

Produção legislativa no presidencialismo de coalizão

Há espaço para mudanças?

CAROLINE SOMESOM TAUKE

Resumo: O artigo examina se há dominância do Executivo sobre o Legislativo na produção de leis, considerando os dados do Congresso Nacional. Busca-se demonstrar que a estrutura de decisão centralizada no primeiro afeta as relações institucionais com o segundo, determinando o padrão de diálogo e de controle entre esses dois Poderes. Conclui-se que o predomínio do Executivo na agenda legislativa não permite um adequado equilíbrio entre os Poderes e que essa característica é uma consequência do presidencialismo de coalizão.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Produção legislativa. Presidencialismo de coalizão.

Legislative production in the coalition presidentialism: is there room for changes?

Abstract: The article examines whether there is a predominance of the Executive over the Legislative branch in the production of laws, considering the data of the National Congress. We attempt to demonstrate that the decision structure centralized in the Executive affects the institutional relations with the Legislative, determining the standard of dialogue and control between the political branches. It concludes that the dominance of the Executive over the agenda does not allow an adequate balance between the Powers and that this characteristic is a consequence of the coalition presidentialism.

Keywords: Constitutional Law. Legislative Production. Coalition Presidentialism.

Recebido em 30/1/19

Aprovado em 26/2/19

Introdução

O modelo presidencialista brasileiro mistura elementos que poderiam gerar um caos institucional: chefe do Executivo dotado de poderes legislativos expressivos, multipartidarismo e sistema proporcional com lista aberta para eleições parlamentares. O modelo, no entanto, mostrou-se resistente e tem permitido a governabilidade, embora exija um arranjo institucional específico: o presidencialismo de coalizão.

Como resultado desse arranjo, o Executivo é induzido a governar e a relacionar-se com o Legislativo buscando a formação de coalizões; em razão disso, tende a ficar nas mãos do presidente da República o poder de definir a agenda legislativa, o que lhe confere posição institucional dominante e incentiva os parlamentares à cooperação. Nesse quadro, é mais fraca a estrutura institucional à disposição dos parlamentares para defender interesses particulares de seu eleitorado, pois os líderes partidários integrantes da coalizão indicam seus votos sobre as matérias e a maioria das bancadas os acompanha na votação em plenário.

Nesse contexto ocorre a produção legislativa do Congresso Nacional, tratado na primeira parte deste trabalho. Para analisar a produção, objeto da segunda parte, selecionamos estudos de dados de 1995 a 2017 sobre o índice de aprovação das proposições de iniciativa do Executivo e do Legislativo. Inicialmente, há um período de predominância do presidente da República na agenda legislativa, sobretudo em razão da edição de medidas provisórias e do requerimento de urgência na tramitação de projetos de lei. Nos últimos dez anos, identifica-se, em alguma medida, maior atuação das comissões permanentes e maior quantidade de leis originadas no Congresso.

Diante desses dados, considerando-se os aspectos do regime presidencialista brasileiro,

na terceira parte, questiona-se se estamos caminhando – e se há espaço – para a descentralização da agenda e para um protagonismo do Congresso na produção legislativa.

1 O presidencialismo de coalizão e as decisões centralizadas no Executivo

Antes de ingressar no debate sobre os dados da produção legislativa do Congresso, é preciso dar um passo atrás e conhecer a engenharia das relações entre o Executivo e o Legislativo no presidencialismo brasileiro.

O modelo presidencialista adotado com a democracia instaurada pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, [2017]) foi marcado por um Poder Executivo forte, dotado de poderes para cumprir o processo de redemocratização. Como destacam Figueiredo e Limongi (2001), a CRFB consagrou duas tendências a princípio conflitantes: ao mesmo tempo em que devolveu ao Legislativo muitos dos poderes que ele tinha na experiência democrática anterior e que lhe haviam sido retirados durante o regime militar, deu continuidade à maioria dos poderes legislativos que aquele regime conferira ao Executivo.

Com efeito, a CRFB amplia os poderes legislativos do presidente da República, entre os quais se destacam: a iniciativa privativa de leis em diversas matérias, a iniciativa concorrente em temas ordinários, o poder de veto, a possibilidade de solicitar regime de urgência em seus projetos e de editar medidas provisórias¹. Como resultado, tais poderes permitem ao presidente definir a *agenda legislativa* – ou seja, determinar quais e quando as proposições serão apreciadas,

¹ Art. 61, *caput* e § 1º; art. 62; art. 64, § 1º; art. 66, § 1º da CRFB.

acelerando ou bloqueando a deliberação² – e colocam-no em posição estratégica para a aprovação de seus projetos. Dessa forma, desenha-se a preponderância do Executivo na produção legislativa.

Pouco antes da promulgação da CRFB, Abranches (1988) utilizou a expressão “presidencialismo de coalizão” para referir-se ao modo de funcionamento do sistema político brasileiro. O cientista político avaliou a experiência da Constituição de 1946 (BRASIL, [1965]), na qual ele identificou a formação de coalizões como característica institucional brasileira, apontando a mesma tendência na CRFB. O presidencialismo de coalizão é, pois, uma imposição constitucional, decorrente de um específico arranjo institucional em que convivem presidencialismo “imperial”, multipartidarismo e sistema proporcional com lista aberta para as eleições parlamentares³.

A justificativa é coerente. As democracias com pluralidade social, cultural e regional apresentam tendência ao multipartidarismo, a fim de não deixar os diversos segmentos sociais significativos sem representação adequada. Da mesma forma, o sistema proporcional ajusta-se melhor a essa diversidade, conferindo oportunidade de representação à maior parte dos segmentos da sociedade (ABRANCHES, 1988, p. 12-13). No entanto, a fragmentação partidária e o sistema eleitoral adotado produzem um cenário em que não se consegue garantir maioria para nenhuma agremiação partidária ou grupo de interesse.

Esse arranjo institucional induz o Poder Executivo a governar e a relacionar-se com o Poder Legislativo buscando a formação de coalizões. Em razão delas, fica nas mãos do presidente da República, dotado de expressivos poderes legislativos, o poder de definir a agenda das políticas públicas, induzindo os parlamentares à cooperação. Nesse quadro, é mais fraca a estrutura institucional à disposição dos parlamentares para defender interesses particulares de seu eleitorado, pois os líderes partidários integrantes da coalizão indicam seus votos sobre as matérias e a maioria das bancadas os acompanha na votação em plenário⁴.

A agenda que o Executivo submete ao Congresso Nacional não encontra obstáculos para sua aprovação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009, p. 77-78). Três argumentos principais embasam essa conclusão: (i) é do Executivo a maioria das iniciativas transformadas em lei (taxa de do-

² Arts. 62, § 6º e 64, § 2º da CRFB.

³ Segundo Abranches (1988, p. 21-22), “O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’”.

⁴ Tal afirmação não significa que não exista espaço para que o parlamentar defenda interesses de seu eleitorado, mas apenas que as oportunidades para essa atuação são muito menores. Nesse sentido, ver Figueiredo e Limongi (2001).

minância); (ii) as medidas apresentadas pelo Executivo são quase sempre aprovadas (taxas de aprovação); (iii) a aprovação das proposições apresentadas pelo Executivo decorre do apoio sistemático do Legislativo, construído em bases partidárias.

O Projeto Congresso em Números, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro, desenvolveu um indicador de apoio da Câmara dos Deputados às orientações do governo, considerando a maneira como ela se comporta em relação às medidas de interesse dele (CERDEIRA; VASCONCELLOS; SGANZERLA; CUNHA; CARABETTA; SALLES; SCOVINO, 2018, p. 51-53). O indicador apontou que a Câmara apresenta percentuais elevados de votação, acolhendo a agenda e os interesses do governo. Desde 2000, exceto entre 2014 e 2016, o governo contou com o apoio dos parlamentares nunca abaixo de 60%, o que representa um alto percentual, já que é o mesmo quórum exigido para a aprovação das Propostas de Emendas Constitucionais. Segundo o Projeto, a provável explicação para o período de 2014 a 2016, em que o indicador apresenta inclinação negativa, até a faixa de 60%, relaciona-se à instabilidade política gerada pelo pedido de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, tendo o indicador voltado a apresentar inclinação positiva, na casa de 80%, com a posse de Michel Temer.

Uma observação é essencial nesse ponto. Como ressaltam Figueiredo e Limongi (2009), falar em agenda do Executivo não significa falar em uma agenda formada pelo presidente da República, que, em seguida, sairia em busca de apoio do Legislativo. Significa, em verdade, uma agenda da maioria, elaborada no interior da coalizão de governo e resultado da coordenação entre os dois Poderes, que trabalham em conjunto na criação e aprovação das políticas públicas. “A fusão de poderes que caracteriza

o presidencialismo brasileiro implica a fusão das agendas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009, p. 79-80), a qual deve abarcar os interesses eleitorais dos diferentes partidos que participam do governo e formam a coalizão. Por isso, embora sejam conferidos ao Executivo poderes de agenda, a aprovação desta somente ocorre quando há apoio da maioria parlamentar. Por sua vez, o presidente da República e sua base partidária detêm mecanismos para forçar que a matéria entre em pauta, independente da oposição da minoria, seja por meio de pedido de urgência, seja por meio de medida provisória. Assim se completa a dinâmica da predominância do Executivo na produção legislativa.

2 A produção legislativa do Congresso Nacional: o que dizem os números?

Os dados analisados a seguir fornecem um retrato da produção legislativa do Congresso Nacional, com base no qual pretendemos demonstrar o maior controle do presidente da República sobre a agenda legislativa e a lógica da cooperação dos parlamentares. Para justificar essa conclusão, daremos maior destaque ao órgão que deu origem à proposição e ao espaço conferido às comissões parlamentares na tramitação legal.

2.1 A origem da proposição: quem tem dominância?

Em pesquisa publicada em 2015 pelo Boletim do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Almeida (2015) estudou a evolução das contagens de leis federais não orçamentárias no período 1989-2014, por ano de promulgação e origem, bem como o percentual dessas leis que tiveram origem na Presidência

da República⁵, como medida provisória ou como projeto de lei – neste último caso, com ou sem urgência.

A pesquisa demonstrou que, 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. Ao comparar as duas legislaturas posteriores ao fim do regime de exceção econômica que marcou a transição democrática, as quais abrangem os oito anos do período 1995-2002, com as legislaturas mais recentes de 2007-2014, a quantidade média anual de leis de origem presidencial diminuiu pouco, de 64,6% para 50,4%, ao passo que a de leis de origem parlamentar aumentou consideravelmente, de 38,4% para 80,9%.

A pesquisa identifica também a frequência com que a proposição originada na Presidência tramitou na Câmara dos Deputados como medida provisória ou projeto de lei – e, neste caso, se houve urgência constitucional ou regimental, adotada antes que tivessem sido aprovados os pareceres de mérito das comissões permanentes, bem como se a aprovação foi concluída nas comissões. Ao comparar os oito anos do período 1995-2002 com as legislaturas de 2007-2014, a quantidade média de leis que tramitaram como medida provisória permaneceu em aproximadamente 50%, ao passo que a média de projetos de leis aprovados com urgência diminuiu quase pela metade, de 28,7% para 13,8%, e a de projetos de lei aprovados conclusivamente nas comissões passou de 9,8% para 29,1%. A pesquisa indica ainda que houve aumento do percentual anual

de projetos de lei que seguiram o processo legislativo ordinário, englobando os projetos de lei para os quais não foi adotada urgência antes que as comissões tivessem aprovado os pareceres de mérito. Entre 1995-2002, a média anual do percentual de leis presidenciais que seguiram o processo legislativo ordinário chegava a 19,4%, ao passo que, nas legislaturas que se estenderam de 2007 a 2014, a média anual subiu para 36,5%.

Um outro estudo sobre parte do período acima foi feito por Gomes (2012, p. 931), que analisou a tramitação de 21.447 proposições com capacidade para alterar leis ou a Constituição, apresentadas na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional entre 1999 e 2006. Os dados encontrados reforçam a predominância da iniciativa do Executivo na produção legal, embora em proporção mais baixa: 76,9% das 1.699 leis produzidas na via ordinária e 76,1% das 1.745 normas produzidas em todas as vias (constitucional, ordinária, complementar, consideradas em seu conjunto).

O já citado Projeto Congresso em Números, que fornece dados sobre a atividade legislativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal desde 1988 até 2017, concluiu que, durante todo o período analisado, não há relação direta entre o volume de proposições apresentadas e sua aprovação; ao contrário, as proposições com maior percentual de aprovação originam-se de prerrogativa exclusiva, caso de medidas provisórias, que são as proposições com menor volume entre as apresentadas (CERDEIRA; VASCONCELLOS; SGANZERLA; CUNHA; CARABETTA; SALLES; SCOVINO, 2018, p. 27-30)⁶. Os projetos de lei representam a maior

⁵ Como ressalta o autor, as 2.220 leis orçamentárias do período, de iniciativa exclusiva do Executivo, foram omitidas em razão de serem predominantemente consensuais e sua exclusão não altera as conclusões da pesquisa. Ainda, no caso de lei iniciada por medida provisória, foi considerado o ano da edição, e não o ano da promulgação.

⁶ O estudo indica também que os projetos de decreto legislativo, de autoria exclusiva do Congresso, têm uma quantidade de apresentações bem superior às medidas provisórias e também têm alto percentual de aprovação (83%). No entanto, a maioria tratava da permissão de exploração de radiodifusão (76,5%) e não constitui dado essencial para nosso estudo.

quantidade de apresentações desde 1988 (56,8 mil no total), mas o percentual de sua aprovação é de apenas 4,63%. Em contrapartida, 79% das medidas provisórias – que perfazem um total de 816 proposições a partir de 1988 e, desde 1995, têm sido sistematicamente utilizadas pela Presidência – convertem-se em lei. Entre 2002 e 2007, foi editada uma média de 65 medidas provisórias ao ano, reduzindo para uma média anual de 37 durante 2008 a 2015, e subindo novamente para uma média de 53 edições ao ano em 2016 e 2017.

As estatísticas estudadas permitem dividir, para melhor análise, o processo decisório nacional em dois momentos. No período anterior a 2007, o que se verifica é uma prevalência do Poder Executivo na aprovação de suas proposições. No período de 2007-2014, houve uma redução, ainda que pouca, da quantidade de leis aprovadas decorrentes de iniciativa presidencial e um aumento das do Legislativo, abrindo espaço para uma pequena descentralização da produção legislativa. Favoreceu a descentralização a diminuição no uso de medidas provisórias e de projetos de lei em que se invocou urgência, cujas proposições eram levadas diretamente ao plenário. Note-se, no entanto, que nos anos de 2016 e 2017 a média de medidas provisórias voltou a subir.

2.2 O desempenho das comissões parlamentares: descentralização do processo decisório?

Deste ponto partimos para os dados referentes ao espaço conferido às comissões parlamentares na tramitação legal. Com a redução de projetos de lei em que se invocou urgência, abriu-se maior espaço para que as comissões técnicas do Congresso desempenhassem a sua função de discutir e votar proposições, nos termos do art. 58 da CRFB. O estudo publicado pelo Boletim do Ipea indicou um aumento da média anual do percentual de leis de iniciativa do Legislativo que foram aprovadas conclusivamente nas comissões permanentes: entre 1995 e 2002, a média foi de 52,9%, contra 83,8% entre 2007 e 2014.

Merece destaque ainda o crescente aumento na quantidade anual de requerimentos para realização de audiências públicas nas comissões da Câmara dos Deputados: comparando os biênios 2001-2002 e 2013-2014, a média anual passou de 538 para 1.240 (aumento de 131%), conforme dados do mesmo estudo. Considerável aumento foi observado também na produção total da consultoria legislativa – incluindo assessoramentos, pareceres, estudos e redações de discursos e proposições legislativas –, que cresceu 91% entre as legislaturas de 1991-1995 e de 2003-2007, mantendo-se praticamente estável desde então, com cerca de 20 mil trabalhos por ano, em média.

O estudo de Gomes (2012), referente às proposições legislativas apresentadas entre 1999 e 2006, destaca o esforço de modificação de seu conteúdo. Os projetos convertidos em lei foram aprovados conclusivamente pelas comissões, sem passar pelo plenário, em 58,3% dos casos, e definidos pelo plenário em 39,1%. Quanto aos temas dos projetos, a apreciação conclusiva pelas comissões foi maior na área de homenagens ou datas simbólicas (91,0%), social (53,6%), econômica (50,8%) e político-institucional (44,4%), ao passo que o plenário teve maior desempenho na produção legal na área administrativa (63,9%).

Os dados permitem concluir que a menor participação das comissões e de seus membros na produção legal decorre da centralização do processo decisório nas mãos do Executivo, sendo observado um aumento nas atividades das comissões no período em que foi menor a iniciativa presidencial, sobretudo o uso do requerimento de urgência.

Para concluir o retrato desenhado pelas pesquisas, é importante verificar se o aumento da iniciativa parlamentar na produção legal foi acompanhado de uma maior relevância quanto ao conteúdo de suas leis. Com efeito, se entre 1995-2002 a média anual de leis que conferem direitos e deveres à sociedade como um todo era de 21,4, entre 2007-2014 a média aumentou para 32,4 por ano, o que corresponde a um aumento de 51,5%. No entanto, o número de leis que instituem homenagens e datas simbólicas continua ocupando enorme espaço da pauta legislativa: no primeiro período estudado, entre 1995 e 2002, a produção legislativa de iniciativa parlamentar que trata desses temas tinha a média de 6,3 propostas por ano, ao passo que no período entre 2007 a 2014, a média anual aumentou para 38,1, o que equivale dizer que quase a metade (47%) da produção parlamentar no último período tratava de questões

secundárias (ALMEIDA, 2015, p. 48-49). Note-se que a partir de 2007, embora o aumento na produção legal de origem parlamentar inclua leis relevantes para o País, identificam-se principalmente leis de natureza simbólica, razão pela qual há espaço para discutir se, entre as leis realmente relevantes, a iniciativa do Executivo não continua sendo preponderante.

3 A predominância do Executivo na produção legislativa: uma decorrência do presidencialismo brasileiro

O controle centralizado da agenda pelo Executivo, demonstrado no período anterior a 2007, confirma as bases institucionais sob as quais se desenvolve o presidencialismo no Brasil, analisado no tópico inicial deste trabalho, e deixa clara a predominância do Executivo na produção legislativa. Interessa-nos destacar três aspectos principais extraídos das estatísticas no período: (i) o comportamento dos parlamentares em face da agenda do governo; (ii) o poder do parlamentar para influenciar, de forma direta e individual, as políticas públicas; (iii) a atuação das comissões.

Vamos ao primeiro. O sistema partidário brasileiro, marcado pelo multipartidarismo, em certa medida constitui uma limitação ao poder presidencial (MAINWARING, 1997). Como vimos, esse sistema é uma das razões que exige que o presidente da República recorra à formação de coalizões para criar condições de governabilidade: os resultados apresentados indicam êxito na formação das coalizões, bem como a colaboração do Legislativo na aprovação da agenda.

Analisando as relações Executivo-Legislativo e o papel dos partidos na organização dos trabalhos das legislaturas, Morgenstern (2002, p. 413-415) faz uma comparação do Congresso

dos Estados Unidos com as Casas Legislativas latino-americanas da Argentina, do Brasil, do Chile e do México, e classifica o Legislativo dos EUA como “proativo”, pois inicia e aprova suas próprias proposições, e “reativo”, pois emenda e veta proposições originadas do Executivo, ao passo que enquadra os Legislativos latino-americanos como “reativos”, já que lhes faltam os meios para moldar suas próprias proposições, diante do arranjo institucional em que estão insertos. No entanto, isso não significa que o Legislativo latino-americano seja fraco ou tenha modesto poder de decisão política. Dentro da categoria dos “reativos”, as Casas Legislativas podem variar entre “subservientes” a “recalcitrantes” e, no caso do Brasil, Morgenstern (2002) classifica o Congresso Nacional como recalcitrante, concluindo que as Casas Legislativas brasileiras claramente se afirmam na produção legislativa, assim como a modelam, o que não necessariamente exige a postura proativa adotada pelo Congresso dos EUA.

Analisemos o segundo aspecto. O presidente da República foi o autor da grande maioria das leis promulgadas no período, sobretudo utilizando-se de medidas provisórias e de requerimentos de urgência. A centralização do processo legislativo na figura do chefe do Executivo dificulta e limita o poder do parlamentar para influenciar, de forma direta e individual, as políticas públicas.

Nesse cenário, o parlamentar, por meio de suas proposições individuais, tem baixíssima capacidade de influenciar os trabalhos legislativos, por alguns motivos principais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 53-55): (i) o Judiciário e o Executivo apresentam propostas como uma instância institucional, ao passo que as propostas de leis de iniciativa individual de parlamentares decorrem de processo de decisão descentralizado; (ii) a seleção é feita de forma coletiva e, dada a grande quantidade de propostas, a seleção

interna aumenta muito o tempo de apreciação das propostas do Legislativo; (iii) o colégio de líderes utiliza suas prerrogativas regimentais para estruturar a pauta e, por meio do pedido de urgência, trabalha para que a agenda proposta pelo Executivo tenha tramitação mais rápida e seja aprovada no prazo requerido, ao passo que as proposições do Legislativo seguem a via das comissões.

Por fim, o terceiro aspecto conecta-se ao anterior. Os pedidos de urgência, pelo presidente da República ou pelos líderes partidários, impactam de forma direta o poder decisório das comissões e a sua possibilidade de apresentar emendas, pois retiram a matéria de sua apreciação e a transferem para o plenário, onde os parlamentares votarão sobre proposições que os líderes já discutiram e acordaram. Essa dinâmica enfraquece as comissões, locais onde os parlamentares poderiam ter participação mais ativa.

Mas o que dizer do segundo período analisado, de 2007 a 2014, em que a iniciativa legislativa do presidente da República diminuiu? Isso poderia gerar uma situação de ingovernabilidade no presidencialismo? Estamos caminhando para uma mudança no desenho institucional brasileiro?

Não há respostas prontas para esses questionamentos. O que se pode constatar, por meio dos dados estatísticos, é que a agenda legislativa ficou um pouco mais descentralizada no período. Esse fato pode ser interpretado de duas formas. Poder-se-ia interpretar os resultados concluindo que houve um fortalecimento das comissões e uma participação mais ativa dos parlamentares nos trabalhos legislativos, a indicar que está em consolidação um novo padrão legislativo, com o predomínio do Congresso na produção de leis.

É esta a conclusão de Almeida (2016). Para o autor do estudo publicado no Boletim do Ipea,

os dados mais recentes sugerem um maior protagonismo legislativo do Congresso e de suas comissões permanentes e refletem uma “mudança institucional”, marcada pela aproximação do modelo de organização legislativa que descentraliza o poder de agenda da liderança governista para as comissões permanentes (ALMEIDA, 2016, p. 11-21). Segundo o autor, tal mudança poderia ser resultado, também, de alterações na composição das coalizões de governo, as quais passaram a abarcar preferências políticas mais heterogêneas: no período até 2002, havia um aumento da diferenciação entre maioria governista e minoria opositora, com coalizões de centro-direita ou de direita, marcadas pela disciplina e pela capacidade de controlar a agenda, ao passo que essa diferenciação teria diminuído no período após 2003, em que as coalizões passaram a incluir partidos com diferentes ideologias.

No entanto, ainda que se reconheça alguma descentralização do poder de agenda para as comissões, é questionável falar-se em consolidação de um novo padrão legislativo, com o Congresso assumindo o protagonismo. É esta a segunda forma de interpretar os dados, com a qual concordamos (não obstante o respeito ao entendimento anterior), por duas razões principais.

Primeiro, ainda é preciso investigar, por meio de novos estudos, que conjunto de fatores contribuiu para a mudança no padrão legislativo no período mais recente e como eles operam, sobretudo em relação à formação das coalizões. As coalizões mais heterogêneas, apontadas como uma das causas que reduziu a dominância do Executivo no Parlamento no período, foram uma característica dos governos após 2003. De fato, “quanto maior for a coalizão, quanto mais diversa ideologicamente ela é e quanto menos poder é compartilhado, mais dificuldade de gerir a coalizão o Presidente vai ter”, conforme pontua Pereira (DOUTOR..., 2014)⁷. Para o autor, o Partido dos Trabalhadores (PT), que esteve na Presidência da República entre 2003 e 2016, construiu coalizões pós-eleitorais com muitos partidos de diferentes ideologias, mas, ao mesmo tempo, concentrou poder em si mesmo, daí a dificuldade de gerir a coalizão.

Com o início de cada nova administração no Executivo, novas relações surgirão entre o presidente da República e o Congresso. É preciso aguardar os resultados práticos das coalizões que são formadas para que se verifique se haverá atritos ou cooperação dos parlamentares na

⁷ Trecho extraído de entrevista sobre seu livro *Making Brazil Work. Checking the President in a Multiparty System* publicada no *Jornal Opção* em 10/5/2014 (DOUTOR..., 2014). Para uma abordagem sobre as coalizões formadas sob as presidências de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), a nomeação dos membros do PT para a composição de ministérios, em contraste com os assentos ocupados pelo partido no Congresso, e as dificuldades encontradas para conseguir apoio parlamentar, sugerimos a leitura de Melo e Pereira (2013).

aprovação das proposições que são de interesse do governo. Portanto, não se pode assegurar que o Congresso manterá uma atuação mais ativa na produção legal.

Com efeito, o presidencialismo brasileiro tem convivido com o multipartidarismo e permitido uma democracia com estabilidade (MELO; PEREIRA, 2012, p. 157), mas é questionável até quando esse desenho institucional vai durar. A habilidade do presidente para formar coalizões num cenário de multipartidarismo influencia nos níveis de aprovação das proposições de interesse do governo e na criação de condições de governabilidade. Dificuldades na formação das coalizões implicam menor cooperação do Legislativo e, conseqüentemente, criam dificuldades nas votações das suas proposições, assim como diminuem a atuação do colégio de líderes.

Segundo, diante do presidencialismo de coalizão que rege o governo pelo menos desde a CRFB, é difícil vislumbrar que o Congresso terá meios para que sua atuação um pouco mais proativa aumente nos próximos anos e avance o necessário para retirar do Executivo o controle da agenda, já que o arranjo institucional permite que este encontre caminhos para obter êxito em suas proposições e não promover um diálogo institucional efetivo.

No cenário atual, o chefe do Executivo precisa, necessariamente, valer-se de técnicas informais para manter a governabilidade, criando um ambiente institucional que dificulta que o Congresso exerça protagonismo na produção legislativa. Por isso, não se pode assegurar que o padrão observado no período mais recente estudado vá se repetir nos próximos anos.

Um estudo da Universidade de Oxford ajuda a entender o ponto. Por meio de informações fornecidas por parlamentares de alguns países, incluindo o Brasil, o estudo publicado em 2015 trata das técnicas utilizadas por presidentes nos sistemas de presidencialismo de coalizão para obter a governabilidade no Legislativo (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2015, p. 9). Entre elas, destacam-se: a escolha dos ministros, o poder sobre as leis orçamentárias, o controle sobre os partidos da base de governo, o poder de agenda legislativa e a troca de favores. Os parlamentares brasileiros que participaram do estudo acreditam que, embora essas técnicas estimulem a estabilidade política (78%), produzem como efeitos negativos o apoio oportunista ao Executivo (98%), prejuízo à capacidade de o Legislativo responsabilizar o presidente (92%), promoção de uma política de troca de favores (92%) e favorecimento para que o Legislativo transfira a formulação de políticas públicas para o presidente (94%).

O resultado obtido reforça a conclusão de parcela da literatura (BARROSO, [200-]; TAVARES, 2017) acerca dos efeitos negativos do

presidencialismo de coalizão na realidade política brasileira, o que impacta diretamente o desempenho dos parlamentares na produção legislativa. O êxito do presidente da República na aprovação de suas proposições legais decorre da utilização das técnicas mencionadas: com elas são favorecidas as relações políticas obscuras e o “Executivo subjuga o Legislativo”⁸, evidenciando os problemas estruturais do presidencialismo no País.

Conclusões

Os poderes previstos na CRFB e o quadro institucional em que se desenvolve a atividade legislativa conferem ao presidente da República o controle da agenda. A aprovação de suas proposições está ancorada no apoio sistemático do Legislativo, construído em bases partidárias, daí por que o regime político brasileiro é um presidencialismo de coalizão.

O predomínio do Executivo na produção legal no primeiro período analisado, anterior a 2003, demonstra que ele utilizou recursos que induziram os parlamentares a se juntar ao governo, apoiando a sua agenda. A menor participação das comissões e de seus membros na produção legal decorre da centralização do processo decisório nas mãos do Executivo.

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.

⁸ A expressão é de Tavares (2017, p. 74). O autor defende a implantação do semipresidencialismo no Brasil, que, segundo ele, seria capaz de “contribuir para a estabilidade governamental e melhorar o padrão de diálogo e de controle entre o Executivo e o Congresso” (TAVARES, 2017, p. 75).

Sobre a autora

Caroline Somesom Tauk é mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; *visiting scholar* na Columbia Law School, Nova Iorque, NY, EUA; juíza federal no Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
E-mail: carolinetauk@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

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

(APA)

Tauk, C. S. (2019). Produção legislativa no presidencialismo de coalizão: há espaço para mudanças? *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(222), 201-213. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p201

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf. Acesso em: 1º mar. 2019.

ALMEIDA, Acir. A política da mudança institucional: processo legislativo no Brasil pós-1988. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu. *Anais [...]*. Caxambu: [s. n.], 2016. p. 1-29. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st19-7/10307-a-politica-da-mudanca-institucional-processo-legislativo-no-brasil-pos-1988/file>. Acesso em: 1º mar. 2019.

_____. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, [Brasília, DF], n. 7, p. 45-50, jan./jun. 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6788/1/BAPI_n7_processo.pdf. Acesso em: 1º mar. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. *A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais, [200-]. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4406668/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partidario.pdf. Acesso em: 1º mar. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 1º mar. 2019.

_____. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1965]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 1º mar. 2019.

CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogerio; CUNHA, Brenda; CARABETTA, João; SALLES, Alifer; SCOVINO, Fernanda (org.). *Congresso em números: a produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24019/Congresso%20em%20n%C3%BAmoros%202017%20-%20a%20produ%C3%A7%C3%A3o%20legislativa%20do%20Brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 1º mar. 2019.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. *The coalitional presidentialism project*. Oxford, UK: Department of Politics & International Relations, 2015. Disponível em: <https://www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/15239/ccp-research-report.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2019.

DOUTOR em ciência política duvida de chance da terceira via no Brasil. *Jornal Opção*, [s. l.], ed. 2.027, 10 maio 2014. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/editorial/doutor-em-ciencia-politica-duvida-de-chance-da-terceira-via-brasil-3851/>. Acesso em: 1º mar. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibubi; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. In: _____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001. p. 41-72.

_____. 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.

GOMES, Fábio de Barros Correia. Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 911-950, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v55n4/v55n4a03.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2019.

MAINWARING, Scott. Multipartyism, robust federalism and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (ed.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997. p. 55-109.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

_____. The surprising success of multiparty presidentialism. *Journal of Democracy*, [Washington, DC], v. 23, n. 3, p. 156-170, July 2012. DOI: 10.1353/jod.2012.0041.

MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: _____. (org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 7-29. Disponível em: http://www.nupps.usp.br/downloads/livros/o_papel_do_congresso_ebook_verso_final_2.pdf. Acesso em: 7 mar. 2019.

MORGENSTERN, Scott. Explaining legislative politics in Latin America. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002. p. 413-445.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 54, n. 215, p. 59-78, jul./set. 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59.pdf. Acesso em: 1º mar. 2019.