

Almeida, Acir

Working Paper

Informação, delegação e processo legislativo: A política das medidas provisórias

Texto para Discussão, No. 1933

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Almeida, Acir (2014) : Informação, delegação e processo legislativo: A política das medidas provisórias, Texto para Discussão, No. 1933, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121705>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1933

TEXTO PARA DISCUSSÃO

INFORMAÇÃO, DELEGAÇÃO E PROCESSO LEGISLATIVO: A POLÍTICA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Acir Almeida

INFORMAÇÃO, DELEGAÇÃO E PROCESSO LEGISLATIVO: A POLÍTICA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS*

Acir Almeida**

* Este trabalho se beneficiou substancialmente de discussões no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (Gramado, agosto de 2012), no 36º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) (Águas de Lindoia, outubro de 2012), na oficina de trabalho *Coalition Management in Multiparty Presidentialism* na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, setembro de 2013) e em seminário do Ipea. O autor agradece especialmente a Danilo Coelho, Fabiano Santos, Lúcio Rennó, Manoel Santos, Mathieu Turgeon e Octavio Amorim Neto pela leitura e pelos valiosos comentários, e a Graziella Guiotti Testa, pela competente assistência na coleta dos dados.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azevedo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 A MP 9

3 LITERATURA RELACIONADA..... 17

4 TEORIA INFORMACIONAL E O USO DA MP.....21

5 ANÁLISE EMPÍRICA29

6 RESUMO E CONSIDERAÇÕES FINAIS45

REFERÊNCIAS47

APÊNDICE52

SINOPSE

Este estudo analisa os correlatos políticos do uso de medidas provisórias (MPs) pelos presidentes brasileiros na produção de leis. Argumenta-se que o uso intenso deste instrumento legislativo reflete uma delegação tácita de poderes de agenda do Congresso para o Executivo, e que esta delegação segue uma lógica informacional, pois é motivada pelo interesse dos congressistas em reduzir sua incerteza decisória e limitada pela credibilidade da recomendação do Executivo. Com base nesta lógica, espera-se que a MP seja usada com maior frequência para políticas menos complexas, que uma maioria parlamentar tem urgência em votar ou nas quais existe pouca discordância entre uma maioria e o Executivo. Estas expectativas são secundadas por evidência correlacional de uma análise multivariada que usa dados originais de iniciativas de lei editadas pelo Executivo entre 1989 e 2012.

Palavras-chave: medida provisória; poder de agenda; delegação; teoria informacional.

ABSTRACT

This study analyses the political correlates of the use of provisional decrees (*medidas provisórias*) by Brazilian presidents in law-making. It is argued that the intense use of this legislative tool reflects a tacit delegation of agenda powers from the Congress to the Executive branch, and that such delegation follows an informational logic, in the sense that it is motivated by the interest of congress members in reducing their decision-making uncertainty and limited by the credibility of the Executive's recommendation. Based on this logic, it is expected that decrees will be used more frequently for policies that are less complex, that some parliamentary majority considers urgent to vote on, or for which there is little disagreement between some majority and the Executive. These expectations are backed by correlational evidence from a multivariate analysis that uses original data on law initiatives issued by the Executive between 1989 and 2012.

Keywords: decree; agenda power; delegation; informational theory.

1 INTRODUÇÃO

Um aspecto da atual democracia brasileira que tem atraído muita atenção desde o seu início é o uso de medidas provisórias (MPs) na produção de leis, como instrumento de iniciativa legal de uso exclusivo do presidente da República. Diferente do projeto de lei (PL), ela tem força de lei desde a sua edição e a sua tramitação legislativa é abreviada, passando ao largo do sistema de comissões permanentes. Entretanto, e tal como o PL, a MP está sujeita a emendas e precisa ser aprovada por majorias nas duas Casas do Congresso para ser convertida definitivamente em lei. A despeito de originalmente idealizada para ser usada em situações extraordinárias, de relevância e urgência, a MP tem sido utilizada de forma intensa e para tratar de assuntos os mais diversos, desde a gestão cotidiana da administração pública federal até a regulação de importantes aspectos da vida econômica e social. Excluindo-se as medidas de natureza orçamentária, nos anos de 1989 até 2012 foram editadas, em média, 3,5 MPs por mês, das quais apenas 12,5% foram rejeitadas pelo Congresso. Estas medidas representam pouco menos da metade de todas as iniciativas de lei não orçamentária do Executivo no mesmo período.

Esse padrão de uso costuma ser defendido como necessário para a governabilidade, tendo em vista a suposta dificuldade de se construir e manter uma maioria de governo disciplinada no Congresso brasileiro. Entretanto, ele é muito criticado alegando-se que a MP é um instrumento antidemocrático, no sentido de supostamente reduzir a influência do Congresso no processo decisório e, no limite, permitir ao Executivo legislar unilateralmente.¹ Somente na última década, os congressistas apresentaram nada menos que 28 emendas à Constituição, com o objetivo de restringir o uso e até mesmo de eliminar o instituto da MP.²

Este estudo almeja contribuir para o entendimento da lógica de uso da MP, com foco nos seus condicionantes políticos. Entender esta lógica é necessário para se responder à pergunta central do debate político sobre este instrumento: a MP é utilizada para se implementar políticas públicas a despeito da preferência de uma maioria parlamentar ou

1. A respeito do debate político recente, ver, por exemplo, Costa (2013) e Pereira (2011).

2. As propostas foram apensadas à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 511/2006 e resultaram num substitutivo da comissão especial, que foi aprovado na Câmara em novembro de 2008, em primeiro turno, e que, até a finalização deste texto, aguardava votação em segundo turno. Das 28 emendas propostas, dezesseis foram apresentadas por membros de partidos de oposição ao governo da época.

de acordo com ela? O conhecimento acadêmico existente sobre o assunto, não obstante ter progredido em vários aspectos, ainda não apresenta resposta conclusiva para esta pergunta.

Na realização do seu objetivo, este estudo apresenta argumentos e dados originais. Mobiliza-se, na primeira destas frentes, um conjunto de modelos teóricos sobre produção e comunicação estratégica de informação, ainda pouco explorados pela literatura sobre o Congresso brasileiro, para argumentar que o uso frequente da MP está condicionado ao interesse de uma maioria parlamentar, particularmente o de tomar decisões mais bem informadas. Em termos gerais, argumenta-se que a MP é manifestação específica de uma delegação tácita de poderes de agenda do Congresso para o Executivo, que segue uma lógica informacional. A chave para se entender por que uma política é proposta por meio de MP ou de PL são os diferentes processos legislativos destes instrumentos – especificamente, o fato de o primeiro não passar pelo sistema de comissões permanentes do Congresso. Para o Executivo, isto significa menor custo de transação, pois reduz a necessidade de negociação com parlamentares individuais e com a oposição. Para os representantes do Legislativo, significa menor oportunidade para se informar sobre as consequências esperadas da política proposta. Logo, embora o presidente prefira propor suas políticas por meio de MP, uma maioria parlamentar permitirá que uma proposição siga o processo legislativo extraordinário somente se ela não tiver interesse em obter mais informações sobre as prováveis consequências da política proposta ou não esperar que a comissão vá produzir tais informações. Espera-se, assim, que a MP seja o instrumento de proposição quando pelo menos uma das seguintes condições for observada: *i*) a política é pouco complexa; *ii*) a preferência do Executivo é suficientemente próxima da de uma maioria parlamentar, exceto quando a comissão com jurisdição sobre a matéria é alinhada com o Executivo ou o apoio popular do presidente é elevado; ou *iii*) uma maioria parlamentar tem urgência na votação da proposta.

Na frente empírica, este estudo é o primeiro a testar hipóteses sobre a frequência relativa de uso da MP formuladas com base nos principais modelos teóricos sobre o Legislativo. Para tanto, utiliza-se uma base de dados original, que tem como unidade de análise a proposição de lei e que reúne uma amostra grande das iniciativas não orçamentárias do Executivo nos últimos 24 anos. Os resultados da análise econométrica dos condicionantes da probabilidade de edição de MP (*vis-à-vis* a PL) são favoráveis à tese de que o uso deste instrumento segue uma lógica de delegação com bases informacionais. Especificamente, os resultados da análise empírica permitem afirmar, com 95% de

confiança, que aquela probabilidade: *i*) diminui com o número de artigos da proposição (*proxy* para complexidade); *ii*) é menor quanto maior a distância ideológica entre o(s) partido(s) proponente(s) da política e o partido mediano no Congresso (*proxy* para a divergência da maioria com o Executivo), sendo o efeito atenuado pelo tamanho do apoio popular do presidente; e *iii*) aumenta com a proximidade do fim da legislatura (*proxy* para urgência).

O restante deste texto está organizado da seguinte forma: a próxima seção descreve as regras da MP, comparando-as com as do processo legislativo ordinário, e identifica alguns padrões no seu uso; a terceira seção passa em revista as explicações existentes na literatura acadêmica, apontando as suas limitações; a quarta apresenta os fundamentos teóricos da abordagem informacional e discute a sua aplicação ao caso das MPs, derivando algumas hipóteses testáveis; a quinta apresenta os dados, a estratégia de análise empírica e os resultados; a sexta e última seção encerra o texto com um breve resumo e algumas considerações finais.

2 A MP

2.1 Regras

Prevista no Artigo 62 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a MP é um instrumento de proposição de lei exclusivo do presidente da República. Diferentemente do PL, ela tem força de lei desde a sua edição, embora, tal como o primeiro, requeira a aprovação de uma maioria de deputados e de senadores para ser convertida definitivamente em lei. Formalmente, seu uso está previsto para situações de relevância e urgência, cabendo ao Congresso rejeitar, na admissão, qualquer medida que não se enquadre em pelo menos um destes requisitos, independentemente do seu mérito.³

As regras do uso e da tramitação legislativa da MP sofreram modificações importantes desde a promulgação da Constituição. Pelo texto original, não havia qualquer restrição material ao seu uso, além dos requisitos de relevância e urgência. Cada medida devia ser

3. Outra finalidade da MP é a abertura de créditos extraordinários ao orçamento (parágrafo 3º, Artigo 167, CF/1988, e Artigo 44, Lei nº 4.320). Este tipo de iniciativa, exclusiva do Executivo e que somente pode ser feita por meio de MP, não requer autorização legislativa, de acordo com certa interpretação (Sanchez, 2001). Em razão destas peculiaridades, as aberturas de crédito não serão objeto de análise neste estudo.

aprovada pelo Congresso em até trinta dias, caso contrário perderia a eficácia. Inicialmente, os congressistas entenderam que a MP deveria ser apreciada diretamente no plenário do Congresso, em sessão conjunta, sem ser examinada por comissão e sem possibilidade de emenda, cabendo a um relator designado pelo presidente do Congresso proferir parecer pela aprovação ou rejeição total da medida.⁴ Poucos meses depois, a pedido de líderes partidários, foi permitida a rejeição de partes da MP, ficando a cargo do Congresso regulamentar os eventuais efeitos gerados durante a vigência do texto rejeitado.⁵

A primeira regulamentação do processo legislativo da MP veio com a Resolução nº 1/1989, adotada pelo Congresso, cujas principais inovações foram determinar que as medidas fossem inicialmente examinadas por comissões mistas *ad hoc* e permitir emendas parlamentares. As comissões, cujos membros deveriam ser indicados pelos líderes partidários, tinham a incumbência de emitir pareceres sobre a admissibilidade e o mérito da medida, nos prazos de cinco e quinze dias desde a sua edição, respectivamente. Todavia, raramente estas comissões exerceram suas funções efetivamente, sendo que muitas delas nem mesmo chegaram a se reunir (Pozzebom, 2012; Reich, 2002, p. 16-17). O poder de emenda, por sua vez, passou a ser utilizado com frequência pelos congressistas – até o fim da presidência Itamar, 40% das MPs editadas haviam sido alteradas pelo Congresso –, especialmente nas medidas de maior saliência pública (Figueiredo, 2008; Reich, 2002).

A resolução também consolidou o entendimento dos congressistas de que MPs não votadas no prazo de trinta dias poderiam ser reeditadas pelo Executivo, desde que no dia seguinte ao fim daquele prazo, mantendo-se, assim, a eficácia da medida.⁶ Na prática, a reedição de MPs tornou-se frequente apenas para as medidas editadas a partir de meados do ano de 1993, chegando a ponto de 85% das medidas originais (não orçamentárias) editadas entre 1994 e 2000 terem sido reeditadas pelo menos uma vez, com o número de reedições alcançando a média de 20,5 – isto é, cada medida reeditada produziu efeitos legais por quase dois anos, em média, antes de ser votada pelo Congresso.

4. *Diário do Congresso Nacional* (DCN), 10 nov. 1988, p. 875.

5. DCN, 26 jan. 1989, p. 89-90.

6. Esse entendimento foi originalmente explicitado no Parecer nº 1, de março de 1989 (DCN, 1 mar. 1989, p. 571-574).

Principalmente em razão desse número excessivo de reedições, em setembro de 2001 o Congresso aprovou a Emenda Constitucional (EC) nº 32 que, entre outras coisas, vedou a reedição continuada de MPs. No entanto, a emenda dilatou o prazo total de tramitação para 120 dias e estabeleceu que, após o 45º dia sem deliberação, nenhuma outra proposição poderia ser votada até que fosse concluída a votação da medida. Outras mudanças instituídas pela emenda foram a proibição do uso da MP para tratar de algumas matérias – como lei complementar, cidadania, direitos políticos e códigos penal e civil – e a deliberação sequencial nas Casas legislativas – em vez de em sessões conjuntas do Congresso –, com o Senado atuando como revisor.⁷

A proibição da reedição provavelmente reduziu o incentivo do Executivo de recorrer a MPs, em razão de ele agora ter de arcar com os custos de mobilizar uma maioria para aprovar as medidas, em vez de apenas evitar que uma maioria opositora tenha a oportunidade de vetá-las ou modificá-las. Das demais mudanças promovidas pela reforma, no entanto, não era de se esperar consequências relevantes sobre a intensidade do uso da MP. As restrições materiais visaram a áreas de pouca atuação legislativa do Executivo e a tramitação sequencial não alterou o fato de deputados e senadores sempre terem votado em separado, embora em sessões conjuntas do Congresso. Não obstante estas considerações, comparando-se os períodos de 1995 até a reforma e desde a reforma até 2012, nota-se pequeno aumento na proporção de MPs não orçamentárias (em relação ao total de iniciativas ordinárias do Executivo), de 0,42 para 0,49. Pereira, Power e Rennó (2008) argumentam que este aumento foi causado pela reforma. Todavia, este possível efeito desvanece, e até mesmo se inverte, quando se levam em conta outros fatores que influenciam o uso da MP (Ipea, 2011).

Além do seu efeito discutível sobre o uso de MPs, a reforma foi seguida de duas alterações relevantes nas atividades legislativas. A primeira e mais saliente foi que a pauta do plenário passou a ficar trancada com elevada frequência, em razão de diversas MPs não serem votadas até o prazo de 45 dias. Das sessões da Câmara dos Deputados ocorridas até meados do ano de 2006, 60% ficaram trancadas (Pereira, Power e Rennó, 2008, p. 27). Em março de 2009, a presidência da Câmara reinterpretou a regra de trancamento, estabelecendo que apenas projetos de lei ordinária ficassem impedidos

7. A EC nº 32 motivou a substituição da Resolução nº 1/1989 pela nº 1/2002, de maio desse ano, para fins de adequação do Regimento Comum.

de ser votados.⁸ Outra alteração relevante foi o aumento na frequência com que o Congresso modifica o texto das MPs: das medidas editadas desde 1995 e até a reforma, 21,7% foram aprovadas com alteração (Figueiredo, 2008, p. 44); após a reforma, e até 2011, esta parcela aumentou para 58%. Uma explicação possível para esta diferença é que a prática da reedição continuada inviabilizava a aprovação de emendas oriundas da oposição e permitia ao governo maior controle sobre as modificações demandadas pela base governista (Figueiredo, 2008, p. 45).

À luz dessa breve descrição das regras, o que se pode concluir a respeito das semelhanças e diferenças entre a MP e o PL? Ambos precisam ser aprovados por maioria dos deputados e dos senadores para serem convertidos em lei, e ambos podem ser emendados (no caso das MPs, desde maio de 1989) ou rejeitados. No caso de um eventual veto presidencial às alterações promovidas pelos congressistas, em ambos os casos uma maioria absoluta pode restabelecer o texto tal como aprovado pelo Congresso. Em termos das regras de deliberação em plenário não há, portanto, diferenças significativas. Na verdade, supondo um espaço de políticas unidimensional e ignorando-se outros determinantes do voto que não as preferências dos parlamentares por políticas, a expectativa é que a política escolhida seja igual à preferência mediana do plenário, qualquer que seja o instrumento de proposição (Crisp, Desposato e Kanthak, 2011; Negretto, 2004). A questão que merece ser enfatizada é que, do ponto de vista formal, a MP não permite ao Executivo enviar a política resultante em seu favor.

No que diz respeito às diferenças entre os instrumentos, o que deve ser destacado é que a MP tem força imediata de lei e o seu processo legislativo exclui as comissões permanentes. Do ponto de vista do Executivo, isto implica maior eficácia e eficiência deste instrumento, respectivamente porque ele garante vigência imediata à política pública e gera menor custo de negociação, haja vista que a comissão, relativamente ao plenário, oferece maiores oportunidades de influência aos parlamentares individuais. Do ponto de vista do Congresso, a primeira característica tem a possível consequência de as suas prerrogativas de emenda e de veto serem reduzidas de fato, pois a alteração imediata do *status quo* pode, dependendo das circunstâncias, restringir o conjunto de políticas

8. Diário da Câmara dos Deputados (DCD), 18 mar. 2009, p. 8.414-8.417. Rennó (2010, p. 227) argumenta e apresenta evidência de que essa nova interpretação teve o efeito de reduzir a quantidade mensal de MPs editadas. Todavia, ele analisa apenas o biênio 2008-2009 e, portanto, não leva em conta que aquela quantidade também apresentou forte queda em 2008 (de 43%, em relação a 2007) e que, após 2009, ela retornou no nível de 2008.

passíveis de escolha por uma maioria do plenário (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 26). A exclusão das comissões permanentes, por sua vez, reduz a capacidade do Congresso de examinar e debater a política proposta, tendo em vista que aquelas comissões são os fóruns institucionalmente estruturados e, portanto, mais adequados para tanto. Por fim, é importante notar que o fato de o processo legislativo da MP ser mais célere não pode ser considerado um elemento distintivo deste instrumento, pois a Constituição confere ao Executivo a prerrogativa unilateral de declarar urgentes os seus PLs, estabelecendo prazo de 45 dias para a sua deliberação (Artigo 64, CF/1988).

2.2 Padrões de uso

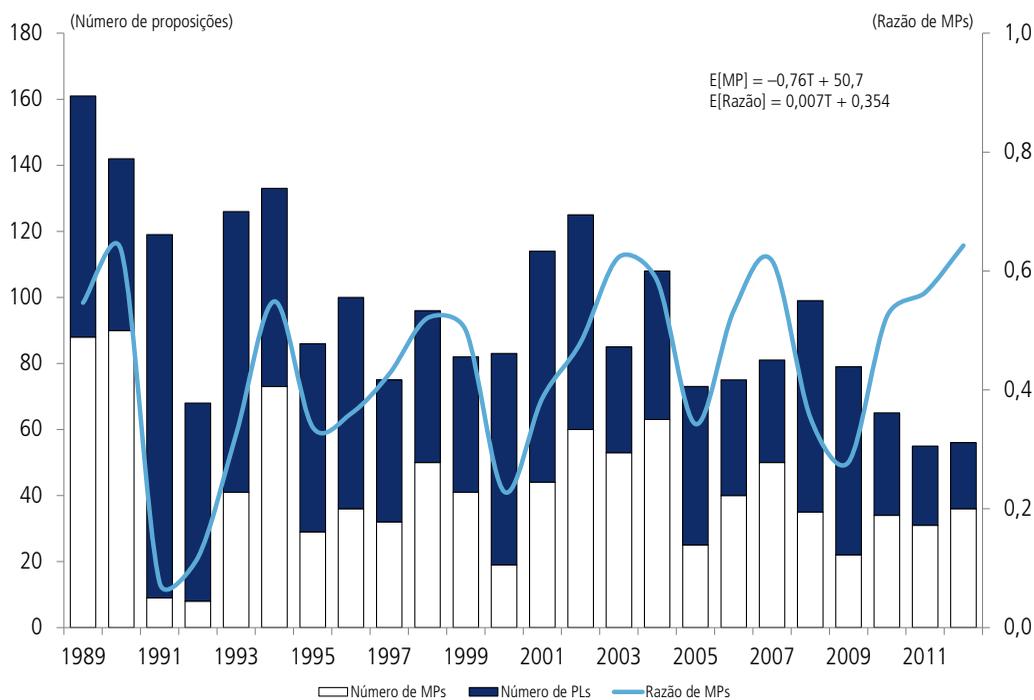
O gráfico 1 mostra as frequências absoluta e relativa do uso de MPs, desde o ano 1989 até 2012, excluindo reedições e aberturas de crédito ao orçamento. As colunas representam a quantidade total anual de MPs e de PLs editados pelo Executivo (eixo vertical principal).⁹ A linha representa a razão (ou proporção) de MPs em relação ao total anual destas iniciativas. No período, foram editadas, em média, 42 MPs por ano. Destas, apenas 12,5% foram rejeitadas pelo Congresso, sendo 1,6% na admissão, por violação dos requisitos de relevância e urgência. A média anual da razão de MPs é 0,44, variando, substancialmente, de um mínimo de 0,08, em 1991, a um máximo de 0,64, em 2012.

A simples análise ocular do gráfico permite associar os movimentos mais salientes das séries a alguns eventos políticos. A elevada incidência absoluta e relativa de MPs em 1989 e 1990 deveu-se principalmente à priorização deste instrumento na implementação de pacotes econômicos emergenciais – no caso, os Planos Verão e Collor I. As quedas abruptas que se seguiram, em 1991 e 1992, acompanharam a perda de apoio legislativo e popular do ex-presidente Collor, que culminou no seu *impeachment*, no final de 1992. Após um gradual aumento no uso de MPs nos dois anos seguintes, as séries passaram a oscilar em torno de uma média relativamente alta, mas sem uma tendência aparentemente clara. Parte da oscilação parece seguir o calendário eleitoral: observam-se picos pronunciados em anos de eleições nacionais e nos imediatamente seguintes, quando se iniciam uma nova legislatura e um novo mandato presidencial. As fortes quedas observadas nos anos de 2000, 2005, 2008 e 2009 parecem estar associadas, respectivamente, a uma crise de popularidade do governo (Oinegue, 2000), ao escândalo do mensalão e a sinalizações públicas dos presidentes do Congresso no sentido da adoção de critérios mais rigorosos

9. Entre os PLs, excluíram-se as matérias orçamentárias e, desde a reforma de setembro de 2001, as vedadas ao uso de MP.

para a aceitação de MPs (Bernardes, 2008; Castanho, 2009). Regressões lineares da contagem e da razão de MPs como função do número de anos decorridos desde 1989 não revelaram qualquer tendência estatisticamente significativa (equações na parte superior direita do gráfico), sendo a queda gradativa na quantidade anual total de iniciativas decorrente principalmente da diminuição na quantidade de PLs.

GRÁFICO 1
Iniciativas de lei do Executivo (1989-2012)



Fonte: Câmara dos Deputados/SILEG [s.d.], Casa Civil da Presidência da República [s.d.] e Senado Federal [s.d.].

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Razão = $MP/(MP + PL)$; $E[.]$ = valor esperado; T = número de anos desde 1989.

2. Não inclui reedições de MPs, aberturas de crédito adicional ao orçamento e PLs sobre matéria vedada à edição de MP.

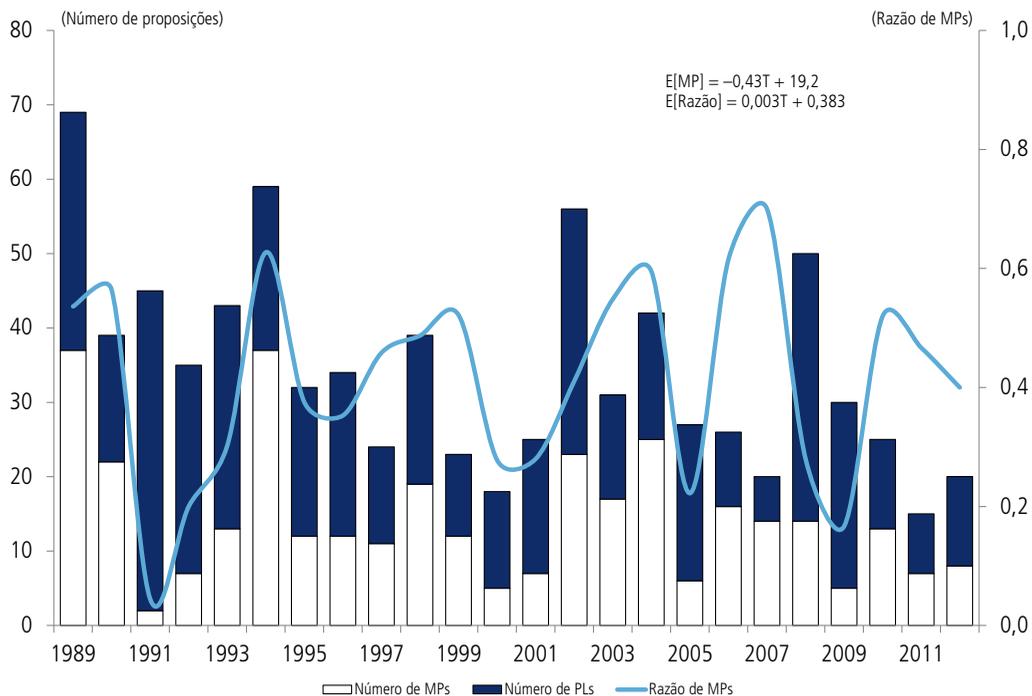
Análise das ementas dessas MPs revelou que 42,8% delas tratam de regulação e fomento da economia; 34,2%, de regulação e organização da administração pública federal; 20%, de regulação e proteção social; e 3%, de outros temas. Entre as medidas que tratam da administração pública, 82% versam sobre questões rotineiras, como cargos, carreiras, competências e procedimentos administrativos. Os gráficos 2A, 2B e 2C apresentam as frequências absoluta e relativa do uso de MPs separadas por cada um destes três grandes temas de políticas. Análises revelaram que somente para o tema

regulação e proteção social existe uma tendência estatisticamente significativa (ao nível de 5%) e robusta: tanto a contagem quanto a razão anual dessas MPs apresentam tendência de crescimento, embora modesta.¹⁰

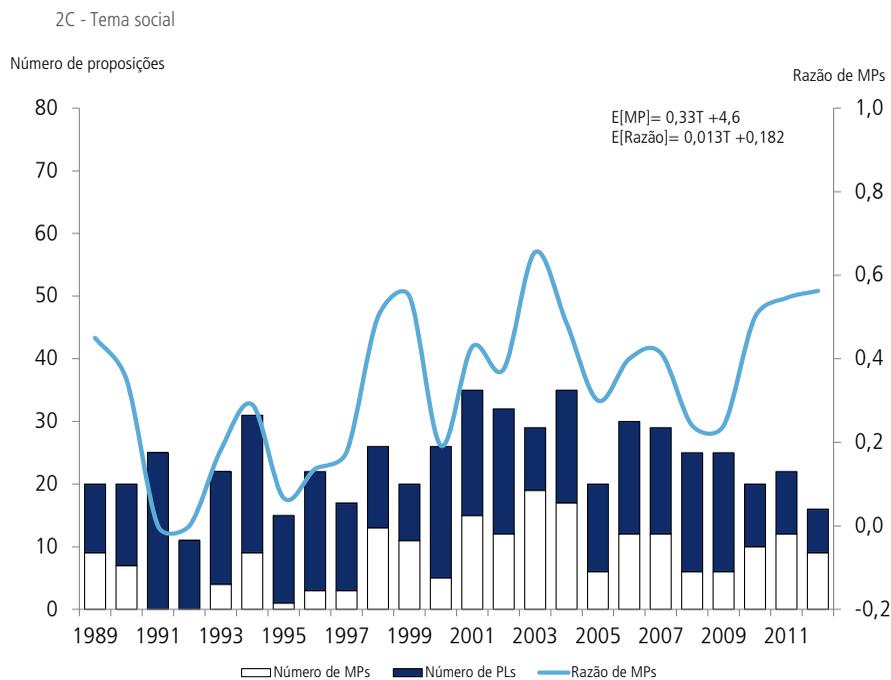
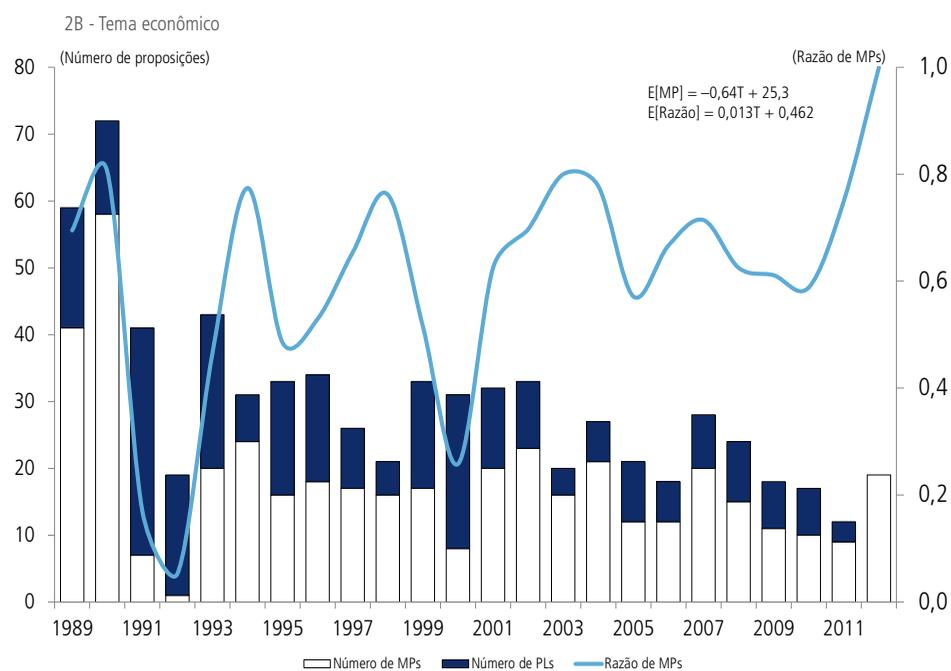
GRÁFICO 2

Iniciativas de lei do Executivo, por grandes temas (1989-2012)

2A - Tema administrativo



10. As medidas sobre tema econômico apresentam tendência declinante na contagem anual e tendência crescente na razão de uso. Todavia, elas não se mostraram robustas à exclusão do último ano da série.



Fonte: Câmara dos Deputados/SILEG [s.d.], Casa Civil da Presidência da República [s.d.] e Senado Federal [s.d.].

Elaboração do autor.

Obs.: Razão = $MP/(MP + PL)$; $E[.]$ = valor esperado; T = número de anos desde 1989. Não inclui reedições de MPs, aberturas de crédito adicional ao orçamento e PLs sobre matéria vedada à edição de MP.

Em suma, essa análise descritiva dos dados revela que a MP tem sido usada de forma intensa, majoritariamente na implantação da agenda econômica do governo, mas também para tratar de questões estritamente administrativas, com baixo potencial de conflito político-partidário. A despeito da tendência de queda na atividade legislativa total do governo, a probabilidade de se recorrer a MPs não diminuiu com o tempo, especialmente em temas econômicos e mesmo depois de superada a forte crise inflacionária que assolou o país até o ano de 1994. Além disto, os dados indicam estar em curso uma mudança gradativa de prioridades na agenda governamental, no sentido de políticas econômicas estarem cedendo espaço a políticas sociais que, por sua vez, têm sido propostas por meio de MP, em vez de PL, com frequência crescente. Enfim, estes achados permitem caracterizar o instrumento da MP não apenas como mecanismo de resposta a crises e situações de emergência, mas principalmente de implementação tanto de medidas administrativas corriqueiras, relacionadas ao funcionamento da máquina governamental, quanto de políticas de maior relevância, relacionadas à própria agenda de governo. Esta última constatação suscita a seguinte pergunta: por que o Congresso permite que um instrumento legislativo extraordinário como a MP seja utilizado de forma intensa na implementação de políticas importantes?

3 LITERATURA RELACIONADA

A literatura acadêmica sobre o uso de MPs pode ser dividida, em linhas gerais, em dois conjuntos de estudos: no primeiro, estão os que argumentam que a política das MPs reflete a ação unilateral do presidente na implementação da sua agenda de governo; no outro, os que defendem que ela reflete alguma forma de delegação do Congresso para o Executivo. A seguir, discutem-se brevemente estas duas teses.¹¹

A tese da ação unilateral afirma que o Executivo recorre ao uso de MPs para implementar suas políticas quando estas não têm apoio suficiente no Congresso. De acordo com os seus proponentes, isto é possível porque os congressistas não são capazes de exercer controle político-institucional sobre o uso do instrumento (Cox e Morgenstern, 2002; Diniz, 1996, p. 16; Monteiro, 1995; O'Donnell, 1994; Power, 1998, p. 225)

11. A discussão sobre a MP está inserida em debate mais amplo da literatura comparada, sobre as razões de se conferir poderes legislativos extraordinários ao Executivo e sobre a lógica de uso de tais poderes. Ver, por exemplo, Carey e Shugart (1998), Döring (2003) e Negretto (2004, 2009).

ou porque abdicaram de fazê-lo (Pessanha, 1998, p. 259). Isto significa afirmar que o presidente, ao se valer de MP, é capaz de obter um resultado legislativo mais favorável *vis-à-vis* ao que seria obtido por meio da edição de PL. Nenhum destes argumentos é secundado por evidência sistemática, todavia.¹²

Qualquer que seja a linha de argumentação, a tese da ação unilateral atribui menor importância aos poderes formais dos congressistas alegando que a vigência imediata da MP, por criar fato consumado, impõe custos políticos significativos à sua rejeição ou alteração. Mas a validade empírica deste argumento parece ser muito limitada, pois ela requer uma série de condições não triviais, a saber: a MP produzir efeitos concretos, de reversão politicamente custosa e em tempo curto o suficiente de forma que o Congresso não possa rejeitar a medida de pronto. Não é razoável supor que tais condições ocorram com frequência suficientemente alta a ponto de se constituírem em explicação relevante para o uso intenso de MPs.

A tese contrária, de que a política das MPs reflete uma delegação de poderes, sustenta a ideia de que o uso sistemático deste instrumento somente é possível com o apoio de uma maioria parlamentar. Todavia, a literatura diverge quanto à forma pela qual o presidente brasileiro constrói e mantém maiorias vencedoras no Congresso. Parte dela, composta por estudos mais antigos, argumenta que prevalece uma lógica estritamente distributiva: coalizões governistas vencedoras são formadas de maneira *ad hoc*, por meio de concessões particularistas a congressistas individuais, principalmente a execução das suas emendas individuais ao orçamento (Ames, 1995; Mainwaring, 1991). Por esta lógica, uma vez que o presidente tenha obtido o apoio legislativo para a sua política, a MP deve ser o instrumento preferido por uma maioria dos parlamentares porque, assim, eles ficam liberados das atividades legislativas formais – como, por exemplo, o trabalho em comissões permanentes – podendo, então, se dedicar a atividades de natureza clientelista, que eles supostamente priorizam (Shugart e Carey, 1992, p. 190).

Figueiredo e Limongi (1999, 2002) revelaram várias inconsistências dessa interpretação estritamente distributiva com vários aspectos do comportamento e do processo legislativo brasileiro. Alternativamente, eles defendem a tese de que a construção de coalizões governistas vencedoras segue uma lógica estritamente partidária: o presidente

12. Pereira, Power e Rennó (2005b) ancoram a tese da ação unilateral na literatura sobre o uso de *executive orders* pelo presidente norte-americano, minimizando o fato de que este instrumento, diferente da MP, não passa pelo Congresso.

se articula com líderes de partidos que conjuntamente controlam uma maioria no Congresso, cedendo-lhes influência sobre áreas de política pública, na forma de controle sobre ministérios, e recebendo em troca o voto disciplinado das respectivas bancadas. Quanto às implicações para o uso de MPs, Figueiredo e Limongi (2003) argumentam que ele somente será expressivo se o presidente tiver o apoio de uma maioria parlamentar, e que ele serve aos interesses coletivos da coalizão governista, particularmente os de proteger os seus membros de debates instigados pela oposição e de preservar os seus acordos de barganha.¹³

Ainda de acordo com a lógica partidária, Amorim Neto e Tafner (2002) ponderam que mesmo coalizões de governo majoritárias podem apresentar graus diferenciados de articulação entre o presidente e os partidos governistas, e que é necessário um grau elevado de articulação para que o uso de MPs não implique perdas de agência para os membros da base governista. Curiosamente, no entanto, e contrariamente ao que propõem Figueiredo e Limongi (2003), Amorim Neto e Tafner (2002) concluem que coalizões majoritárias bem articuladas tendem a recorrer menos a MPs.

Por fim, um terceiro conjunto de trabalhos, mais recente, afirma que a lógica partidária coexiste com a distributiva. De acordo com esta interpretação, a concessão de postos ministeriais aos partidos, embora necessária, não é suficiente para garantir a disciplina das suas bancadas. Para tanto, o presidente também precisa atender aos interesses particularistas dos membros da base, com destaque para a execução das emendas individuais ao orçamento (Pereira e Mueller, 2002, 2003; Pereira e Rennó, 2007). Embora estes trabalhos não apontem diretamente as consequências desta lógica dual para o uso de MPs, parece correto inferir que este deve ser tão mais intenso quanto maior a satisfação dos partidos governistas com as suas dotações de ministérios ou com as suas taxas de execução de emendas orçamentárias individuais, supondo que estes recursos sejam substitutos em alguma medida (Raile, Pereira e Power, 2011).

Todas essas versões da tese da delegação sofrem da mesma limitação teórica: elas não podem explicar o uso igualmente frequente de PLs pelo Executivo. Considerando que, pelas regras do jogo, qualquer que seja o instrumento legislativo, a política de equilíbrio refletirá a preferência de uma maioria parlamentar, e supondo que a MP é

13. Essas duas hipóteses são extraídas de Huber (1996), que analisa o uso de procedimentos legislativos restritivos pelo Executivo francês.

o instrumento mais eficaz e eficiente para a implementação da agenda governamental, espera-se, de acordo com a tese da delegação, uma proporção insignificante de políticas do Executivo iniciadas por meio de PL. Mas esta expectativa colide frontalmente com os fatos (gráfico 1).

No lado empírico do debate, a evidência produzida até agora não permite rejeitar nem a tese da delegação nem a da ação unilateral. Pereira, Power e Rennó (2005b, 2008) analisaram as séries mensais da razão (anos 1988-1998) e da contagem (anos 1995-2005) de MPs e encontraram evidência consistente tanto com a lógica da delegação partidária como com a da ação unilateral. Por outro lado, ainda não foram testadas nem as hipóteses mais específicas da versão partidária da tese da delegação, que o uso da MP serve para proteger a maioria governista de debates e preservar os acordos intracoalizão, nem a principal hipótese distributiva, que o uso da MP é positivamente associado à execução das emendas individuais dos parlamentares ao orçamento.

No restante deste texto, oferecem-se contribuições teóricas e empíricas para esse debate. Na próxima seção, uma perspectiva alternativa, a teoria informacional do Legislativo (Krehbiel, 1992), é oferecida como base de sustentação para a tese de que a política das MPs reflete uma delegação. A abordagem informacional distancia-se da distributiva ao pressupor que os congressistas se importam com políticas públicas, e não apenas com políticas particularistas. Ela também se distingue da partidária ao postular que a preferência relevante na definição dos resultados e processos legislativos é a mediana do plenário, e não a mediana da maioria governista. Mas o elemento distintivo da teoria informacional mais importante para os propósitos desta análise é a premissa de que os parlamentares não conhecem completamente os resultados das políticas que eles precisam escolher. Esta premissa é crucial para se explicar o porquê de o Executivo não recorrer exclusivamente a MPs, mesmo quando ele pode ser considerado o agente de uma maioria no Congresso.¹⁴

Em termos empíricos, tanto as hipóteses propostas por estudos anteriores como as formuladas neste trabalho, com base na teoria informacional, são submetidas a testes estatísticos utilizando-se dados originais de uma amostra de MPs e PLs do Executivo.

14. A hipótese de que o uso de MPs segue uma lógica informacional foi explorada inicialmente por Santos e Almeida (2011, cap. 3), que apresentam evidência preliminar a seu favor. Embora Amorim Neto e Tafner (2002) e Reich (2002) tenham apontado para a existência de tal lógica, nenhum destes trabalhos explorou as suas implicações teóricas ou empíricas de forma satisfatória.

Como será mostrado, a evidência é mais consistente com a interpretação informacional do que com as demais.

4 TEORIA INFORMACIONAL E O USO DA MP

4.1 Informação, comunicação e delegação

Políticas públicas geralmente são escolhidas com significativa incerteza acerca dos seus resultados. Isto é ainda mais grave no contexto legislativo, pois os parlamentares precisam decidir sobre uma grande quantidade de políticas de áreas as mais diversas, na maioria dos casos dispendendo de pouca informação e nenhum incentivo para incorrer nos custos de se informar. A literatura teórica sobre decisão em condição de incerteza aponta duas soluções possíveis para este problema: consultar um especialista bem informado ou delegar a tarefa de coleta de informação. Ambas as soluções, no entanto, implicam outros custos, associados à divergência de interesses entre o decisor e o fornecedor ou coletor da informação. Nesta seção, apresentam-se brevemente alguns *insights* da literatura que analisa estas relações e os seus efeitos sobre o resultado da decisão para, em seguida, propor uma aplicação ao processo legislativo brasileiro e, mais especificamente, à política das MPs.

O ponto de partida é o modelo seminal de comunicação estratégica de Crawford e Sobel (1982), tal como aplicado ao contexto legislativo por Gilligan e Krehbiel (1987). Seja um decisor desinformado que precisa escolher uma política p de um espaço unidimensional, cujo resultado y é definido pela regra $y = p + u$, onde u é um choque aleatório uniformemente distribuído no intervalo $[0, 1]$, com média \bar{u} e variância σ_u^2 . A incerteza do decisor sobre u é tal que ele somente conhece a sua distribuição. Preferências são definidas por resultados e elas são tais que as utilidades dos indivíduos afetados pela decisão têm a forma $-(y - y_i)^2$, onde y_i é o resultado ideal do indivíduo i . Dadas estas condições, a utilidade ou perda esperada de i é igual a $-(\mu - y_i)^2 - \sigma_u^2$, onde a parcela $(\mu - y_i)^2$ é o componente *distributivo* da perda, crescente na distância entre o resultado esperado (μ) e o desejado (y_i), e a parcela σ_u^2 , que expressa a dispersão esperada dos resultados, é o componente *informacional* da perda, crescente na incerteza do decisor e comum a todos os indivíduos.

Seja um agente (diga-se, um especialista) que conhece o valor de u com certeza e tem interesse na decisão, e supondo que ele recomende uma política ao decisor, mas

que este não possa verificar as informações que embasam a recomendação. Em razão desta impossibilidade, um especialista enviesado, isto é, com preferência diferente da do decisor, tem incentivo para ser estratégico na sua recomendação, de maneira a induzir uma escolha mais próxima da sua preferência. Sabendo disto, o decisor não considera as informações fornecidas pelo seu valor de face, levando em conta apenas o que ele considera crível, tendo em vista o viés do especialista.

Dois resultados desse modelo são de especial interesse. Em primeiro lugar, a quantidade de informação compartilhada é decrescente no viés do especialista, e este consegue compartilhar toda a sua informação somente se o viés for nulo, e nenhuma se ele for suficientemente grande. Isto significa que, em geral, existe incentivo para a comunicação – o que permite reduzir o componente informacional da perda esperada – e que as decisões são tão mais informadas quanto menor a divergência entre o decisor e o especialista. Em segundo lugar, como (em equilíbrio) o decisor escolhe a política cujo resultado esperado é igual ao seu resultado ideal, ele não incorre em perda distributiva *ex ante*. Isto significa que o especialista, a despeito da sua vantagem informacional, não é capaz de reduzir a sua perda distributiva fazendo uso estratégico da informação, ou seja, à custa do decisor.

Krishna e Morgan (2001) analisam uma extensão desse modelo na qual o decisor tem a opção de consultar mais um especialista, em sequência. Neste caso, os autores concluem que o decisor se beneficia em consultar ambos os especialistas somente se eles tiverem vieses opostos, isto é, se as suas preferências ideais se localizarem em lados opostos da preferência ideal do decisor. Caso contrário, ele leva em conta somente as informações do especialista com menor viés. A intuição no primeiro caso é que cada especialista “disciplina” o outro, pois a informação que um tem incentivo de ocultar o outro tem de revelar. No segundo caso, no qual os vieses são do mesmo lado, o especialista com maior viés é descartado porque a recomendação dele é a que contém menos informação crível.

Alternativamente a consultar um especialista, o decisor pode delegar a um agente (não especialista) as tarefas de coletar informação relevante e, com base nela, fazer uma recomendação. Dur e Swank (2005) identificam os incentivos do agente para coletar quantidade maior ou menor de informação. Supondo que a coleta é uma atividade que requer esforço e cujos resultados correm o risco de ser inconclusivos (mesmo sendo este risco decrescente no esforço), os autores concluem que agentes mais enviesados se esforçarão menos, em razão de a quantidade de informação crível que conseguem compartilhar

ser menor. Entretanto, considerando-se o resultado de Krishna e Morgan (2001) para especialistas com vieses opostos, pode-se conjecturar que o efeito negativo do viés do agente sobre o seu esforço de coleta de informação será menor quando o decisor consultar também um especialista com viés oposto ao daquele agente. Neste caso, além de a recomendação do agente coletor ser mais crível (pelo motivo exposto no parágrafo anterior), ele tem o incentivo adicional de coletar informação que contradiga o especialista.

4.2 Aplicação ao processo legislativo brasileiro

Nesta subseção, os *insights* apresentados anteriormente são aplicados ao processo legislativo brasileiro e algumas hipóteses empíricas são, então, derivadas. Considere inicialmente como atores relevantes o plenário do Congresso¹⁵ e o Executivo. Nos termos dos modelos de comunicação, eles correspondem ao decisor desinformado e ao especialista, respectivamente. A caracterização do Congresso como decisor justifica-se pelo seu controle formal sobre o formato final da política, enquanto a caracterização do Executivo como especialista justifica-se pelo seu controle sobre a burocracia estatal, que é quem detém mais expertise na formulação e execução de políticas públicas. As preferências destes atores obedecem aos pressupostos explicitados na seção anterior. Além de decidir sobre o conteúdo das políticas, o plenário toma outras duas decisões, que são anteriores: quais propostas de políticas devem ser priorizadas e qual processo legislativo elas devem seguir.

A decisão sobre quais políticas devem ser priorizadas corresponde à definição da agenda legislativa. No Brasil, assim como em várias outras democracias, a agenda é dominada pelas iniciativas de lei do Executivo. Das leis federais (ordinárias e complementares) aprovadas desde janeiro de 1989 e até o final de 2012, 71% tiveram origem no Executivo. Mesmo quando excluídas as leis orçamentárias, que constituem a maior parte das iniciativas desse poder, aquela porcentagem é de 51%.¹⁶ A principal explicação existente para a dominância do Executivo aponta como causa a estrutura institucional, no caso, os fortes poderes de agenda do presidente, combinados com os poderes regimentais dos líderes partidários (Figueiredo e Limongi, 1999, caps. 1 e 4).

15. O fundamento teórico para tratar o plenário como ator unitário é o teorema do eleitor mediano. A justificativa para ignorar a separação entre Câmara e Senado é que as distribuições das preferências dos partidos nas duas casas são bastante semelhantes no período pós-1988.

16. Com base em levantamento realizado pelo autor, a partir de dados coletados de Câmara dos Deputados/SILEG [s.d.]. Cumpre notar que houve forte redução na taxa de dominância do Executivo após o ano de 2007.

No entanto, os modelos discutidos na seção anterior apontam para outra explicação: a vantagem informacional do Executivo. Mais especificamente, propõe-se que o Congresso prefere priorizar as iniciativas de políticas daquele poder, em detrimento das suas próprias, porque o Executivo possui mais informações tanto sobre quais questões são mais relevantes e urgentes quanto sobre as consequências de políticas complexas. A dominância do Executivo na produção legislativa pode ser pensada, portanto, como reflexo de uma delegação tácita do poder de iniciativa legal do Congresso, com motivação informacional.¹⁷

O foco deste estudo, contudo, são os condicionantes políticos do tipo de processo legislativo das iniciativas do Executivo, se o ordinário ou o da MP. Embora esta última seja o mais poderoso mecanismo de intervenção na agenda legislativa de que dispõe o presidente brasileiro, ela está sujeita às mesmas regras gerais de deliberação que o PL – tanto num caso como no outro, uma maioria absoluta dos parlamentares pode emendar a proposta do Executivo e preservar as alterações frente a um veto presidencial. Ou seja, o uso da MP não permite ao Executivo enviesar sistematicamente o resultado do processo legislativo em seu favor e contra o interesse de uma maioria parlamentar.

Mas, se não há diferença distributiva entre a MP e o PL, e considerando que o primeiro instrumento propicia um processo legislativo mais célere e com menor custo de negociação, por que o primeiro instrumento é utilizado em apenas metade das iniciativas de lei do Executivo? A resposta, com base nos resultados dos modelos de coleta e comunicação estratégica de informação, está no componente informacional da decisão (σ_u^2). Mais especificamente, apenas o processo legislativo ordinário, por incluir o sistema de comissões permanentes, permite ao plenário obter informações adicionais sobre os efeitos da política e, assim, reduzir ainda mais a sua incerteza e, por conseguinte, a perda informacional.

Neste ponto da argumentação faz-se necessário incluir mais um ator relevante: a comissão parlamentar permanente com jurisdição sobre a política proposta. Pressupõe-se que a comissão, tal como o plenário, é bem menos informada que o Executivo.¹⁸

17. Esta parece ser a razão, por exemplo, de o Congresso norte-americano priorizar proposições de lei apoiadas pelo presidente daquele país, a despeito de este último não ter poderes de agenda (Larocca, 2006, cap. 1). Note-se, porém, que essa explicação informacional não necessariamente compete com a institucional, podendo ser considerada complementar.

18. Deve-se reconhecer que o Congresso e, particularmente, a Câmara dos Deputados têm investido fortemente na construção de um sistema de consultoria próprio altamente qualificado (Santos, 2012). Todavia, ainda assim parece válido o pressuposto de que o Executivo é substancialmente mais bem informado a respeito das políticas que recomenda.

No entanto, e diferente do plenário, ela tem meios para adquirir informação, tendo em vista que esta atividade corresponde ao seu papel (institucional) de examinar e se pronunciar sobre proposições de lei. Nos termos dos modelos discutidos anteriormente, a comissão permanente é o agente coletor de informação do plenário.¹⁹

Para melhor se compreender como aqueles modelos ajudam a explicar a escolha do processo legislativo, assim como a relevância da comissão na explicação, considere-se a representação simplificada da fase legislativa da produção de políticas públicas, que termina com o plenário escolhendo uma política, mostrada a seguir.

- 1) Supondo que o Executivo decide propor uma política ao Congresso, ele escolhe entre usar MP ou PL.²⁰
- 2) O plenário atualiza a sua crença a respeito da relação entre políticas e resultados com base na informação compartilhada pelo Executivo e, então, escolhe entre acionar ou não a comissão. Se não aciona, ele escolhe uma política.
- 3) Se o plenário decide acionar a comissão, e caso o Executivo tenha utilizado MP, então este instrumento é rejeitado na admissão e substituído por um PL. A comissão escolhe o seu nível de esforço na coleta de informação e, uma vez concluída a coleta, propõe uma política ao plenário.
- 4) O plenário, por fim, atualiza a sua crença com base na informação compartilhada pela comissão e, então, escolhe uma política.

Tal como visto anteriormente, as regras de tramitação da MP determinam que ela passe ao largo do sistema de comissões permanentes. Logo, o PL é o único instrumento compatível com a decisão do plenário de consultar a comissão. Se o Executivo usa a MP e o plenário decide acionar a comissão, então este instrumento é rejeitado na admissão,

19. Para análise mais detalhada de como a comissão exerce esse papel informacional, ver Santos e Almeida (2011, caps. 2 e 4).

20. Antes da escolha do instrumento, há a escolha do Executivo de propor ou não a política. Como não é possível observar as políticas que o Executivo escolheu não propor, essa primeira decisão é forçosamente ignorada pelo modelo. As implicações dessa restrição são discutidas a seguir, na apresentação do método de análise.

independentemente do seu mérito (para tanto, o Congresso pode valer-se da cláusula constitucional de relevância e urgência). Neste caso, o Executivo, assim como qualquer parlamentar, e desde que não seja matéria de iniciativa exclusiva daquele, tem a opção de substituir a MP por um PL com o mesmo conteúdo. Por sua vez, se o plenário decide não acionar a comissão (ou é indiferente), tanto o PL como a MP são instrumentos de equilíbrio. No caso do primeiro, o plenário pode simplesmente ignorar o relatório da comissão (que, antecipando esta reação, não se esforça na coleta de informação) ou votar o projeto em plenário previamente, fazendo uso da urgência regimental. Em suma, embora seja do Executivo a escolha de qual instrumento usar, se MP ou PL, em equilíbrio ele escolherá o que for compatível com a sua expectativa quanto à decisão do plenário de acionar ou não a comissão. Significa dizer que, ao fim e ao cabo, o que determina o processo legislativo de equilíbrio é a decisão do plenário de consultar ou não a comissão.

4.3 Hipóteses

Quais são, então, as condições que levam o plenário a escolher acionar ou não a comissão, ou seja, a adotar o processo legislativo ordinário ou o da MP? De acordo com os resultados teóricos da seção anterior, o plenário não aciona a comissão se a incerteza dele, após observar a recomendação do Executivo, é suficientemente baixa. Isto pode ocorrer porque a matéria é de baixa complexidade ou porque a recomendação do Executivo é plenamente informativa, o que ocorre quando o viés deste é pequeno (Crawford e Sobel, 1982). A partir disto, pode-se derivar as hipóteses empíricas, descritas a seguir.

Hipótese 1 (H1): *A probabilidade de o Executivo propor uma política por meio de MP em vez de PL é decrescente na complexidade da matéria.*

Hipótese 2 (H2): *A probabilidade de o Executivo propor uma política por meio de MP em vez de PL é decrescente no seu viés, isto é, na distância entre a sua preferência e a mediana do plenário.*

Supondo-se que a incerteza do plenário seja alta mesmo após este observar a recomendação do Executivo, então neste caso, o plenário pode se beneficiar do acesso a informação adicional, por meio da comissão. Ao escolher se aciona ou não a comissão, o plenário forma uma expectativa sobre o nível de esforço que ela despenderá na coleta de informação. Com base nos resultados de Dur e Swank (2005), pode-se dizer que o esforço da comissão será tão mais intenso quanto menor o custo da informação e maior

a redução esperada da perda informacional (coletiva) propiciada pela sua recomendação. O quanto esta recomendação é capaz de reduzir a incerteza do plenário e, por conseguinte, a perda informacional, depende do alinhamento da comissão com o Executivo. Com base em Krishna e Morgan (2001), quando os vieses destes atores são do mesmo lado (em relação à preferência mediana do plenário) a recomendação da comissão somente reduz a incerteza do plenário se o seu viés é menor que o do Executivo, sendo esta redução tão maior quanto menor o viés daquela. Quando os vieses estão em lados opostos, mesmo as recomendações de comissões mais enviesadas têm credibilidade, em razão do maior incentivo destas comissões para coletar informação que contradiga a do Executivo. Define-se como perfeitamente alinhada com o Executivo uma comissão com viés maior e do mesmo lado; como parcialmente alinhada uma com viés menor e do mesmo lado; e não alinhada uma com viés oposto. Então, o incentivo da comissão para se esforçar na coleta de informação é decrescente no seu alinhamento com o Executivo. Por isto, na medida em que a comissão é alinhada com o Executivo, menor o incentivo do plenário para consultá-la e, portanto, maior a chance de a MP ser admitida, independentemente do viés do Executivo. Este resultado impõe a seguinte qualificação à hipótese H2:

Hipótese 2a (H2a): *A magnitude do efeito negativo do viés do Executivo é decrescente no alinhamento da sua preferência com a mediana da comissão.*

Além dessas três hipóteses derivadas diretamente do modelo informacional, outras podem ser formuladas com base em extensões da sua lógica. Considere-se, primeiramente, a implicação para o uso de MPs da relação positiva que a literatura sugere haver entre a popularidade do presidente e o seu apoio legislativo.²¹ Rivers e Rose (1985, p. 187) oferecem uma interpretação informacional para esta relação: os congressistas consideram a popularidade uma informação sobre a preferência do eleitorado a respeito da agenda de políticas do presidente. Com base nesta interpretação, e supondo-se, em adição aos pressupostos da subseção 4.1, que os parlamentares se importam com os impactos *eleitorais* das políticas e que eles não conhecem com certeza as preferências dos eleitores, então é razoável concluir que, do ponto de vista do parlamentar, ajudar a aprovar as políticas de um presidente popular significa satisfazer uma parcela maior do eleitorado e, por conseguinte, aumentar a sua chance de ser reeleito. Note-se que, mesmo considerando que o presidente pode aumentar o seu apoio popular por outros meios que não políticas

21. Essa é uma hipótese clássica dos estudos presidenciais norte-americanos (Neustadt, 1990, cap. 5). A evidência sobre o caso brasileiro ainda é bastante limitada (Pereira, Power e Rennó, 2005a; Raile, Pereira e Power, 2011).

públicas, a popularidade é uma informação bem menos manipulável e, portanto, mais crível, sobre a qualidade (eleitoral) das políticas governamentais. Por isto, mesmo a recomendação de um Executivo enviesado será informativa para o plenário quando o presidente for suficientemente popular, reduzindo, assim, a demanda dos congressistas por informações adicionais, da comissão. Espera-se, portanto, que também a popularidade atenua o efeito negativo do viés do Executivo:

Hipótese 2b (H2b): *A magnitude do efeito negativo do viés do Executivo é decrescente na popularidade do presidente.*

Em sua forma pura, o modelo informacional não considera partidos parlamentares como relevantes para a explicação de processos e resultados legislativos. Todavia, pode-se argumentar que este pressuposto não é adequado ao caso brasileiro, tendo em vista que nossos governos costumam assumir a forma de coalizões partidárias majoritárias e que existe evidência sugestiva de que tais coalizões são capazes de disciplinar seus membros de maneira a obter resultados legislativos diferentes da preferência mediana do plenário (Figueiredo e Limongi, 1999, cap. 4).²² Mesmo se for o caso de a lógica partidária ocorrer ou até mesmo prevalecer no Congresso brasileiro, ainda assim elementos informacionais podem ser relevantes para explicar o uso da MP, desde que preservada a premissa da incerteza. Posto de forma mais geral, pode-se conjecturar que resultados e processos legislativos que refletem uma lógica partidária são compatíveis com a motivação informacional da redução da incerteza.

Exemplo dessa compatibilidade é a análise de Martin e Vanberg (2004) da duração da tramitação legislativa das proposições de governos multipartidários majoritários em democracias parlamentaristas. Estes autores argumentam que partidos cujas preferências são mais distantes das dos parceiros de coalizão têm mais incentivos para agir oportunisticamente, apresentando políticas mais próximas das suas preferências e em desacordo com o contrato da coalizão. Dada a especialização entre os ministros, os demais membros do gabinete não têm como avaliar satisfatoriamente se a política proposta está ou não de acordo com aquele contrato. Diante disto, os partidos aliados têm interesse em que tais propostas sejam examinadas de forma mais minuciosa no

22. O autor agradece a Lúcio Rennó por chamar a sua atenção para esse ponto.

parlamento (leia-se comissão parlamentar), aumentando assim a duração do seu tempo de tramitação. Aplicando-se este raciocínio ao uso de MPs:

Hipótese 3 (H3): *Se o governo é uma coalizão majoritária, a probabilidade de o Executivo propor uma política por meio de MP em vez de PL é decrescente no viés intracoalizão, isto é, na distância entre a(s) preferência(s) do(s) partido(s) proponente(s) e a da coalizão.*

Por fim, deve-se levar em conta a possibilidade de o tempo de espera pelo relatório da comissão acarretar custo para uma maioria parlamentar, seja ela uma coalizão governista ou não. Neste caso, mesmo quando a comissão tem incentivo para fazer uma recomendação bem informada, a consequente redução da perda informacional pode não ser suficiente para compensar o custo da espera de uma maioria. Isto sugere que:

Hipótese 4 (H4): *A probabilidade de o Executivo propor uma política por meio de MP em vez de PL é crescente na impaciência (ou urgência) de uma maioria parlamentar.*

Em suma, no cerne da questão sobre qual processo legislativo resulta em equilíbrio, se o ordinário ou o da MP, está a incerteza de uma maioria parlamentar a respeito dos impactos da política proposta, a sua expectativa quanto à utilidade de se acionar ou não a comissão para exame da política e o custo da espera por este exame. Na próxima seção, apresentam-se a estratégia de teste empírico destas hipóteses e os resultados encontrados.

5 ANÁLISE EMPÍRICA

5.1 Dados e método

A base de dados utilizada no teste das hipóteses é composta por MPs e PLs editados pelo Executivo no período de maio de 1989 – quando foi instituído o direito de emenda parlamentar na deliberação das MPs – até dezembro de 2012, quando cessou a coleta de dados.²³ Da população correspondente foram excluídas as proposições que tratam das seguintes matérias, pela sua baixa relevância política: gestão pública, jurídico-processual, simbólica, honorífica e revogação/consolidação de leis. Também foram excluídos os PLs que tratam de matéria vedada ao uso de MP e as aberturas de crédito adicional ao

23. Os dados relativos às proposições de lei, seu conteúdo e tramitação legislativa foram compilados dos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados, da Casa Civil da Presidência da República e do Senado Federal.

orçamento. Da subpopulação resultante, selecionou-se aleatoriamente uma amostra de um terço, com estratificação por instrumento legislativo e presidência.²⁴ Após a exclusão de uns poucos casos sem informação, a amostra efetiva passou a ser de 422 proposições, dividida entre 207 MPs (49%) e 215 PLs (51%). A tabela 1 detalha a amostra e a respectiva população.

TABELA 1
População, subpopulação e amostra, por instrumento e presidência

	População após a Resolução nº 1/1989		Subpopulação após exclusões		Amostra efetiva	
	MP	PL	MP	PL	MP	PL
Sarney	83	76	48	36	15	11
Collor	90	176	68	108	21	37
Franco	141	148	67	70	21	23
Cardoso 1	161	197	97	102	32	36
Cardoso 2	207	236	120	113	39	36
Lula 1	240	173	124	89	38	30
Lula 2	178	191	101	109	25	35
Dilma ¹	82	47	56	23	16	7
Total	1.182	1.244	681	650	207	215

Fonte: Câmara dos Deputados/SILEG [s.d.], Casa Civil da Presidência da República [s.d.] e Senado Federal [s.d.].

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Até 2012.

Obs.: PL = projeto de lei ordinária e complementar.

A variável dependente indica o instrumento legislativo usado pelo Executivo na proposição da lei, com valor 1 para MP e 0 para PL. O modelo estatístico utilizado na análise foi o Logit que, assim como o Probit, é mais apropriado para este tipo de variável, binária. O modelo estima os efeitos de um conjunto de variáveis independentes, listadas na próxima seção, sobre a probabilidade de uma política ser proposta por meio de MP em vez de PL. Porém, ele não leva em conta um potencial problema de seleção: a probabilidade de se observar o uso de MP é condicionada pela probabilidade de o Executivo propor a política – sendo que esta última não pode ser estimada em razão de não se observar as políticas que não foram propostas. Sabe-se que este tipo de exclusão da amostra produz viés no coeficiente de qualquer variável independente do modelo explicativo que também influencie o processo de exclusão (Heckman, 1979). Entre as variáveis independentes propostas na seção anterior, o viés do Executivo (H2) é o único para o qual existe forte expectativa teórica de efeito sobre o processo

24. A opção de usar uma amostra, em vez de toda a população, foi motivada por restrições de tempo e recursos para a coleta de dados.

de exclusão, no sentido de quanto maior o viés menor a probabilidade de o Executivo propor a política.²⁵ Se verdadeiros os efeitos negativos do viés do Executivo sobre a probabilidade de a política ser proposta e sobre a probabilidade de uso da MP, então a amostra sub-representa casos de viés elevado que teriam como instrumento o PL. Isto implica a atenuação da estimativa do efeito do viés do Executivo, aumentando assim a chance de erro do tipo II no teste de H2. Portanto, esta hipótese será testada em condições desfavoráveis à sua corroboração.

Das hipóteses listadas na seção anterior, apenas H2a não será submetida a teste, pois não foi possível construir uma medida adequada do alinhamento da comissão com o Executivo.²⁶ A única consequência esperada da omissão desta variável é o aumento da chance de erro do tipo II no teste de H2, em razão de o modelo estimado prever erroneamente (supondo correta a teoria) o uso de PL quando o viés do Executivo é elevado, mas este é alinhado com a comissão. Ou seja, também neste caso a consequência metodológica é tornar mais difícil a corroboração da hipótese H2.

Na próxima subseção, as variáveis independentes do modelo e os seus respectivos efeitos esperados são apresentados. Estas variáveis incluem as relativas às hipóteses deste trabalho (exceto H2a), as sugeridas pela literatura sobre o uso de MPs e alguns controles.

5.2 Variáveis e efeitos esperados²⁷

Partindo do pressuposto de que políticas públicas mais complexas exigem normatizações mais longas e detalhadas, utilizou-se o *número de artigos* da proposição como *proxy* para o grau de complexidade da política proposta. Pela hipótese H1, espera-se observar uma associação negativa entre o número de artigos e a probabilidade de o instrumento de proposição ser a MP.

25. Supondo um espaço unidimensional de políticas e que a política escolhida seja igual à preferência mediana do plenário, quanto maior a distância entre as preferências ideais do Executivo e do legislador mediano menor o conjunto de políticas de *status quo* para os quais o primeiro decide propor uma alteração (Denzau e Mackay, 1983).

26. São duas as principais dificuldades com a operacionalização do alinhamento Executivo-comissão. A primeira é que, como as MPs não passam pelo sistema de comissões permanentes, é necessário definir para quais comissões a proposição teria sido encaminhada caso o instrumento utilizado fosse o PL. A outra é identificar a preferência mediana de cada uma das comissões permanentes desde 1989, considerando-se que ela pode variar ao longo de uma mesma legislatura, em razão de mudanças na composição da comissão.

27. Informações mais detalhadas sobre a mensuração das variáveis encontram-se no apêndice A.

Para medir o *viés do Executivo* foram identificados os partidos signatários de cada proposição da amostra e o partido mediano na Câmara dos Deputados, aos quais foram atribuídas as estimativas de localização dos partidos parlamentares no eixo esquerda-direita, produzidas por Power e Zucco (2009, 2011). O viés do Executivo foi, então, computado para cada proposição de acordo com o seguinte algoritmo:

- se todos os partidos signatários estão localizados de um mesmo lado do mediano, isto é, se todos têm vieses na mesma direção, então o viés do Executivo é a distância entre o mediano e o signatário mais próximo deste;
- caso contrário, isto é, quando pelo menos um partido signatário for o próprio mediano ou pelo menos dois deles estiverem localizados em lados opostos do mediano, então o viés do Executivo será nulo.

Essas regras são baseadas em Krishna e Morgan (2001). No primeiro caso, no resultado teórico de que o decisor leva em conta apenas a recomendação do especialista menos enviesado, por ser a mais crível. No caso de signatários em lados opostos, numa extensão lógica dos resultados daqueles autores, qual seja, que se especialistas com vieses opostos são favoráveis à proposição, então a recomendação deve ser plenamente informativa para o decisor. Pela hipótese H2, o viés do Executivo deve ter associação negativa com a probabilidade de uso de MP.

A *popularidade* do presidente consiste na fração dos eleitores que consideram o governo do presidente ótimo ou bom menos a fração dos que o consideram ruim ou péssimo, e foi computada para cada mês do período coberto pela amostra a partir das estimativas produzidas pelos institutos de pesquisa que regularmente pesquisam o apoio popular do presidente. Seguindo o exemplo de Pereira, Power e Rennó (2005b, 2008), a popularidade é incluída no modelo com defasagem de um mês. Para se testar o efeito moderador sobre o viés do Executivo (hipótese H2b), incluiu-se um termo multiplicativo composto por estas duas variáveis.

O *viés intracoalizão* foi operacionalizado de forma similar ao viés do Executivo, mas utilizando-se a preferência média da coalizão governista no lugar da preferência do partido mediano na Câmara dos Deputados. Ou seja, pressupõe-se a operação da mesma lógica informacional, com o viés definido em relação à preferência da coalizão governista.

Pela hipótese H3, espera-se uma associação negativa do viés intracoalhão com a probabilidade de uso de MP, mas somente quando o governo é uma coalizão majoritária. Para indicar governos de coalizão majoritários, utilizaram-se duas medidas alternativas: uma que indica os governos cujas coalizões se organizaram na forma de *cartel legislativo* (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003) e outra, mais simples, que indica os governos cujas coalizões detinham mais de 50% das cadeiras da Câmara dos Deputados e do Senado.

O *tempo restante* (em dias) até o final da legislatura é utilizado como *proxy* para a impaciência do plenário. Esta operacionalização baseia-se no pressuposto de que os parlamentares preferem aprovar as políticas do seu interesse antes do final da legislatura, para aumentar a sua chance de reeleição. Quanto mais próximo daquele final, menor o tempo disponível para que a comissão produza informação relevante e, logo, menor o incentivo para que o plenário recorra a ela. Esta relação, no entanto, não deve ser linear – o efeito da impaciência deve ser tão mais forte quanto mais próximo o fim da legislatura. Por este motivo, o número de dias restantes foi convertido para a escala logarítmica. Pela hipótese H4, espera-se uma associação negativa entre esta variável e a probabilidade de uso de MP.

Entre as explicações alternativas às propostas neste trabalho, a versão partidária da tese da delegação postula que o uso frequente de MPs requer que o presidente obtenha o apoio de uma coalizão de partidos majoritária. Além disto, propõe que este instrumento é utilizado em benefício dos interesses coletivos da coalizão, mais especificamente quando a política proposta é controversa ou depende de acordos de barganha entre os partidos da coalizão (Figueiredo e Limongi, 2003). Inspirado no exemplo de Huber (1996), aqui utilizam-se o *número de emendas* apresentadas à proposição como *proxy* para o grau de controvérsia da política e, para identificar as políticas mais sujeitas a problemas de barganha, as variáveis *multiministerial* e *distributiva*, que indicam, respectivamente, políticas propostas por mais de um ministro (isto é, com mais de uma dimensão relevante de *policy*) e que concedem benefícios de forma concentrada com custos difusos.²⁸ Pela versão partidária, esperam-se efeitos positivos destas variáveis, mas somente quando a coalizão de governo é majoritária. Amorim Neto, Cox e

28. É importante deixar claras as diferenças entre essas medidas e as originalmente propostas em Huber (1996). Como *proxy* para a controvérsia, este autor utilizou um índice composto pelo número de emendas e de práticas dilatórias da oposição (p. 76); para políticas multidimensionais, ele usou o número de comissões permanentes que examinaram a proposição; e considerou políticas distributivas as que passaram pela comissão de finanças (p. 92-93). A replicação exata dessas medidas não foi possível pela dificuldade em se obter informação sobre os autores das emendas para muitos casos da amostra e pelo fato de as MPs não passarem por comissões permanentes.

McCubbins (2003, p. 568), no entanto, propõem o efeito oposto: o uso de MPs deve ser menor quando a coalizão governista é mais articulada, na forma de cartel legislativo.

Existe, porém, um potencial problema com o uso do número de emendas apresentadas como medida do grau de controvérsia da política proposta: como a apresentação ocorre após a submissão da política ao Congresso, é possível que aquele número seja afetado pelo tipo de instrumento de lei utilizado pelo Executivo. Esta suspeita tem fundamento empírico no fato de a fração de MPs aprovadas com alterações parlamentares ter aumentado substancialmente após a aprovação da EC nº 32, possivelmente como consequência do fim da prática de reedições, já que esta permitia ao governo maior controle sobre o conteúdo das medidas (Figueiredo, 2008). Este problema será avaliado empiricamente a seguir, na discussão dos resultados da análise multivariada.

Para testar se o uso de MPs está positivamente associado à concessão estratégica de ministérios e de recursos orçamentários aos partidos, são incluídas no modelo duas medidas bastante usadas pela literatura: a taxa de execução das emendas individuais ao orçamento (*pork*²⁹) e a *coalescência* ou proporcionalidade entre a fração de ministérios e a fração de cadeiras dos partidos da coalizão cujo apoio era necessário para o sucesso legislativo do presidente. Pode-se presumir que valores maiores destas medidas refletem maior satisfação dos partidos e, por extensão, maior taxa de fidelidade ao governo entre os seus membros.

O potencial efeito da E C nº 32 é avaliado por meio de um indicador das proposições editadas após a sua aprovação, em interação com uma variável de tendência temporal – no caso, o *tempo decorrido* (em anos) desde a promulgação da atual Constituição. O objetivo desta interação é avaliar a possibilidade de o efeito da emenda ter se atenuado ao longo do tempo ou não ter se manifestado imediatamente.

Por fim, o modelo inclui uma série de variáveis indicadoras de controle para os seguintes fatores: o tema da proposição, se econômico, social ou administrativo (a categoria de referência), sendo que para o primeiro distingue-se entre as iniciativas que são respostas a crises econômicas e as que não o são; o período considerado *lua de mel* entre o presidente e o Congresso, que compreende os cem primeiros dias

29. Da expressão norte-americana *pork barrel*, utilizada para caracterizar projetos ou gastos governamentais cujo único objetivo é beneficiar a clientela eleitoral de parlamentares individuais.

do mandato do primeiro, quando o segundo é supostamente mais cooperativo; o período *pré-eleição* para o Congresso, para capturar um possível efeito do ciclo eleitoral sobre as atividades parlamentares; e períodos de *crise política*, aqui definidos como os escândalos “PC Farias” e “mensalão”, quando o presidente da República foi investigado pelo Congresso.

A tabela 2 apresenta estatísticas descritivas das variáveis independentes. Em razão da forte inclinação à direita das distribuições do número de artigos e do número de emendas, as análises foram realizadas utilizando-se os logaritmos destas variáveis.

TABELA 2
Estatísticas descritivas das variáveis independentes

Variável	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Número de artigos	13,70	22,70	1	217
Viés do Executivo	0,76	0,69	0	1,99
Popularidade ($t-1$)	0,10	0,32	-0,63	0,79
Tempo restante (em dias)	660	429	1	1.453
Cartel legislativo ¹	0,40	0,49	0	1
Viés intracoaligação	0,51	0,42	0	1,40
Número de emendas	24,1	62,20	0	590
Multiministerial ¹	0,45	0,50	0	1
Distributiva ¹	0,11	0,32	0	1
Coalescência	0,57	0,16	0,22	0,82
<i>Pork</i>	0,65	0,14	0,36	0,83
EC nº 32 ¹	0,45	0,50	0	1
Tema social ¹	0,22	0,14	0	1
Tema econômico (não crise) ¹	0,45	0,50	0	1
Tema econômico (crise) ¹	0,10	0,30	0	1
Lua de mel ¹	0,06	0,24	0	1
Pré-eleição ¹	0,10	0,30	0	1
Crise política ¹	0,05	0,21	0	1

Fonte: Apêndice A.

Nota: ¹ Binárias.

Obs.: N = 276 para *pork* e N = 422 para todas as demais.

O quadro 1 resume as expectativas teóricas de cada tese com relação a cada variável explicativa do modelo. Nos casos em que uma tese não prevê explicitamente um efeito que, no entanto, pode ser considerado compatível com ela, constam o efeito nulo e

o sinal do efeito compatível, separados por uma barra transversal. Por exemplo, tal como argumentado anteriormente, a despeito de a versão informacional da tese da delegação não prever diretamente um efeito do viés intracoaligação, o efeito (negativo) previsto com base na lógica partidária é compatível com aquela versão (“0/–”). O mesmo ocorre com o efeito (negativo) do tempo restante, previsto pela lógica informacional, mas que é compatível com as demais explicações, supondo-se que a taxa de desconto temporal de uma coalizão majoritária ou do presidente aumenta com o decorrer do mandato. Os efeitos (positivos) que a lógica partidária atribui às políticas mais suscetíveis a problemas de barganha (multiministerial e distributiva) são, por sua vez, compatíveis com a lógica distributiva (Huber, 1996, cap. 4).

QUADRO 1
Efeitos esperados das variáveis explicativas

Variável	Tese da delegação			Tese da ação unilateral
	Informacional	Partidária	Distributiva	
Número de artigos	–	0	0	0
Viés do Executivo	–	0	0	+
Viés x popularidade	+	0	0	–
Popularidade ($t-1$)	0/+	0	0	–
Tempo restante	–	0/–	0/–	0/–
Cartel legislativo	0	+	0	–
Viés intracoaligação Cartel = 0	0	0	0	0
Viés intracoaligação Cartel = 1	0/–	–	0	0
Número de emendas Cartel = 0	0	0	0	+
Número de emendas Cartel = 1	0	+	0	+
Multiministerial Cartel = 0	0	0	0/+	0
Multiministerial Cartel = 1	0	+	0/+	0
Distributiva Cartel = 0	0	0	0/+	0
Distributiva Cartel = 1	0	+	0/+	0
Coalescência	0	0/+	+	–
<i>Pork</i>	0	0	+	–

Elaboração do autor.

Embora nenhuma das variáveis explicativas tenha sido motivada pela tese da ação unilateral, algumas têm relação direta com ela e, por isto, servem para avaliá-la. Como a tese defende que o uso da MP é decrescente no apoio legislativo do presidente, a probabilidade de se observar este instrumento deve ser crescente no viés do Executivo e no grau de controvérsia da política (número de emendas); decrescente na popularidade

do presidente, na coalescência da coalizão e na execução das emendas dos parlamentares (*pork*); e menor quando o governo é um cartel legislativo. No entanto, por esta tese, nenhuma associação é esperada entre a probabilidade de uso da MP e a complexidade da política (número de artigos), o viés intracoalizão ou o tipo da política, se multiministerial ou distributivo.

5.3 Resultados

A tabela 3 apresenta as estimativas de quatro modelos Logit do uso de MP *versus* PL, com controles para as presidências. Os modelos estão em ordem crescente de relevância. O primeiro foi estimado com base na subamostra relativa aos anos de 1996 até 2012, em razão de não haver dados disponíveis de *pork* para os anos anteriores. Por causa da amostra bem menor, este modelo omite as variáveis que, de acordo com a versão partidária pura, capturam o elo causal entre um governo majoritário bem articulado e o (maior) uso de MPs. Em razão de não haver relação sistemática entre a probabilidade de uso de MP e *pork*, esta variável foi omitida dos demais modelos, que por isto podem fazer uso da amostra completa.

TABELA 3
Modelos *logit* do uso de MP *versus* PL

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Número de artigos (<i>ln</i>)	-0,188 [1,64]	-0,523 [4,04]***	-0,228 [2,25]**	-0,219 [2,20]**
Viés do Executivo	-0,808 [2,11]**	-0,200 [0,49]	-0,320 [0,85]	-0,750 [2,74]***
Popularidade (<i>t</i> - 1)	0,111 [0,06]	-0,140 [0,10]	-0,065 [0,05]	-1,206 [1,84]*
Viés do Executivo x popularidade	1,971 [1,97]**	1,877 [2,17]**	1,410 [1,84]*	2,090 [2,69]***
Tempo restante (em dias, <i>ln</i>)	-0,445 [1,75]*	-0,745 [3,90]***	-0,642 [3,87]***	-0,585 [4,62]***
Cartel legislativo	-0,132 [0,19]	0,350 [0,29]	0,549 [0,59]	1,215 [2,05]**
Viés intracoalizão	-	0,611 [0,85]	0,229 [0,36]	0,486 [1,02]
Viés intracoalizão x cartel	-	-1,719 [1,89]*	-1,343 [1,69]*	-1,704 [2,56]**

(Continua)

(Continuação)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Número de emendas (ln)	–	0,271 [1,48]	–	–
Emendas x cartel	–	–0,029 [0,12]	–	–
Emendas x EC nº 32	–	0,784 [3,09]***	–	–
Emendas x cartel x EC nº 32	–	0,454 [1,09]	–	–
Multiministerial	–	0,029 [0,07]	0,175 [0,50]	–
Multiministerial x cartel	–	0,140 [0,22]	–0,021 [0,04]	–
Distributiva	–	0,146 [0,27]	–0,121 [0,24]	–
Distributiva x cartel	–	–0,036 [0,04]	0,061 [0,08]	–
Coalescência	4,498 [1,16]	3,395 [1,02]	2,790 [0,93]	–
Pork	–1,423 [0,85]	–	–	–
EC nº 32	–0,203 [0,28]	–0,787 [0,94]	–0,265 [0,37]	–0,091 [0,14]
Tempo decorrido (em anos) ¹	0,246 [0,58]	–0,007 [0,03]	–0,037 [0,15]	0,051 [0,69]
EC nº 32 x tempo decorrido	–0,718 [1,82]*	–0,741 [1,96]*	–0,692 [2,01]**	–0,670 [2,57]**
Tema social	0,852 [2,19]**	1,005 [2,39]**	1,209 [3,22]***	1,265 [3,45]***
Tema econômico (não crise)	1,472 [4,02]***	1,677 [4,32]***	1,974 [5,60]***	1,954 [5,79]***
Tema econômico (crise)	–	4,022 [5,51]***	4,357 [6,45]***	4,317 [7,03]***
Lua de mel	0,196 [0,26]	0,375 [0,55]	0,670 [1,07]	–
Pré-eleição	0,803 [1,35]	0,774 [1,63]	0,996 [2,23]**	0,832 [1,95]*
Crise política	–0,382 [0,47]	0,437 [0,52]	0,047 [0,07]	–
Sarney	–	–0,554 [0,20]	–0,564 [0,22]	–
Collor	–	–1,209 [0,54]	–1,026 [0,50]	–
Itamar	–	–0,762 [0,51]	–0,407 [0,31]	–

(Continua)

(Continuação)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Cardoso 2	0,031 [0,02]	0,701 [0,60]	0,681 [0,61]	–
Lula 1	1,805 [0,65]	0,835 [0,43]	3,362 [1,96]*	3,042 [3,35]***
Lula 2	2,200 [0,52]	2,482 [0,72]	5,476 [1,87]*	4,945 [2,78]***
Dilma	5,229 [0,86]	6,717 [1,44]	9,666 [2,39]**	8,747 [3,35]***
Constante	1,095	1,626	0,650	2,127
Número de casos	276	422	422	422
Medida Akaike corrigida	–	448,6	499,4	482,2
R^2 de McKelvey-Zavoina	0,264	0,596	0,454	0,424
R^2 de contagem ajustado	0,366	0,575	0,517	0,493

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Centrado em 11/9/2001; * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$ e *** $p < 0,01$, em teste bicaudal.

Obs.: Variável dependente: 1 se MP e 0 se PL. Estimativas *Logit*, com o valor absoluto da estatística *Z* entre colchetes. Categorias de referência: tema administrativo e presidência Cardoso 1.

Antes de se avaliar a hipótese do efeito do número de emendas sobre a probabilidade de uso da MP, avaliou-se se este número está associado à reedição continuada deste instrumento. Na avaliação, feita com base apenas na amostra de MPs, estimou-se um modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) do logaritmo do número de emendas como função do viés do Executivo, do logaritmo do número de artigos, do tema e do período no qual a medida foi editada – se antes de a reedição ter se tornado prática frequente, enquanto ela foi frequente ou após a sua proibição pela reforma de 2001 (EC nº 32). Os resultados (não reportados) mostraram que o número de emendas parlamentares aumentou de forma substancial e significativa após a reforma, mas que não há diferença significativa entre os dois períodos anteriores a ela.³⁰ Isto denota que o aumento observado no número de emendas às MPs após a reforma não pode ser atribuído ao fim da reedição continuada – para tanto, seria necessário que aquele número fosse menor quando a reedição foi frequente, em relação ao período anterior, quando ela ocorreu apenas ocasionalmente. Embora não se conheça a explicação para aquele aumento, ele depõe contra a validade do número de emendas como *proxy* do grau de controvérsia da medida após a reforma de 2001, pois é indicativo de que a atividade de emenda é condicionada pelo tipo de instrumento de lei.

30. Foram consideradas duas alternativas para o início da prática da reedição continuada: janeiro de 1994 e janeiro de 1995. As conclusões do modelo são robustas a essas alternativas.

Tendo em mente essa conclusão, o segundo modelo, que testa simultaneamente todas as hipóteses exceto a do *pork*, estima o efeito do número de emendas em interação com a reforma (EC nº 32). Assim, é possível avaliar aquele efeito antes da mudança de padrão de apresentação de emendas às MPs. Também neste modelo os resultados mostram que o número de emendas apresenta associação (positiva) significativa com o uso relativo de MPs somente após a reforma, associação esta que é independente do *status* da coalizão. Se o pressuposto que informa a inclusão daquela variável explicativa no modelo, qual seja, que a expectativa quanto ao número de emendas (ou o grau de controvérsia) afeta a probabilidade de uso da MP, é válido para o período anterior à reforma, então se deve concluir que não há evidência de que esta probabilidade seja função daquele número.

O terceiro modelo simplesmente replica o segundo excluindo o número de emendas, e o quarto e último modelo omite as variáveis do terceiro cujas estimativas estão longe de alcançar o critério mínimo de significância estatística, inclusive vários dos controles para presidência. O resultado do teste de razão de verossimilhança entre estes dois modelos mostra que eles são indistintos do ponto de vista estatístico (valor-p = 0,76) e a medida Akaike corrigida revela que o último modelo, mais parcimonioso, se ajusta melhor aos dados.³¹

A evidência se mostra favorável à tese de que a política das MPs reflete uma delegação com bases informacionais. As principais hipóteses derivadas da teoria informacional encontram apoio nos resultados do quarto modelo e, em alguma medida, nos dos demais. Pode-se concluir com 95% de confiança que a probabilidade de uso de MP é negativamente correlacionada com: *i*) o número de artigos da proposição, que é *proxy* do grau de complexidade da matéria (H1); *ii*) o viés do Executivo (H2), sendo esta correlação atenuada pela popularidade do presidente (H2b); e *iii*) o tempo restante até o final da legislatura, que é *proxy* da impaciência do plenário (H4). A tabela 4 e o gráfico 3 apresentam as estimativas destas correlações, na forma de efeitos marginais médios, isto é, da mudança média esperada na probabilidade de uso de MP associada ao aumento de uma unidade na respectiva variável independente. Com 95% de confiança, pode-se afirmar que:

31. A medida Akaike corrigida é igual à original mais o termo $2k(k+1)/(n-k-1)$, onde k é o número de parâmetros do modelo e n é o tamanho da amostra. Esta correção penaliza a inclusão de variáveis adicionais, que sobrecarreguem o modelo. Quanto menor a medida melhor o ajuste do modelo.

- a um aumento de 170% no número de artigos está associada uma redução média de $-0,038$ na probabilidade estimada de uso da MP (tabela 4);³²
- desde que a popularidade presidencial não seja superior a 0,10, a cada aumento de uma unidade no viés do Executivo está associada uma redução (média) naquela probabilidade de $-0,10$ a $-0,30$, sendo tão mais intensa quanto menor a popularidade³³ (gráfico 3); e
- a um aumento de 170% no número de dias restantes até o fim da legislatura está associada uma redução média de $-0,103$ na probabilidade (tabela 4).

TABELA 4
Efeitos marginais médios de variáveis selecionadas

Variável	Efeito estimado	Intervalo de confiança de 95%
Número de artigos (ln)	$-0,038$	$[-0,073; -0,005]$
Tempo restante (ln)	$-0,103$	$[-0,143; -0,063]$
Viés intracoaligação (com cartel)	$-0,210$	$[-0,379; -0,040]$
EC nº 32 (circa junho de 2006)	$-0,420$	$[-0,668; -0,172]$
Tema social	$0,218$	$[0,099; 0,337]$
Tema econômico (não crise)	$0,355$	$[0,253; 0,457]$
Tema econômico (crise)	$0,684$	$[0,579; 0,789]$
Pré-eleição	$0,143$	$[0,007; 0,280]$
Lula 1	$0,351$	$[0,243; 0,458]$
Lula 2	$0,507$	$[0,390; 0,623]$
Dilma	$0,657$	$[0,604; 0,710]$

Elaboração do autor.

Obs.: Efeitos calculados a partir das estimativas do modelo 4 (tabela 3). Valores expressam mudanças na probabilidade estimada de uso da MP.

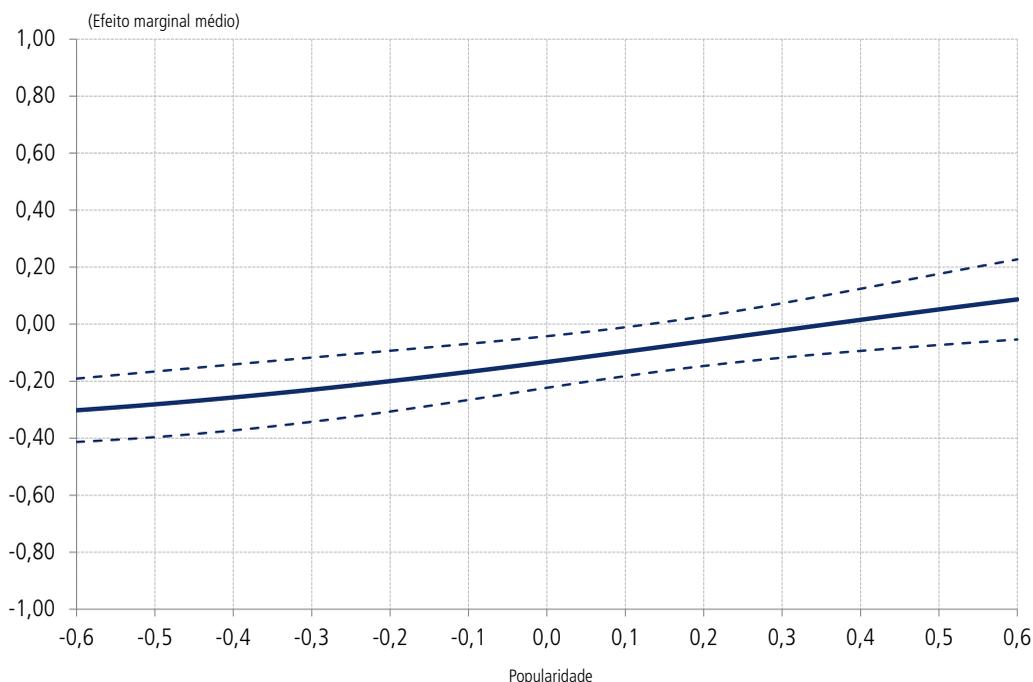
Considerando-se que a frequência relativa de MPs na amostra é de 0,49, pode-se concluir que o viés do Executivo, o tempo restante e, em menor medida, o número de artigos produzem impactos substantivamente relevantes sobre a probabilidade de uso de MP.³⁴

32. Para se interpretar substantivamente o efeito de X a partir do coeficiente (b) do seu logaritmo ($\ln X$), deve-se ter em mente que um aumento de $p\%$ em X tem efeito igual a $b \times \ln [(100 + p)/100]$. Para $p = 170$, $\ln [(100 + p)/100] \approx 1$. Da mesma forma, o efeito do aumento de 1% em X é aproximadamente $b \times 0,1$.

33. A popularidade apresenta correlação positiva e significativa (ao nível de 5%) com a probabilidade de uso da MP somente quando o viés do Executivo é igual ou maior que 1,5; caso contrário, não há correlação significativa.

34. No caso do viés do Executivo, o efeito muito provavelmente está subestimado, conforme discutido na subseção 5.1.

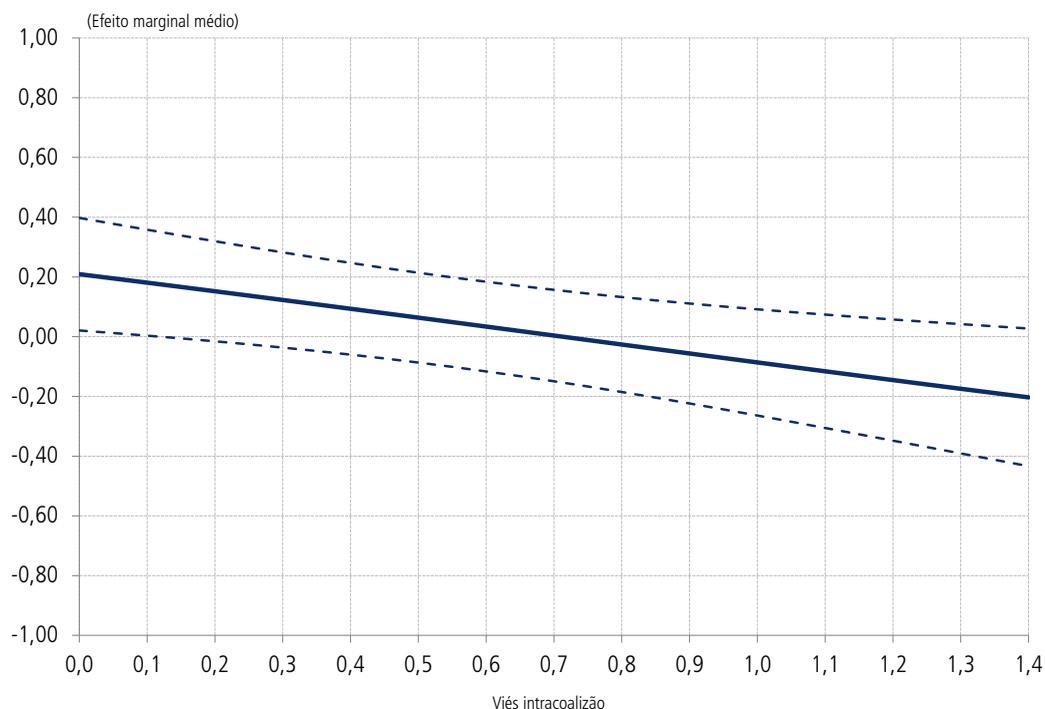
GRÁFICO 3

Efeito do viés do Executivo, como função da popularidade

A versão partidária da tese da delegação também encontra apoio na evidência, mas como lógica complementar (em vez de alternativa) à informacional, nos termos da hipótese H3. Com 95% de confiança, pode-se afirmar que a cada aumento de uma unidade no viés intracoaligação está associada uma redução média de $-0,21$ na probabilidade estimada de uso da MP (tabela 4), mas somente se a coalizão governista é um cartel legislativo. Pode-se igualmente afirmar que cartéis legislativos estão associados a uma maior probabilidade de uso da MP (cerca de $+0,20$), mas somente quando o viés intracoaligação é muito baixo – no caso, menor ou igual a $0,15$, como pode ser observado no gráfico 4. Esta associação positiva com cartéis legislativos contradiz Amorim Neto, Cox e McCubbins, mas é consistente com o que propõem Figueiredo e Limongi, com a ressalva de que a evidência sugere que o cartel usa relativamente mais MPs somente se os partidos membros são suficientemente homogêneos.

GRÁFICO 4

Efeito do cartel legislativo, como função do viés intracoalizão



Elaboração do autor.

Obs.: Com base no modelo 4 (tabela 3). As linhas pontilhadas representam o intervalo de confiança de 95%.

Não foi encontrada evidência em favor da operação de uma lógica partidária pura: as hipóteses que a MP serve para proteger a base governista de debates sobre medidas polêmicas e para preservar os acordos de barganha da coalizão governista não encontram apoio na evidência, pelo menos quando operacionalizadas utilizando-se como *proxies* o número de emendas parlamentares apresentadas e os indicadores de proposições multiministeriais e distributivas. O mesmo ocorre com a versão distributiva da tese da delegação, seja na sua forma pura ou na conciliada com a lógica partidária: nem a taxa de execução das emendas individuais (*pork*) nem a coalescência do ministério apresentam efeito sistemático sobre a probabilidade de uso de MPs. Por fim, os resultados permitem rejeitar com bastante confiança a tese da ação unilateral, tanto pela falta de evidência em seu favor como pela existência de evidência contrária a ela – no caso, o efeito negativo do viés do Executivo, a sua atenuação pela popularidade do presidente e o efeito positivo do cartel legislativo.

Confirmando o resultado de estudo anterior (Ipea, 2011), a frequência relativa de uso de MPs não orçamentárias diminuiu significativamente após a reforma de setembro de 2001. Porém, esta redução ocorreu com um atraso, conforme mostram os resultados relativos ao coeficiente parcial da variável EC nº 32 e ao da sua interação com o tempo decorrido. De fato, o coeficiente total daquela variável é negativo e significativo (ao nível de 5%) somente depois de decorridos três anos da reforma. Tomando-se como referência junho de 2006 (o ponto médio do período após a reforma), pode-se afirmar com 95% de confiança que a probabilidade de uso da MP diminuiu em $-0,42$, em média (tabela 4).³⁵

Com relação às demais variáveis de controle, encontrou-se que proposições sobre tema econômico ou social têm probabilidade de serem apresentadas por meio de MP significativamente maior que as sobre tema administrativo (a categoria de referência), e o primeiro tipo tem probabilidade maior que o segundo e que o uso de MP em matéria econômica diretamente relacionada a uma crise é relativamente mais frequente que para matéria não relacionada (todas as diferenças são significativas ao nível de 5%, pelo menos). O indicador dos meses pré-eleição apresentou associação significativa e com o sinal (positivo) esperado. Por sua vez, os indicadores do chamado período de lua de mel e de crise política não apresentam coeficientes estimados significativamente diferentes de zero. Por fim, mesmo controlando-se por todas as demais variáveis do modelo, observam-se diferenças significativas no uso relativo de MPs entre presidências. Embora as presidências de Sarney a Cardoso 2 não difiram significativamente entre si neste uso, ele aumentou de forma significativa nas posteriores, em relação à imediatamente anterior.

O quarto modelo (tabela 3) é o que melhor se ajusta aos dados. A despeito disto, a sua “capacidade explicativa” é apenas moderada: as duas medidas de ajuste reportadas, o R^2 de McKelvey-Zavoina e o de contagem (ajustado), atingiram os valores de 0,42 e 0,49, respectivamente.³⁶ Omitindo-se os controles e considerando-se apenas as variáveis relativas às hipóteses listadas na subseção 5.1, aqueles valores são bem menores: 0,15 e 0,21, respectivamente. Isto poderia ser motivo de frustração se a análise tivesse o objetivo de prever quando uma proposta de lei do Executivo será submetida por meio ou de MP ou de PL. De fato, tal exercício seria praticamente inútil, tamanha a parcela da variância

35. A tendência linear foi flexibilizada utilizando-se as funções quadrática e cúbica do tempo decorrido. No entanto, estas especificações não se revelaram estatisticamente significativas.

36. As medidas de ajuste foram obtidas por meio do pacote *Spost* para *Stata* (Long e Freese, 2005).

não explicada. Todavia, como o principal objetivo deste trabalho é avaliar explicações alternativas, mais importante que o baixo ajuste do modelo é a constatação de que ele é capaz de capturar padrões gerais, não contextuais, do comportamento do fenômeno, padrões estes que podem ser interpretados à luz de uma teoria bem definida e não trivial. Enfim, a despeito da sua baixa capacidade preditiva, o modelo proposto é relevante na medida em que lança luz sobre importantes questões substantivas acerca do uso relativo de MPs, para as quais os modelos alternativos não oferecem respostas satisfatórias.

5.4 Robustez

A robustez dos resultados de todos os modelos foi avaliada usando-se medidas alternativas do *status* da coalizão e da coalescência. No primeiro caso, como alternativa à variável cartel legislativo, utilizou-se um indicador da ocorrência de governo majoritário. As medidas alternativas de coalescência são as apresentadas em Amorim Neto (2007) e em Figueiredo (2007). Seguindo o exemplo de Pereira, Power e Rennó (2005b, 2008), também foi testada a interação entre a coalescência e o tamanho nominal da coalizão, esta última medida em fração de cadeiras da Câmara dos Deputados.

Em geral, o uso dessas medidas alternativas não altera os resultados apresentados na tabela 3, seja do ponto de vista estatístico seja do substantivo. A única exceção digna de nota é que, no modelo 4, a estimativa do coeficiente do viés intracoalizão resultou positiva e significativa quando o governo é minoritário, e nula quando ele é majoritário. Este resultado, no entanto, não tem coerência teórica e pode ser atribuído a uma conjunção particular de circunstâncias, qual seja, o fato de o governo minoritário de Collor ter incluído partidos com preferências muito mais similares (baixo viés intracoalizão) e ter recorrido a MPs com frequência bem menor que os demais governos minoritários. Por estas razões, é bastante provável que este resultado seja um artefato ou erro estatístico (de fato, quando se controla pela presidência Collor, ele deixa de ser significativo). A interação entre a coalescência e o tamanho nominal da coalizão não alcançou significância estatística em nenhum dos modelos estimados.

6 RESUMO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, procurou-se dar maior solidez teórica à tese de que o uso de MPs reflete uma delegação de poder de agenda do Congresso para o Executivo, o que foi feito lançando-se

mão da literatura sobre produção e comunicação estratégica de informação. Com base nesta literatura, argumentou-se que o uso da MP na produção de políticas públicas segue uma lógica informacional, isto é, que ele é condicionado pelo interesse dos congressistas em tomar decisões mais informadas e por fatores políticos que incentivam ou inibem a busca por informação. As implicações empíricas do argumento encontram razoável apoio na evidência: o presidente tende a editar – e o Congresso a aceitar – uma política por meio de MP, em vez de PL, quando a matéria é menos complexa; o Executivo é capaz de “persuadir” uma maioria parlamentar da qualidade da política proposta, o que ocorre quando ele tem preferência próxima da maioria ou desfruta de apoio popular; ou ainda uma maioria parlamentar tem urgência na votação da política. A evidência sugere que o modelo informacional é mais adequado para explicar o uso de MPs (*vis-à-vis* PLs) que os demais modelos disponíveis na literatura, embora ele dê conta de parte pequena da variância observada daquele uso.

Duas considerações emergem da conclusão de que a política das MPs reflete uma delegação com lógica informacional. A primeira diz respeito ao debate institucional. A evidência não apoia as interpretações de que a MP é um instrumento antidemocrático e que o seu uso intenso implica prejuízo aos direitos decisórios dos parlamentares na produção de políticas públicas. Pouco mais de um quarto das medidas editadas (28%) tratou de questões rotineiras da administração pública federal. Quanto às demais, de potencial relevância político-partidária, o recurso à MP esteve sistematicamente condicionado ao interesse de uma maioria parlamentar, especialmente o de ter acesso à maior quantidade possível de informação para embasar a decisão legislativa.

Isto não significa, no entanto, que o uso intenso desse instrumento esteja livre de problemas. É necessário avaliar, por exemplo, os potenciais efeitos indesejáveis da exclusão sistemática das comissões permanentes do processo deliberativo. Uma possibilidade é que esta exclusão tenha implicações negativas para a institucionalização das comissões como espaço de especialização e de influência parlamentar. Outra possibilidade é que políticas públicas que não são submetidas ao escrutínio e ao debate no interior das comissões permanentes sejam politicamente instáveis, no sentido de estarem mais sujeitas a alteração em razão de mudanças na composição partidária do Executivo ou do Congresso.

A segunda consideração diz respeito à lógica (ou lógicas) que rege o comportamento dos congressistas brasileiros e, de forma mais geral, o funcionamento do Congresso.

Os achados deste estudo vêm somar aos de vários outros, que mostram fortes inconsistências entre a evidência sistemática sobre como opera o Congresso e a percepção, ainda comum, de que os processos e os resultados legislativos refletem, em grande medida, um padrão de comportamento parlamentar majoritariamente voltado para o ganho pessoal e para a aprovação de políticas particularistas ou paroquiais. Ao contrário, a evidência oferecida neste estudo é mais consistente com um padrão de comportamento legislativo ideologicamente estruturado e preocupado com as consequências coletivas das políticas públicas. No entanto, diferente das abordagens mais em voga sobre o Congresso brasileiro, que enfatizam elementos partidários ou distributivos no seu funcionamento, este estudo fornece argumentos teóricos e evidência empírica que depõem a favor de abordagem alternativa – e incipiente no estudo sobre o Legislativo brasileiro –, a que enfatiza elementos informacionais.

REFERÊNCIAS

AMES, B. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **The journal of politics**, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-517, 2000.

_____. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, J.; POWER, T. J. (Org.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reformas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; McCUBBINS, M. D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998. **World politics**, v. 55, p. 550-578, 2003.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

BERNARDES, C. Garibaldi critica apropriação da competência legislativa. **Agência Câmara**, Brasília, 6 fev. 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Orçamento Brasil**. Disponível em: <www.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>. [s.d.]

_____. **Plenário**. Disponível em: <www.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario>. [s.d.]

_____. **Sistema de Informação Legislativa (SILEG)**. Disponível em: <www.camara.leg.br/sileg/default.asp>. [s.d.]

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. **Executive decree authority**. New York: Cambridge University Press, 1998.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Quadro geral de medidas provisórias**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/quadro/_quadro%20geral.htm>. [s.d.]

CASTANHO, V. Sarney e Temer vão exigir que medidas provisórias sejam sujeitas aos mandamentos constitucionais. **Agência Senado**, Brasília, 1º abr. 2009.

COSTA, F. Dilma edita menos MPs que Lula nos dois primeiros anos de mandato. **Portal G1**, Rio de Janeiro, 5 jan. 2013.

COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Epilogue: Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *In*: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Ed.). **Legislative politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2002.

CRAWFORD, V. P.; SOBEL, J. Strategic information transmission. **Econometrica**, v. 50, n. 6, p. 1.431-1.451, 1982.

CRISP, B. F.; DESPOSATO, S. W.; KANTHAK, K. Legislative pivots, presidential powers, and policy stability. **Journal of law, economics, and organization**, v. 27, n. 2, p. 426-452, 2011.

DENZAU, A. T.; MACKAY, R. J. Gatekeeping and monopoly power of committees: an analysis of sincere and sophisticated behavior. **American journal of political science**, v. 27, n. 4, p. 740-761, 1983.

DINIZ, E. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em perspectiva**, v. 10, n. 4, p. 13-26, 1996.

DÖRING, H. Party discipline and government imposition of restrictive rules. **The journal of legislative studies**, v. 9, n. 4, p. 147-163, 2003.

DUR, R.; SWANK, O. H. Producing and manipulating information. **The economic journal**, n. 115, p. 185-199, 2005.

FIGUEIREDO, A. C. Government coalitions in Brazilian democracy. **Brazilian political science review**, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

_____. Pior a emenda fixa do que o remendo provisório. **Insight inteligência**, n. 41, p. 40-46, 2008.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

_____. Congress and decision-making in democratic Brazil. *In*: KINZO, M. D.; DUNKERLEY, J. (Ed.). **Brazil since 1985: politics, economy and society**. Londres: Institute of Latin American Studies, 2003.

FOLHA DE S. PAULO. **Acervo Folha**. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br/>>. [s.d.]

GIACOMET, R. **A preponderância do Executivo na produção legislativa e a formação da coalizão presidencial: medidas provisórias e emendas parlamentares ao orçamento da União**. 2006. Monografia (Graduação) – Universidade Luterana do Brasil, Porto Alegre, 2006. Mimeografado.

GILLIGAN, T. W.; KREHBIEL, K. Collective decision making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures. **Journal of law, economics, and organization**, v. 3, n. 2, p. 287-335, 1987.

HECKMAN, J. T. Sample selection bias as a specification error. **Econometrica**, v. 47, n. 1, p. 153-161, 1979.

HUBER, J. D. **Rationalizing parliament: legislative institutions and party politics in France**. New York: Cambridge University Press, 1996.

IBOPE – INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA. **Pesquisas de opinião e mercado**. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/conhecimento/relatoriospesquisas/Paginas/default.aspx>>. [s.d.]

INSTITUTO DATAFOLHA. **Opinião pública**. 2013. Disponível em: <[HTTP://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml](http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml)>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Avaliação do impacto da Emenda 32 sobre a edição de medidas provisórias. **Comunicados do Ipea**, n. 103, 3 ago. 2011.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

KRISHNA, V.; MORGAN, J. A model of expertise. **Quarterly journal of economics**, v. 116, n. 2, p. 747-775, 2001.

LAROCCA, R. T. **The presidential agenda: sources of executive influence in Congress**. Columbus: The Ohio State University Press, 2006.

LONG, J. S.; FREESE, J. **Regression models for categorical outcomes using Stata**. 2nd ed. College Station: Stata Press, 2005.

MAINWARING, S. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. **Comparative politics**, v. 24, n. 1, p. 21-43, 1991.

MARTIN, L. W.; VANBERG, G. Policing the bargain: coalition government and parliamentary scrutiny. **American journal of political science**, v. 48, n. 1, p. 13-27, 2004.

MONTEIRO, J. V. O poder de propor: ou, a economia das medidas provisórias. **Revista de administração pública**, v. 29, n. 3, p. 59-72, 1995.

NEGRETTO, G. L. Government capacities and policy making by decree in Latin America: the cases of Brazil and Argentina. **Comparative political studies**, v. 37, n. 5, p. 531-562, 2004.

_____. Political parties and institutional design: explaining constitutional choice in Latin America. **British journal of political studies**, v. 39, p. 117-139, 2009.

NEUSTADT, R. E. **Presidential power and the modern presidents**: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan. New York: Free Press, 1990.

O'DONNELL, G. Delegative democracy. **Journal of democracy**, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

OINEGUE, E. Refém da crise. **Veja**, São Paulo, ed. 1661, ano 33, n. 32, 9 ago. 2000.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

_____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do Congresso no Brasil: “quem manda?”. **Opinião pública**, v. 11, n. 2, p. 401-421, 2005a.

_____. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. **The journal of politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005b.

_____. Agenda power, executive decree authority, and the mixed results of reform in the Brazilian Congress. **Legislative studies quarterly**, v. 33, n. 1, p. 5-33, 2008.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de economia política**, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007.

PEREIRA, M. Governabilidade. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 jun. 2011.

PESSANHA, C. A delegação legislativa no Brasil: o decreto-lei e a medida provisória, 1965-1998. In: WAIZBORT, L. (Org.). **A ousadia crítica**: ensaios para Gabriel Cohn. Londrina: Editora UEL, 1998.

POWER, T. J. The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil. In: CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. (Ed.). **Executive decree authority**. New York: Cambridge University Press, 1998.

POWER, T. J.; ZUCCO, C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. **Latin American research review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

_____. **Brazilian legislative surveys**. 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1902.1/14970>>.

POZZEBOM, E. R. Desde março, medidas provisórias seguem novo rito no Congresso. **Agência Senado**, Brasília, 20 jul. 2012.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political research quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

REICH, G. Executive decree authority in Brazil: how reactive legislators influence policy. **Legislative studies quarterly**, v. 33, n. 1, p. 5-31, 2002.

RENNÓ, L. Executive-legislative relations in Brazil: is 2009 the first year of the rest of our lives? **Revista de ciência política**, v. 30, n. 2, p. 213-230, 2010.

RIVERS, D.; ROSE, N. L. Passing the president's program: public opinion and presidential influence in Congress. **American journal of political science**, v. 29, n. 2, p. 183-196, 1985.

RODRIGUES, F. **Pesquisas de opinião**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/pesquisas>>. [s.d.]

SANCHES, O. M. **Créditos extraordinários por medidas provisórias: até quando a irracionalidade?** Brasília: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, 2001. (Sinopse da Execução Orçamentária, n. 2).

SANTOS, F. **O Legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Preliminar).

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SENADO FEDERAL. **Portal de atividade legislativa**. Disponível em: <www.senado.gov.br/atividade/>. [s.d.]

SENSUS. **Pesquisa Sensus Nacional**. Disponível em: <<http://www.sensusnet.com.br/>>. [s.d.]

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. New York: Cambridge University Press, 1992.

APÊNDICE A

Medidas

Número de artigos. Quantidade de artigos da proposição. Quando um artigo altera outros, de outras leis, estes também são computados. Por exemplo, o primeiro artigo da MP nº 593/2012 tem como único propósito a alteração de dez artigos da Lei nº 12.513. Neste caso, contam-se dez artigos em vez de um. Fontes: Câmara dos Deputados/SILEG [s.d.]; Casa Civil da Presidência da República [s.d.]; e Senado Federal [s.d.].

Viés do Executivo. Diferença absoluta entre a menor ou maior preferência dos partidos dos ministros signatários da proposição (S_{\min} ou S_{\max}) e a preferência do partido mediano na Câmara dos Deputados (M), computada de acordo com o seguinte algoritmo:

$$VE = \begin{cases} |M - S_{\min}|, & \text{se } M < S_{\min}; \\ M - S_{\max}, & \text{se } M > S_{\max}; \\ 0, & \text{se } S_{\min} \leq M \leq S_{\max}; \end{cases}$$

As preferências dos partidos são as estimativas de Power e Zucco (2011). Estes autores aplicaram um *survey* a amostras de deputados federais em cada uma das legislaturas (exceto a atual) para identificar os seus posicionamentos sobre uma série de questões políticas relevantes. Com base nestas informações, eles construíram estimativas dos posicionamentos dos partidos, que podem ser alinhadas num único eixo e são comparáveis entre legislaturas. Na ausência de dados para a legislatura atual (2011-2015), utilizaram-se as estimativas da legislatura imediatamente anterior para a parte da amostra relativa aos anos 2011-2012. No caso de ministro sem filiação partidária ou independente, supôs-se que ele ou ela representa a preferência do presidente da República, que foi definida como a média das preferências dos partidos que apoiaram formalmente o presidente no primeiro turno da sua eleição, ponderadas pelas respectivas frações de votos destes partidos na eleição proporcional. Embora o ex-presidente Itamar Franco não estivesse filiado a qualquer partido durante o seu mandato, a exemplo de Amorim Neto (2000) atribuiu-se-lhe a estimativa da preferência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ao qual ele era historicamente filiado e voltou a se filiar após o fim da sua presidência. Fontes: Câmara dos Deputados/SILEG [s.d.]; Casa Civil da Presidência da República [s.d.]; e Senado Federal [s.d.]; e Power e Zucco (2011).

Popularidade ($t - 1$). Fração dos eleitores que consideram o desempenho do presidente da República ótimo ou bom menos a fração dos que o consideram ruim ou péssimo, no mês anterior à submissão da proposição ao Congresso. A popularidade em cada mês é a média das estimativas produzidas pelo Instituto Datafolha, Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) e Sensus naquele mês. Os meses sem dados da série foram preenchidos usando-se interpolação linear. Fonte: Ibope [s.d.]; Datafolha [s.d.]; Rodrigues [s.d.]; e Sensus [s.d.].

Viés intracoalیزão. Diferença absoluta entre a menor ou maior preferência dos partidos dos ministros signatários da proposição e a preferência média da coalizão governista (G), computada por meio do mesmo algoritmo usado para o viés do Executivo, mas substituindo-se M por G . No cálculo de G , as preferências dos partidos governistas foram ponderadas pelos tamanhos das suas respectivas bancadas na Câmara dos Deputados. Um partido foi considerado governista se e somente se ele controlava algum ministério na data na qual a proposição de lei foi editada. A composição partidária de alguns ministérios, no entanto, é motivo de divergência. Para Amorim Neto (2007), o PMDB, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Popular Socialista (PPS) fizeram parte, respectivamente, dos governos Collor, Itamar e Cardoso. Figueiredo (2007), por sua vez, entende que aqueles partidos não eram governistas, sendo esta percepção adotada neste trabalho, por estar de acordo com o noticiado à época. Fonte: *Folha de S. Paulo* (várias datas) e Power e Zucco (2011).

Cartel legislativo. Igual a um se a proposição foi editada por um governo organizado na forma de cartel legislativo, e zero se não. Foram considerados cartéis legislativos os governos majoritários com forte representação partidária no gabinete, e durante os quais as taxas de “atropelamento” dos partidos governistas não excederam 5%, enquanto as dos principais partidos de oposição foram substancialmente maiores. Um partido é “atropelado” quando a sua maioria se opõe à aprovação de uma matéria que, no entanto, é aprovada pelo plenário. As taxas de atropelamento de cada um dos principais partidos da Câmara dos Deputados foram calculadas com base nas votações nominais não consensuais (com Índice de Rice menor que 0,90) nas quais a maioria do partido votou “não”. Por estes critérios, observam-se cartéis legislativos somente nos períodos de janeiro de 1995 a fevereiro de 2002, de janeiro de 2007 a dezembro de 2008, e de janeiro a dezembro de 2011. Fonte: Câmara dos Deputados/Plenário [s.d.].

Tempo restante. Quantidade de dias desde a data da submissão da proposição ao Congresso até o último dia da legislatura durante a qual ocorreu a submissão.

Número de emendas. Quantidade de emendas parlamentares apresentadas à proposição, durante a sua primeira passagem na Casa onde foi apresentada. Fonte: Câmara dos Deputados/SILEG [s.d.] e Senado Federal [s.d.].

Multiministerial. Igual a um se a proposição foi assinada por mais de um ministro, e zero se não. Fonte: Câmara dos Deputados/SILEG [s.d.]; Casa Civil da Presidência da República [s.d.]; e Senado Federal [s.d.].

Distributiva. Igual a um se a proposição tem conteúdo distributivo, e zero se não. Têm conteúdo distributivo proposições que concedem benefícios – tais como incentivos, subvenções e subsídios – de forma concentrada, isto é, a setores, grupos ou localidades específicos, com custos difusos pela sociedade. Fonte: Câmara dos Deputados/SILEG [s.d.]; Casa Civil da Presidência da República [s.d.]; e Senado Federal [s.d.].

Coalescência. Proporcionalidade entre as frações de ministérios e de cadeiras dos partidos cujo apoio o governo supostamente precisava para obter vitórias legislativas, calculada tal como proposto por Amorim Neto (2000, p. 485), pela fórmula $1 - (\sum_i |C_i - M_i|) / 2$, onde C_i é a fração de cadeiras do partido i relativamente ao total de cadeiras controladas pela coalizão, e M_i é a fração dos ministérios controlada por ele. Os ministros sem filiação partidária ou sem o apoio formal dos seus partidos foram agrupados e a eles foi atribuída uma bancada de tamanho nulo. A coalescência pode assumir valores de zero a um, sendo valores maiores expressão de maior proporcionalidade. Fonte: *Folha de S. Paulo* (várias datas).

Pork. Fração empenhada do valor total autorizado das emendas orçamentárias individuais dos partidos cujo apoio o governo supostamente precisava para obter vitórias legislativas. Foram consideradas apenas as emendas individuais puras, isto é, as que continham sua totalidade de recursos proveniente apenas de alocações orçamentárias realizadas por um único congressista. Os dados existem apenas para os anos posteriores a 1995 e com periodicidade anual. A correlação com a mesma medida computada para todos os congressistas é de 0,987. Fonte: Câmara dos Deputados/Orçamento Brasil, para os

anos 2004-2012; Figueiredo e Limongi (2002, p. 324), para o ano 1997; e Giacomet (2006, p. 62) para os anos 1996 e 1998-2003.

Nas medidas de coalescência e de *pork*, o conjunto de partidos cujo apoio o governo supostamente precisava para obter vitórias legislativas equivale ao conjunto de partidos com postos ministeriais quando o governo é de maioria. Caso contrário, adiciona-se a este conjunto o partido (ou partidos) ideologicamente mais próximo do presidente e cujo apoio supostamente seria suficiente para tornar a coalizão governista vencedora, isto é, detentora de uma maioria absoluta nas duas Casas legislativas. Nos governos minoritários de Collor e do ano de 2003, o PMDB foi o partido não governamental incluído na coalizão, em razão de ser o único ideologicamente mais próximo do presidente e de tamanho suficiente para tornar a coalizão vencedora. No governo minoritário do ano de 2002 o partido não governamental incluído na coalizão foi o Partido da Frente Liberal (PFL), que era um dissidente do governo. Em todos estes casos, ao partido não governamental foi atribuído número zero de ministérios.

EC nº 32. Igual a um se a proposição foi submetida ao Congresso após 11 de setembro de 2001, data da aprovação da EC nº 32, e zero se não.

Tema. As proposições foram classificadas de acordo com os seguintes tipos temáticos: administrativo, social e econômico. O tema social inclui, além das áreas mais tradicionais, trabalho e emprego (exceto a fixação do salário mínimo), agricultura familiar, segurança pública, direitos civis e de minorias, e meio ambiente. Do conjunto de proposições sobre tema econômico, foram separadas as diretamente relacionadas à crise inflacionária (até o ano de 1994) e à do apagão elétrico (de 2001 a 2002). Estas crises certamente não foram as únicas que ocorreram no período, mas somente para elas foi possível identificar número substancial de iniciativas de lei do Executivo na amostra. Foram consideradas relacionadas à primeira somente as proposições sobre finanças públicas, reforma do Estado, preços e salários; no caso da segunda, somente as proposições sobre política energética, especificamente o setor elétrico. No subconjunto de proposições econômicas não relacionadas a crises, também foram incluídas as sobre agropecuária (exceto agricultura familiar) e infraestrutura (tecnologia e informática, minas e energia, transportes e comunicações). As proposições sobre tema administrativo são a categoria de referência. Fonte: Câmara dos Deputados/SILEG [s.d.]; Casa Civil da Presidência da República [s.d.]; e Senado Federal [s.d.].

Lua de mel. Igual a um se a proposição foi submetida ao Congresso nos primeiros 130 dias do mandato presidencial, e zero se não. Embora o período considerado de “lua de mel” entre um novo presidente e o Congresso seja de cem dias, utiliza-se 130 porque a posse do presidente brasileiro ocorre um mês antes da posse do Congresso (1º de janeiro e 1º de fevereiro, respectivamente). A única exceção foi a presidência Collor, para a qual se contam cem dias desde a sua posse, em 15/3/1990, pois a sua eleição não coincidiu com a parlamentar.

Pré-eleição. Igual a um se a proposição foi submetida ao Congresso entre os meses de abril e setembro (inclusive) de ano com eleição nacional parlamentar, e zero se não.

Crise política. Igual a um se a proposição foi submetida ao Congresso durante uma crise política entre o Executivo e o Legislativo, e zero se não. Foram consideradas como tais as crises do “PC Farias” e do “mensalão”, em razão de o presidente ter sido investigado pelo Congresso. O primeiro destes eventos começou em 1º de junho de 1992, com a instalação da “CPI¹ do PC”, e terminou em 30 de dezembro de 1992, com a aprovação do impedimento do presidente. O segundo evento começou em 9 de junho de 2005, com a instalação da “CPMI² dos Correios”, e terminou em 5 de abril de 2006, com a aprovação do relatório da comissão, rejeitando todas as acusações contra o presidente.

1. Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

2. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

