

RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: A AGENDA DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011 – 2016)

Fabiano da Silva Pereira¹

Bruno de Castro Rubiatti²

RESUMO: O processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) e as incertezas políticas para os próximos anos resgataram o debate sobre o desenho institucional brasileiro, em especial no que diz respeito à relação Executivo-Legislativo e o custo que o Executivo teria para aprovar a sua agenda frente ao Legislativo. Para alguns, a mistura entre presidencialismo e multipartidarismo leva a um dilema de difícil equação. Outros apontam a capacidade do arranjo institucional brasileiro em produzir decisões mediante a mecanismos de cooperação e resolução de conflito. O debate, portanto, continua em aberto. O objetivo deste artigo é alimentar as discussões sobre a agenda do Executivo por meio de um estudo das proposições legislativas iniciadas pelo governo Dilma Rousseff entre janeiro de 2011 a 11 de maio de 2016 (o afastamento da ex-presidente aconteceu no dia 12 de maio). Foram analisadas 341 proposições, distribuídas em: Medidas Provisórias (MPV), Propostas de Emenda Constitucional (PEC), Projetos de Lei (PL) e Projetos de Lei Complementar (PLP). Também levamos em consideração a natureza das proposições, a taxa de sucesso, o tempo de tramitação e a utilização do veto presidencial.

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA). Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Contato: fabiano_park@hotmail.com

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA). Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas. Coordenador do Grupo de Estudos Instituições Políticas: Processo Legislativo e Controle. Contato: bcrubiatti@ufpa.br

PALAVRAS-CHAVE: Presidencialismo de Coalizão; Executivo-Legislativo; Poder de Agenda; Crise Política; Processo Decisório.

EXECUTIVE-LEGISLATIVE RELATIONSHIP IN BRAZILIAN COALITION PRESIDENTIALISM: THE AGENDA OF THE GOVERNMENT DILMA ROUSSEFF (2011 - 2016)

ABSTRACT: The impeachment process of former President Dilma Rousseff (PT) and the political uncertainties for the coming years have rescued the debate on the Brazilian institutional design, especially regarding the Executive-Legislative relationship and the cost that the Executive would have to approve its agenda in front of the Legislature. For some, the mix between presidentialism and multi-party system leads to a difficult equation dilemma. Others point to the capacity of the Brazilian institutional arrangement to produce decisions through mechanisms of cooperation and conflict resolution. The debate, therefore, remains open. The purpose of this article is to feed the discussions on the executive agenda through a study of the legislative proposals initiated by Dilma Rousseff's administration between January 2011 and May 11, 2016 (the removal of the former president happened on 12 May). We analyzed 341 proposals, distributed in: Provisional Measures (MPV), Constitutional Amendment Proposals (PEC), Law Projects (PL) and Complementary Law Projects (PLP). We also take into account the nature of the propositions, the success rate, the processing time and the use of the presidential veto.

KEYWORDS: Coalition Presidentialism; Executive-Legislative; Power of Agenda; Political Crisis; Decisional Process.

INTRODUÇÃO

O controverso processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT) e as incertezas políticas para os próximos anos resgataram o debate sobre o desenho institucional brasileiro, em especial no que diz respeito à relação Executivo-Legislativo e o custo que o Poder Executivo teria para aprovar a sua agenda frente ao Legislativo. A discussão, no entanto, não é nova e nem unânime. Desde os 80, sobretudo a partir do artigo³ de Sérgio Abranches (1988) sobre o

³ Recentemente o autor voltou a abordar a questão no livro *Presidencialismo de coalizão: Raízes e*

presidencialismo de coalizão brasileiro e outros estudos sobre as crises de regimes presidencialistas na América Latina, o debate se intensificou.

Assim, o impedimento no segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) e as incertezas para a governabilidade do atual presidente, Jair Bolsonaro (PSL), são dois dos elementos que justificam a proposta deste artigo e fornecem demandas na agenda de pesquisa das Ciências Humanas, em específico na área da Ciência Política.

De acordo com Santos e Borges (2018), a noção de poder de agenda é central nas análises de processos democráticos, visto que se configura como elemento decisivo para o sucesso de uma determinada democracia. E, tradicionalmente, há duas definições sobre poder de agenda: uma como *estrutura de regras* e outra como *enquadramento*. A primeira emergiu sob forte influência do neoinstitucionalismo da escolha racional, que compreende que toda estrutura é um conjunto de regras definidoras de “quem’ possui poder de agenda, além de estabelecer ‘o que’ este líder pode fazer e em que sequência, o ‘quando’, ou timing do processo decisório” (SANTOS & BORGES, 2018, p. 8). Por outro lado, o poder de agenda visto como *enquadramento* se preocupa *por que* determinadas questões são tratadas e não outras, e em determinado momento e não outro. Esta segunda análise tem como principal foco as questões que se tornam itens na agenda do governo e como as alternativas são formuladas.

No Brasil, o debate sobre poder de agenda se intensificou a partir de discussões a respeito do *design* institucional adotado na Constituição Federal de 1988. Segundo Power (2015), os estudos sobre o desenho institucional brasileiro caminharam para uma espécie de tese, antítese e síntese. Nos primeiros anos predominavam uma visão negativa do presidencialismo de coalizão que em seguida foi revisada por outros autores e hoje possui uma agenda de pesquisa mais ampla e desafiadora – não mais pessimista e nem otimista, tampouco conciliadora entre si.

É nesse sentido que este artigo se propõe a colaborar nas demandas acadêmicas sobre a relação Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro, pois a questão da governabilidade foi um dos principais

evolução do modelo político brasileiro (ABRANCHES, 2018).

discursos proferidos para legitimar, ao menos do ponto de vista político, o impeachment da ex-presidente Dilma.

Desta forma, o presente artigo pretende analisar a iniciativa e a aprovação das propostas legislativas nos governos Dilma Rousseff. Para tanto, foi realizada uma análise das proposições legislativas iniciadas pelo Poder Executivo no mandato do governo Dilma Rousseff, entre janeiro de 2011 a 11 de maio de 2016⁴. Foram encontradas 341 proposições distribuídas em Medidas Provisórias (MPV), Propostas de Emenda Constitucional (PEC), Projetos de Lei (PL) e Projetos de Lei Complementar (PLP). Das 341 proposições: 228 foram transformadas em Norma Jurídica, 47 perderam a eficácia, 16 arquivadas, 11 prejudicadas, 2⁵ foram declaradas inconstitucionais, 1⁶ rejeitada, 1⁷ retirada pelo autor (Poder Executivo) e 35 continuam em tramitação.

Para cumprir com os objetivos propostos e melhor apresentar os dados e as análises, estruturamos o artigo da seguinte forma: na primeira seção, exploramos os aspectos teóricos e bibliográficos que deram suporte teórico, sobretudo no que tangencia o poder de agenda e a relação Executivo-Legislativo no Brasil. Na segunda seção, analisamos os dados levantados sobre as 341 proposições legislativas iniciadas pelo Poder Executivo, no mandato da ex-presidente Dilma Rousseff (PT), de janeiro de 2011 a maio de 2016, levando em consideração: a) o tipo de proposição (Medidas Provisórias, Propostas de Emenda Constitucional, Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementar); b) a natureza das proposições (Administrativa, Econômica, Honorífica, Regulação de Atividades e Social); c) a taxa de sucesso das iniciativas; d) o tempo de tramitação; e) a utilização do veto presidencial. Por fim, na última seção, as nossas considerações finais.

⁴ O afastamento da ex-presidente aconteceu no dia 12 de maio de 2016.

⁵ Medida Provisória de nº 669/2015 e Medida Provisória de nº 717/2016.

⁶ Medida Provisória de nº 704/2015.

⁷ Projeto de lei de nº 4960/2016, retirada pelo então substituto Michel Temer (MDB).

DISCUSSÃO TEÓRICA

Em um trabalho recente, Fabiano Santos e Mariana Borges (2018) levantaram algumas questões sobre a utilização do conceito de poder de agenda na análise política. Tal noção é central em processos democráticos e é um dos elementos decisivos no sucesso de uma determinada democracia, visto que quando o processo político envolve escolhas por meio do voto, do convencimento e do exercício da influência, o poder de agenda entra como elemento central na análise. Tradicionalmente, há duas definições sobre o poder de agenda: uma como *estrutura de regras* e outra como *enquadramento*.

Sob forte influência do neoinstitucionalismo de escolha racional, a primeira noção, como dito anteriormente, compreende que toda estrutura institucional é um conjunto de regras definidoras de 'quem' possui poder de agenda, além de estabelecer 'o que' este líder pode fazer e o 'quando' (ou timing do processo decisório) (SANTOS & BORGES, 2018, p. 8). Nesse sentido, o poder de agenda consiste em fornecer resposta à seguinte pergunta fundamental: *dado um processo decisório qualquer, coletivo, a ser decidido mediante alguma forma de agregação de decisões individuais, quem pode, o que, e quando?*

O conceito de poder de agenda nesta perspectiva representaria a distribuição de poder em uma determinada estrutura institucional em contextos de processos decisórios coletivos. Ocorre que, e então é preciso retomar o Estado de Natureza de Gary Cox (2006), em um ambiente sem regras e sem restrições a tomada de decisão não seria estável e nem viável. Pois, nesse contexto, teríamos no mínimo dois problemas de coordenação da ação coletiva: o da escassez de tempo e o da maioria cíclica. O primeiro elemento-problema parte da premissa de que a paciência dos atores é finita e o próprio ato de votar e deliberar gera um custo aos atores, assim as regras e restrições são possibilidades de evitar custos e prejuízos devido ao congestionamento de pautas, e conseqüentemente à paralisia decisória. O elemento-problema da maioria cíclica diz respeito às decisões que, ao serem tomadas por maioria e dependendo das alternativas confrontadas, poderão ser diferentes. Em outras palavras, um ator que tenha o controle

da agenda pode obter o resultado que interessar, uma vez que pode escolher a ordem na qual as alternativas estarão postas na mesa. Portanto, trocando em miúdos, o conceito de poder de agenda na estrutura de regras é a distribuição de poder aos atores por um conjunto de regras que possam viabilizar e estabilizar os processos decisórios frente a dilemas de coordenação da ação coletiva⁸.

A segunda noção de poder de agenda, na perspectiva de enquadramento, parte da seguinte questão: *por que determinados problemas, e não outros, são alçados em determinado momento e não outro, à condição de problema público a merecer tratamento político?* Dessa forma, o centro da análise não está mais em como as questões são tratadas e se tornam estáveis, e sim como tais questões se constituem como itens na agenda do governo e como as alternativas são formuladas. Esta abordagem emergiu sob influência dos chamados estudos do comportamento político das massas e de grupos de pressão, e parte da premissa de que a política é a arte do exercício do poder e que tal exercício seria a resultante da capacidade de diferentes grupos em enquadrarem o objeto da disputa nos termos mais favoráveis aos seus interesses. A ênfase desses estudos não é na constituição de regras e distribuição de poder, e sim na arena do conflito em torno da política.

Kindgon (1984) é um dos clássicos nesta análise, ao estabelecer uma abordagem teórica e metodológica para o estudo desse processo político. De acordo com Kindgon (1984) são quatro etapas do ciclo de uma determinada política pública: 1) a constituição da agenda; 2) a especificação das alternativas; 3) a escolha entre as alternativas; e 4) a realização como atividade governamental. A noção de poder de agenda está na definição daquilo que é prioridade e quais as alternativas e porque devem ser consideradas. E o poder de agenda, nesta perspectiva, ocorre quando mediante a um processo de decisão os atores focam sua atenção a determinados temas e não a outros. Portanto, concluem Santos e Borges (2018, p. 18) que:

⁸ Santos e Borges (2018) também observam como esse conceito de poder de agenda foi fortemente influenciado nos estudos sobre a organização e o processo legislativo estadunidense, pois o poder legislativo organizado via sistema de comissões permanentes faz com que cada um desses pequenos órgãos possuam jurisdição exclusiva sobre áreas e temas da agenda pública. Para uma discussão mais profunda: Shepsle e Weingast (1987), Weingast e Marshall (1988).

Se no poder de agenda enquanto estrutura institucional são as regras do processo de tomada de decisão as de interesse central, no poder de agenda enquanto enquadramento a investigação se foca nas forças que fazem girar os processos decisórios em políticas públicas dentro de determinadas esferas e não em outras. O poder de agenda como enquadramento é exatamente o processo pelo qual após a formação da agenda o universo de alternativas é restringido a um pequeno conjunto de opções para dar conta do tema em tela. Trata-se de processo sobre o qual as regras dizem pouco – para não dizer nada – a respeito.

No Brasil⁹, o período de redemocratização do Estado nos anos 1980 foi de intenso debate sobre o arranjo institucional a ser adotado. De acordo com alguns diagnósticos (LINZ & VALENZUELA, 1998; MAINWARING, 1997, LAMOUNIER, 1991), a engenharia institucional que misturaria o presidencialismo com um sistema multipartidário de baixa institucionalidade não teria outro futuro, senão o pior dos mundos. Entre críticas, defesas e debates o presidencialismo teve uma dupla vitória: foi mantido na Constituição Federal de 1988 e venceu o plebiscito de 1993. Desta forma, Power (2015) afirma que os estudos sobre o desenho institucional brasileiro caminharam para uma espécie de tese, antítese e síntese: partindo de uma visão negativa da possibilidade de funcionamento desse arranjo institucional, passando por uma revisão sobre a construção de uma governabilidade nesse desenho institucional e chegando a análises das estratégias de formação da coalizão.

O primeiro diagnóstico indicava os principais dilemas a serem enfrentados pelo presidencialismo de coalizão brasileiro, entre os quais: a) a fragmentação partidária, que aponta para um presidencialismo

⁹ É importante observar que a discussão sobre presidencialismo, arranjo institucional e crise política não foi (e não é) particular da realidade brasileira. Há décadas tem se intensificado os estudos sobre os presidencialismos na América Latina, para uma discussão mais profunda: Albala (2016); Amorim Neto (2006); Anastasia, Melo e Santos (2004); Coelho (2012); Figueiredo, Canello e Vieira (2012); Lanzaro (2001); Linz e Valenzuela (1998); Mainwaring e Shugart (1997); Pérez-Liñán (2008); Santos, Pérez-Liñán e García Montero (2014); Valenzuela (2008).

permanentemente minoritário; b) a fraqueza interna dos partidos políticos, que leva a uma baixa identificação ideológica, disciplina partidária e o alto número de troca de partidos entre os políticos; c) o sistema eleitoral, principalmente a variante de lista aberta que direciona para uma baixa institucionalização dos partidos políticos e a quase ausência de fidelidade partidária; d) um federalismo robusto e o excesso de atores com poder de veto (*veto players*) que leva os legisladores a assumirem postos no poder Executivo a nível subnacional (Estados e municípios), pois são uma fonte de controle orçamentário, poderes administrativos e contratuais, além de outros fatores substanciais em qualquer carreira política. Ora, nesse contexto o diagnóstico não teria outra conclusão, senão a de um presidencialismo de coalizão que geraria resultados imprevisíveis. E, portanto, de acordo com Power (2015, p. 20, grifos do autor):

Considerando as práticas presidenciais, os críticos concluem que o *design* institucional da democracia brasileira favorece um estilo fortemente clientelista de política. Todos os sistemas políticos têm relações do tipo clientelista (cliente-patrão), mas, no Brasil, a concentração de poder no Executivo faz com que o número de *patrões* seja pequeno e o de *clientes* potenciais seja grande.

Contudo, a partir dos anos 1990, alguns estudos¹⁰ observaram que a Constituição de 1988 e a organização das casas legislativas brasileiras também apresentam dispositivos corretivos para lidar com tais dilemas institucionais: o *poder presidencial*¹¹ e a *centralização de liderança* na Câmara dos Deputados são duas variáveis que merecem atenção na análise da relação entre Executivo e Legislativo. Assim, nessa perspectiva “intramuros”, a existência de uma Mesa Diretora e de um Colégio de Líderes faz com que, ao limitar o número de atores a um grupo de parlamentares, o processo seja menos custoso:

¹⁰ Figueiredo e Limongi (1998, 1999, 2006 e 2007); Santos (2003 e 2006).

¹¹ Os estudos evidenciaram que o fortalecimento do poder de agenda presidencial com a constituição de 1988 se deve principalmente ao fato de que o papel do presidente e do congresso se tornou quase invertido em comparação com o período de 1946-1964.

A concentração de poderes no Colégio de Líderes gerou taxas de disciplina partidária no plenário mais altas do que se poderia esperar sob as condições de lista aberta e representação proporcional. Como os deputados individualmente têm pouco ou nenhum poder, os efeitos pulverizantes do sistema eleitoral encontram um sinal de pare na rampa do Congresso, sendo completamente contrabalançados pelas regras vigentes (Regimento Interno), que governam a vida interior (POWER, 2015, p. 23).

Santos (2003) e Figueiredo e Limongi (2016) apontam o poder de agenda disponibilizado para o Presidente no pós-1988 como uma chave para se compreender a diferença existente no funcionamento do presidencialismo de coalizão nos dois períodos democráticos brasileiros: enquanto entre 1945 e 1964 o Executivo contava com baixos poderes para atuar na arena legislativas – dependendo apenas da patronagem para obter apoio a sua agenda –, no pós-1988 o Executivo conta com um conjunto mais amplo de recursos institucionais para aplicar sua agenda. Figueiredo e Limongi (2006) apontam as Iniciativas Exclusivas, o Controle orçamentário, a edição de Medidas Provisórias, o pedido de urgência para projetos de sua autoria como poderes que permitem ao Executivo aplicar sua agenda. A utilização desses recursos institucionais, reforçaria o papel do Executivo na arena legislativa, facilitando a indução de cooperação por parte dos legisladores.

Somado aos poderes de agenda do Executivo, Figueiredo e Limongi (1998, 2006) apontam a centralização dos trabalhos no legislativo outro elemento chave para explicar o funcionamento do presidencialismo no pós-1988. Indicar membros para as comissões, a definição da agenda do plenário, representar a bancada (a assinatura do líder ser equivalente ao tamanho da bancada em determinados procedimentos), restringir emendas e votos em separado colocam os líderes em posição vantajosa frente ao parlamentar comum. Desta forma, os regimentos Internos das casas legislativas que formam o Congresso nacional brasileiro conferem amplos poderes aos líderes partidários para que eles ajam em nome dos interesses partidários.

Em suma, Figueiredo e Limongi (2006, p. 257) apontam que:

Os poderes constitucionais do Executivo, juntamente com a estrutura centralizada do legislativo, permitem ações coordenadas do presidente e dos líderes partidários, especialmente em governos de coalizão majoritária, como foi o caso da maior parte dos governos nos dois períodos analisados. Essas regras dão ao Executivo e aos líderes partidários meios para neutralizar o comportamento individualista dos parlamentares. Os membros do Congresso podem ter incentivos eleitorais para perseguir seus próprios interesses particulares, mas não possuem os meios para influenciar o Legislativo de forma a alcançá-los.

Ao contrário da primeira perspectiva, esta visão revisionista, ao olhar para dentro das instituições e do processo legislativo, observou que a chamada governabilidade poderia ser atingível, caso os presidentes minoritários utilizassem de instrumentos legais e políticos para buscar apoio do legislativo mediante a negociação e cooperação dos partidos e não necessariamente com os parlamentares individualmente.

Em suma, o presidencialismo adotado em 1988 permitiu uma maior coordenação e indução de cooperação, devido aos poderes de agenda do Executivo e a centralização da organização interna das casas legislativas. Todavia, cabe ressaltar que essa cooperação só é possível a partir da estratégia adotada pelos atores políticos, isto é, tanto o Executivo tem que estar predisposto a negociar com as lideranças partidárias, quanto essas lideranças também tem que estar dispostas a entrar nessa negociação e apoiar a agenda construída pela coalizão.

Desta forma, cabe destacar outro ponto sobre a questão da agenda: no presidencialismo de coalizão, a agenda identificada como do governo é uma agenda construída a partir da negociação do presidente com os líderes partidários que fazem parte da base de apoio do governo, ou seja, a agenda proposta é a agenda da coalizão. Por esse motivo, Freitas (2016) chama o sistema de presidencialismo *da* coalizão, para reforçar a imagem que a agenda apresentada pelo Executivo já é a agenda negociada com a coalizão de governo. Se levarmos em conta o caráter majoritário das

coalizões, então pode-se dizer que a agenda que sai do Executivo também é a agenda da maioria do parlamento. Desta forma, a imagem antes traçada de conflito de agendas entre o Executivo e o Legislativo é mitigada pela própria lógica de coalizões.

Nos últimos anos, o debate sobre presidencialismo de coalizão, poder de agenda e relação Executivo-Legislativo abriu oportunidade para novas demandas na área da Ciência Política. Power (2015) evidencia pelo menos dois grupos nessa nova abordagem, um com foco na composição dos ministérios¹² e outro nas estratégias da coalizão¹³. Na primeira safra de estudos, os presidentes minoritários governam concordando em compartilhar o poder Executivo e, nesse caso, vão alocando os partidos da base de acordo com a sua importância em determinados ministérios. Enquanto que, na segunda, a formação de gabinete ministerial por si só é insuficiente para garantir o sucesso na aprovação da agenda frente ao Legislativo, fazendo com que os presidentes ampliem as suas estratégias na busca de estabelecer coalizões. A questão orçamentária e outras prerrogativas exclusivas do Poder Executivo acabam sendo também aliadas para a relação de cooperação entre Executivo e Legislativo.

A AGENDA DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011 – 2016)

Nesta segunda parte do artigo, apresentaremos a distribuição e análise das 341 proposições legislativas iniciadas pelo poder Executivo durante o mandato do governo Dilma Rousseff, isto é, de janeiro de 2011 a 11 de maio de 2016 (o afastamento da ex-presidente aconteceu no dia 12 de maio de 2016). Nosso estudo levou em consideração: a) o tipo de proposição (Medidas Provisórias, Propostas de Emenda Constitucional, Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementar); b) a natureza das proposições (Administrativa, Econômica, Honorífica, Regulação de Atividades e Social); c) a taxa de sucesso das proposições iniciadas; d) o tempo de tramitação; e) a utilização do veto presidencial.

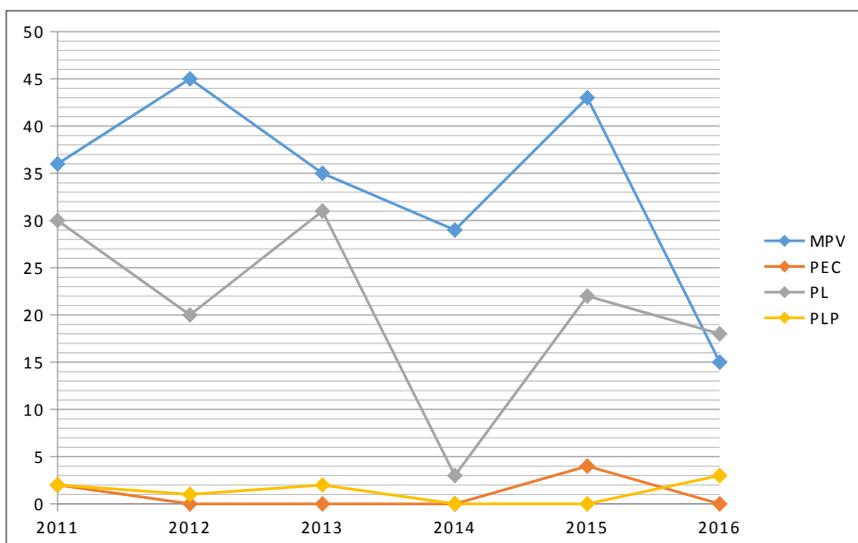
¹² Amorim Neto (2006).

¹³ Freitas (2016), que aponta a centralidade dos partidos políticos nesse processo; e Pereira, Power e Rennó (2005, 2008); Raile, Pereira e Power (2011).

A) Tipo de Proposição

Das 341 proposições iniciadas, 203 foram Medidas Provisórias (MPV), 6 Propostas de Emenda Constitucional (PEC), 124 Projetos de Lei (PL) e 8 Projetos de Lei Complementar (PLP). No gráfico 1, mostramos a variação das 341 propostas iniciadas (distribuídas por tipo de proposição) durante o período estudado:

Gráfico 1 – Variação das Proposições (2011 - 2016)



Fonte: Site Oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

Como se pode observar, a Medida Provisória foi o instrumento legislativo mais utilizado pelo governo de Dilma Rousseff. No primeiro ano de mandato foram 36 Medidas Provisórias contra 30 Projetos de Lei, 2 Propostas de Emenda Constitucional e 2 Projetos de Lei Complementar. O auge de utilização de Medidas Provisórias foi no segundo ano do primeiro mandato com 45 iniciativas via MPV e o 2016 (ano do impeachment) foi o que menos utilizou: 15. Inclusive, nota-se que em 2016 foi o único ano em que o número de Medidas Provisórias ficou ultrapassado por

outra proposição legislativa, ficando 18 Projetos de Lei a 15 Medidas Provisórias. Cabe aqui notar que o ano de 2016 é o ano do impeachment, isto é, o período de governo é mais curto que os anteriores. Todavia, o que se quer apontar aqui é que nesse período há uma queda na utilização das MPVs no total das iniciativas: como o gráfico 1 mostra, nesse ano, o total de PLs supera o de MPVs pela primeira vez, ou seja, o instrumento utilizado com maior frequência pelo governo para iniciar suas propostas sofre uma alteração.

As MPVs são consideradas um forte instrumento legislativo a disposição do Executivo brasileiro: ao serem publicadas elas já alteram o *status quo* fazendo com que o Legislativo tenha que deliberar sobre a manutenção do novo *status quo* gerado pela Medida Provisória e a reversão dessa medida. O Executivo pode utilizar estrategicamente esse recurso para facilitar e agilizar a aprovação da sua agenda. Sendo um instrumento tão forte, a queda no número total de MPVs em 2016 pode ser explicada por: a) interrupção do mandato presidencial; e b) uma relação menos cooperativa do Congresso frente à agenda presidencial.

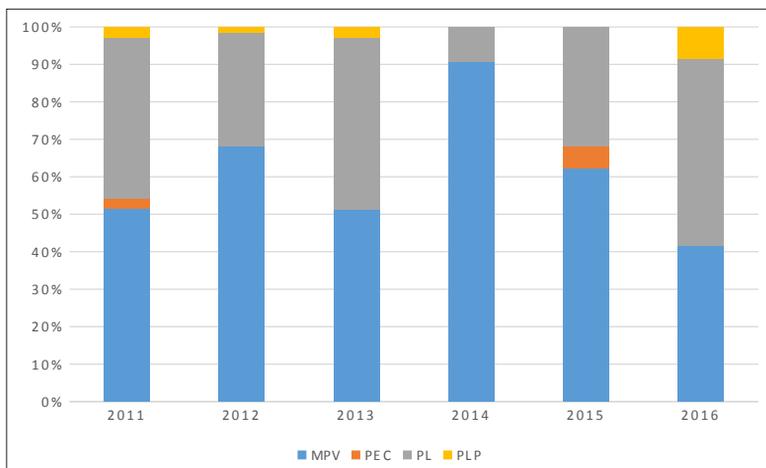
No que tange ao primeiro ponto, a aparente queda do número de MPVs em 2016 pode simplesmente estar relacionada com a interrupção do mandato causado pelo afastamento da então presidente Dilma Rousseff em maio daquele ano, isto é, só estão computadas as Medidas Provisórias formuladas pelo governo Dilma que só esteve à frente do Executivo por aproximadamente cinco meses.

Somado a isso, apesar de ser um instrumento forte, as Medidas Provisórias não independem da aprovação do Congresso. Assim, a ausência de um Congresso cooperativo em meio à crise política pode ter como efeito a diminuição na utilização desse tipo de instrumento legislativo, uma vez que a rejeição de uma MPV pode acarretar em grande desgaste para o governo – pois será vista como uma demonstração de fraqueza – e a reversão dos efeitos da MPV gera custo adicional para sua efetivação. Somado a isso, com um congresso pouco cooperativo, a utilização desse tipo de medida pode ser vista como uma forma de “enfrentamento” ou de tentativa de “se contornar o Congresso”, o que potencializaria ainda mais a baixa cooperação, em outras palavras, frente a um Congresso

pouco cooperativo, a utilização de MPVs pode ser encarada como um “enfrentamento” e pode acirrar o descontentamento dos legisladores, aumentando a crise entre os poderes. Dessa forma, antecipando a baixa cooperação e a conseqüente menor possibilidade de aprovação desse tipo de medida, o Executivo diminuiria a utilização de MPVs como forma de iniciar suas proposições.

As Propostas de Emenda Constitucional foram os instrumentos menos utilizados, em 6 anos: só em 2011 (primeiro ano de mandato) e 2015 (penúltimo ano) encontramos proposições iniciadas via PEC. Das 6 PECs, 2 foram Transformadas em Norma Jurídica (Sem veto), 1 foi arquivada e 3 ainda estão em tramitação. Somado a isso, também é possível notar a baixa utilização de Projetos de Lei Complementar (PLPs). A pouca utilização desses dois tipos de lei indica que a agenda do governo Dilma Rousseff não se centrou em mudanças constitucionais, sendo apresentada majoritariamente a partir de medidas infraconstitucionais, por Medidas Provisórias ou, em menor medida, por Projetos de Lei Ordinária (PLs). No gráfico 2, apresentamos a distribuição das proposições (por tipo) para ficar mais evidente a variação das proposições legislativas iniciadas pelo governo Dilma Rousseff:

Gráfico 2 – Distribuição das Proposições (Por Tipo)



Fonte: Site Oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

Ao distribuímos por ano e em porcentagem, 2016 foi o único em que a distribuição de Medidas Provisórias ficou abaixo de 50%. Nos demais, há uma significativa distribuição de MPVs. Sendo em 2014 a coluna mais em destaque: 90% de iniciativas via Medidas Provisórias a 10% de Projetos de Lei. Não obstante, atenta-se que em 2014 não foram encontradas utilização de proposições via Propostas de Emenda Constitucional e Projetos de Lei Complementar. Das 32 iniciativas em 2014, 17 foram transformadas em norma jurídica (15 Medidas Provisórias e 2 Projetos de Lei), 14 MPVs perderam a eficácia e 1 PL foi considerada prejudicada.

B) Natureza das Proposições

Em um quadro geral, das 341 proposições iniciadas: 123 foram de natureza Administrativa¹⁴, 165 de Econômica¹⁵, 2 de Honorífica¹⁶, 6 de Regulação de Atividades¹⁷ e 45 de natureza Social¹⁸. O gráfico 3 mostra a distribuição (em porcentagem) das proposições por classificação de natureza, o que fortalece o descrito anteriormente no que diz respeito à natureza da agenda do governo Dilma entre 2011 a 2016. Se somarmos a agenda econômica e a administrativa, as agendas mais significativas, teremos no primeiro ano 81% das proposições legislativas de naturezas administrativas e econômicas, 89% no segundo, 79% no terceiro, 87% no último ano do primeiro mandato, 92% do primeiro ano do segundo mandato e 72% em 2016:

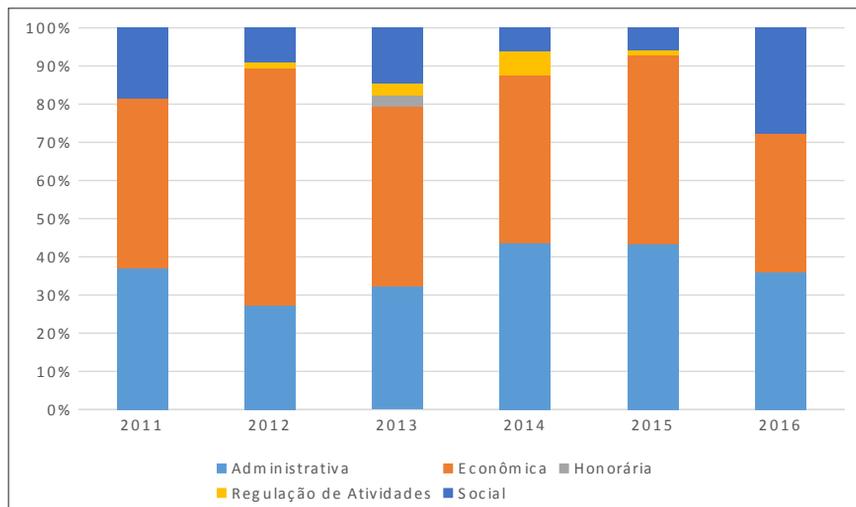
¹⁴ Por Natureza Administrativa, optamos por classificar as iniciativas que versam sobre normas de contratos, licitações, medidas orientadas para os servidores públicos, criação de cargos e estruturas administrativas.

¹⁵ Por Natureza Econômica: iniciativas que versam sobre questões orçamentárias e tributação.

¹⁶ Por Natureza Honorífica: iniciativas de cunho simbólico (homenagens).

¹⁷ Por Regulação de Atividades: iniciativas que versam sobre regulação de serviços e profissões.

¹⁸ Por Natureza Social: iniciativas que tratam da área da saúde, educação, assistência social, trabalho, renda, esporte, habitação, cultura e questões socioambientais.

Gráfico 3 – Distribuição das Proposições (Por Natureza)

Fonte: Site Oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

Em relação às iniciativas de agenda econômica, 2012 foi o ano de maior destaque em relação às demais agendas, com 62,12%. E 2016 o de menor, com 36,11%. Sobre a agenda de natureza administrativa, em 2014 foi de 43,75% e em 2016 com 36,11%. A de natureza social teve sua maior distribuição em 2016 com 27,78% das proposições iniciadas e a menor em 2015, com 5,8%. As de natureza honorífica apareceram apenas no ano de 2013 (2,97% das proposições). As de regulação de atividades tiveram a sua maior distribuição em 2014 (6,25%) e a menor em 2015 (1,45%), em 2011 e 2016 não foram encontradas proposições dessa natureza. Desta forma, fica evidente a predominância das temáticas econômicas e administrativas na agenda do governo Dilma Rousseff, sendo que a maior preponderância de iniciativas nessas áreas se deu no primeiro ano do segundo mandato. As iniciativas no âmbito social aparecem com terceira maior frequência, mas bem abaixo das outras duas. Todavia, no ano de 2016 a participação dessa temática na agenda iniciada pelo Executivo ganha maior proporção, mesmo continuando abaixo das áreas econômica e administrativa.

C) Taxa de Sucesso

Sobre a taxa de sucesso do governo Dilma: das 341 proposições iniciadas, 228 foram transformadas em norma jurídica, ou seja, foram aprovadas. Significa, portanto, que em um quadro geral (2011 a 2016) a taxa de sucesso do governo Dilma Rousseff foi de 0,668, conforme aponta a tabela 1:

Tabela 1 – Taxa de Sucesso (Geral)

Proposições	Total
Iniciadas	341
Transformadas em Norma Jurídica	228
Taxa de Sucesso	0,668

Fonte: Site Oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

Se observarmos a taxa de sucesso por mandato, no primeiro mandato o governo Dilma aprovou 163 das 236 proposições iniciadas e no segundo mandato 65 das 105 proposições. Assim, a taxa de sucesso do governo Dilma cai de 0,690 no primeiro mandato para 0,619 até a interrupção do segundo mandato. Apesar da queda na taxa de sucesso entre os mandatos, não é possível afirmar, a partir desses dados, uma paralisia decisória ou mesmo que o segundo governo Dilma Rousseff não conseguiu aprovar parte significativa de sua agenda. Todavia, é possível constatar uma maior dificuldade para a aprovação dessa agenda, ou seja, mesmo o Congresso não se tornando uma barreira intransponível para a agenda do Executivo, ele se apresenta menos cooperativo:

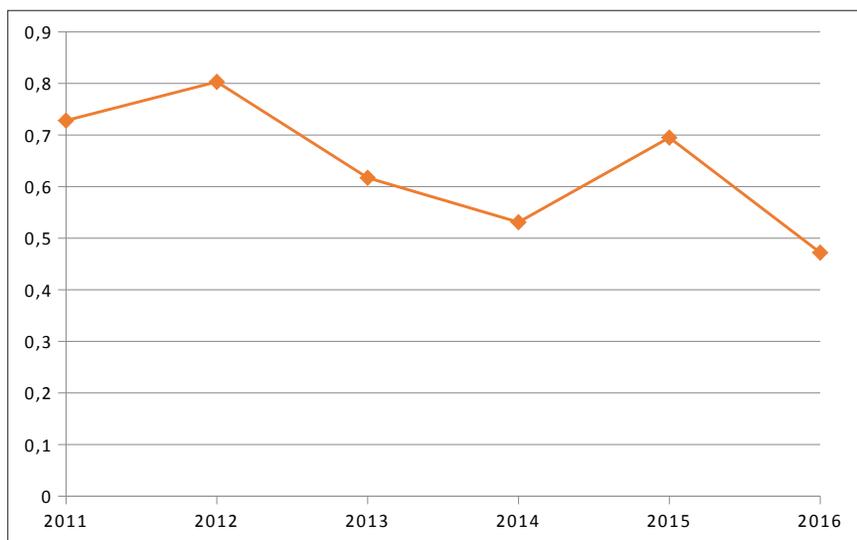
Tabela 2 – Taxa de Sucesso (Por Mandato)

Proposições	2011 – 2014	2015 - 2016
Iniciadas	236	105
Transformadas em Norma Jurídica	163	65
Taxa de Sucesso	0,690	0,619

Fonte: Site Oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

No gráfico 4, apresentamos a variação da taxa de sucesso por ano. 2012 foi o ano de maior taxa de aprovação da agenda do Governo Dilma (0,803) e em 2016 a taxa de sucesso chega a seu menor índice (0,472). No primeiro ano a taxa ficou em 0,728, em 2012 foi o auge, caiu em 2013 e 2014 (0,617 e 0,531 respectivamente), depois voltou a subir em 2015 (0,695) e teve a sua menor taxa no ano de 2016 – mencionado anteriormente:

Gráfico 4 – Variação da Taxa de Sucesso (Por Ano)



Fonte: Site Oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

A partir do gráfico 4, pode-se notar que apenas em 2016 a taxa de sucesso do Executivo fica abaixo de 0,5. Mesmo no ano de 2015, marcado pelo conturbado cenário político do início de seu segundo mandato, essa taxa se aproxima de 0,7 (o terceiro melhor resultado do período). Entretanto, em 2016 a relação entre os poderes se deteriora e o Congresso se mostra o menos cooperativo, o que culmina no processo de afastamento e impeachment da então presidente Dilma Rousseff.

Quando observado a taxa de sucesso por tipo de proposição, há uma significativa predominância da Medida Provisória. Das 203 Medidas Provisórias iniciadas, 152 foram aprovadas. Das 6 Propostas de Emenda Constitucional, apenas 2 foram aprovadas. Dos 124 Projetos de Lei, 71 foram aprovados. E dos 8 Projetos de Lei Complementar, apenas 3 foram aprovados. Em outras palavras, a taxa de sucesso do governo Dilma foi maior em proposições legislativas via de Medida Provisória, seguido de Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar e por último de Proposta de Emenda Constitucional, conforme a tabela 3 destaca:

Tabela 3 – Taxa de sucesso (Por Tipo/Geral)

Proposições (Tipo)	Iniciadas	Transformadas em Norma Jurídica	Taxa de Sucesso
MPV	203	152	0,748
PEC	6	2	0,333
PL	124	71	0,572
PLP	8	3	0,375

Fonte: Site Oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

Desta forma, os dois principais instrumentos utilizados pelo Executivo para iniciar sua agenda (MPV e PL) apresentam maiores taxas de sucesso. No que tange às PECs e PLPs, a menor taxa de sucesso pode ser esperada uma vez que a aprovação desses tipos de medidas maiores exigências no que tange aos votos necessários.

Ainda sobre a taxa de sucesso, analisamos também por natureza da proposição legislativa. E, conforme a tabela 4 orienta, a agenda social do governo Dilma foi a que mais obteve sucesso entre as agendas pesquisadas, depois veio a econômica e a administrativa. Das 165 proposições de natureza econômica, 75 foram transformadas em norma jurídica (taxa de sucesso: 0,690). Das 123 de natureza administrativa, 75 foram transformadas em norma jurídica (taxa de sucesso: 0,609). Das 45 de corte social, 35 foram transformadas em norma jurídica (taxa de sucesso: 0,777). Das 6 propostas de regulação de atividades, 3 foram transformadas em norma jurídica (taxa de sucesso: 0,5). E, por fim, das 2 honoríficas 1 foi transformada em norma jurídica (taxa de sucesso: 0,5):

Tabela 4 – Taxa de Sucesso (Por Natureza/Geral)

Proposições (Natureza)	Iniciadas	Transformadas em Norma Jurídica	Taxa de Sucesso
Administrativa	123	75	0,609
Econômica	165	114	0,690
Honorífica	2	1	0,5
Regulação de Atividades	6	3	0,5
Social	45	35	0,777

Fonte: Site Oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

Cabe aqui destacar que as duas principais áreas de iniciativa do Executivo (Econômica e Administrativa) também são as áreas que possuem a maior participação entre os projetos aprovados. Todavia, a maior taxa de sucesso do Executivo é a da área social. Isto é, mesmo iniciando menos projetos nessa área, o Executivo durante os governos Dilma Rousseff consegue maior aprovação de projetos nessa área.

Quando se divide a taxa de sucesso em mandatos e por tipo de proposição, verifica-se que a taxa de sucesso da agenda do governo Dilma cai em quase todos os tipos de proposição – exceto a de Medida Provisória

que, como observado anteriormente, no quadro geral foi a mais elevada. A taxa de sucesso via MPV sai de 0,744 no primeiro mandato para 0,758 no segundo. Já a de Propostas de Emenda Constitucional cai de 1 para 0. A taxa de sucesso dos Projetos de Lei era de 0,607 no primeiro mandato e ficou em 0,5 no segundo. Por fim, a de Projetos de Lei Complementar caiu de 0,4 para 0,333 até o afastamento do segundo mandato:

Tabela 5 – Taxa de Sucesso (Por Tipo/Mandato)

	Proposições (Tipo)	Iniciadas	Transformadas em Norma Jurídica	Taxa de Sucesso
1º M	MPV	145	108	0,744
	PEC	2	2	1
	PL	84	51	0,607
	PLP	5	2	0,4
2º M	MPV	58	44	0,758
	PEC	4	0	0
	PL	40	20	0,5
	PLP	3	1	0,333

Fonte: Site Oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

Isso reforça o dito anteriormente: mesmo apresentando uma maior dificuldade em conseguir a cooperação do Congresso, o segundo mandato de Dilma Rousseff ainda assim conseguiu aprovar parte significativa de sua agenda, inclusive melhorando sua taxa de sucesso em um importante instrumento legislativo: as Medidas Provisórias.

Sobre a natureza das proposições, a agenda social do governo Dilma foi junto com a de regulação de atividades as que obtiveram aumento na taxa de sucesso – embora, como a tabela 2 mostra, foi apenas uma proposição de regulação de atividades durante o segundo mandato. Assim, a taxa de sucesso da agenda social sai de 0,774 no primeiro mandato para 0,785 no segundo. A de regulação de atividades era 0,4 e passou a 1 no segundo

mandato. As taxas de sucesso da agenda econômica e administrativa caíram de 0,720 e 0,637 para 0,617 e 0,558 - respectivamente. A pesquisa não encontrou proposição de natureza honorífica no segundo mandato, o que prejudica a comparação da taxa de sucesso dessa natureza. A taxa de sucesso das proposições de natureza honorífica no primeiro mandato foi de 0,5, conforme destacamos na tabela 6:

Tabela 6 – Taxa de Sucesso (Por Natureza/Mandato)

	Proposições (Natureza)	Iniciadas	Transformadas em Norma Jurídica	Taxa de Sucesso
1º M	Administrativa	80	51	0,637
	Econômica	118	85	0,720
	Honorífica	2	1	0,5
	Regulação Atv.	5	2	0,4
	Social	31	24	0,774
2º M	Administrativa	43	24	0,558
	Econômica	47	29	0,617
	Honorífica	-	-	-
	Regulação Atv.	1	1	1
	Social	14	11	0,785

Fonte: Site Oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

Importante destacar da tabela 6 que as duas principais áreas de atuação da agenda do governo (Econômica e Administrativa) apresentam queda entre os mandatos. Levando em conta a centralidade dessas duas áreas para o Executivo e a crise econômica que se formava, esse fato representa uma dificuldade para o governo enfrentar os principais problemas enfrentados pelo país. Desta forma, ao optar por uma ação menos cooperativa, o Congresso acaba por dificultar a aplicação da agenda “anticrise” proposta pelo governo.

D) Tempo de Tramitação

No que diz respeito ao tempo de tramitação¹⁹, por tipo de proposição o tempo médio (em meses) ficou: 4,6 meses para as Medidas Provisórias; 25 para as Propostas de Emenda Constitucional; 12,8 para Projetos de Lei; e 11,3 meses para os Projetos de Lei Complementar (PLP). Ao separar por natureza da proposição, a iniciativa de natureza honorífica foi a que mais se estendeu (20 meses), seguido pelas propostas de corte social (11,4 meses), regulação de atividades (9,6 meses), administrativa (8,6 meses) e econômica (5,3 meses).

Tabela 7 – Tempo de Tramitação (Por Tipo)

Proposições (Tipo)	Tempo (Mês)
MPV	4,6
PEC	25
PL	12,8
PLP	11,3

Fonte: Site Oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

Levando em consideração que em política o tempo importa, ou seja, o *timing* para a aprovação de determinada política em impacto sobre a eficácia da mesma, uma maior demora na aprovação de projetos acaba por dificultar a atuação do governo. Isso acaba se tornando mais dramático em tempos de crise.

Tabela 8 – Tempo de Tramitação (Por Natureza)

Proposições (Natureza)	Tempo (Mês)
Administrativa	8,6
Econômica	5,3
Honorífica	20
Regulação de Atividades	9,6
Social	11,4

Fonte: Site Oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

¹⁹ É importante observar que no Tempo de Tramitação o estudo não levou em consideração as proposições em tramitação.

E) Veto Presidencial

Também observamos a utilização do poder de veto presidencial. A importância de se observar a questão do veto nas medidas propostas pelo próprio Executivo está em perceber como as alterações feitas pelo Legislativo são encaradas por ele: ao vetar parcialmente um projeto de sua própria autoria, o Executivo estaria mostrando seu desacordo com algumas das alterações promovidas pelo Congresso. Das 152 Medidas Provisórias, 81 tiveram a utilização do veto. Dos 71 Projetos de Lei, 20 foram vetados. Os 3 Projetos de Lei Complementar foram vetados e não encontramos a utilização do poder de veto nas duas Propostas de Emenda Constitucional.

Desta forma, em 45,6% das iniciativas do Executivo sofreram algum tipo de alteração no Legislativo que foram vetadas pelo próprio Executivo. Em outras palavras, essas alterações não foram vistas como positivas pelo próprio Executivo.

Cabe destacar que no presidencialismo brasileiro, a atuação do legislativo nos projetos aprovados se dá, principalmente a partir das emendas propostas e aprovadas pelos legisladores. Isto é, o Congresso não é responsável por iniciar grande parte dos projetos efetivamente transformados em leis – este papel cabe ao Executivo. Porém, isso não significa que o congresso não tenha participação nos projetos aprovados. Pelo contrário, a sua participação se dá a partir das emendas aprovadas por esse poder nos projetos do próprio Executivo. Como aponta Andrea Freitas (2016, p. 61), “através das alterações que o legislativo faz aos projetos do Executivo é possível observar como a agenda aprovada no Legislativo é, na verdade, a agenda do conjunto de partidos que fazem parte do Executivo”²⁰.

Desta forma a utilização do veto por parte do presidente às emendas feitas pelos legisladores pode ser vista como uma indicação de menor cooperação entre os poderes. O Legislativo aprova emendas aos projetos

²⁰ Freitas (2016) aponta ainda que a contribuição média do legislativo ao texto legal é de 35,9% e, que mesmo nas Medidas Provisórias, essa contribuição é relevante (39,2%).

que não coadunam com a agenda proposta pelo Executivo, que, por sua vez, veta essas emendas, buscando manter seu projeto original²¹.

Tabela 9 – Utilização do Veto Presidencial (Por Tipo)

Proposições (Tipo)	Transformadas em Norma Jurídica	Veto
MPV	152	81
PEC	2	0
PL	71	20
PLP	3	3

Fonte: Site Oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

Sobre a utilização do veto presidencial por natureza da proposição: das 114 proposições de natureza econômica, 61 foram vetadas (53,5%); das 75 proposições de natureza administrativa, em 32 foram utilizadas o poder de veto presidencial (42,6%); das 35 de natureza social, 10 foram vetadas (28,5%); das 3 proposições de regulação de atividades, apenas 1 foi vetada (33,3%). Novamente se observa que a existência de emendas aos projetos do Executivo, vistas como indesejáveis por ele, é maior nas duas principais áreas da agenda desse poder (Econômica e Administrativa). Desta forma, pode-se notar que há uma atuação dos legisladores nessas áreas e essa atuação nem sempre é alinhada com o proposto pelo Executivo.

Tabela 10 – Utilização do Veto Presidencial (Por Natureza)

Proposições (Natureza)	Transformadas em Norma Jurídica	Veto
Administrativa	75	32
Econômica	114	61
Honorífica	1	0
Regulação de Atividades	3	1
Social	35	10

Fonte: Site Oficial da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

²¹ Cabe lembrar que o Congresso pode também derrubar o veto presidencial.

Por fim, 28 das 341 proposições iniciadas pelo governo Dilma Rousseff terminaram de tramitar no então mandato do substituto Michel Temer (MDB). Das 28 proposições, 14 foram vetadas e em 14 não encontramos a utilização do veto presidencial. Das 14 que foram vetadas: 7 foram de natureza econômica, 5 de natureza administrativa e 2 de natureza social. E, das 14 que não receberam veto: 5 foram de natureza econômica, 5 de natureza social e 4 de natureza administrativa. Se separarmos a utilização do veto por tipo de proposição: 7 foram em Projetos de Lei, 6 em Medidas Provisórias e 1 em Projeto de Lei Complementar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controverso processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e o atual cenário político reacenderam o debate institucional. A crise política resgatou as teses contra o presidencialismo. Para os críticos, a engenharia institucional que mistura o presidencialismo com um sistema multipartidário de baixa institucionalidade não tem outro futuro, senão o pior dos mundos. Falar de crise parece resgatar a ideia de que o presidencialismo é um sistema vicioso e está condenado a viver em crise. No entanto, ao analisar os discursos daqueles que defendem outro modelo, ou claramente se colocam a favor do parlamentarismo, fica evidente a ausência de rigor analítico a respeito do desenho institucional brasileiro.

O problema seria mesmo institucional? Limongi e Figueiredo (2017) lembram que no parlamentarismo os governos ou primeiros-ministros também buscam o apoio dos parlamentares e dos partidos. E, mesmo que o debate fosse institucional, não há sistema imune a crises (mesmo no parlamentarismo) e não há sistema político sem que os políticos e os partidos tenham interesses e definam as suas estratégias para maximizá-los. Nesse ponto é primordial conhecer não só as regras do jogo, mas os processos decisórios e os jogadores.

Nas últimas décadas, o presidencialismo de coalizão e o debate sobre o poder de agenda do executivo ganharam novas frentes e possibilidades de pesquisa. Nosso artigo espera contribuir nesse sentido, uma vez que o

argumento da governabilidade foi um dos principais discursos a favor do afastamento da ex-presidente. No entanto, a discussão é mais profunda e merece maior atenção.

Das 341 proposições iniciadas pelo governo Dilma e analisadas neste artigo: 228 foram transformadas em Norma Jurídica, 47 perderam a eficácia, 16 arquivadas, 11 prejudicadas, 2 foram declaradas inconstitucionais, 1 rejeitada, 1 retirada pelo autor (já no mandato Temer) e 35 continuam em tramitação. Sobre a natureza das proposições: 123 foram de natureza Administrativa, 165 de Econômica, 2 de Honorífica, 6 de Regulação de Atividades e 45 de natureza Social.

Sobre a taxa de sucesso: das 341 proposições iniciadas, 228 foram transformadas em norma jurídica. Em um quadro geral a taxa de sucesso do governo Dilma Rousseff foi de 0,668. Se analisarmos por mandato, a taxa cai de 0,690 no primeiro para 0,619 até a interrupção do segundo mandato. A agenda social foi a que mais obteve sucesso entre as agendas pesquisadas, seguida da econômica e administrativa. A agenda econômica foi a que teve um menor tempo de tramitação para a sua aprovação.

Sobre a utilização do veto presidencial por natureza da proposição: 61 proposições de natureza econômica foram vetadas, 32 de natureza administrativa, 10 de natureza social e 1 de regulação de atividades. 28 proposições iniciadas pelo governo Dilma terminaram de tramitar no mandato do substituto Michel Temer e em 14 encontramos a utilização do veto. As proposições de natureza econômica foram as que mais receberam o veto do substituto e as de natureza social foram as que menos receberam. Em outras 14 não foram utilizadas o poder de veto presidencial.

Os dados aqui apresentados sobre a agenda do Executivo nos dois governos do período Dilma Rousseff mostram que o Executivo conseguiu formular e aprovar parte considerável da sua agenda no Legislativo, não ocorrendo uma “paralisia decisória”. Entretanto, a crise instaurada no segundo mandato é acompanhada de uma diminuição da taxa de sucesso do Executivo. Essa diminuição não atinge todas as áreas da agenda do Executivo, atingindo de forma relevante as áreas econômicas e administrativas, que se mostram o eixo central da atuação do Executivo no período estudado. Somado a essa queda, há também a existência dos

votos presidenciais as emendas propostas pelo Legislativo. Neste caso, vemos que no período em questão, o legislativo realizou alterações vistas negativamente pelo proponente das medidas (o Executivo), o que pode ser visto como uma menor cooperação, ou mesmo desacordo, entre os poderes.

Somada a questão da agenda do Executivo, ainda cabe analisar a agenda proposta (e aprovada) pelos próprios legisladores, que poderia ser oposta a agenda do Executivo (a chamada “pauta bomba”), aumentando a falta de cooperação entre os dois poderes. Todavia, essa análise foge do escopo desse artigo, ficando em aberto como futura agenda de pesquisa.

Em suma, nos governos Dilma Rousseff o Executivo consegue aprovar parte significativa de sua agenda, mesmo em período de crise e consequente diminuição da capacidade de aprovação. Não se visualiza uma “paralisia decisória”. Entretanto, a estratégia escolhida pelos atores políticos no Congresso aponta para uma menor cooperação com o Executivo e o Legislativo (percebida a partir da queda na taxa de sucesso, em especial nas áreas econômica e administrativa e utilização do veto presidencial nas emendas feitas pelo Congresso aos projetos do próprio Executivo). Observar essas mudanças no sucesso da agenda do Executivo não significa negar a existência de uma crise na relação entre os dois poderes, mas sim pontuar que essa crise não se deve prioritariamente ao modelo de presidencialismo adotado, mas sim as estratégias pouco cooperativas tomadas pelos atores políticos dentro do congresso. Como apontado por Limongi e Figueiredo (2017, p. 96), “reconhecer que as instituições importam não é o mesmo que dizer que só instituições importam. Não há sistema político imune a crises. Não há sistema político que funcione sem que políticos façam escolhas, definam seus objetivos e estratégias para lidar com seus aliados e seus inimigos”: as estratégias e escolha dos atores importam e trazem consequências.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *DADOS- Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, pp. 5-34, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ALBALA, Adrian. Presidencialismo y Coaliciones de Gobierno en América Latina: un análisis del papel de las instituciones. *Revista de Ciencia Política*, v. 36, n. 2, pp. 459-479, 2016.
- AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- ANASTASIA, Fátima, MELO, Carlos Ranulfo e SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. UNESP, 2004.
- COELHO, Andre. Inestabilidad política y caídas presidenciales en Sudamérica: causas y consecuencias. *Política*, v. 50, n. 1, pp. 167-194, 2012.
- COX, Gary. The organization of democratic legislatures. In: WITTMAN, Donald; WEINGAST, Barry. *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- FIGUEIREDO, Argelina; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: determinantes institucionais e políticos. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 55, n. 4, pp. 839-875, 2012.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Ed. FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio; RENNO, Lúcio (ed.). *Reforma*

- política*: lições da história recente. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. pp. 249-280.
- FIGUEIREDO, Argelina. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcantara. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, pp. 147-198, 2007.
- FREITAS, Andréa. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown, 1984.
- LANZARO, Jorge. *Tipo de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, pp. 81-105, 1998.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos CEBRAP*, v.36, n.3, pp. 79-97, 2017.
- LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo. *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lúcio. Under what conditions do presidents resort to decree power? theory and evidence from the Brazilian case. *Journal of Politics*, v. 67, n. 1, pp. 178-200, 2005.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, n. 49, pp. 105-126, 2008.

- POWER, Timothy J. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo. *Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015, pp. 15-46.
- RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010, pp. 207-234.
- SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.
- SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, pp. 281-295.
- SANTOS, Fabiano; BORGES, Mariana. *Poder de agenda*. Brasília: ENAP, 2018.
- SANTOS, Manoel Leonardo; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; GARCÍA MONTERO, Mercedes. El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, v. 34, n. 3, pp. 511-536, 2014.
- SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. The institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, n. 81, pp. 85-103, 1987.
- VALENZUELA, Arturo. Presidencias latinoamericanas interrumpidas. *América Latina Hoy*, n. 49, p. 15-30, 2008.
- WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The industrial organization of Congress. *Journal of Political Economy*, n. 96, pp. 132-163, 1988.

Texto recebido em 16/01/2019 e aprovado em 03/06/2019

