quem a decifre”.

Os estudos destinados a compreender o conceito inserem-se num campo mais amplo da literatura da Ciência Política, a denominada *teoria das coalizões* (Couto; Soares; Livramento, 2021, p. 2). Governos de coalizão não são exclusividade dos sistemas presidencialistas; e, de fato, essa vertente originou-se do exame de sistemas parlamentaristas. Numa acepção ampla, governos de coalizão podem ser entendidos como aqueles em que “os partidos políticos e seus líderes concordam em compartilhar recursos políticos a fim de alcançar metas em comum” (Couto; Soares; Livramento, 2021, p. 1). Ou seja, são aqueles em que diferentes partidos pactuam uma gestão compartilhada do poder estatal; portanto, não se limitam a um sistema de governo específico.

Conforme Couto, Soares e Livramento (2021, p. 5), a evolução das teorias acerca de governos de coalizão pode ser classificada por gerações. Os primeiros escritos, entre as décadas de 1950 e 1970, centraram-se em aspectos eminentemente teóricos, cujo foco era a elaboração de pressupostos racionais para a criação e o funcionamento das coalizões. Somente na segunda geração adicionaram-se elementos empíricos às teorias, sobretudo por meio da análise comparativa de países parlamentaristas e multipartidários da Europa do pós-guerra. Apesar do incremento do número de pesquisas, ainda não se tinham desenvolvido estudos específicos de coalizões em regimes presidencialistas porque no início da década de 1970 não havia democracias multipartidárias de massa que adotassem o sistema presidencialista de governo. Apenas na terceira geração (entre o final da década de 1980 e o início da seguinte), e como resultado da ampliação da variedade de países e sistemas políticos, surgiram estudos sobre governos de coalizão sob o presidencialismo em democracias latino-americanas (Couto; Soares; Livramento, 2021, p. 5-12).

Aqui se enquadram os primeiros artigos publicados em periódicos brasileiros e estrangeiros que analisam aspectos institucionais da nova configuração política que se inaugurava com a Redemocratização. De início, essas primeiras teorizações adotavam vieses pessimistas acerca da sustentabilidade de governos (e do próprio regime democrático) nos países em que vigora o sistema presidencialista<sup>6</sup>. Tratavam a governabilidade (variável dependente) como resultado direto do desenho institucional (variáveis independentes) (Braga; Guimarães, 2015, p. 72), para, assim, levantar hipóteses acerca da inviabilidade (ou fragilidade) do surgimento de coalizões em sistemas presidenciais, regime que, em tese, não geraria incentivos para a cooperação entre os Poderes.

É nesse período que Sérgio Abranches publica em 1988 um relevante artigo da Ciência Política, responsável pela disseminação da expressão *presidencialismo de coalizão*. Para

---

<sup>6</sup> Como exemplo, ver o ensaio clássico de Linz (1985).

expor suas premissas fáticas, Abranches (1988) inicia o artigo com a apresentação do quadro social e econômico do Brasil à época, marcado sobretudo pela heterogeneidade. Com uma divisão didática em três planos, o autor afirma que, no plano macrosociológico, a sociedade passava por intenso fracionamento da estrutura de classes, devido à emergência de novos segmentos sociais decorrentes da industrialização e do êxodo rural, o que multiplicava demandas setoriais competitivas e intensificava os potenciais conflitos sociais. No plano macroeconômico, essa heterogeneidade social evidenciava os grandes conflitos distributivos e as manifestas disparidades de distribuição de recursos e do nível de renda entre setores da economia e regiões. Por sua vez, no plano macropolítico, predominava um “pluralismo de valores”: em contextos distintos de desenvolvimento econômico, os grupos sociais atribuíam valorações diversas às instituições do Estado e aos instrumentos de representação e participação típicos das democracias liberais.

Esse quadro heterogêneo pressionava o Estado com múltiplas demandas de intervenção nos vários domínios da vida social e econômica. A atuação governamental agigantava-se, ao mesmo tempo que sofria limitações advindas das dificuldades de eliminação de subsídios e regulações, o que enfraquecia a capacidade do governo de enfrentar crises e promover reformas. O maior dos desafios das instituições era, pois,

encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social (Abranches, 1988, p. 7-8).

Dadas essas premissas, Abranches analisa o modelo institucional que surgia, bem como a dinâmica política, com ênfase em seus elementos institucionais típicos (presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional), cuja combinação, em sua óptica, tendia à desestabilização da governabilidade. Para o autor, o Brasil era “o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões” (Abranches, 1988, p. 21).

Esse arcabouço institucional privilegiaria a formação de coalizões com um grande número de partidos e maior diversidade de ideologias, as quais poderiam representar um risco à estabilidade. O autor ressalta que, apesar de as coalizões com vários parceiros conferirem maior grau de liberdade de negociação e de espaço para manobras internas, haveria maior engessamento da atuação governamental, visto que o presidente cujo partido fosse minoritário no Parlamento poderia ficar prisioneiro de compromissos múltiplos, podendo ter sua autoridade contrastada por outras lideranças (Abranches, 1988, p. 26).

A gestão de uma coalizão desse tipo seria uma tarefa árdua. Discordâncias ou ausência de disciplina entre os seus membros colocariam o presidente em dificuldade, tendo que

atuar como mediador de conflitos entre elites políticas na busca por apoio a projetos de seu interesse (Alves; Paiva, 2017, p. 54). Desse modo, o “dilema institucional” era

o nó górdio do presidencialismo de coalizão. É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (Abranches, 1988, p. 27).

O pessimismo em relação a essa combinação de elementos institucionais ecoava uma corrente que ganhava proeminência na literatura à época. Ao comparar a transição de diversos países para a democracia depois de terem vivido sob regimes ditatoriais, esse conjunto de autores traçava prognósticos acerca das “melhores” escolhas institucionais para estabelecer democracias estáveis e evitar crises e rompimentos bruscos de regimes, dado que, segundo tais teóricos, os sistemas presidencialistas teriam dificuldades para gerar tais resultados (Couto, 2020, p. 3). Para Linz (1990) e Mainwaring (1990), os sistemas presidencialistas não dispunham de mecanismos satisfatórios para enfrentar crises. Devido aos mandatos apartados do chefe do Poder Executivo e dos representantes do Poder Legislativo, os sistemas presidencialistas não contariam com instrumentos de cooperação entre os Poderes, típicos do parlamentarismo, que ensejam a estabilização democrática das crises, como a convocação de novas eleições, a dissolução do Parlamento, o voto de desconfiança, entre outros.

Além dessa falta de instrumentos para enfrentar crises, havia a questão da legitimidade popular conferida de modo dessemelhante ao Executivo e ao Legislativo. Por serem eleitos em pleitos distintos e por diferentes tipos de eleitorado, os membros desses Poderes tenderiam a relacionar-se de maneira conflitiva, sobretudo em razão de possíveis divergências de agendas (Couto, 2020, p. 4). Assim, um argumento central para esse prognóstico era a dificuldade de os sistemas presidencialistas lidarem com bases parlamentares minoritárias. Essa falta de apoio poderia levar ao imobilismo governamental e, por consequência, a crises que poderiam resultar em grave ameaça ao regime democrático (Braga; Guimarães, 2015, p. 53). Linz (1991, p. 118) assim resume:

a simultânea legitimidade democrática do presidente e do Congresso, a probabilidade de conflitos e falta de mecanismos óbvios para resolvê-los, o caráter de soma zero das eleições presidenciais [...], o efeito potencialmente polarizante, a rigidez de períodos fixos e da regra de não reeleição são elementos que expõem problemas centrais, caracterizados como estruturais e inerentes ao presidencialismo.

Aos problemas inerentes ao sistema de governo, Lamounier (1992) acrescenta elementos dificultadores da gestão de coalizões, como os interesses e as relações de autoridade entre

os entes federados e o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, que influenciariam o comportamento dos parlamentares em sua atividade legislativa e gerariam incentivos para atuarem de forma a se destacarem perante seu eleitorado por meio de instrumentos particularistas e clientelistas (emendas orçamentárias, cargos no governo etc.) (Lamounier, 1992, p. 33). Além disso, com a baixa ideologização dos partidos, haveria o incentivo à fragmentação das representações partidárias inerentes ao sistema (Nicolau, 2014) – o que dificultaria a formação de coalizões, dada a necessidade de agregar maior quantidade de membros. Soma-se a isso o fato de o federalismo agregar dimensões regionais à gestão da coalizão e tornar os governadores importantes atores políticos também em nível federal, pois não raro dominam ou exercem influência decisiva sobre suas bancadas no Congresso Nacional – o que acarreta a necessidade de o presidente negociar com o Parlamento em questões que afetem a conformação do federalismo (Power, 2015, p. 19).

Em suma, esse primeiro conjunto de estudos adotava um viés crítico que considerava o desenho institucional um estímulo ao estilo clientelista de fazer política, fundado num compromisso instável entre Executivo e Legislativo. A concentração de poderes nas mãos do presidente, aliada ao aspecto minoritário de seu partido no Legislativo e à necessidade de formação de coalizões com acentuado número de membros, acarretaria, em troca de apoio legislativo, a inevitável prática de oferecimento de cargos públicos e recursos orçamentários (Power, 2015) motivados por interesses individualistas e localizados regionalmente nas bases eleitorais dos parlamentares. A distribuição constitucional de poderes e funções a um Executivo e a um Legislativo autonomamente eleitos também aumentaria sobremaneira o número de *veto-players* e prejudicaria o sucesso da governabilidade (Ames, 2003). A combinação desses elementos com a falta de mecanismos institucionais capazes de arbitrar os conflitos decorrentes desse sistema representaria um enorme e latente risco à sobrevivência da democracia.

Todavia, estudiosos da dinâmica institucional constataram que essa concepção pessimista não se concretizou no decorrer dos governos formados após a Redemocratização do País. Conforme resume Power (2015, p. 21),

[e]m meados de 1990, o Brasil era amplamente percebido como um caso problemático de presidencialismo multipartidário. Em parte, certamente, devido à subperformance, objetivamente constatável, do novo regime democrático, especialmente no período de 1987 a 1993, que combinou baixo crescimento, hiperinflação e presidentes impopulares. A situação mudou dramaticamente com o Plano Real, em 1994, que acabou com a hiperinflação, particularmente a partir da posse de Fernando Henrique Cardoso na presidência, em 1995. [...] Não é de surpreender, portanto, que cerca de um ano ou dois após a posse de Cardoso, começassem a aparecer algumas análises revisionistas sobre as instituições brasileiras.



Os novos estudos surgidos nesse período enfatizaram aspectos institucionais distintos dos abordados pela geração anterior de estudiosos. Ao adotar um panorama mais próximo de estudos empíricos e com ênfase numa metodologia quantitativa, essa onda revisionista alterou o foco de análise das macroinstituições para o funcionamento do processo decisório e para a valorização de aspectos procedimentais, como os poderes de agenda do presidente da República, o processo legislativo federal e a dinâmica interna de funcionamento do Poder Legislativo. O cerne das análises, por conseguinte, centrava-se no poder decisório do governo na condução de suas políticas, no grau de concentração ou dispersão desse processo, considerando regras formais e informais da dinâmica política e a efetiva capacidade de tomada e consolidação dessas decisões (Palermo, 2000).

Desse modo, o sucesso do governo num sistema multipartidário estaria ligado a distintas variáveis, como os critérios para recrutamento de ministros, a forma de exercício dos poderes normativos conferidos institucionalmente ao chefe do Poder Executivo e o modo de formação da agenda do Parlamento (Amorim Neto, 2003). Assim, se, por um lado, a CRFB manteve vários desses pontos de dispersão de poder, por outro, a ampliação das prerrogativas do Poder Executivo modificou sua forma de interação com o Congresso, transferiu-lhe parcela significativa do poder de formação de agenda e conferiu ao presidente maior capacidade negocial (Couto, 2020, p. 7). Figueiredo e Limongi (1994) foram os pioneiros na identificação dos efeitos desses novos mecanismos constitucionais na governabilidade.

Dentro da “caixa de ferramentas” de governabilidade destacam-se de início as relacionadas ao processo legislativo. A CRFB conferiu exclusividade de iniciativa ao Poder Executivo para propor projetos de lei que abrangem uma série de matérias relevantes. Deu-lhe também a possibilidade de requisitar urgência na sua tramitação, cujo regime tem o poder de obstruir a pauta das Casas legislativas. Junta-se a isso o instrumento normativo mais relevante: a possibilidade de editar medida provisória (MP), espécie normativa cuja vigência imediata altera o *status quo* jurídico e pode trancar a pauta dos plenários da Câmara e do Senado a partir do 45º dia da edição.

Em relação à organização interna, esses autores destacam a relevância dos órgãos fracionários das Casas legislativas, sobretudo suas mesas diretoras e o colégio de líderes da Câmara dos Deputados. A concentração de decisões nas mãos dos líderes partidários pelas normas contidas nos regimentos internos teria o potencial de reduzir os atores congressuais a um pequeno número de parlamentares (Power, 2015, p. 22-23). Contestando as teses defendidas pela geração anterior, esses autores consideram que as regras que centralizam a negociação e a condução dos trabalhos legislativos nos presidentes da República e nos líderes de cada Casa constituiriam antídotos à fragmentação partidária estimulada pelo comportamento individualista resultante de um sistema proporcional de lista aberta (Couto, 2020). Os autores concluem pela relevância dos partidos políticos, os quais seriam os atores centrais de negociação com o presidente e demonstrariam também o elevado grau de fidelidade partidária nas votações dos projetos defendidos pelo Executivo nos plenários das casas.

Essa disciplina, aliada à capacidade de o Executivo pautar matérias de seu interesse, teria resultado no grande sucesso da agenda governamental.

Como razão para esse sucesso, outros autores enfatizam distintos instrumentos disponíveis na “caixa de ferramentas”. Além de aspectos relacionados à formação da coalizão, ao recrutamento de ministros de diferentes partidos e à distribuição de cargos na Administração Pública, Pereira e Mueller (2004) atêm-se à questão orçamentária. Mediante a liberação de emendas aos parlamentares para suas bases eleitorais, o presidente atende a pleitos de deputados e senadores ao mesmo tempo que reforça sua adesão à coalizão governamental, pois haveria grande desvantagem eleitoral ao não proceder assim.

Como decorrência desses mecanismos à disposição do Executivo federal, Limongi (2006) aponta o alto grau de governabilidade com a exposição de taxas de sucesso – proporção do número das proposições legislativas de iniciativa do Poder Executivo aprovadas pelos plenários dividido pelo número total de propostas por ele enviadas – e de taxas de dominância sobre a produção legal – divisão das leis cuja iniciativa foi do Executivo pelo total de leis aprovadas em certo período. Segundo o autor, até março de 2006 a taxa de sucesso do Executivo para o período posterior à promulgação da CRFB era de 70,7%, ao passo que a taxa de dominância na produção legislativa era de 85,6% (Limongi, 2006, p. 22-24). Nas palavras do autor, “para todos os efeitos, a Constituição confere ao presidente o monopólio sobre iniciativa legislativa” (Limongi, 2006, p. 41):

O governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria reunida por uma coalizão partidária pura e simples. Nada muito diverso do que se passa nos governos parlamentaristas. Ou seja, não há bases para tratar o sistema político brasileiro como singular. Muito menos, para dizer que estaríamos diante de uma democracia com sérios problemas, ameaçada por alguma síndrome ou patologia causada quer pela separação de poderes, quer pela fragilidade de seus partidos (Limongi, 2006, p. 25).

Em suma, segundo essa corrente, o arcabouço institucional contém instrumentos que propiciam plena governabilidade. Ou seja, a CRFB teria conferido ao presidente da República ferramental suficiente para formar e gerir coalizões, mesmo quando seu partido for minoritário no Parlamento, e os incentivos formais e informais gerados pelo processo decisório estimulariam a disciplina partidária.

Entretanto, mesmo pelo prisma do relativo sucesso do presidencialismo de coalizão, não se pode dizer que o modelo é imune a críticas, tanto na academia quanto na própria arena social e política. Nesta última ficou célebre a expressão “presidencialismo de cooptação” (Cardoso, 2018), utilizada pelo ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso, justamente para referir-se a práticas clientelistas a que, segundo ele, o Executivo tem de recorrer para formar e gerir sua coalizão não necessariamente formada durante o período eleitoral, mas já no exercício da presidência. Nesse mesmo sentido, em obra mais recente,

Abranches (2018, p. 372) mantém a crítica ao presidencialismo de coalizão, pois seria um “toma-lá-dá-cá” que transforma “o Congresso em poder pedinte e o Executivo em poder concedente”.

Com o propósito de contribuir para o debate, deve-se analisar o desempenho do Poder Executivo na formulação da agenda legislativa desde a promulgação da CRFB para dialogar com os trabalhos citados em que se constatou a dominância do Executivo nesse processo, pois há indícios de que, de lá para cá, foram alteradas diversas bases em que se desenvolvia a gestão da coalizão legislativa. Desse modo, é possível que o “monopólio” legislativo imposto pelo presidente ou o caráter “pedinte” do Congresso Nacional não possam ser mais descritos como no passado.

### 3 A efetividade do poder de agenda do Poder Executivo

Apesar da perspectiva pouco alvissareira do início da década de 1990, a agenda legislativa do Executivo não encontrou maiores obstáculos para a sua aprovação no Congresso até, pelo menos, a metade da segunda década dos anos 2000 (Limongi; Figueiredo, 2009). Após esse período, o País passou por profundas crises políticas – que levaram ao *impeachment* de uma presidente da República – e econômicas – com a retração do PIB de 7% nos anos de 2015 e 2016 –, as quais testaram a resiliência do aparato institucional.

Essas crises associaram-se a mudanças formais, que reduziram a capacidade constitucional do chefe do Poder Executivo de promover sua agenda legislativa, com destaque para: i) as referentes ao regramento constitucional da tramitação das MPs e decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que reduziram o escopo do sobrestamento da pauta dessas proposições sobre as demais deliberações do Congresso Nacional; ii) o novo entendimento do STF sobre as regras constitucionais de apreciação de vetos; e iii) mudanças constitucionais sobre normas orçamentárias, que reduziram a margem de discricionariedade da execução orçamentária à disposição do presidente. Isso leva a um quadro de desidratação dos poderes normativos de sua agenda, conforme se examina com maior profundidade a seguir (Vieira, 2017, p. 125-129).

O novo regramento constitucional de MPs, introduzido pela Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 2001, estabeleceu um rol de matérias não suscetíveis de regulação por essa espécie normativa, bem como extinguiu o poder de sua reedição ilimitada; fixou seu período de vigência a no máximo cento e vinte dias e condicionou sua eficácia, após esse período, à aprovação da medida pelo Congresso Nacional. Por outro lado, a EC conferiu o poder de trancamento das pautas das Casas Legislativas caso a medida provisória não tivesse sido aprovada até o 45º dia de sua vigência.

Todavia, em relação a esse último aspecto, em 2009, o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, mitigou esse “poder de trancamento de agenda” por meio de resposta à Questão de Ordem nº 411, entendimento que posteriormente foi chancelado

pelo STF em 2020, no Mandado de Segurança nº 27.931 (Brasil, 2017). A partir de então, as MPs passariam a obstar somente a deliberação de projetos de lei ordinária que veiculassem matérias passíveis de serem reguladas por essa espécie de norma, o que abriu o caminho da ordem do dia dos plenários para o “destrancamento” de várias outras proposições, como projetos de lei complementar, propostas de emenda à Constituição, projetos de resolução etc. Além disso, em 2012, com a decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029 (Brasil, 2012a), que obrigou a necessária tramitação das MPs por uma comissão formada por deputados e senadores, nos termos do art. 62, § 9º, da CRFB (Brasil, [2023]), incluiu-se uma etapa em sua tramitação e, por conseguinte, um novo degrau na dinâmica de negociação para o Executivo (Bedritichuk; Araújo, 2019).

Após o julgamento da Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 31.816 (Brasil, 2012b) pelo STF, o Congresso Nacional adotou novo rito de apreciação de vetos introduzido pela Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2013. Estabeleceu-se que o termo inicial para a contagem do prazo de 30 dias previsto no art. 66, § 4º, da CRFB, é a data do protocolo do veto no Senado Federal. Com isso, todos os vetos presidenciais posteriores a essa data passaram a obrigatoriamente trancar a pauta das sessões conjuntas. Isso adicionou um fator institucional relevante para a gestão da coalizão, visto que até então a prática congressual era a de não deliberar sobre esses vetos, relegando-os a um “limbo legislativo” ao mesmo tempo em que se preservava a vontade normativa do presidente da República (Guimarães; Perlin; Maia, 2019).

Por fim, como se não fosse suficiente a corrosão dos mecanismos formais de agenda do Poder Executivo, por meio de inovações no ordenamento jurídico nos últimos anos – como as ECs nºs 86/2015, 100/2019 e 126/2022 – ampliaram-se as hipóteses de execução de recursos orçamentários sob a forma de emendas individuais, de bancada estadual, de comissões ou de relator da lei orçamentária anual, de modo que o Poder Executivo não mais detém discricionariedade a respeito da execução das despesas, o que esvazia substantivamente um dos mais efetivos mecanismos da gestão de coalizões pelo Poder Executivo.

Essas são algumas, mas não as únicas, mudanças em regras institucionais de interação entre os Poderes que possivelmente acarretaram relevante impacto na formação e na manutenção do poder de agenda do presidente da República. Para avaliar os efeitos práticos desse quadro, procedeu-se à análise da taxa de dominância e da taxa de sucesso do Poder Executivo entre 5/10/1988 (início da vigência da CRFB) e 31/12/2022 (encerramento de mandato presidencial). As informações foram extraídas dos sites públicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Presidência da República<sup>7</sup>. Foram avaliadas somente as leis ordinárias e as leis complementares, bem como as proposições que lhes deram origem. Outros atos legislativos, como ECs, decretos legislativos e resoluções não foram contabilizados.

Antes de tudo, porém, salientem-se duas considerações metodológicas.

---

<sup>7</sup> As tabelas de classificação podem ser encontradas em Pinheiro, Falconi e Vieira (2024).

Em primeiro lugar – com relação às leis ordinárias e às complementares promulgadas no período –, seguiu-se a classificação *leis gerais* proposta por Pinheiro (2024, p. 186), excluindo-se as leis meramente honoríficas (como as que designam nomes de bens públicos, datas comemorativas ou nomes de personalidades nos livros de homenagens) e as leis estritamente orçamentárias. As leis honoríficas apresentam uma dinâmica política de polarização e embate muito menor do que as demais proposições, uma vez que não tratam do estabelecimento de normas jurídicas que disciplinam as atividades do Estado ou a conduta dos particulares; tampouco disciplinam diretamente a alocação de recursos para políticas públicas e outras atividades estatais. Isso, contudo, não significa que sejam irrelevantes ou secundárias dadas as suas importantes funções simbólicas e comunicacionais, além de possíveis repercussões sociais e econômicas. A questão é que elas tendem a distorcer os números, pois são apresentadas quase em sua totalidade por parlamentares e não espelham a disputa pela agenda política mais premente e sensível entre Executivo e Legislativo – razões pelas quais foram excluídas da análise das taxas.

Por sua vez, além de serem submetidas a regras constitucionais claramente diferenciadas em relação ao processo legislativo em geral, as leis orçamentárias apresentam dinâmica política própria que tende a distorcer os dados em favor do Executivo e não espelhar a disputa real da agenda política, já que o Executivo é o Poder que detém a iniciativa legislativa exclusiva para sua propositura. Trata-se, na maioria dos casos, de leis de efeitos concretos que abrem créditos orçamentários para órgãos e entidades do Poder Público, e não diretamente da criação, ampliação ou modificação de políticas públicas, direitos e deveres do Estado e indivíduos. A Tabela 1 apresenta o universo das leis ordinárias e complementares do período.

**Tabela 1 – Universo de leis ordinárias e complementares classificadas por tipo**

Tipo	Quantidade	%
Generais	3.725	53,40
Orçamentárias	2.577	36,94
Honoríficas	674	9,66
Total	6.976	100,00

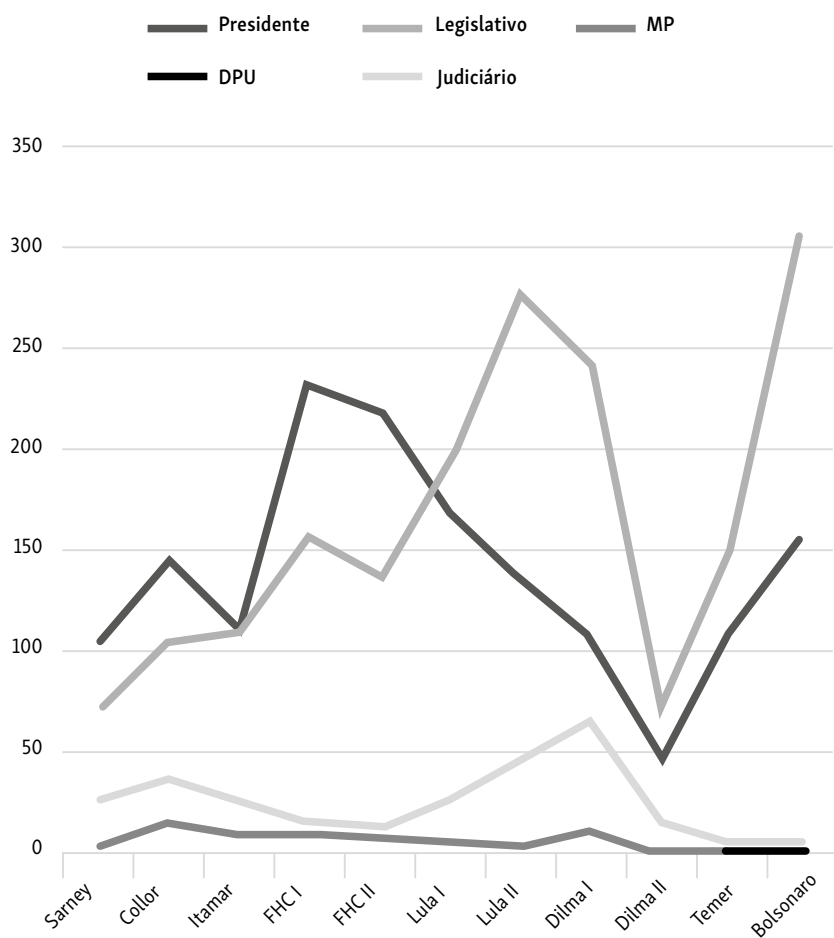
Fonte: elaborada pelos autores.

### **3.1 A taxa de dominância da agenda do presidente da República no Congresso Nacional**

Ressalte-se de início que a taxa de dominância é calculada como o coeficiente entre o número de atos legislativos oriundos de proposições da Presidência da República e o número total de atos legislativos promulgados em determinado período.

Diversas variáveis podem impactar a produção legislativa: ocorrências cíclicas, como: i) períodos eleitorais, quando a atividade legislativa é menos intensa em virtude das campanhas; ii) eventos extraordinários, como processos de *impeachment*, quando a taxa de dominância cai de forma acentuada; e iii) a recente pandemia, que demandou a utilização de um processo legislativo extraordinário com evidente impacto sobre a produção normativa. Com o fim de minimizar seus impactos, agruparam-se os dados por legislatura e apresentaram-se apenas as médias de taxa de dominância do Poder Executivo a cada período de quatro anos, pois em todos esses intervalos houve circunstâncias ordinárias e extraordinárias que afetaram, de uma forma ou de outra, a produção legislativa. A respeito, vejam-se os dados do Gráfico 1 e da Tabela 2.

**Gráfico 1 - Quantidade de leis ordinárias e complementares conforme o órgão de iniciativa**



Fonte: elaborado pelos autores.

Tabela 2 – Taxa de dominância do Poder Executivo na produção legislativa por governo

Governo	Presidente	Legislativo	Outros
Sarney	50,97%	34,47%	14,56%
Collor	48,01%	34,77%	17,22%
Itamar	43,58%	42,80%	13,62%
FHC I	56,28%	37,92%	5,80%
FHC II	58,24%	36,70%	5,05%
Lula I	42,57%	49,62%	7,81%
Lula II	29,34%	59,74%	10,92%
Dilma I	25,18%	57,18%	17,65%
Dilma II	34,07%	54,07%	11,85%
Temer	40,29%	56,41%	3,30%
Bolsonaro	32,98%	64,90%	2,11%
Total	41,32%	49,23%	9,45%

Fonte: elaborada pelos autores.

Em vista desses parâmetros, na legislatura compreendida entre 1990 e 1994, que abarcou os governos de Fernando Collor e Itamar Franco, a taxa média de dominância do Executivo ficou por volta de 45%, mesmo com a dura crise econômica do período e com o primeiro processo de *impeachment* desde a Redemocratização. O fato de a média ter-se mantido próxima de 50%, mesmo em circunstâncias tão adversas, permite inferir que o quadro normativo era favorável à gestão da agenda pelo Poder Executivo, o que vem mudando ao longo do tempo.

Em relação aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a média ficou entre 55% e 60%, as melhores taxas alcançadas por um presidente da República após 1988. Por sua vez, no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), a média reduziu-se, correspondendo a 42,57% das proposições aprovadas. No período correspondente ao seu segundo mandato (2007-2010), a taxa caiu significativamente para 29,34%. Essa tendência se manteve e, no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), a média foi de apenas 25,18%; e, a partir de então, ela permaneceu em valores que oscilaram entre 30 e 40%. Chama a atenção o crescimento da participação das leis de iniciativa parlamentar no cômputo das leis promulgadas. Pelo menos desde o segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a maioria das leis gerais editadas no período teve origem parlamentar, alcançando a marca de 64,90% entre 2019 e 2022.

Em síntese, avaliando-se esse quadro geral, percebe-se que a taxa de dominância seguiu em níveis mais altos até o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso; a partir de então, entrou em declínio consistente e firmou-se em níveis abaixo de 50%. Além das peculiaridades e sobressaltos de cada legislatura nos âmbitos políticos, econômicos e sociais, a persistência desses patamares parece sugerir que fatores normativo-estruturais levaram à queda da taxa de dominância. A despeito de possíveis divergências metodológicas relacionadas ao cômputo do total de leis ou do critério utilizado para classificá-las, esses achados estão em linha com os encontrados em outras pesquisas.

Em trabalho sobre a produção de leis ordinárias que instituíram ou modificaram significativamente políticas públicas no período de 2007 a 2012, Paula (2016, p. 175) constatou que cerca de metade dessas leis foi iniciada pelo Poder Executivo e a outra metade pelo Legislativo. Pinheiro (2024, p. 224), ao examinar as *leis gerais* (leis ordinárias que não tratavam de efemérides ou matérias exclusivamente orçamentárias) promulgadas entre 2015 e 2019, aponta que cerca de apenas 40% foram de iniciativa do Poder Executivo. Por sua vez, Santos, Canello e Barbosa (2021, p. 59), ao analisarem os impactos da pandemia no processo legislativo, afirmam que, na Câmara dos Deputados, Jair Bolsonaro recebeu mais apoio que Dilma Rousseff, mas ficou abaixo de Luiz Inácio Lula da Silva e de Michel Temer, em percentuais que revelam proximidade com a taxa de dominância anteriormente descrita. Em relação à tendência de queda da taxa de dominância a partir de 2006, os achados de Tauk (2019, p. 205) orientam-se no mesmo sentido dos estudos mencionados:

do total de leis aprovadas pelo Congresso Nacional de 1989 a 2004, 60% originavam-se na Presidência da República. A partir de 2005, inicia-se uma queda gradual e, de 2008 em diante, o percentual fica em torno de 30%, acompanhado de um aumento da quantidade de leis de iniciativa parlamentar.

Conquanto haja certo consenso em relação à queda da taxa de dominância do Poder Executivo, não é uníssona a percepção dos cientistas políticos a respeito de quem passou a ser o ator responsável pela formulação da agenda. De um lado, Almeida (2018, p. 190-191), após detida análise das taxas de dominância, sustenta terem sido os parlamentares os delegantes de suas atribuições legislativas até meados dos anos 2000, os quais, após esse período, teriam voltado a ter estímulos para reassumir o protagonismo no poder de agenda, o que deve ser entendido como uma efetiva descentralização do controle sobre a produção legislativa.

De modo similar, Meireles (2019, p. 71) concluiu que, apesar de o presidente dispor de diversos meios para influir na forma com que seu governo distribui bens públicos para gerir suas coalizões, isso não significa que ele necessariamente os utilize; pelo contrário, “quando incentivos legislativos os pressionam, presidentes podem dividir a decisão de onde investir recursos com outros partidos por meio da nomeação de ministros”. Como resultado, há distribuição da agenda legislativa entre os ministérios e, por consequência, do próprio poder de agenda (Meireles, 2019, p. 71). Tais argumentos levam Santos (2021, p. 22) a constatar que “já há algum tempo o Congresso Nacional vem tornando-se o principal legislador no Brasil”.

Do outro lado, há quem entenda que, mesmo diante de tais números, as propostas de iniciativa parlamentar transformadas em lei dizem respeito a proposições de menor impacto (Tauk, 2019, p. 207) e que permanece inalterado o quadro em que o Poder Executivo usa mecanismos formais e informais para seguir com grande influência na agenda legislativa. Tauk (2019, p. 211) aponta essa possibilidade:



Os dados estatísticos de 2007 a 2014 demonstram que a agenda legislativa ficou um pouco mais descentralizada. Foi observado um aumento nas atividades das comissões no período em que a iniciativa presidencial foi menor. No entanto, embora nas legislaturas mais recentes a participação do Legislativo na produção legal tenha sido estatisticamente maior, não se pode concluir que tenha havido adequado equilíbrio entre as funções dos Poderes Executivo e Legislativo, nem que tenha sido passado a este o controle da agenda legislativa. O regime presidencialista adotado no Brasil, por meio de técnicas utilizadas pelo presidente da República para garantir a governabilidade, encontra mecanismos para a predominância do Executivo na produção legal. O presidente precisa, necessariamente, valer-se de técnicas informais para manter a estabilidade política, criando um ambiente institucional que dificulta que o Congresso exerça protagonismo na elaboração de leis. Em razão dos problemas estruturais do presidencialismo no País, não existe adequado equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo na participação no processo decisório nacional, nem se criam condições para o diálogo institucional formal.

Também nesse sentido, Limongi e Figueiredo (2009, p. 79) afirmam que, quando se fala em agenda do Poder Executivo, não se está tratando necessariamente da agenda do presidente da República, dado que este, como defende Almeida (2018), em muitos casos formula a sua agenda no interior da coalizão de governo, juntamente com os partidos que a integram, e apenas posteriormente a encaminha ao Executivo. Nesse sentido, Silva (2018, p. 14) já identificou que em diversas situações o Poder Executivo se “apropria da agenda legislativa” para apresentar projetos de lei e outras proposições com base em propostas já formuladas no Poder Legislativo.

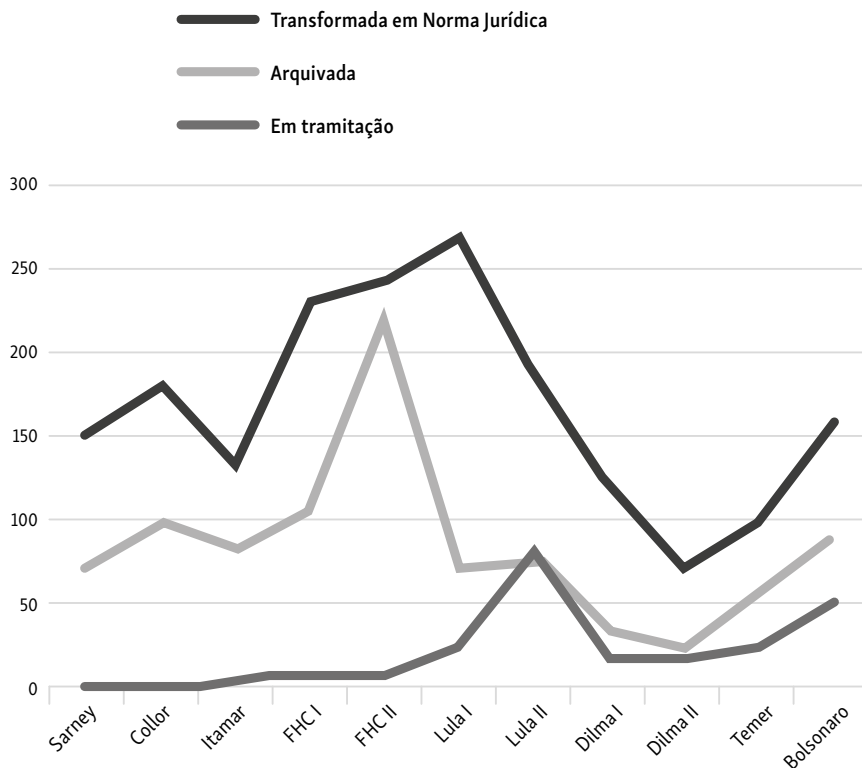
Diante desses dados, um possível cenário a ser investigado diria respeito à concentração de esforços políticos do presidente em proposições legislativas de sua autoria que considere mais relevantes. Uma hipótese seria que, mesmo participando em patamares menores do total de leis promulgadas, o Poder Executivo seleciona as proposições que considera mais relevantes para ter maiores chances de êxito em sua aprovação. Em outras palavras, cabe investigar se a taxa de sucesso das proposições do presidente da República se manteve em patamares elevados ou se também apresenta declínio.

### **3.2 A taxa de sucesso da agenda do presidente da República no Congresso Nacional**

Como se viu, a taxa de sucesso das iniciativas legislativas do presidente define-se como o quociente entre o número de proposições legislativas de sua autoria transformadas em

lei e o total de proposições legislativas de sua autoria<sup>8</sup>. A respeito disso, vejam-se os dados compilados no Gráfico 2 e na Tabela 3.

**Gráfico 2 – Quantidade de proposições de iniciativa do presidente da República por resultado**



Fonte: elaborado pelos autores.

**Tabela 3 – Taxa de sucesso do Poder Executivo na produção legislativa por governo**

Governo	Transformada em Norma Jurídica	Arquivada	Em Tramitação
Sarney	66,81%	32,74%	0,44%
Collor	64,87%	34,77%	0,36%
Itamar	61,01%	37,61%	1,38%
FHC I	67,94%	30,59%	1,47%
FHC II	51,80%	46,28%	1,91%

<sup>8</sup> Há alternativas mais exigentes para se calcular a taxa de sucesso, como a que considera bem-sucedidas apenas as iniciadas e aprovadas no mesmo mandato presidencial ou somente na Câmara Baixa. Neste artigo, utiliza-se a versão mais flexível, que computa como bem-sucedidas matérias que tenham sido aprovadas ainda que em mandatos posteriores. Ver Figueiredo e Limongi (1999, p. 102).

Governo	Transformada em Norma Jurídica	Arquivada	Em Tramitação
Lula I	74,79%	18,84%	6,37%
Lula II	54,49%	22,03%	23,48%
Dilma I	70,45%	18,75%	10,80%
Dilma II	64,35%	21,74%	13,91%
Temer	54,24%	32,20%	13,56%
Bolsonaro	53,04%	29,05%	17,91%
Total	61,55%	30,63%	7,82%

Fonte: elaborada pelos autores.

Os dados demonstram que a média total de 1988 a 2022 da taxa de sucesso das iniciativas legislativas do presidente foi de 61,55%. Ela superou o patamar dos 70% somente em relação aos governos Lula I e Dilma I, e foi inferior a 55% nos governos FHC II, Temer e Bolsonaro. Esses dados já indicam a possibilidade de se reavaliarem afirmações de que houve períodos em que as taxas de sucesso do presidente superaram os 80%, visto que “o sucesso do Executivo para o período pós-promulgação da Constituição de 1988 [até março de 2006] é de 70,7%” (Limongi, 2006, p. 23). Contudo, dados do Observatório do Legislativo Brasileiro (2022) revelam que, em 1993, 1994, 2001, 2003 e 2006, o Executivo apresentou taxas de sucesso superiores a 80%.

Neste estudo, que não considera leis estritamente orçamentárias e honoríficas, contabilizou-se como sucesso apenas a transformação efetiva da proposição em lei, mesmo que em mandato posterior ao de sua propositura. Logo, não se computou como sucesso a aprovação de uma matéria apenas na Câmara dos Deputados, sem que ela também tenha sido aprovada no Senado Federal e posteriormente promulgada como lei.

De qualquer modo, em todo o período avaliado, em nenhum governo a taxa de sucesso de um presidente da República foi inferior a 50%, o que reforça o argumento de que, a partir do arcabouço institucional da CRFB, o presidencialismo de coalizão efetivamente dispõe de ferramentas que permitem ao Poder Executivo promover suas pautas legislativas e, geralmente, aprová-las.

Mesmo no caso do governo de Jair Bolsonaro, que apresentou a segunda taxa de sucesso mais baixa do período, aprovou-se mais da metade dos projetos apresentados pelo Executivo em patamares próximos aos de outros governos mais recentes. Esse fato vai de encontro à percepção de que, nesse quesito, o presidente teria sido malsucedido em relação aos que o antecederam (Abranches, 2021, p. 73).

Mais recentemente, o próprio significado político da taxa de sucesso foi colocado em questão. Nobre (2022) propõe uma reinterpretação do sucesso legislativo do presidente da República. Segundo o autor, no caso do governo de Jair Bolsonaro, teria surgido uma nova concepção de prioridade legislativa da Presidência da República, de modo que “derrotas de propostas do governo no Congresso servem de combustível à própria tática antissistema de Bolsonaro” (Nobre, 2022, p. 193). Assim, somente se poderia compreender como “derrota” a rejeição de proposições de iniciativa do Executivo que digam respeito aos temas mais

específicos da agenda de reeleição do presidente da República, e não simplesmente aos frutos de sua iniciativa.

Independentemente de sua correção, essa proposta e seu potencial explicativo em relação a governos posteriores não invalidam o argumento aqui apresentado. Não se trata de explicar o maior ou menor sucesso legislativo do Poder Executivo à luz das intenções do presidente da República, mas de compreender a modificação desse fenômeno como reestruturação do exercício do poder político na democracia brasileira, por meio do qual o Poder Legislativo adquire maior protagonismo de agenda e maior definição do conteúdo das “leis gerais”.

## 4 Considerações finais

Mais de 30 anos após a promulgação da Constituição de 1988, o funcionamento do sistema presidencialista mantém-se como fenômeno relevante a ser explorado. Com a difusão da expressão *presidencialismo de coalizão*, ampliou-se o conjunto de elementos a que ela pode fazer referência: a um modelo de governabilidade, a um arranjo institucional, a práticas da dinâmica política. Fato é que o presidencialismo de coalizão é “uma resposta matemática ao problema de um presidencialismo com minoria permanente [...], sendo uma forma de reunir maiorias legislativas” (Power, 2015, p. 30).

Apesar das divergências entre correntes mais pessimistas e mais otimistas, a maioria dos trabalhos que analisa o sistema político brasileiro reconhece o presidencialismo de coalizão como uma espécie de “modelo-mestre”, um paradigma sobre o qual as pesquisas se assentam. Todavia, conforme ressalta Power (2015), as perspectivas de cada corrente não são necessariamente antagônicas, visto que muitas premissas adotadas por essas teorias podem ser compatibilizadas no modelo, dada a dinamicidade da evolução dos sistemas políticos. Nas palavras desse autor,

[a] lista aberta com representação proporcional realmente causa o multipartidarismo extremo; o presidencialismo multipartidário permanente gera problemas graves para a ação coletiva; esses problemas para a ação coletiva são tratados pelo Executivo por meio do impressionante poder de agenda e, do lado do Legislativo, por regras de centralização; os presidentes precisam agir como primeiros-ministros em sistemas parlamentaristas multipartidários, cultivando o apoio de outros partidos ao compartilhar o poder com eles; os presidentes enfrentam muitos dos mesmos riscos que os primeiros-ministros, encarando ameaças e chantagens e os altos custos de manter os parceiros da coalizão satisfeitos; e na medida em que os presidentes podem neutralizar alguns desses riscos, eles podem alcançar sucesso legislativo empregando algumas ou todas de suas ferramentas de governo (Power, 2015, p. 35).

Com foco num dos instrumentos disponíveis ao presidente para a formação e a gestão de suas coalizões – o denominado *poder de agenda* –, este trabalho verificou que a taxa de dominância e a taxa de sucesso têm mudado ao longo dos anos: por um lado, observa-se a tendência de redução da participação do Poder Executivo no conjunto do total de normas promulgadas e uma ligeira diminuição da aprovação de suas iniciativas; por outro, o consequente crescimento da participação de ambas as Casas do Congresso Nacional.

Essas transformações podem relacionar-se tanto a fatores institucionais quanto a fatores mais subjetivos, como a evolução da dinâmica e da cultura política do País. Como visto, há discordância entre autores quanto a considerar que essas transformações representem um “enfraquecimento” do modelo de governabilidade seguido até agora.

O debate acerca da efetividade do poder do Executivo e da posição do Legislativo como formuladores da agenda legislativa está longe de uma conclusão. A diminuição da taxa de dominância não pode ser tomada isoladamente como critério para se afirmar de modo categórico a mudança do foco da formulação da agenda legislativa. A análise do tema perpassa o modelo jurídico institucional – desde normas constitucionais até os regimentos internos e as praxes legislativas –, o impacto político-jurídico dos atos legislativos editados, bem como fatores endógenos, como o desempenho da economia e até a popularidade do presidente. Esses elementos constituem importantes mecanismos de incentivo à cooperação parlamentar e podem dificultar a análise empírica de determinada realidade (Przeworski, 2004, p. 532).

De toda sorte, com base no critério das “leis gerais”, não parece correto afirmar que, na prática, o Poder Executivo teve, em algum momento posterior à promulgação da CRFB, o “monopólio” da produção legislativa, nem que o Poder Legislativo seria um ator secundário, um “pedinte”, que não promoveria pautas próprias capazes de se transformarem em normas jurídicas. De modo diverso, houve forte crescimento da produção legislativa oriunda de proposições de iniciativa parlamentar, uma relativa resistência a proposições de iniciativa do Executivo, e a redução relativa das taxas de sucesso das matérias de iniciativa da Presidência da República, sobretudo nos anos mais recentes.

A compreensão dessa realidade, para a qual o presente trabalho pretendeu contribuir, sem dúvida demanda o aprofundamento de pesquisas e análises acadêmicas.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. *Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político: RELASP*, San Juan, AR, v. 2, n. 3, p. 67-79, jun./nov. 2021. Disponível em: <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/relasp/article/view/681>. Acesso em: 28 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/es/artigos/?id=348>. Acesso em: 28 fev. 2024.

- \_\_\_\_\_. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ALMEIDA, Acir. *Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados*. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/12377>. Acesso em: 28 fev. 2024.
- ALVES, Vinícius Silva; PAIVA, Denise. Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa. *Revista de Estudos Brasileños*, Salamanca, ES, v. 4, n. 6, p. 50-63, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/2386-4540/article/view/reb2017465063>. Acesso em: 28 fev. 2024.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octávio. Presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. In: TAVARES, José Antônio Giusti (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 83-100. (Coleção Brasil 2010, 3).
- BEDRITCHUK, Rodrigo Ribeiro; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Fortalecimento das comissões mistas: poder de barganha e desgaste na coalizão a partir de 2012. In: PERLIN, Giovana dal Bianco; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 61-87. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38299>. Acesso em: 28 fev. 2024.
- BRAGA, Ricardo de João; GUIMARÃES, André Rehbein Sathler. Um dilema em perspectiva: leituras e releituras do presidencialismo de coalizão. In: GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; BRAGA, Ricardo de João (org.). *Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 47-83. (Relatos de Pesquisa, n. 4). Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/22179>. Acesso em: 28 fev. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 28 fev. 2024.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei federal nº 11.516/07. Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Legitimidade da Associação Nacional dos Servidores do Ibama. Entidade de classe de âmbito nacional [...]. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do Ibama – Asibama Nacional. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux, 8 de março de 2012a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>. Acesso em: 28 fev. 2024.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança nº 27.931/DF*. Mandado de segurança preventivo – Impugnação deduzida contra deliberação emanada do senhor presidente da Câmara dos Deputados que, resolvendo questão de ordem, definiu o conteúdo e o alcance da expressão “deliberações legislativas” inscrita no § 6º do art. 62 da Constituição da República [...]. Impetrantes: Carlos Fernando Coruja Agostini; Ronaldo Ramos Caiado; José Aníbal Peres de Pontes; Presidente da República. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello, 29 de junho de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753202986>. Acesso em: 28 fev. 2024.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 31.816/DF*. Direito constitucional. Devido processo legislativo. Controle judicial. Cabimento. Legitimidade ativa *ad causam* exclusiva do parlamentar em exercício. Mandado de segurança conhecido [...]. Impetrante: Alessandro Lucciola Molon. Impetrados: Congresso Nacional; Presidente do Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux, 17 de dezembro de 2012b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=117029164&ext=.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2024.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Crise e reinvenção da política no Brasil*. Com Miguel Darcy de Oliveira e Sergio Fausto. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

COUTO, Eduardo Araujo. O presidencialismo de coalizão revisitado. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 92, p. 1-29, 2020. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/502>. Acesso em: 28 fev. 2024.

COUTO, Lucas; SOARES, Andéilton; LIVRAMENTO, Bernardo. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 34, p. 1-39, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.241841>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/fmVjS6nMXFZHFYBJ9jpwH9g/?lang=pt>. Acesso em: 28 fev. 2024.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-Constituinte. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 1, n. 38, p. 24-37, mar. 1994. Disponível em: <https://novosestudos.com.br/produto/edicao-38/#gsc.tab=0>. Acesso em: 28 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Ed. FGV, 1999.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; PERLIN, Giovana dal Bianco; MAIA, Lincoln Macário. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, Giovana dal Bianco; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 25-59. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38299>. Acesso em: 28 fev. 2024.

LAMOUNIER, Bolívar. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1992. p. 23-49.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 3, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/BFxz33vLwN9rRnRnGy6HQMDbz/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 79-97, nov. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/KBxnHhZWWCPJ5zgjwKTTzSK/?lang=pt>. Acesso em: 28 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009. p. 77-104.

LINZ, Juan J. Democracy: presidential or parliamentary does it make a difference? In: THE ROLE of political parties in the return to democracy in the Southern Cone. [S. l.: s. n.], July 1985. Disponível em: [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNABJ524.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf). Acesso em: 28 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp: Sumaré, 1991. p. 61-120.

\_\_\_\_\_. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation. *Kellogg Institute for International Studies: working paper*, [s. l.], n. 144, Sept. 1990. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/documents/1338>. Acesso em: 28 fev. 2024.

MEIRELES, Fernando. *A política distributiva da coalizão*. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-BBHFZ4>. Acesso em: 28 fev. 2024.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2014.

NOBRE, Marcos. *Limites da democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro*. São Paulo: Todavia, 2022.

OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO. *Monitor legislativo de indicadores*. [S. l.]: OLB, 2 dez. 2022. Disponível em: <https://olb.org.br/monitor/>. Acesso em: 28 fev. 2024.



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, p. 521-557, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-5258200000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/BSq8ZhtvdNgkvn33Khzq5Gr/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

PAULA, Felipe de. *Avaliação legislativa no Brasil: limites e possibilidades*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066921/mod\\_resource/content/1/avaliacao%20legislativa%20no%20brasil\\_felipe%20de%20paula\\_tese\\_2016.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066921/mod_resource/content/1/avaliacao%20legislativa%20no%20brasil_felipe%20de%20paula_tese_2016.pdf). Acesso em: 28 fev. 2024.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The cost of governing: strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. *Comparative Political Studies*, [s. l.], v. 37, n. 7, p. 781-815, Sept. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414004266866>.

PINHEIRO, Victor Marcel. *Devido processo legislativo: elaboração das leis e seu controle judicial na democracia brasileira*. Rio de Janeiro: GZ, 2024.

PINHEIRO, Victor Marcel; FALCONI, Ivan Furlan; VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. *Taxa dominância e de sucesso*. [S. l.], 31 jan. 2024. Planilha do Google. Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1oGzkimlkOcOp6hBuiOfd2628hIBLtxuBmi8T-CHRpcs/edit?pli=1#gid=1148185191>. Acesso em: 28 fev. 2024.

POWER, Timothy J. Presidencialismo de coalizão e o *design* institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; BRAGA, Ricardo de João (org.). *Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 15-45. (Relatos de Pesquisa, n. 4). Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/22179>. Acesso em: 28 fev. 2024.

PRZEWORSKI, Adam. Institutions matter? *Government and Opposition*, [s. l.], v. 39, n. 4, p. 527-540, Sept. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00134.x>.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio; BARBOSA, Leonardo Martins. Conflito partidário na Câmara dos Deputados. In: SANTOS, Fabiano (org.). *Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2021. p. 53-64. (Coleção Sociedade e Política).

SANTOS, Fabiano (org.). *Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2021. (Coleção Sociedade e Política).

SILVA, Rafael Silveira e. A apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 55, n. 217, p. 13-33, jan./mar. 2018. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril\\_v55\\_n217\\_p13](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p13). Acesso em: 28 fev. 2024.

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: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril\\_v56\\_n222\\_p201](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p201). Acesso em: 28 fev. 2024.

VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 54, n. 215, p. 117-137, jul./set. 2017. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p117](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p117). Acesso em: 28 fev. 2024.

## Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>