

3 — Desequilíbrio de poderes

Autores: Cesar Zucco, Bruna Ayres, Camila Reis, Timothy Power

Para a maior parte dos observadores da política brasileira, o legislativo federal está hoje mais assertivo e poderoso em relação ao executivo do que foi no passado recente. Esse é um fato surpreendente porque, no papel, o presidente brasileiro é um dos mais poderosos do mundo, por qualquer métrica disponível. O presidente tem prerrogativas de vetar legislação, emitir decretos, iniciar projetos de lei com exclusividade em diversas áreas, controlar nomeações e definir a execução orçamentária. Embora os presidentes brasileiros sempre tenham tido que lidar com a necessidade de formar coalizões de governo por conta da fragmentação do parlamento, seus poderes garantiam uma posição privilegiada para fazê-lo.

Uma análise das principais regras que governam as relações entre o executivo e o legislativo não indicaria uma redução muito acentuada nos poderes dos presidentes desde 1988. As mudanças que ocorreram foram progressivas restrições no poder de emitir medidas provisórias e, mais recentemente, a introdução da impositividade das emendas parlamentares ao orçamento. Ao garantir a execução obrigatória, essa mudança retirou do presidente um importante instrumento de barganha. No entanto, como a efetividade do poder dos presidentes brasileiros é contingente no resultado da barganha entre executivo e legislativo, essas “pequenas” mudanças institucionais alteraram as relações executivo-legislativo profundamente.

As transformações institucionais que levaram ao novo equilíbrio entre os poderes no Brasil se aceleraram no período de convulsão política entre a derrocada do governo Dilma e o final do governo Temer, podendo ser atribuídas tanto a fatores conjunturais que paralisaram a presidência quanto a um renovado ímpeto do próprio legislativo. A PLB de 2025 procurou saber como os parlamentares perceberam esse processo indagando se essa mudança no equilíbrio entre executivo e legislativo se devia mais à ocorrência presidentes minoritários ou impopulares ou a iniciativas do legislativo de assumir um maior protagonismo. As respostas indicam um grande consenso. Não só mais de 70% dos parlamentares atribuem o recente aumento de poder relativo do legislativo à iniciativa dos próprios parlamentares como essa é uma das únicas perguntas na pesquisa em que os padrões de resposta são os mesmos em todos os subgrupos de análise. Esquerda, centro e direita; veteranos e novatos; homens e mulheres; e legisladores de todas as regiões têm a mesma percepção: o legislativo foi o artífice do seu novo protagonismo.

Essa percepção dos parlamentares é compatível com a evolução das regras que governam as relações executivo-legislativo. Na Constituinte de 1988, o Congresso optou por concentrar poderes legislativos na presidência como forma de coordenar a produção de leis. Nas décadas seguintes, porém, os parlamentares foram gradualmente retomando essa delegação, mudando não tanto as regras formais, mas a forma como a coalizão governista conduz o uso das prerrogativas do presidente. Desde 2007, isso se reflete no aumento de leis de iniciativa do próprio Congresso e, mais adiante, em mudanças como a impositividade das emendas parlamentares.¹

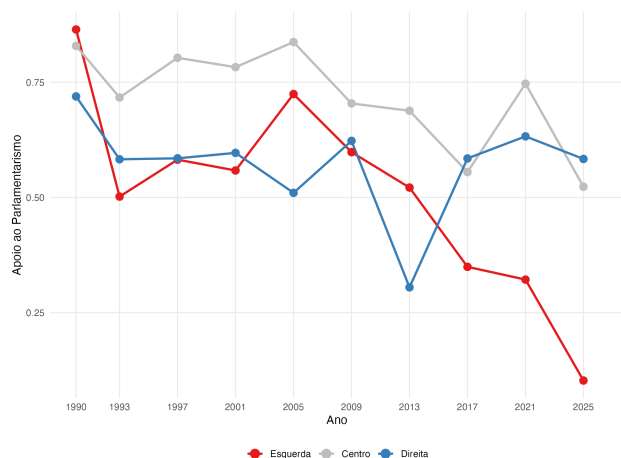
O consenso acerca das origens das mudanças, no entanto, se dissipa quando passamos para a avaliação de qual deveria ser o equilíbrio de poderes entre executivo e legislativo no Brasil. Aqui temos a vantagem de poder recorrer a perguntas incluídas em múltiplas ondas da PLB, que nos dão um panorama de como a

opinião do Congresso variou ao longo de décadas.

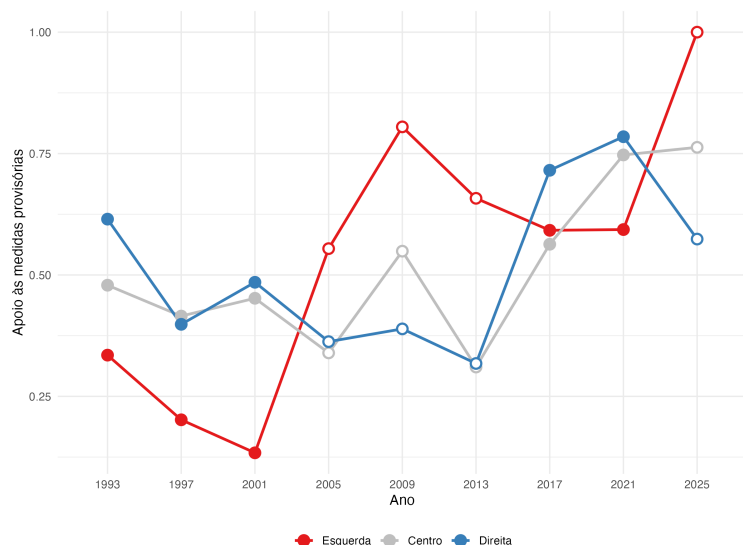
Há nove edições, a PLB pergunta aos parlamentares se eles concordam que o executivo deveria ter a prerrogativa de emitir medidas provisórias. Em 1993, na primeira vez que a pergunta foi feita, houve uma divisão quase meio a meio. Posteriormente, prevaleceram posições contrárias até 2013, e de 2017 em diante há uma prevalência de posições favoráveis, agora de forma bastante acentuada (cerca de 70%). É interessante que o apoio a medidas provisórias tenha aumentado na medida em que elas se tornaram um recurso menos poderoso na mão do executivo, o que pode indicar que os parlamentares estão mais satisfeitos com o tipo de poder de decreto mais restrito que existe hoje.

Dentro desse apoio geral crescente, porém, há um padrão posicional claro que independe de ideologia. A esquerda era mais refratária às medidas provisórias do que a direita até 2001 e depois novamente em 2017 e 2021 — períodos em que esteve na oposição. Em todas as ondas da pesquisa o grupo ideológico no poder registra apoio mais alto às medidas provisórias do que o grupo na oposição. É possível quantificar essa diferença: quando na oposição (círculos vazados no gráfico ao lado), o apoio às medidas provisórias é, em média, 25 pontos percentuais mais baixo na esquerda do que na direita; quando no governo (círculos sólidos), esse apoio é 57 pontos percentuais mais alto.

Percepções acerca da divisão de poderes também podem ser observadas através da pergunta sobre sistema de governo. Desde a sua primeira onda, a PLB pergunta aos parlamentares se eles são favoráveis ou contrários a instituição de um sistema parlamentarista no Brasil. A tendência, nessa pergunta, é de um declínio quase monotônico no apoio ao sistema parlamentarista. Esse apoio, que chegava a cerca de 80% em 1990, atingiu 46% em 2025.



Apoio ao sistema parlamentarista, por ideologia



Apoio ao poder de editar medidas provisórias, por ideologia

Embora o apoio ao parlamentarismo se mostre menos conjuntural do que o que vimos a respeito das medidas provisórias, houve um declínio acentuado no apoio ao parlamentarismo entre 1990 e 1993, particularmente entre a esquerda (de 86% para 50%). Essa queda é comumente associada à perspectiva de vitória nas eleições presidenciais e à ausência de perspectiva de um resultado equivalente nas eleições legislativas. De 1993 até 2013, vemos relativamente pouca variação e um equilíbrio no apoio ao parlamentarismo entre esquerda e direita. Incidentalmente, ao longo de quase todo o período, o apoio ao parlamentarismo sempre foi mais alto entre

legisladores de centro.

A partir de 2017, o apoio ao parlamentarismo entre os blocos ideológicos se descola. Ele cresce entre a direita igualando ou superando o centro, e cai drasticamente entre a esquerda. Hoje quase 60% da direita e apenas 10% da esquerda apoia o parlamentarismo.

Esse descolamento tem raízes no período de crise institucional entre o impeachment de Dilma e o governo Temer, quando o debate sobre parlamentarismo ou semipresidencialismo voltou à tona, impulsionado por figuras como Gilmar Mendes e José Serra. O apoio da direita ao parlamentarismo se manteve mesmo após a eleição de Bolsonaro em 2018 – possivelmente porque a experiência de um presidente que não soube construir coalizão reforçou a percepção de que o poder efetivo da direita está no Legislativo.

A separação de poderes é um dos pilares do funcionamento de democracias, mas há muitas variações possíveis no desenho institucional de um país. Os dados da PLB mostram que as preferências em relação ao equilíbrio de forças são intimamente relacionadas com as percepções acerca do exercício do poder. A direita brasileira parece hoje mais confortável com um parlamento que protagonize a produção legislativa, enquanto a esquerda tende a preferir a centralidade do executivo. Essas preferências refletem, em parte, as perspectivas de sucesso eleitoral de cada campo: a esquerda ganha eleições presidenciais mas não obtém maioria no Congresso; a direita domina o parlamento mas tem histórico recente limitado na presidência. No entanto, essas preferências não são necessariamente estáveis; elas tendem a responder às condições políticas de cada momento. Se um candidato de direita vencer a eleição presidencial com uma maioria parlamentar coesa e disposição para formar coalizão, a própria direita no Congresso pode voltar a preferir um presidente que centralize a agenda, revertendo a atual inclinação pelo parlamentarismo. Há situações em que as regras básicas acerca do funcionamento do sistema democrático precisam ser ajustadas para acompanhar mudanças na sociedade. Mas o fato que preferências sobre as “regras do jogo” variem tanto com a situação contextual dos agentes políticos é, no mínimo, um sinal de alerta em relação à estabilidade do arranjo institucional brasileiro.

Perguntas da pesquisa utilizadas neste texto:

legpow Aqui estão dois argumentos que as pessoas costumam usar quando discutem o aumento de poder do legislativo em relação ao executivo. Qual deles se aproxima mais do seu ponto de vista?

- O poder do legislativo cresceu principalmente por iniciativas do próprio Congresso Nacional, tais como a limitação de medidas provisórias e a introdução do orçamento impositivo, entre outros
- O poder do legislativo cresceu principalmente por conta de fatores políticos e conjunturais, presidentes minoritários no Congresso ou impopulares nas pesquisas de opinião

needmps No Brasil, é preciso dar ao presidente da República o poder das medidas provisórias

- Discorda completamente
- Discorda parcialmente
- Não concorda, nem discorda
- Concorda parcialmente
- Concorda completamente

parlame Gostaria de saber sua opinião a respeito de dois temas que foram debatidos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. O(a) Sr.(a) é a favor ou contra a instituição do regime parlamentarista de governo?

- A favor
- Contra

Notas

¹Ver ALMEIDA, Acir. *Revertendo a delegação: o crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2025. 56 p. (Texto para Discussão, n. 3163). DOI: 10.38116/td3163-port.