

# Revisitando as Regras: a Cooperação Entre Executivo e Legislativo no Presidencialismo Brasileiro

Joyce Luz. Doutoranda e mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. E-mail: joheluz@gmail.com

Juliana Oliveira. Doutoranda e mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. E-mail: desouzaoliveira.ju@gmail.com

## Resumo

Como é estruturada a relação entre o Executivo e o Legislativo? Até o momento, a literatura tem respondido a essa questão observando o sistema político adotado pelos regimes democráticos. Entender a relação entre esses poderes somente pela estrutura de incentivos estabelecidas pelo sistema político e, no caso brasileiro, pelas características da arena eleitoral e do sistema federalista, tal como a literatura tem feito, ajuda pouco a entender o fenômeno. É necessário olhar para outros expedientes e regras que delimitam com mais clareza como será essa relação. De modo a perseguir os objetivos aqui expostos serão analisados os regimentos internos do Legislativo, bem como as Constituições brasileiras entre o período de 1889 a 1988.

**Palavras-Chave:** Cooperação; Executivo; Legislativo; Presidencialismo.

## Abstract

How is the relationship between the Executive and the Legislative structured? So far, literature has answered this question by looking at the political system adopted by democratic regimes. Understanding the relationship between these powers only by the incentive structure established by the political system and, in the Brazilian case, by the characteristics of the electoral arena and the federalist system, as literature has done, does little to understand the phenomenon. It is necessary to look at other devices and rules that define more clearly how this relationship will be. In order to pursue the objectives set out here, the internal regulations of the Legislative will be analyzed, as well as the Brazilian Constitutions between the period from 1889 to 1988.

**Key-words:** Cooperation; Executive; Legislative; Presidentialism.

# Revisitando as Regras: a Cooperação Entre Executivo e Legislativo no Presidencialismo Brasileiro

Joyce Luz – Universidade de São Paulo  
Juliana Oliveira – Universidade de São Paulo

## 1. INTRODUÇÃO

Como é estruturada a relação entre o Executivo e o Legislativo? Até o momento, a literatura tem respondido a essa questão observando o sistema político adotado pelos regimes democráticos. Enquanto sistemas parlamentaristas tenderiam, em sua essência, a produzir a cooperação entre esses dois poderes, o modo como os sistemas presidencialistas são estruturados abriria espaço para o estabelecimento de uma relação de conflito entre os poderes (LINZ, 1991).

No parlamentarismo a centralização do poder decisório no gabinete, bem como a dependência entre os membros de Executivo e Legislativo – dada a escolha do primeiro ministro e a ameaça de dissolução do parlamento – definiriam uma relação de cooperação entre esses dois poderes. Em oposição, no presidencialismo a característica de separação e independência de ambos os poderes estabeleceria uma relação conflituosa entre os membros do Legislativo de um lado, e o chefe do Executivo do outro.

O Brasil, nesse sentido, a partir de 1988 – com a redemocratização e implementação da “Constituição Cidadã” – foi considerado por alguns estudiosos como um caso em que a relação entre o Executivo e Legislativo era marcada pelo conflito. Para além do sistema presidencialista adotado, outras características inerentes a organização e estruturação da relação entre esses dois poderes, como o sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta, a estrutura federalista e a concentração de poderes legislativos na mão do presidente, aumentariam ainda mais a probabilidade de uma relação conflituosa entre os membros do Executivo e os membros do Legislativo (LAMOUNIER, 1992; MAINWARING, 1993; STEPAN, 1990).

A partir de meados dos anos 90 e inaugurando uma nova agenda de pesquisas, Figueiredo e Limongi (1999) mostraram como o sistema presidencialista brasileiro, à exemplo dos sistemas parlamentaristas, também seria capaz de gerar incentivos à cooperação entre o Executivo e Legislativo. De acordo com os autores, a adoção ainda durante a Constituição brasileira de 1988 de mecanismos centralizadores – como os poderes legislativos do presidente e o poder de agenda

dos líderes partidários – seriam capazes de garantir os incentivos à cooperação entre os dois poderes.

No entanto, fato interessante e que merece aqui destaque é que, usualmente, críticos e estudiosos da história política brasileira tendem a realizar suas avaliações acerca do funcionamento do sistema presidencialista brasileiro somente após o período de redemocratização do país, como se o sistema presidencialista tivesse sido adotado somente após 1988. Ignora-se ou é deixado de fora das análises que a escolha pelo sistema presidencialista foi feita ainda em 1889 e que, mesmo após períodos de importantes rupturas políticas, esse foi o sistema que sempre foi adotado no país e que, portanto, sempre balizou as relações entre o Executivo e o Legislativo.

Não deixando de lado a adoção do sistema presidencialista ainda em 1889, bem como as rupturas políticas que ocorreram no período que vai desde a independência brasileira até o marco da redemocratização em 1988, este trabalho tem como objetivo dar um passo atrás para entender qual era a dinâmica de funcionamento que esteve presente na relação entre o Executivo e o Legislativo brasileiro em cada um dos períodos políticos. A inauguração de cada fase da história política brasileira trouxe consigo, isto é fato, a queda das regras que estruturaram o regime anterior e a inauguração de um novo arcabouço institucional. A partir disso cabe-nos perguntar: em cada um desses períodos como a relação entre os Poderes foi estabelecida e construída?

Indo na mesma direção que o achado de Figueiredo e Limongi (1999), ou seja, determinando como ponto de partida que a introdução de mecanismos de centralização do poder decisório é que são os responsáveis por permitir o estabelecimento de uma relação de cooperação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil, o objetivo deste artigo será o de apresentar como a introdução de tais mecanismos foi, na verdade e além do que foi exposto pelos autores, dada mediante a uma construção de regras que foram sendo definidas e testadas ao longo da história política brasileira, até sua consolidação em 1988.

Com isso, o que este trabalho busca argumentar é que o que determina o tipo de relação entre Executivo e Legislativo, ou seja, se ela a relação será de conflito ou de cooperação, não é tão somente o tipo de sistema político adotado, mas sim a existência ou não de expedientes e regras que permitem ao Executivo participar de forma mais ativa do processo de elaboração e alteração de leis no interior do Legislativo. Nesse sentido, para além das características inerentes aos tipos de sistemas políticos – parlamentarismo ou presidencialismo –, este artigo também terá como finalidade a de argumentar que é possível que haja diversos tipos de relações entre Executivo e Legislativo dentro de um mesmo sistema político.

Entender a relação entre esses poderes somente pela estrutura de incentivos estabelecidas pelo sistema político e, no caso brasileiro, pelas características da arena eleitoral e do sistema federalista, tal como a literatura tem feito, ajuda pouco a entender o fenômeno. É necessário olhar para outros expedientes e regras que delimitam com mais clareza como será essa relação. Não será objetivo aqui ignorar toda a estrutura de incentivos que a literatura até hoje debateu sobre a relação entre esses dois poderes no Brasil. A proposta é a de, simplesmente, dar um passo atrás e olhar para algo que pode ser incluído nessa estrutura de incentivos e que até agora permaneceu de fora das análises: as regras que determinam sobre como será estabelecida a relação entre Executivo e Legislativo.

De modo a perseguir os objetivos aqui expostos serão analisados os regimentos internos do Legislativo, bem como as Constituições brasileiras entre o período de 1889 a 1988. O foco das análises será estabelecido sobre dois pontos principais. No primeiro deles serão analisados os poderes negativos e positivos concedidos ao Executivo e que modelam sua capacidade de participação do processo legislativo ao longo do tempo. Enquanto que no segundo ponto serão abordados o modo como os trabalhos são organizados no interior do Legislativo, bem como as possibilidades reais e efetivas de alteração final aos projetos de lei que esse poder detém.

Adiante o trabalho encontra-se dividido em quatro seções. Na primeira seção será apresentada uma breve revisão da literatura sobre as características e incentivos para a existência da cooperação em sistemas parlamentaristas e do conflito nos sistemas presidencialistas. Também será abordado nessa seção as minúcias que envolvem o diagnóstico sobre a adoção do sistema presidencialista brasileiro. A segunda seção apresentará o universo e método utilizado nas análises, ou seja, os regimentos internos do Legislativo e as Constituições brasileiras, enquanto que a terceira trará os resultados. Por fim, na quarta e última seção será apresentada a discussão e conclusão do artigo.

## **2. SISTEMAS POLÍTICOS: A DEFINIÇÃO FINAL E ESTÁTICA DA RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO?**

Um dos princípios básicos que marca a queda do absolutismo e a emergência dos regimes democráticos no Estado moderno é o conceito de divisão de poderes. O conceito tornou-se relevante por Montesquieu (1748) e supõe que o Estado Constitucional, em oposição ao poder arbitrário, deve ser regido por regras sobre como se organizará o governo. Uma das regras primordiais do Estado Constitucional diz respeito ao conceito de divisão de poderes entre o Executivo, a instância

que governa em conformidade com as leis, o Legislativo que produz as leis e o Judiciário que arbitra conflitos. Ao se falar de regimes democráticos, a divisão de poderes aparece como pressuposto básico, quase que como cláusula pétrea, para se legitimar qualquer sistema de governo emergente em uma ordem democrática e constitucional.

Pode-se dizer que uma das primeiras definições das relações a serem estabelecidas entre os poderes aconteceu com a introdução do conceito de checks-and-balances, pensado pelos Federalistas (HAMILTON; MADISON; JAY, 1788). A preocupação pioneira dos autores era justamente a de evitar que os regimes democráticos emergentes, sobretudo a democracia americana, sucumbissem de volta ao absolutismo por conta da usurpação ou uso de autoridade excessiva de um poder sobre o outro. Na concepção dos autores, o checks-and-balances funcionaria com a combinação entre a divisão de poderes, somada a expedientes que permitem que Executivo e Legislativo possam intervir uns sobre os outros de modo a prevenir que um ramo se sobreponha a outro, impedindo sua atuação.

Outro ponto de discussão acerca das relações entre os poderes, e este de maior interesse para o escopo deste artigo, é quanto a associação que é feita entre a relação entre o Executivo e o Legislativo e a adoção de sistemas de governos em regimes democráticos. O alicerce fundamental de todo sistema de governo, seja ele parlamentarista ou presidencialista, é dado sobre como a relação entre os membros do Executivo, de um lado, e do Legislativo, de outro, é estruturada e definida. Enquanto os sistemas parlamentaristas carregariam consigo o símbolo da construção de uma relação de cooperação e sucesso entre os dois poderes, nos sistemas presidencialistas essa mesma relação seria construída de maneira conflituosa e problemática.

Um dos primeiros autores a tratarem das características que garantem essa relação de cooperação entre o Executivo e o Legislativo em sistemas parlamentaristas foi Cox (1987). Definido pelo autor como o sistema do “Segredo Eficiente”, o sistema parlamentarista inglês carregaria consigo duas características importantes e responsáveis pela manutenção ou criação de incentivos para a cooperação entre os poderes: a fusão e dependência os membros do Executivo e do Legislativo.

A fusão entre os dois poderes no caso parlamentarista é dada pelo processo de escolha do primeiro ministro. Quem escolhe o primeiro ministro é o partido que no Legislativo detém a maioria das cadeiras. Isso significa que a maioria é quem detém a prerrogativa de escolher o primeiro ministro. Nos casos em que um único partido detém a maioria das cadeiras (cinquenta por cento mais um) o gabinete pode ser composto somente pelo partido do primeiro ministro. Contudo, nos casos em que nenhum partido alcança sozinho a maioria das cadeiras no parlamento,

a escolha do primeiro ministro passa a ser dada pelos partidos que compõem a maioria no parlamento. E é dessa forma que é realizada a fusão entre o Executivo, de um lado, e o Legislativo de outro.

A relação de dependência, por outro lado, é estabelecida com o chamado “voto de confiança” que abre a possibilidade para a dissolução do governo e a convocação de novas eleições. Em termos mais claros e objetivos, significa afirmar que quando o primeiro ministro não consegue formar uma maioria de apoio sólida e estável no parlamento, ou seja, quando o primeiro ministro não consegue a cooperação da maioria do parlamento, a opção do uso do “voto de confiança” vem para resolver o que seria o princípio de um conflito entre um primeiro-ministro sem apoio de uma maioria e o parlamento. Com a possibilidade da formação de uma nova maioria, de um novo governo, a cooperação viraria sempre a regra e nunca a exceção, Executivo e Legislativo não sobreviveriam um sem o apoio do outro.

Assim, as características como (i) a fusão entre os poderes Legislativo e Executivo e a centralização do poder decisório do gabinete, bem como a (ii) dependência entre esses poderes – ameaça de dissolução do parlamento – seriam juntas as responsáveis por impulsionar a cooperação entre os membros de ambos os poderes. Na contramão desse sistema, o presidencialismo seria marcado pela ausência desses mecanismos de cooperação e pela constante presença de conflitos de difícil solução.

Linz (1978) foi um dos precursores desse argumento e da ideia de uma relação conflituosa entre Executivo e Legislativo em sistemas presidencialistas. Focando exclusivamente nas características da formação de governos parlamentaristas, o autor não demorou a concluir que sistemas presidencialistas seriam “um jogo de soma zero”, em que somente uma das partes sairia vitoriosa. Por possuir mandatos independentes, ou seja, pelo fato do presidente e dos membros do Legislativo serem eleitos de forma diferente e separadas, adicionando a característica de o mandato do presidente ser fixo – não há a possibilidade de dissolução do governo e da chamada de novas eleições para que o presidente consiga compor uma maioria – o presidencialismo seria um sistema em que haveria bem poucos incentivos para o presidente buscar a cooperação dos membros do Legislativo.

Se no parlamentarismo, a dependência entre o Executivo e o Legislativo permitiria a formação de uma relação de cooperação e sucesso entre os membros dos dois Poderes, no presidencialismo a independência dos poderes e os interesses distintos – Legislativo com interesses locais e Executivo com interesses nacionais – garantiria o conflito e a adoção de medidas unilaterais por parte do presidente para aprovar sua agenda de políticas.

Seguindo na mesma direção, Shugart e Carey (1992) corroboraram o argumento de que os sistemas presidencialistas dotados de presidentes fortes, ou seja, com amplos poderes legislativos, seriam o fator determinante para a não cooperação entre o presidente de um lado e o Legislativo do outro. A existência de uma competição por legitimidade e pela defesa de interesses distintos, reforçaria não somente o conflito entre ambas as partes, bem como o uso dos poderes legislativos do presidente como forma de resolver a falta de acordo político.

Não foram poucos os autores que, embebidos nesses argumentos, fadaram o sistema presidencialista multipartidário adotado no Brasil, não só à paralisia decisória, mas também ao fracasso (AMES, 1995; LAMOUNIER, 1992; MAINWARING, 1993, 1995; STEPAN, 1990). A evidência mais forte sobre a dificuldade de alcance do acordo e de um possível conflito entre o Executivo e o Legislativo estaria representado, sobretudo, na atuação individualista e auto interessada dos parlamentares e na alta fragmentação partidária existente no interior do Legislativo. Dotado de um presidente com amplos poderes legislativos desde a Constituição de 1988 e acrescido de um sistema multipartidário, o presidente brasileiro, frente ao cenário descrito acima, se veria obrigado a duas situações: (i) a fazer uso de suas prerrogativas legislativas para aprovar políticas de seu interesse e, assim, contornar um Legislativo que ficaria submisso às suas vontades ou (ii) assumir seu fracasso e a paralisia decisória.

Inaugurando uma nova agenda de pesquisa no final da década de 90, Figueiredo e Limongi (1999) se contrapõem a visão esboçada acima ao argumentarem – com demonstrações empíricas – que a relação entre o Executivo e o Legislativo seria sim de cooperação e não de conflito. As mudanças institucionais inseridas ainda na Constituição de 1988 teriam garantido não só ao Executivo a centralização do poder decisório, como também teriam garantido aos líderes partidários importante poder de agenda, ou seja, poder de decisão sobre a pauta de votações no interior do Legislativo.

De acordo com os autores, desde a promulgação da “Constituição Cidadã” o Executivo teria ganhado poderes negativos – o veto total ou parcial –, poderes positivos – iniciativa para a proposição de leis – e de agenda – pedido de urgência –, que combinados com o papel de destaque dos líderes partidários na definição da agenda no interior do Legislativo, garantiriam não só uma relação de cooperação entre o Executivo e o Legislativo, mas acima de tudo, a governabilidade do sistema presidencialista brasileiro, colocada anteriormente em cheque..

Como destacado anteriormente, este trabalho compartilha da argumentação e demonstrações realizadas por Figueiredo e Limongi (1999) de que a introdução de mecanismos de centralização em ambas as esferas de poder é que seriam, na verdade, os responsáveis por alicerçar

e garantir a relação de cooperação entre o Executivo e o Legislativo. Contudo, diferente desses autores, será argumentado aqui que o surgimento dessas importantes mudanças institucionais, responsáveis por balizar a relação entre os dois poderes, não foram introduzidas somente com a Constituição de 1988. O que aqui será exposto é que a construção e implantação desses expedientes foi dada e estabelecida ao longo do tempo e da experiência presidencialista brasileira.

Indo mais fundo, o que Figueiredo e Limongi (1999; 2008) também acabam demonstrando é que a variável sistema político adotado – se presidencialismo ou parlamentarismo – não faria diferença para determinar a relação de conflito ou de cooperação entre o Executivo de um lado e o Legislativo de outro. E é nesse achado que a hipótese subjacente que este trabalho também guarda se encontra ancorada. Em termos claros a hipótese a ser trabalhada adiante é a de que o que determina o tipo de relação entre Executivo e Legislativo não é o tipo de sistema político adotado, mas sim a possibilidade de o Executivo participar do processo de elaboração de políticas substantivas no Legislativo. Nas próprias palavras de Figueiredo e Limongi (1996, p. 67) “do ponto de vista Constitucional, os poderes de iniciativa legislativa detidos pelo chefe do Executivo e as regulamentações relativas ao veto distinguem diferentes regimes presidencialistas”.

### **3. UNIVERSO DE ANÁLISE**

Estabelecido que o objetivo desse artigo é o de entender quais tipos de relação entre o Executivo e o Legislativo foi estabelecida e definida ao longo do tempo e da experiência presidencialista brasileira, o dado disponível para tentar desvendar uma parte dessa relação provém de duas fontes que aqui serão abordadas: as Constituições Brasileiras adotadas de 1989 até 1988 e os Regimentos Internos que definem as regras de funcionamento e participação do Legislativo na produção legislativa.

O uso das Constituições como material de análise justifica-se porque, em um primeiro momento, a definição do regime político – regimes democráticos ou autoritários –, bem como o sistema político adotados – parlamentarismo, presidencialismo ou semipresidencialismo estão contidas nesse documento. Além disso, as prerrogativas e poderes legislativos que o presidente possuiu encontram-se definidas nesse documento. Por fim, algumas prerrogativas e tarefas de obrigação do Legislativo também se encontram definidas nesse documento.

Contudo, ainda que a Constituição contenha algumas definições importantes acerca das atribuições do Legislativo, ela não traz consigo o inteiro teor das regras que regem o



funcionamento dos trabalhos no interior desse poder. É por este motivo que os Regimentos Internos, responsáveis por definir as regras de funcionamento do Legislativo, também serão analisados.

De uma forma geral o que se busca encontrar com a análise desses documentos, Constituições e Regimentos Internos são três expedientes que oferecem mais ou menos poder de influência ao Executivo sobre os trabalhos do Legislativo e que, de certa forma, também são os responsáveis por alicerçar a relação entre os dois poderes. Assim, as análises dos documentos aqui elucidados serão realizadas com a finalidade de procurar e averiguar a existência desses expedientes, sendo eles: os poderes positivos, os poderes negativos e os poderes de agenda. Por poderes positivos entende-se a iniciativa de propor projetos de Lei. Por poderes negativos entende-se a possibilidade de veto parcial ou total a algum projeto. Por fim, por poder de agenda entende-se a possibilidade do Executivo e do Legislativo, representado pela figura dos líderes partidários, de alterar o status de tramitação dos projetos de lei.

A escolha desses três tópicos leva em consideração que há várias possibilidades de escolhas institucionais para a organização dos trabalhos Legislativos. Existe a possibilidade de o Executivo não ter nenhuma influência no Legislativo, ou seja, o presidente não teria nenhum desses instrumentos à disposição. Mas também existe a possibilidade desses três instrumentos se combinarem. Dadas essas possibilidades, quais escolhas foram feitas?

É um fato histórico e político que desde 1889 o sistema político adotado no Brasil foi o sistema presidencialista. Contudo, o que buscar-se-á aqui argumentar é que o tipo de relação a ser estabelecida entre o Executivo e o Legislativo variou ao longo do tempo. E que essa mesma variação pode ser explicada justamente pelo fato de os três expedientes, aqui apontados e a serem investigados, não terem sido implementados todos ao mesmo tempo. Argumenta-se aqui que relação de cooperação que Figueiredo e Limongi (1999), bem como outros autores (DINIZ, 2005; FREITAS, 2016; SANTOS, 2003) posteriores argumentam e demonstram tanto existir, teria se consolidado em 1988, sendo produto justamente de um processo que se concretizou finalmente com a combinação desses três expedientes, definidos na Constituição e no Regimento Interno.

Ao todo o Brasil teve 5 períodos políticos: Primeira República iniciada em 1889 até 1930, a Segunda República de 1932 a 1936,7, a Terceira República de 1945 a 1964, o Regime Autoritário de 1964 a 1986 e a redemocratização em 1988. Durante esse período o Brasil teve um total de quatro Constituições e 5 regimentos internos que serão aqui analisados . Será que as mudanças inseridas nesses documentos afetaram de alguma forma a relação entre os poderes?

O fato é que tanto a permanência, quanto a alteração dos expedientes que marcam e caracterizam a relação entre o Executivo e o Legislativo devem ser explicadas. Se mudou, por que mudou? E qual o impacto? Se permaneceu inalterado, significa que os possíveis conflitos experimentados entre os poderes não foram percebidos como motivação para mudar a relação estabelecida pela Constituição e pelos Regimentos? Enfim, com base no que a análise de ambos os documentos aqui citados ao longo do tempo buscará responder a essas questões.

#### **4. CONSTITUIÇÕES E REGIMENTOS INTERNOS: OS RESULTADOS DA RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO VISTA AO LONGO DO TEMPO**

Esta seção do artigo traz, de forma sistematizada, a análise de todas as Constituições e Regimentos internos desde 1889 até 1988. No quadro que será exposto adiante, serão analisados a existência ou ausência dos três expedientes tratados na seção anterior, ou seja, serão analisados os poderes positivos, negativos e os poderes de agenda tanto do Executivo, quanto do Legislativo.

Lembrando que por poderes positivos entende-se ser detentor de prerrogativas legislativas, ou seja, de poder iniciar legislação – projetos de lei – em áreas específicas ou não; por poderes negativos entende-se ser detentor da capacidade de vetar e arquivar produções legislativas e por poderes de agenda entende-se a capacidade de definir a pauta e a ordem das votações e de alterar a ordem da tramitação de projetos.

Nesse sentido, o quadro 1 apresentado abaixo apresenta ao longo de quatro Constituições e de cinco Regimentos Internos como foi dado o estabelecimento de cada um desses três expedientes ao longo da trajetória política brasileira.

**Quadro 1: Poderes Positivos, Poderes Negativos e Poder de Agenda no Presidencialismo brasileiro ao longo do tempo**

| Documentos                       | Poderes Positivos                                    |                                                                                   | Poderes Negativos       |                                    | Poder de Agenda                 |                                                                                                             |
|----------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                  | Executivo                                            | Legislativo                                                                       | Executivo               | Legislativo                        | Executivo                       | Legislativo                                                                                                 |
| <b>Constituição de 1891</b>      | Nomear Ministros de Estado                           | Deve elaborar seu próprio regimento interno                                       | Podem vetar proposições | Pode derrubar o veto do Presidente | Ausência de Pedidos de Urgência | Já há mesa diretora e eleições para a formação da mesa que é a responsável por definir a pauta das votações |
|                                  | Legislar sobre qualquer área. Ausência de restrições | Poder de legislar sobre matérias orçamentárias                                    |                         |                                    |                                 |                                                                                                             |
|                                  | Ausência de Medidas Provisórias                      | Podem propor leis                                                                 |                         |                                    |                                 |                                                                                                             |
| <b>Regimento Interno de 1903</b> |                                                      |                                                                                   |                         |                                    |                                 | O presidente da mesa é o responsável por organizar e decidir a pauta de votações                            |
|                                  |                                                      |                                                                                   |                         |                                    |                                 | Pode pedir urgência (aprovação depende do presidente da mesa)                                               |
| <b>Constituição de 1934</b>      | Nomear Ministros de Estado                           | Só a Câmara dos Deputados pode iniciar legislação orçamentária (excluiu o Senado) | Podem vetar proposições | Pode derrubar o veto do Presidente | Ausência de Pedidos de Urgência | Já há mesa diretora e eleições para a formação da mesa que é a responsável por definir a pauta das votações |
|                                  | Legislar sobre qualquer área. Ausência de restrições | Deve elaborar seu próprio regimento interno                                       |                         |                                    |                                 | O presidente da mesa é o responsável por organizar e decidir a pauta de votações                            |
|                                  | Ausência de Medidas Provisórias                      | Podem propor leis                                                                 |                         |                                    |                                 |                                                                                                             |

|                                  |                                                      |                                                        |                         |                                    |                                 |                                                                                                                                        |
|----------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Regimento Interno de 1936</b> |                                                      |                                                        |                         |                                    |                                 | O presidente da mesa é o responsável por organizar e decidir a pauta de votações                                                       |
|                                  |                                                      |                                                        |                         |                                    |                                 | Pode pedir urgência (aprovação depende do presidente da mesa)                                                                          |
| <b>Constituição de 1946</b>      | Nomear Ministros de Estado                           | Deve elaborar seu próprio regimento interno            | Podem vetar proposições | Pode derrubar o veto do Presidente | Ausência de pedidos de urgência | Já há mesa diretora e eleições para a formação da mesa que é a responsável por definir a pauta das votações                            |
|                                  | Legislar sobre qualquer área. Ausência de restrições |                                                        |                         |                                    |                                 |                                                                                                                                        |
|                                  | Iniciativa exclusiva do orçamento                    | Não pode iniciar e nem emendar Legislação orçamentária |                         |                                    |                                 |                                                                                                                                        |
|                                  | Ausência de Medidas Provisórias                      | Podem propor leis                                      |                         |                                    |                                 |                                                                                                                                        |
| <b>Regimento interno 1953</b>    |                                                      |                                                        |                         |                                    |                                 | Institui a figura do líder partidário que passa a ter o poder de indicar voto                                                          |
|                                  |                                                      |                                                        |                         |                                    |                                 | O presidente da mesa, juntamente com o colégio de líderes partidários, são os responsáveis por organizar e decidir a pauta de votações |
|                                  |                                                      |                                                        |                         |                                    |                                 | Pode pedir urgência. Mas ela passa a ser prerrogativa exclusiva do conjunto de líderes partidários                                     |

|                        |                                                                |                                                        |                         |                                    |                                       |                                                                                                                                        |
|------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Regimento interno 1956 |                                                                |                                                        |                         |                                    |                                       | Líderes partidários passam a indicar os membros das comissões                                                                          |
|                        |                                                                |                                                        |                         |                                    |                                       | O presidente da mesa, juntamente com o colégio de líderes partidários, são os responsáveis por organizar e decidir a pauta de votações |
| Constituição de 1967   | Nomear Ministros de Estado                                     | Deve elaborar seu próprio regimento interno            | Podem vetar proposições | Pode derrubar o veto do Presidente | Ausência de Pedidos de Urgência       | O presidente da mesa, juntamente com o colégio de líderes partidários, são os responsáveis por organizar e decidir a pauta de votações |
|                        | Legislar sobre qualquer área. Ausência de restrições           | Não pode iniciar e nem emendar Legislação orçamentária |                         |                                    |                                       |                                                                                                                                        |
|                        | Iniciativa exclusiva do orçamento                              |                                                        |                         |                                    |                                       |                                                                                                                                        |
|                        | Introdução das Medidas Provisórias (decretos com força de Lei) | Podem propor leis                                      |                         |                                    |                                       |                                                                                                                                        |
| Constituição de 1988   | Nomear Ministros de Estado                                     | Deve elaborar seu próprio regimento interno            | Podem vetar proposições | Pode derrubar o veto do Presidente | Podem solicitar urgência nas votações | O presidente da mesa, juntamente com o colégio de líderes partidários, são os                                                          |

|                                  |                                                                |                                                        |  |  |  |                                                                                                                                        |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                  | Legislar sobre qualquer área. Ausência de restrições           | Não pode iniciar e nem emendar Legislação orçamentária |  |  |  | responsáveis por organizar e decidir a pauta de votações                                                                               |
|                                  | Iniciativa exclusiva do orçamento                              | Podem propor leis                                      |  |  |  | Pode pedir urgência. Mas ela passa a ser prerrogativa exclusiva do conjunto de líderes partidários                                     |
|                                  | Introdução das Medidas Provisórias (decretos com força de Lei) | Não podem iniciar legislação orçamentária              |  |  |  | Líderes partidários podem indicar os membros das comissões                                                                             |
| <b>Regimento Interno de 1988</b> |                                                                |                                                        |  |  |  | O presidente da mesa, juntamente com o colégio de líderes partidários, são os responsáveis por organizar e decidir a pauta de votações |
|                                  |                                                                |                                                        |  |  |  | Pode pedir urgência. Mas ela passa a ser prerrogativa exclusiva do conjunto de líderes partidários                                     |
|                                  |                                                                |                                                        |  |  |  | Líderes partidários podem indicar membros das comissões                                                                                |

Fonte: Elaboração própria com base nas Constituições e Regimentos Internos

Como o Quadro 1 bem apresenta a introdução dos três expedientes – poderes positivos, negativos e poderes de agenda – foram introduzidos no Brasil aos poucos e ao da experiência política sob o sistema presidencialista.

Chama a atenção, no caso do Executivo, que os poderes positivos, tidos como os poderes de iniciar e propor legislação sempre existiram, o que mudou ao longo do tempo foi quanto a capacidade de o Executivo propor decretos com força de lei (Medidas Provisórias) e quanto as restrições de atuação do Legislativo, que por exemplo, passou a não ter mais autorização para legislar sobre matérias orçamentárias. Ainda sobre o Executivo, nota-se que este sempre teve o poder de vetar legislação e que a capacidade de interferir no rito das tramitações e da produção legislativa aconteceu somente em 1988.

Digno de destaque nas análises são os expedientes do Legislativo que sempre foi visto como o ator e poder mais fraco no Brasil, justamente pelos poderes concedidos ao Presidente. O que os dados aqui apresentados mostram é que, na verdade, o Legislativo sempre possuiu amplos expedientes que fazem o Executivo querer buscar a cooperação e não o conflito. Pelas análises das Constituições e dos Regimentos Internos o Legislativo sempre pode iniciar legislação, sempre pode, de maneira surpreendente, derrubar o veto do presidente e mais do que isso: desde 1891 o presidente da mesa da Câmara sempre foi o responsável por deter o poder de agenda e organizar a pauta das votações.

Outros dois pontos interessantes são quanto aos pedidos de urgência e a figura e papel dos líderes partidários. Enquanto o Presidente só ganhou a prerrogativa do pedido de urgência em 1988, o Legislativo desde o regimento de 1903 tem a permissão para solicitar a urgência na apreciação de projetos de lei. Já no que concerne aos poderes e funções dos líderes partidários, estes passam a ter papel formal nas decisões do Congresso desde 1953.

Assim, o que os dados apresentados no Quadro 1 mostram é que, diferente do que foi colocado por Figueiredo e Limongi (1999), é que o surgimento de expedientes capazes de criar uma relação de cooperação e de mútuo apoio entre o Executivo e o Legislativo brasileiro não teve início e fim em 1988 com a promulgação da “Constituição Cidadã”. A construção desses expedientes foi dada aos poucos e desde 1889 com a introdução do sistema presidencialista brasileiro.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O problema colocado por Linz (1978), e posteriormente corroborado por outros brasilianistas, de que as características de formação de sistemas presidencialistas, em oposição aos

sistemas parlamentaristas, não gerariam incentivos suficientes para a cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, foi posta em cheque por Figueiredo e Limongi (1999). De acordo com os autores, haveria governabilidade no sistema político brasileiro adotado pós-88 e esta mesma governabilidade seria garantida, sobretudo, pela introdução de mecanismos centralizadores nas mãos tanto do Presidente, quanto dos líderes partidários.

A introdução de poderes positivos, negativos, bem como de poderes de agenda tanto para o Executivo, quanto para os membros do Legislativo teriam sido, na visão de Figueiredo e Limongi (1999), os mecanismos responsáveis por garantir que ambos os poderes dependessem um do outro para governar e, assim, buscassem uma relação mais voltada para a cooperação do que para o conflito.

Em consonância com essa argumentação, mas dando um passo para trás o que este artigo buscou apresentar aqui é que a introdução desses mecanismos centralizadores, responsáveis por alicerçar uma relação de cooperação entre Executivo e Legislativo, não aconteceu somente com a redemocratização e introdução de novas regras a partir de 1988. O que mostramos neste trabalho é que os expedientes que esses dois poderes vieram a possuir, ou melhor, que a literatura alega terem sido introduzidos somente após 1988, foram na verdade introduzidos e testados ao longo de toda a trajetória política brasileira que sempre teve como marca a adoção do sistema presidencialista.

Assim, a conclusão que tiramos das análises que aqui foram realizadas, em conjunto com a literatura que trata sobre o tema é a de que, de forma geral, a variável sistemas de governo não é a única, nem a principal, instituição que determina como será a relação entre poderes. Tanto as Constituições, quanto os regimentos internos trazem os expedientes que delimitam e definem como será essa relação, de modo a sanar o potencial conflito e paralisia decisória. A possibilidade de o presidente legislar e pedir urgência são os mecanismos que permitem que a agenda de governo seja contemplada. Da mesma forma, o poder de agenda que cabe aos líderes partidários, bem como o poder de veto do legislativo, faz com que o Presidente tenha que buscar apoio no interior dessa arena. E no

Brasil, a introdução desses mecanismos foi posta e construída ao longo do tempo tendo sido concluída em 1988, mas iniciada ainda em 1889 com a adoção e escolha do sistema presidencialista como sistema de governo.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, B. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, p. 406–433, 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em 28 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm?TSPD\\_101\\_R0=1b674fc5d87967ada7add4210cf9d25k64000000000000000094184fb1ffff000000000000000000000000000000000005a975aa800c3a91230](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm?TSPD_101_R0=1b674fc5d87967ada7add4210cf9d25k6400000000000000094184fb1ffff000000000000000000000000000000000005a975aa800c3a91230)> Acesso em 24 de janeiro de 2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html> > acesso em 27 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Constituição do Brasil de 1967. Brasília, 24 de janeiro de 1967. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html> > Acesso em 28 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm) > Acesso em 28 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Regimento interno da Câmara dos Deputados de 1903 (com alterações feitas até 30 de outubro de 1899). Rio de Janeiro, Imprensa oficial, 30 de fevereiro de 1903. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/30579>> Acesso em 28 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1952. Rio de Janeiro, Imprensa Oficial, 1953.. Disponível em: < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13983> >. Acesso em: 28 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Resolução nº 30, de 31 de outubro de 1972. Brasília, 1985. Disponível em: < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13938> >. Acesso em 28 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Resolução da câmara dos deputados Nº 17, DE 1989. Brasília, 22 de setembro de 1989. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-1721-setembro-1989-320110-norma-pl.html> > . Acesso em 28 de fevereiro de 2018.

COX, G. W. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. [s.l.] Cambridge University Press, 1987.

DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, v. 48, n. 2, p. 333–369, 2005.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Congresso nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. [s.l.] CEBRAP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1996.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional*. [s.l.] Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. M. C. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. [s.l.] FGV Editora, 2008.

FREITAS, A. M. DE. *O Presidencialismo da coalizão*. Publicações, Fundação Konrad Adenauer no Brasil. [s.l.: s.n.].

FREITAS, R. *Poder de Agenda e Participação Legislativa no Presidencialismo de Coalizão brasileiro*. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2010.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *O federalista*. [s.l.] Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço de Educação e Bolsas, 1788.

LAMOUNIER, B. Estrutura Institucional e governabilidade na década de 1990. In: REIS VELLOSO, J. P. DO (Ed.). *O Brasil e as Reformas Políticas*. [s.l.] José Olympio, 1992.

LINZ, J. J. Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, B. (Ed.). *A opção parlamentarista*. [s.l.] IDESP/Sumaré, 1991.

LINZ, P. J. J.; STEPAN, P. A. Crisis, Breakdown, and Reequilibration. *In: The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 3–124, 1978.

MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, p. 198–228, 1993.

MAINWARING, S. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. [s.l.] Stanford University Press, 1995.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes*. [s.l.] Saraiva, 1748.

SANTOS, W. G. DOS. *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. [s.l.] UFMG, 2003.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. [s.l.] Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, A. Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual. *Estudos Avançados*, v. 4, n. 8, p. 96–107, abr. 1990.