

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FAFICH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - DCP

**“EMENDAMENTO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PELO CONGRESSO
NACIONAL: OS PROJETOS DE LEI DE CONVERSÃO NO
PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO”**

Lucas Rodrigues Cunha

Belo Horizonte

2011

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FAFICH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - DCP**

**Emendamento de Medidas provisórias pelo Congresso Nacional: Os
Projetos de Lei de Conversão no Presidencialismo Brasileiro**

Lucas Rodrigues Cunha

Dissertação a ser apresentada no programa de pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Felix Melo

Belo Horizonte, dezembro de 2011

*“Uma questão tem tantos lados quantos forem os
interesses ou inconvenientes em considerá-la.”*

Carlos Drummond de Andrade

LUCAS RODRIGUES CUNHA

**“EMENDAMENTO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PELO
CONGRESSO NACIONAL: OS PROJETOS DE LEI DE
CONVERSÃO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO”**

Dissertação apresentada no programa de pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Ciência Política

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Democracia

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Félix de Melo

Belo Horizonte, 2011

LUCAS RODRIGUES CUNHA

EMENDAMENTO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PELO CONGRESSO NACIONAL: OS PROJETOS DE LEI DE CONVERSÃO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 5 de dezembro de 2011.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Ranulfo Felix de Melo (orientador)

Profa. Dr^a. Magna Maria Inácio

Prof. Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis

Dedicatória

À minha tia Laire Gladys Rodrigues
pelo legado da força e pelo exemplo
de dedicação.

SUMÁRIO

Dedicatória.....	6
Agradecimentos	9
Resumo	12
Abstract.....	13
Introdução	14
CAPÍTULO I - LEGISLATIVO E EXECUTIVO NO PRESIDENCIALISMO: APLICAÇÕES AO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO	18
Introdução	18
1. O Presidencialismo	23
1.1 - Definições.....	23
1.1.2 O debate contemporâneo em torno do sistema de governo	26
1.2 – O Sistema presidencialista no Brasil	31
1.2.1 Multipartidarismo brasileiro	37
1.3 – Os poderes Legislativos do Executivo no Brasil	40
1.3.1 – Congressos reativos ao Presidente.....	40
1.3.2 - Tipos de poderes Legislativos presidenciais	42
1.3.3 – Estratégias presidenciais no Brasil	44
1.3.4 – Delegação e monitoramento	45
1.4 Conclusão.....	47
CAPÍTULO II TRAMITAÇÃO E EMENDAMENTO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS: EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO	49
Introdução	49
2.1 O Poder Executivo no Brasil após 1988	52
2.1.1 A organização da Presidência da República.....	52
2.1.2 A evolução institucional da Casa Civil da Presidência e o processo Legislativo..	57
2.2 - Aspectos jurídicos da delegação ao Executivo por MPs.....	60

2.2.1 Debate constituinte sobre as Medidas provisórias	62
2.2.2 - Hiper-reedição de Medidas provisórias	67
2.2.3 Efeitos da EC 32 de 2001 e mudança institucional.....	73
2.3 - Projetos de Lei de Conversão após a EC 32 de 2001	80
2.4 Conclusão.....	82

CAPÍTULO III - ANALISANDO OS PROJETOS DE LEI DE CONVERSÃO: COMO OS CONGRESSISTAS TENTAM INTERFERIR NA AGENDA INICIADA POR MEDIDA PROVISÓRIA?..... 84

Introdução	84
3.1 - Projetos de Lei de Conversão após a EC 32 de 2001	86
3.1.1 Regulamentação dos PLVs pelo Congresso Nacional.....	88
3.2 Hipóteses de Trabalho	89
3.2.1 O jogo da MP: interferência do Legislativo e vetos do Executivo	92
3.2.2 Dimensão bicameral na aprovação dos PLVs.....	96
3.2.3 Distribuição das relatorias e aprovação dos PLVs.....	97
3.2.3.1 Posição de Liderança do relator e aprovação dos PLVs.....	103
3.2.4 A Presidência da Câmara dos Deputados e a aprovação dos PLVs.....	103
3.3. Classificação dos PLVs em temáticas e assuntos	106
3.3.1 Caracterização temática dos PLVs e sua aprovação.....	106
3.3.2 Classificação dos PLVs em assuntos	108
3.3.3 Examinando as alterações em algumas MPs	110
3.4 Conclusão.....	113
Conclusão.....	116

Agradecimentos

Os agradecimentos sempre fazem muito mais sentido pra quem escreve do que para quem lê o trabalho, portanto, apesar de se constituir parte fundamental da produção, estão divididos entre agradecimentos institucionais e pessoais.

Agradeço à CAPES pela bolsa de mestrado durante o ano de 2010, fomento este que foi fundamental para minha formação e contribuiu decisivamente para o desenvolvimento da pesquisa no mestrado em Ciência Política na UFMG.

Ao Departamento de Ciência Política da UFMG, pelo apoio durante o mestrado. Ao Centro de Estudos Legislativos (CEL-DCP) e a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG por terem contribuído cabalmente para minha formação intelectual e como pesquisador.

À PROGRAD pelo Curso de Formação em Ensino Superior, uma das experiências mais ricas na minha formação docente, em especial à Zulmira Medeiros Roque que me ajudou a pensar como educador.

À Universidade Federal de Minas Gerais na figura dos reitores Ronaldo Tadeu Pena e Clélio Campolina, cujos reitorados, contemporâneos ao mestrado, contribuíram para que o conhecimento construído na nossa Universidade ultrapassasse seus muros e que fosse, além disso, e cada vez mais, instrumento de conhecimento para a transformação da realidade social, política, econômica, ambiental, cultural do mundo em que vivemos.

Agradeço pessoalmente primeiro ao meu orientador, professor Carlos Ranulfo Félix de Melo, por compartilhar comigo sua assertividade teórica, perspicácia intelectual, e sua prudência, no sentido aristotélico do termo. Por se dispor prontamente a me orientar e ter contribuído tão decisivamente para o delineamento e execução da pesquisa. Além das orientações para esta dissertação, nosso diálogo foi, e continua sendo fundamental para a minha formação enquanto pesquisador e estudioso da política. Valeu Ranulfão!

Também aos professores Bruno Reis e Magna Inácio, do DCP da UFMG, pelas preciosas contribuições para este trabalho, desde o pré-projeto no processo de monografia de conclusão do curso de Ciências Sociais, despertaram inicialmente da minha curiosidade pelos estudos Legislativos, principalmente por terem me elucidado a importância do estudo do sucesso presidencial na arena legislativa e por terem me ensinado qual a verdadeira vocação deve ter um sociólogo da política. Também à professora Fátima Anastasia pela contribuição fundamental nas pesquisas pertinentes aos estudos Legislativos e por conseguir despertar várias “pugas nas orelhas” sobre as questões relativas à organização do Poder Legislativo.

A Profa. Argelina Figueiredo que disponibilizou pronta e solícitamente as referências utilizadas no trabalho e os dados referentes às Medidas provisórias e sobre os Projetos de Lei de Conversão anteriores à EC 32/2001, muito obrigado professora Argelina.

Aos amigos estudantes da Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG que depositaram em mim sua confiança para representá-los durante o ano de 2009.

À Mariah Lança de Queiroz Casséte e Janaina Santana pelas discussões no nosso “grupo de estudos” ainda no processo seletivo e ao longo de todo o mestrado, que foram decisivos não somente para a minha aprovação no concurso, mas também contribuíram para o encontro com meu “ser no mundo” da teoria e da ciência política. Valeu pela força Jana e Mariah!

Ao Sábio Sábado Girardi que, mesmo sem saber, me deu um dos conselhos mais valiosos para o desenvolvimento desse trabalho, relativo à organização dos dados produzidos.

Ao matuto Ian Prates Cordeiro que me deu o acolhimento metodológico de que precisava para concluir as análises sobre as variáveis explicativas da aprovação dos Projetos de Lei de Conversão.

À Gustavo Sbampato por ter contribuído na tabulação de dados e na parte empírica do trabalho. Gustavo, muito obrigado pela sua ajuda.

À Ludmila Rodrigues, que me chamou atenção para as MPs que incluíam vários temas, chamadas, informalmente, de “jabutis” pelos congressistas, o que me levou a discutir essa questão brevemente nessa dissertação.

Aos familiares e amigos. Em especial à minha mãe Isabel Cordelia, por ter me ensinado, como pedagoga, que a política é o *locus* da prática das idéias, que me legou o interesse por estudá-la e tentar compreendê-la. Aos meus irmãos Rafael Rodrigues Cunha por ter me legado, não intencionalmente, um dicionário de bilíngue Oxford Escolar que contribuiu fortemente para as leituras das referências em ciência política e também ao meu irmão Rodrigo Rodrigues Cunha, pelo convívio. Agradeço aos familiares pelo permanente e conturbado diálogo que contribuiu indiretamente para as inquietações que resultaram nesse trabalho. Agradeço também a Sebastião Hélio Gomes, pelo diálogo qualificado, bem como pela revisão da versão final desse trabalho.

Aos professores do Departamento de Ciência Política da UFMG, que me ensinaram a ciência como vocação e quão gratificante pode ser a política enquanto objeto de estudo. Em especial àqueles com que tive o privilégio de aprender desde a graduação em ciências sociais e no mestrado. Aos meus mestres maiores Profa. Vera Alice Cardoso Silva e Prof. Antônio Mitre, por tudo. Ao Prof. Mário Fuks pelas discussões nas disciplinas de seminário de dissertação II e na disciplina sobre comportamento eleitoral. Ao professor Juarez Guimarães, com o qual tive o privilégio de aprender as chaves do pensamento social e político brasileiro.

Ao professor José Ângelo Machado que me fez aprender que ensinar é também aprender. Também agradeço ao Prof. José Ângelo pela confiança e pela contribuição decisiva na minha formação como docente. À galera do curso de Gestão Pública da UFMG, por terem me ensinado a aprender. Particularmente por terem inspirado em mim o sentimento de que transformar e pensar o mundo são responsabilidades que devemos assumir coletivamente.

Ao professor Jorge Alexandre Barbosa Neves, por ter me elucidado a importância das ferramentas estatísticas para se fazer teoria social, que a validade da reflexão sociológica deve se basear em modelos explicativos fundamentados empiricamente.

Também ao Prof. “Moranguinho” pela contribuição na utilização das ferramentas estatísticas de maneira crítica e organizada, ambos durante o curso intensivo de metodologia quantitativa da UFMG, o MQ de 2009.

Aos novos amigos que reconheci durante esse período, agradeço pelas discussões, contribuições que puseram para repensar este trabalho, com comentários pertinentes e críticas construtivas. Agradeço a Rafael Câmara Melo, meu grande parceiro nos estudos sobre o poder Legislativo, a Luciano Mattar, a Ana Luiza de Melo Aranha, a Filipe Galgani, a Antônio Carlos Silva, a João Francisco Meira, a Guilherme Alberto Rodrigues, a Giuseppe Lobo, a Frank Mata Machado, a Frederico Batista, a Lucas Zandona, a Marcílio Lana, a Shênia Kellen, a Marjorie Marona, a Marcelo Sevaybricker, a Carina Barbosa, a André Drummond, a Ronaldo Theodoro e a Mariana Dias. Além de agradecer ao pessoal freqüentador do gabinete de alunos do DCP, afetuosamente apelidado de “DA da Pós”.

Aos colegas do “quarteto fantástico” da equipe de docência do DCP Robert Bonifácio, Viviane Petinelli e Pedro Ottoni pelo apoio nos momentos mais desafiadores do mestrado em Ciência Política.

Aos meus mais que amigos, irmãos, Amanda Horta, Vinícius Soares Lopes e Pedro Gondim Davis e Pedro Pinheiro Chagas, Juliana Campos e Gabriel Campos por me fazerem acreditar que é bom continuar sonhando e realizando. Aos meus mais que irmãos; Isabela Chimelli, Claudia Ayer Noronha, Bernardo, Thales Coelho Machado, Raoni Araújo, Mateus Romanha, aos Pinheiro Chagas (Patrícia, Roberto, Beth e Felipe), Renato Vargas Chaves, Ricardo Lins Horta, Érica Dumont, Pig, Luis Tarcizinho, João Telésforo Medeiros Filho, Jonas Vaz Leandro Leal, Renato Jacques de Brito Veiga, Daniel Gonzaga, Pedro Barros, Maurício Botrel de Vasconcellos, Maria Raquel Dias, Luisa Girardi, Raquel Rodrigues, Luisa Reis, Júlia Goyatá, Bia Accioly, Bruna Castanheira, Thais Montanari pelos bons momentos entre amigos e por nunca se esquecerem do desafio de pensar o mundo no sentido de mudar as estruturas sociais.

Aos amigos de trabalho que reconheci no CeMAIS (Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais) e à galera do PROJOVEM URBANO. E principalmente ao amigo Flávio Alcoforado por ter confiado na minha competência.

À galera da Compreender Responsabilidade Social, em especial à Francisca Prates por ter confiado na minha competência e por ter me ensinado que a cada dia que nossas idéias podem, quando praticadas, transformar o mundo a todo momento.

A Luis Cláudio Alves dos Santos, consultor da Câmara dos Deputados, que me ajudou no recorte dos aspectos jurídicos relativos à tramitação das MPs e do processo Legislativo referente aos Projetos de Lei de Conversão, que constituem o referencial empírico deste trabalho.

Os equívocos e imprecisões, eventualmente, cometidos nesse trabalho são, obviamente, de minha inteira responsabilidade.

Resumo

Este trabalho trata das tentativas de interferência do Congresso nas medidas provisórias. Considerando os poderes Legislativos que a constituição de 1988 destinou ao Presidente da República no Brasil o poder de editar Medidas provisórias dotou o Executivo de um grande poder de agenda, mas não retirou do Congresso Nacional a prerrogativa de monitoramento da ação do Executivo. O trabalho discute as teses sobre o sistema político brasileiro que trataram desse tema e investiga como o Congresso Nacional tenta interferir na agenda iniciada no Executivo através das emendas propostas às Medidas provisórias através dos Projetos de Lei de Conversão (PLVs). O recorte empírico utilizado na análise contempla o período posterior à EC 32/2001 até o fim do ano de 2010. Essa EC modificou o rito de tramitação das MPs e alterou os parâmetros da barganha entre os poderes, abrindo espaço para um novo ordenamento na tramitação das MPs. O trabalho levanta as hipóteses explicativas para a aprovação dos PLVs, principalmente referidas às regras formais e informais que interferem no processo. Os resultados indicam que o Congresso é capaz de interferir nas MPs de modo definitivo em 43,4% dos casos, contrariando as análises que apontam para uma passividade do Congresso Nacional e qualificando a tese de que há de fato uma agenda política compartilhada entre os poderes no Brasil. A conclusão é de que os PLVs se constituem como janelas de oportunidade legislativa aos congressistas para fazer mudanças incrementais nas MPs editadas pelo Executivo.

Palavras-chave: Presidencialismo; Medidas Provisórias; Projetos de Lei de Conversão.

Abstract

This work deals with the attempts at Provisional Measures in Congress. Considering the legislative powers that the constitution of 1988 allocated to the President in Brazil the power to issue provisional measures, the Executive has given a great power agenda, but with drew from the Congress the authority to monitor the executive action. The paper discusses the theories about the Brazilian political system that addressed this issue. The work also attempts to investigate how Congress tries to interfere with the executive agenda initiated by the proposed amendments to the Provisional Measures by the Bills Conversion (PLVs). The clipping used in the empirical analysis covers the period after them EC 32/2001 until the end of 2010. This rite of EC changed the conduct of MPs and change parameters of the bargain between the powers, making room for a new order in the conduct of MPs. The work raises the explanatory hypotheses for the approval of PLVs mainly referred to the formal and informal rules that interfere in the process. The results indicate that the Congress is able to interfere with the MPs in a definitive way in 43.4% of cases, rejecting considerations about the passivity of Congress and calling the thesis that there is indeed a shared agenda between the powers in Brazil. The conclusion is that the PLVs constitute as windows of opportunity legislation to Congress to make incremental changes in MPs issued by the Executive.

Key-words: Presidentialism; Presidential Decrees; Bills Conversions.

Introdução

Este trabalho trata da dinâmica do sistema político brasileiro naquilo que se refere à relação entre o Presidente e o Congresso Nacional. Já de algum tempo sabe-se que o Presidente da República é o principal ator Legislativo do país. Mas seria o Poder Executivo um Leviatã que legisla sozinho ou precisa negociar para conseguir fazer valer seus interesses? Se a negociação se faz necessária, quais são os seus termos e quais são os instrumentos? Nessa dissertação será discutido o processo político que envolve a modificação das Medidas provisórias por meio dos chamados Projetos de Lei de Conversão (PLVs¹).

O ponto de partida para a discussão pode ser localizado na concepção de que as instituições políticas, entendidas como regras, procedimentos e cursos de ação, formalizados ou não, são variáveis cruciais para que se possa entender o comportamento e as escolhas dos atores envolvidos nos processos políticos. No que se refere às Medidas provisórias, assume-se aqui que as modificações realizadas em 2001, por meio de EC32, alteraram a dinâmica do “jogo” das MPs e geraram novos incentivos para que os congressistas tentassem interferir na agenda iniciada pelo Poder Executivo por meio de um processo de emendamento. Tais modificações foram, por sua vez, geradas endogenamente à relação entre os poderes, Legislativo e o Executivo refletindo a existência de uma insatisfação dos legisladores com os resultados do “jogo” até então. Dito de outra forma, esta dissertação assume que a mudança nas regras que regulam as MPs foi um movimento de adequação do processo aos interesses do Congresso.

O debate sobre a distribuição de poder nos sistemas presidencialistas, e em especial no caso brasileiro, costuma revelar posições díspares. Ora a suposição é de que o poder Legislativo se comporta de forma submissa ou passiva; ora apontam-se os congressistas como verdadeiros entraves ao funcionamento da democracia. Esta dissertação, por sua vez, insere-se na perspectiva que percebe a atuação dos poderes Executivo e Legislativo como algo que ocorre de modo mais ou menos coordenado, de forma que é possível afirmar que a base de apoio ao Presidente no Congresso atua de forma incremental à agenda iniciada no Executivo.

¹ A sigla PLV para Projetos de Lei de Conversão segue o padrão de siglas utilizado pelo Congresso Nacional, isso se deve ao fato da abreviação literal “PLC” ser utilizada para Projetos de Lei Complementar. Optou-se por utilizar aqui o padrão do Congresso Nacional para evitar equívocos de indexação do trabalho.

A escolha das Medidas provisórias como objeto de análise não se deu por acaso. As MPs são o mais forte instrumento Legislativo à disposição dos Presidentes brasileiros desde 1988. Seria este, em princípio, o território onde a supremacia do Executivo deveria se notar de forma avassaladora. No entanto, como será possível verificar, tal supremacia no que se refere à iniciativa de lei não exclui a possibilidade de um processo de negociação que envolve os dois poderes, a base do governo e, a depender da situação, os partidos de oposição.

Como acontece a aprovação da agenda política por MPs no Brasil? No que querem interferir os congressistas e como o fazem? Qual é a sua taxa de sucesso? Como o Executivo reage a isto? A discussão insere-se no já tradicional debate sobre o sistema político brasileiro. Como se sabe, as primeiras análises partiam de uma crítica genérica formulada por Juan Linz ao presidencialismo. A qualificação desse debate começou a se dar por meio de autores como Mainwaring (1993) e Shugart e Carey (1992), para os quais seria necessário verificar a interação do presidencialismo com outras variáveis como o multipartidarismo ou ponderar o papel cumprido pelos poderes Legislativos do Presidente. A mudança no foco da abordagem do sistema presidencialista ocorreu com os trabalhos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), que abriram espaço para uma nova agenda de pesquisa sobre o sistema político brasileiro ao darem início ao estudo sistemático da Câmara dos Deputados e jogarem luz sobre a relação entre os dois poderes. Esta dissertação, ao estudar o processo de interferência dos congressistas nas Medidas provisórias através dos Projetos de Lei de Conversão, pretende analisar um aspecto ainda pouco explorado desta agenda.

Dessa forma, a pergunta que o trabalho tentará responder se refere à capacidade do poder Legislativo de interferir na agenda política em sistemas presidencialistas em que o Presidente da República é dotado de amplos poderes Legislativos. E caso exista essa capacidade, qual sua efetividade diante dos meios disponíveis e quais efeitos essa interferência traz em termos da produção legal? Qual seria então o papel desempenhado pelo Congresso Nacional no Brasil no que se refere à função de legislar, admitindo-se que a maior parte e mais significativa produção legal é feita pelo Presidente da república?

A suposição central deste trabalho é de que os Projetos de Lei de Conversão se constituem como o procedimento Legislativo disponível aos congressistas para interferir de modo incremental na agenda política nacional. Constituem-se como janelas de

oportunidade para congressistas legislarem sobre assuntos relevantes da agenda política nacional e sua aprovação depende da negociação com o governo.

A discussão será realizada tendo como fio condutor algumas hipóteses de trabalho. São elas:

Hipótese 1 – O poder delegado ao Presidente de editar MPs é monitorado pelo Congresso Nacional através da reabertura da negociação da MP na arena legislativa iniciada com a proposição de Projetos de Lei de Conversão.

Hipótese 2 - A probabilidade de que um PLV aprovado no Congresso seja vetado, total ou parcialmente, aumenta na medida em que aumenta o grau de dificuldade demonstrado pelo Executivo em coordenar sua base legislativa.

Hipótese 3 – A aprovação dos PLVs sofre interferência da casa legislativa de origem do relator, esperando-se que a Câmara dos Deputados leve vantagem na apresentação e aprovação dos PLVs.

Hipótese 4 – A aprovação do PLV está relacionada ao status do partido do relator em relação ao governo. Espera-se que PLV relatados por legisladores pertencentes à base do governo tenham maior probabilidade de aprovação.

Hipótese 5 – A probabilidade de que um PLV seja aprovado no Congresso aumenta quando o Presidente da Câmara encontra-se mais sintonizado com as preferências do Executivo e sua maioria.

Hipótese 6 – A aprovação do PLV está relacionada à posição de liderança de seu relator no Congresso Nacional. Um PLV cuja relatoria é de responsabilidade de uma liderança do Congresso Nacional tenha maiores chances de aprovação.

Hipótese 7 - Há um viés na distribuição temática dos PLV, bem como na sua aprovação, sendo maiores as probabilidades de apresentação e aprovação temáticas que rendam maiores benefícios aos congressistas.

A dissertação está organizada em três capítulos, além desta introdução e de uma rápida conclusão. No primeiro, serão discutidos os efeitos do presidencialismo no Brasil, com destaque para o processo de delegação de poderes para o Executivo federal e suas consequências: um sistema capaz evitar situações-limite entre o Presidente e o Congresso, sem com isso abrir a possibilidade de que o Presidente possa ignorar ou contornar o Congresso Nacional.

O tema do capítulo 2 remete à discussão sobre as medidas provisórias no Brasil. O efeito que a alteração na regulamentação das MPs teve sobre a distribuição de poder entre Executivo e Legislativo no Brasil será peça fundamental para se acompanhar o

debate. A organização do Poder Executivo, o debate constituinte, os efeitos não calculados e as tentativas de alterações nas regras de tramitação de MPs serão discutidos no capítulo. O capítulo tem por objetivo discutir a evolução institucional no Brasil na questão das medidas provisórias, bem como os efeitos dessas mudanças na delegação de poderes Legislativos ao Executivo

O capítulo 3 tem por objetivo testar as hipóteses formuladas na tentativa de compreender o que leva um PLV a ser aprovado. Será mostrado que o Congresso é bem sucedido em 43,4 % dos casos em que tenta modificar uma MP, o que não é pouca coisa, isso significa dizer que o Congresso não é passivo diante dos poderes do Executivo, mas essa modificação, por sua vez, não ocorre de modo descoordenado. O sucesso na aprovação de uma emenda a uma MPs depende da relação do Presidente com a sua base, e será mostrado como as mudanças de governo interferiram nesse padrão. Será mostrado também que, por um lado, relatores governistas levam vantagem na distribuição de relatorias e por outro lado, o Senado Federal leva uma grande desvantagem na sua distribuição.

Ainda que algumas hipóteses não tenham sido corroboradas pelo número pequeno de casos, a tendência observada é que os PLVs se distribuam conforme a lógica de organização do Congresso, ou seja, que a aprovação dos PLVs seja explicada de alguma forma em bases partidárias. Longe de se tratarem de obstáculos à agenda do governo, os PLVs podem ser considerados como tentativas alterações incrementais na agenda, como será mostrado também através de alguns exemplos das alterações. Enfim, o último capítulo pode ser compreendido como uma tentativa de ilustrar o processo de distribuição e aprovação dos PLVs.

Capítulo I - Legislativo e Executivo no presidencialismo: aplicações ao sistema político brasileiro

“C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites...La vertu a besoin de limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir”²

Montesquieu – de L'Esprit des lois

“Congress is a ‘They,’ not an ‘It’”³
Kenneth Shepsle

Introdução

Imagine uma situação hipotética, porém factível, em que um congressista brasileiro dissesse a um parlamentar de outro país que no Brasil Presidentes editaram e reeditaram, entre outubro de 1988 e junho de 2010, 6515 Medidas provisórias com força de lei. Dessas, 81,34% foram aprovadas pelo Congresso Nacional⁴. O parlamentar estrangeiro poderia especular com base nessa informação que o Presidente é poderoso no quesito Legislativo no Brasil e que o poder Legislativo tende a apoiar as decisões por ele tomadas. Esse parlamentar estrangeiro poderia supor ainda que o Congresso reage positivamente aos decretos do Executivo. Ainda que esse parlamentar estrangeiro, nessa situação hipotética, estivesse correto nessas suposições, suas conclusões estariam incompletas. A incompletude das constatações se deve ao fato de não considerar os mecanismos envolvidos na aprovação das Medidas provisórias e como os congressistas podem interferir nesses decretos presidenciais.

A possibilidade de alteração das Medidas provisórias editadas se dá através da proposição de Projetos de Lei de Conversão (PLVs) pelos congressistas. Os PLVs são o formato jurídico em que se transformam as Medidas provisórias que tiveram alguma

² Numa tradução livre: “É uma experiência eterna que todo homem que tem poder é inclinado a dele abusar; e vai até encontrar os limites... A virtude precisa de limites. Para que o poder não seja abusado, deve, pelo arranjo das coisas, o poder parar o poder.”

³ Congress is a ‘They,’ not an ‘It’. Numa tradução livre “Congresso é um ‘eles’, não um ‘Isso’”. Título do artigo de Kenneth A. Shepsle: *Congress is a “They,” not an “It”: Legislative intent as oxymoron* 12 Int'l Rev. L. & Econ. 239 (1992).

⁴ Entre outubro de 1988 e junho de 2010 de acordo com dados obtidos para essa dissertação baseados em Inácio (2009).

emenda acatada pelo seu relator no Congresso Nacional. Entre 2001 e 2010 56,58% das Medidas provisórias foram transformadas em PLVs. Desses PLVs, 82,6% (238) foram aprovados pelo Congresso Nacional⁵. Esses dados dão espaço para compreendermos como o Congresso Nacional tenta interferir no mais poderoso instrumento Legislativo nas mãos do Presidente da República no Brasil. A investigação dos PLVs também pode sugerir que o Congresso Nacional não é um corpo monolítico que apenas aceita ou rejeita os atos presidenciais, possibilitando também a verificação do potencial do Congresso ser uma arena de negociação, barganha e acomodação dos pontos da agenda presidencial.

Os poderes Legislativos do Presidente da República no Brasil prescritos na Constituição de 1988 garantiram-lhe a prerrogativa de iniciativa de legislação para assuntos de relevância e urgência, além de dar ao Presidente poder de veto total e parcial das leis aprovadas e pedir urgência durante a tramitação de proposições no Congresso Nacional. Na prática tais poderes têm sido sistematicamente utilizados através da edição e, até 2001, reedição de Medidas provisórias⁶. Essas prerrogativas fazem com que os Presidentes no Brasil tenham um amplo poder sobre a agenda política nacional (Figueiredo e Limongi, 1999).

É possível agrupar as interpretações sobre os poderes de decreto do Presidente no Brasil em duas vertentes concorrentes. Há uma primeira vertente que entende o excesso de poderes Legislativos nas mãos do Presidente enquanto algo prejudicial para a democracia, podendo levar a situações de tentativa de usurpação dos poderes do Legislativo pelo Presidente, possibilitando a ele contornar ou mesmo ignorar o Congresso Nacional. Esses argumentos se localizam no contexto de uma crítica mais ampla ao presidencialismo (Shugart e Carey, 1992; Linz, 1994; Mainwaring, 1993; O'Donnell, 1994; Lijphart, 2003).

Uma segunda vertente interpretativa compreende os poderes de decreto do Presidente enquanto resultado de uma cadeia de delegação pelo poder Legislativo, na qual há espaço para um monitoramento das ações presidenciais pelo poder Legislativo no fluxo decisório (Amorim Neto e Tafner, 2003; Figueiredo e Limongi, 1999, 2006,

⁵ Esses dados são resultados da análise dos PLVs apresentados entre setembro de 2001 e dezembro de 2010. Os dados foram colhidos na página da Câmara dos Deputados www.camara.gov.br e serão apresentados e analisados de forma mais sistemática no capítulo III.

⁶ De acordo com o artigo 62 da Constituição Federal, o Presidente da República poderá adotar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. A EC nº32 (Emenda Constitucional) de 2001 alterou o regime de tramitação das Medidas provisórias, além de proibir a reedição que quando utilizada repetidamente fazia com que, na prática, Congresso Nacional não apreciasse as MPs.

2009, Inácio 2006, 2009). Nessa segunda vertente, a extensão dos poderes de agenda do Presidente é a variável mais importante para compreender a relação entre o Executivo e o Legislativo no sistema presidencialista brasileiro.

O esforço analítico desse trabalho pretende responder à seguinte pergunta de ordem mais geral: *o poder Legislativo é capaz de interferir na agenda política em um sistema presidencial cujo Presidente é dotado de amplos poderes Legislativos? E, caso seja capaz de interferir quais meios, em termos de normas e procedimentos são utilizados para fazê-lo e quais os efeitos tal interferência traz em termos da produção legal?* Essa questão elaborada em termos teóricos tem, certamente, um sentido empírico relevante para compreender o sistema político brasileiro. Dito de outra forma, a questão central esta inserida na discussão sobre qual *o papel desempenhado pelo Congresso Nacional no Brasil, no que se refere à função legislativa, admitindo-se que a maior e a mais significativa parte da produção legal é de iniciativa do Presidente da República?*

Considerando o problema de ordem mais geral do processo de delegação de poderes do Legislativo ao Executivo nas democracias modernas é necessário considerar que há uma evidente saliência do Executivo nas delegações constitucionais em sistemas presidencialistas. A tendência a se delegar poderes aos Executivos faz parte daquilo que Fabiano Santos (2003) chamou “sistema presidencialista racionalizado”. O conceito refere-se à adoção, pelo próprio Legislativo, de regras restritivas à atuação dos legisladores (estabelecendo áreas de iniciativa exclusiva do Executivo ou conferindo-lhe poderes unilaterais) com o objetivo de evitar problemas de coordenação, delegar certas áreas e poderes ao Presidente e com isso facilitar o exercício do governo. Tal tendência seria, portanto, uma resposta à morosidade do Legislativo em tempos que se exige rapidez dos governos, mas teria, como outra face, a possibilidade de restringir a atuação do Legislativo, tornando-o submisso ao Executivo. De acordo com Pessanha (2003), “não restam dúvidas de que o processo de produção de leis inclinou-se em direção do Poder Executivo ao longo do século XX”. O que ocorre, de acordo com o autor, é que ao ampliar seu poder de iniciativa legal o Executivo inibiu essa faculdade do Legislativo, tornando-o submisso.

Retomando a pergunta norteadora deste trabalho caberia justificar a sua pertinência empírica. A análise dos sistemas presidencialistas, particularmente sobre os poderes presidenciais, levou analistas políticos a interpretá-los como instrumentos autoritários de exercício do poder pelo Presidente. Uma das interpretações mais contundentes nesse sentido é a de Guillermo O’Donnell (1994), que procurou

caracterizar as democracias latino-americanas como “delegativas”: sistemas em que o ocupante do cargo de Presidente é excessivamente poderoso e governa de acordo com as suas vontades, acima das instituições e sem controles horizontais efetivos que limitem seu poder. Presidentes seriam eleitos para serem “salvadores da pátria” e as eleições funcionariam, nessa perspectiva, como mecanismo de delegação total de poder ao Presidente. Nas palavras de O’Donnell:

“Presidentes são eleitos prometendo que eles – fortes, corajosos, acima de partidos e interesses, machos – irão salvar o país. Eles são os ‘salvadores da pátria’. Isso por sua vez, leva a um estilo mágico de fazer políticas públicas: o mandato para governar de forma “delegada” supostamente emanado da maioria, uma forte vontade política, e o adequado conhecimento técnico, devem ser suficientes para cumprir a missão de salvador – os ‘pacotes’ seguem como corolários. O estilo (e a concepção) resultantes implicam que o processo de produção de políticas só pode ser levado a diante ignorando partidos (incluindo aqueles que apoiaram o Presidente na eleição), Congresso, Judiciário e praticamente todos os interesses representativos organizados.” (O’DONNELL, 1994. p. 13)⁷

Nessa perspectiva haveria uma clara hipertrofia dos poderes presidenciais, sendo as possibilidades de controle das ações presidenciais quase inexistentes. O poder presidencial nas chamadas democracias delegativas seria, na perspectiva de O’Donnell, a face antidemocrática desses regimes. Os poderes Legislativos presidenciais seriam a dimensão institucional dessa face autoritária.

Não resta dúvida de que o Presidente da República, no Brasil, possui um conjunto razoável de poderes Legislativos e que, dentre eles, merece destaque a prerrogativa de editar Medidas provisórias. De acordo com Shugart e Carey (1992), o Presidente do Brasil é um dos mais poderosos no que se refere a seus poderes para legislar. A questão é saber se dotados de amplos poderes de decreto, os Presidentes vão utilizá-los de forma a contornar ou ignorar o Legislativo, ou se tais poderes podem ser utilizados em consonância com este último.

Esta discussão, por sua vez, insere-se no debate sobre as vantagens e desvantagens do presidencialismo no país, tendo em vista os efeitos da interação deste

⁷ Tradução do original em inglês: “Presidents get elected promising that they—strong, courageous, above parties and interests, *machos*—will save the country. Theirs is a “government of saviors” (*salvadores de la patria*). This, in turn, leads to a magical style of policymaking: the delegative “mandate” to rule supposedly emanated from the majority, strong political will, and adequate technical knowledge should suffice to fulfill the savior’s mission—the “packages” follow as a corollary. The resulting style (and conception) of policy-making can only ignore parties (including the ones that supported the election of the President), Congress, the Judiciary, and practically all interest-representation organizations.”

sistema com as demais características institucionais do sistema político, tais como, o multipartidarismo, o federalismo e o sistema de representação proporcional de lista não ordenada (Abranches, 1988). Essas análises tiveram como preocupação fundamental as implicações dessas escolhas institucionais para a governança e estabilidade democrática no país. Os diagnósticos pessimistas sobre o futuro da democracia no Brasil não encontraram respaldo teórico nem tampouco fundamentação empírica, dado que o arcabouço político institucional se manteve sem maiores alterações no período e os Presidentes eleitos conseguiram conquistar índices elevados de governabilidade e sucesso presidencial no Congresso Nacional.

O que se pretende argumentar aqui, em consonância com Figueiredo (2005, 2009) e Amorim Neto e Tafner (2003) é que os decretos presidenciais não são, necessariamente, formas autoritárias de o Presidente governar, podendo ser compreendidos enquanto resultado de uma cadeia de delegação de poder do Legislativo ao Executivo, com possibilidade de monitoramento dessa delegação. O argumento central deste trabalho, seguindo a literatura, é de que, no caso do sistema político brasileiro, a possibilidade de alteração do texto das MPs durante sua tramitação no Congresso Nacional é um dos mecanismos disponíveis para os congressistas monitorarem as ações do Presidente. O foco empírico do trabalho estará justamente nas modificações propostas no Congresso Nacional às Medidas provisórias. Logo, o objeto da pesquisa é a interferência do poder Legislativo nos decretos presidenciais, sendo o referencial empírico desse objeto os Projetos de Lei de Conversão (PLVs), que são o formato jurídico dado às MPs que tiveram emendas acatadas pelo relator da MP no Congresso Nacional.

A análise do processo de tramitação das Medidas provisórias no Congresso Nacional tem sido pouco explorada pelos estudiosos das relações entre o Poder Executivo e Legislativo no Brasil, principalmente no que se refere aos mecanismos envolvidos na apresentação e aprovação dos PLVs. O foco sobre esse processo pode ser uma contribuição para a compreendermos se, e em que medida o poder Legislativo interfere na produção legal em países presidencialistas com Presidentes dotados de amplos poderes de decreto.

O capítulo está dividido em três partes, após essa introdução serão tratadas as definições de presidencialismo e retomado o debate contemporâneo sobre os sistemas de governo. Será argumentado que a utilização de poderes Legislativos pelos Presidentes não pode ser caracterizada como uma situação de usurpação e tampouco

aponta para a adoção de práticas autoritárias. Serão apresentadas as críticas feitas ao presidencialismo de coalizão e à dinâmica do multipartidarismo no Brasil, mostrando que o número elevado de partidos no Congresso Nacional não é obstáculo nem para que o sistema tenha obtido ganhos em estruturação – como mostra a sequência das eleições presidenciais – e tampouco para a governabilidade no Congresso Nacional, dado que a disciplina partidária dos partidos da base aliada viabiliza vitórias governistas. A terceira parte discutirá os poderes Legislativos do Presidente no Brasil, iniciando com a questão de como entender o papel do Congresso na produção legal dado que as regras do jogo permitem ao Executivo ser o primeiro a se mover no processo Legislativo. Argumentar-se-á, ainda, que o poder de agenda do Presidente no Brasil não reforça padrões conflitivos com o Congresso Nacional, ou seja, a agenda do governo não é contrária a uma “agenda política do Legislativo”, pois há somente uma agenda, a agenda política do governo (Figueiredo e Limongi, 2009). Como argumenta a literatura, o fato é que os poderes presidenciais são utilizados levando em conta os interesses presentes no Legislativo, dada a possibilidade de monitoramento por parte da coalizão governista das ações do Executivo, principalmente no que se refere à proposição de alterações no texto das MPs, que as transformam em Projetos de Lei de Conversão. Essa dinâmica faz com que a delegação do Legislativo ao Presidente esteja condicionada pelos interesses presentes na coalizão governista. O Executivo brasileiro tem, portanto, incentivos a procurar o apoio do Legislativo, mais especificamente os incentivos para constituir uma maioria que o apóie no Legislativo. O argumento é que tais poderes Legislativos são utilizados pelo Presidente por uma delegação condicional da maioria congressual, que por sua vez monitora as Medidas provisórias no debate congressual dos PLVs. Esse monitoramento dos atos do Executivo qualifica a delegação de poderes ao Presidente como uma delegação condicionada à barganha de pontos específicos da agenda com a base governista do congresso. Por fim seguem as conclusões do capítulo.

1. O Presidencialismo

1.1 - Definições

O debate acerca do presidencialismo em geral e nos países latino-americanos, em particular, foi objeto de controvérsias entre analistas políticos e fundamentou as explicações para as rupturas democráticas ocorridas durante o século XX nesses

sistemas políticos⁸. O presidencialismo seria uma forma mais vulnerável a situações de impasse e paralisia decisória, seja em função de suas características fundamentais, seja pela combinação com outros traços institucionais dos sistemas políticos. De acordo com Shugart e Carey (1992), as definições de presidencialismo partem todas do princípio contido nos escritos *Federalistas*⁹, sendo este o regime em que há separação entre os poderes Executivo e Legislativo. A definição de Shugart e Carey (1992) adota um critério institucional, definindo o presidencialismo como o regime que apresenta:

- 1- eleição popular para o chefe do Executivo;
- 2- mandatos fixos para o chefe do Executivo e para a assembléia, sem que a sobrevivência de um poder dependa do outro;
- 3- Executivo eleito com poderes para nomear o governo e coordenar sua atuação.

Há ainda um quarto critério que, segundo os autores, segue logicamente dos anteriores:

- 4- Presidente com alguma garantia constitucional de autoridade legislativa.

O presidencialismo, para Shugart e Carey (1992), difere do parlamentarismo no que se refere à independência na formação e manutenção do chefe do Executivo, e ainda do regime semipresidencial no que se refere aos poderes do chefe do Executivo sobre a nomeação da equipe ministerial que compõe o governo. Os autores também retomam as definições de presidencialismo propostas por Arend Lijphart (1989) e Giovanni Sartori (1998), que mesmo não diferindo substancialmente da definição dada por eles, possuem algumas consequências distintas.

Na definição de Lijphart (1989) presidencialismo é o regime em que o chefe do Executivo é: 1- eleito para um mandato fixo e independente da confiança do Legislativo; 2- eleito pelo voto popular; e, Lijphart ainda introduz um terceiro critério, 3- exerce de forma unipessoal o governo. De acordo com Lijphart, o fato de só haver uma cadeira em disputa para o Executivo – ao contrário do parlamentarismo onde tal posto encontra-se em disputa no interior das eleições para o Legislativo – faz com que o

⁸ As rupturas democráticas na América Latina foram: Bolívia, 1962; Equador, 1963; Brasil, 1964; Peru em 1968; Chile e Uruguai em 1973 e Argentina 1976.

⁹ “O Federalista” é o conjunto de artigos sobre a ratificação da Constituição dos Estados Unidos. Estes escritos possuem relevância particular sobre o debate político institucional dos Estados Unidos. O debate, em linhas gerais, estava tencionado entre quais instituições iriam garantir a autonomia das unidades estaduais frente a um governo central, as liberdades dos indivíduos diante do poder político e a capacidade de o governo central governar sem risco de tirania.

sistema seja inerentemente majoritário; um jogo de soma zero, onde ao vencedor cabe tudo e nada sobra para a minoria¹⁰.

O que Lijphart (1989) não leva em conta, no entanto, é que em países de governo de coalizão o Presidente precisa de outros partidos para governar. Por isso faz-se necessário relativizar a idéia de que na eleição o “vencedor leva tudo” no presidencialismo. Em governos de coalizão o jogo pode se tornar de soma positiva, dado que outros partidos podem se integrar ao governo após as eleições.

Segundo Sartori (1996: 97-98) o sistema de governo presidencialista define-se com base em três características:

- 1- Existência de eleição popular para escolha do chefe de Estado, que deve ter um mandato fixo cuja duração pode variar entre quatro e oito anos;
- 2- O Executivo não é nomeado nem demitido por meio de votação parlamentar; os governos são uma prerrogativa presidencial. É o Presidente que nomeia e demite os ministros, discricionariamente;
- 3- A linha de autoridade deriva nitidamente do Presidente, de modo que o Poder Executivo é dirigido pelo Presidente.

O que distingue a definição apresentada por Shugart e Carey (1992) é, portanto, a quarta característica. Para Sartori (1996), esta característica é formulada de maneira vaga e, de certa forma encontra-se incluída na terceira sendo dispensável. Por outro lado, como lembra Amorim Neto (2006), o que os autores pretendem destacar é que o presidencialismo não é um arranjo que vise à completa separação dos poderes, mas sim sua interdependência. É o próprio Amorim Neto quem lembra (2006: p.24) que um regime que obedeça as três primeiras características de Shugart e Carey (1992) será presidencialista mesmo que o Presidente não possua poderes Legislativos. Seja como for o ponto levantado pelos dois autores nos interessa, uma vez que as variações na extensão dos poderes Legislativos presidenciais terminam por ser fundamentais para a compreensão da dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo em regimes presidencialistas.

¹⁰ Jogo de soma zero é o tipo de interação estratégica em que o que um, ou alguns ganham é igual àquilo que o outro, ou os outros perdem. Em interações de natureza política a outra possibilidade seria a de jogos de soma positiva, ou seja, aqueles em que os resultados das interações geram efeitos (ganhos ou perdas) maiores ou menores do que quando a interação se inicia.

1.1.2 O debate contemporâneo em torno do sistema de governo

As críticas ao presidencialismo tiveram como precursor Juan Linz (1990) e ganharam variados contornos no debate sobre as instituições políticas mais propícias à democracia. O foco das críticas de Linz (1990) se refere aos efeitos do sistema presidencialista sobre a estabilidade política. De acordo com o autor, o presidencialismo, seria inferior ao parlamentarismo no que se refere à estabilidade democrática por ser um regime menos flexível, ou seja, por não prever a possibilidade de remoção do chefe do Poder Executivo em caso de crise política. As críticas de Linz ao presidencialismo podem ser resumidas em três aspectos principais:

- 1 – a rigidez temporal do mandato do Presidente;
- 2 – o jogo de soma zero decorrente das eleições;
- 3 – a existência de uma dupla estrutura de legitimidade.

A rigidez temporal teria como efeito impedir que o sistema disponha de uma saída para eventuais momentos de crise entre os poderes. Como Executivo e Legislativo são eleitos para mandatos fixos e independentes, um não podendo abreviar o mandato do outro (a não ser nos casos de impeachment), as crises tenderiam a evoluir para momentos de paralisia decisória.

O jogo de soma zero, por sua vez, ao separar de forma radical vencedores e perdedores, faz com que um governo minoritário não tenha condições de constituir uma coalizão de governo. Pensando na vitória na próxima eleição, os partidos perdedores não teriam incentivos para a cooperação com o Presidente eleito.

Em síntese, o presidencialismo apresentaria uma dupla estrutura de legitimidade sem oferecer algum mecanismo constitucional para resolver eventuais conflitos entre Executivo e Legislativo. Em situações em que o Presidente enfrente oposição forte no Legislativo, ainda segundo Linz (1990), a saída seria utilizar como estratégia política a mobilização da população, numa tentativa de questionar a legitimidade dos representantes e dos partidos no Legislativo. Tal saída, no entanto, apenas agravaria o impasse ao invés de resolvê-lo. O problema do presidencialismo apareceria, então, sempre que o Presidente enfrentasse um Legislativo majoritariamente oposicionista e um provável desfecho deste tipo de situação seria a quebra da democracia.

O fundamento existente nessa análise está na falta de incentivos gerados pelo presidencialismo para que outros grupos, partidos ou coalizões apoiem o Presidente

eleito. Para Linz, mesmo que o Presidente consiga formar coalizões, estas serão frágeis e não se sustentarão. É sobre esse mesmo aspecto que Sartori (1996) constrói suas críticas ao presidencialismo. Para Sartori (1996) o presidencialismo só funciona nos Estados Unidos, pelas características do arranjo institucional naquele país: o sucesso do presidencialismo estadunidense é dado pela combinação do sistema de governo com outras características do sistema político: a frouxidão ideológica e a indisciplina dos dois partidos, aliados ao caráter essencialmente local da política, permitem que mesmo um Presidente minoritário consiga barganhar apoio junto a parlamentares do partido opositor. Uma vez estendido ao cenário latino-americano, no entanto, o regime teria evidenciado sua fragilidade e os Presidentes, mesmo que o tentassem, seriam incapazes de montar coalizões estáveis.

Dessa forma, a crítica ao presidencialismo se refere, na realidade, à sua relação com o sistema partidário e à formação de maiorias. De acordo com D. Olson (1994), maiorias partidárias simples são muito fáceis de serem formadas em sistemas bipartidários, comparadas a sistemas multipartidários. Muitos partidos dividem o eleitorado em pequenas partes e em casos extremos a tendência seria de instabilidade do governo. Nessas situações em que o governo não controla o Legislativo, nenhuma combinação de partidos poderia controlá-lo. O resultado desse processo não significaria um parlamento poderoso, mas o imobilismo e a indecisão parlamentar.

“Nos sistemas parlamentaristas, sistemas de ‘alguns partidos’ aumentam a autonomia do parlamento diante do Executivo. Em sistemas de fonte dupla de legitimidade, a estrutura constitucional leva à dominância do Executivo em partes do processo Legislativo, mas não garante tal independência” (Olson, 1994: p. 36)¹¹

É no sentido de perceber que o funcionamento do presidencialismo depende de sua combinação com outros elementos institucionais que as críticas de Linz (1990; 1994) foram qualificadas pela literatura. Carey e Shugart (1992) e Mainwaring e Shugart (1997), por exemplo, argumentam haver diferenças entre os tipos de presidencialismos, e que o seu desempenho depende principalmente de fatores relacionados à força partidária do Presidente, ao sistema eleitoral e aos poderes

¹¹ Traduzido livremente do original em inglês: “In parliamentary systems, the ‘several party’ systems increase the autonomy of parliament from the executive. In dual-branch systems, the constitutional structure process legislative parties from executive dominance, but it does not guarantee such independence”

Legislativos do Presidente definidos constitucionalmente. Os autores concluem que Presidentes com muitos poderes Legislativos tenderiam a aumentar a instabilidade do presidencialismo, dados os incentivos gerados para que o Executivo governe unilateralmente. O presidencialismo tenderia a uma maior estabilidade em sistemas nos quais o Presidente dependa mais dos partidos, sistemas em que o equilíbrio entre os poderes fosse maior.

O funcionamento da coalizão, por sua vez, dependeria do sistema eleitoral: sistemas de lista pré-ordenada, ou de lista fechada, seriam mais funcionais uma vez que induziriam a um comportamento disciplinado por parte dos congressistas. Para Mainwaring (1997), esta seria uma das razões pelas quais o sistema político no Brasil não funcionaria bem – a representação proporcional de lista aberta abriria espaço ao comportamento indisciplinado dos partidos no Congresso. Mais adiante, como veremos, essa linha argumentativa foi rebatida na trilha aberta pelos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999), que mostraram que os partidos são disciplinados no Brasil e que essa disciplina se explica por fatores endógenos à organização do Congresso Nacional no Brasil.

Dessa forma, o problema do presidencialismo mantém-se mesmo em contextos nos quais os Presidentes tenham recebido poderes Legislativos. Seria preciso levar em conta ainda a situação do sistema partidário e do sistema eleitoral. A simples transferência de prerrogativas ao Executivo, ao ponto de gerar um claro desbalanceamento entre os poderes apenas poderia levar os Presidentes a governarem por decreto ignorando o Legislativo, ou mesmo contornando o Legislativo para promover políticas.

Seja como for, para Shugart e Carey (1998) a utilização do poder de decreto dos Presidentes não equivale à utilização de um instrumento autoritário para governar. Por um lado, é preciso levar em conta que o congresso concede poderes constitucionais de decreto ao Presidente para fazer frente antecipadamente a problemas de barganha na legislatura. Por outro, a extensão dos poderes do Presidente dependeria da situação vivenciada no momento da promulgação da constituição: ela seria maior quanto maior o controle do Executivo sobre o processo constituinte e quanto mais frágeis forem os partidos. Nada disso equivale a “chamar os tanques”, de forma que o poder de decreto, delegado ou constitucional, não significa a marginalização das legislaturas. Por outro lado, os limites e os efeitos dos poderes de decreto ainda não são um ponto pacífico na *démarche* constitucional de alguns países. Dessa forma, o argumento de que os decretos

podem representar um instrumento autoritário nas mãos do Executivo é exagerado e carece de revisão.

Vale a pena, ainda, mencionar que, sob certos aspectos, para Carey e Shugart o presidencialismo tem vantagens sobre o parlamentarismo. Por possibilitar a oportunidade de dois votos que, no limite, podem ser dados em partidos diferentes, o presidencialismo permitiria ao eleitor uma melhor expressão de sua vontade. Enquanto o voto no Legislativo pode ser dado de forma a potencializar o aspecto da representação, o voto para o Executivo permitiria priorizar a questão da eficiência. Evidentemente, em um sistema de voto único, como o parlamentarismo, tal possibilidade não existe.

Outro ponto em que o presidencialismo levaria vantagem se refere à accountability. De acordo com Strom (2000), o controle sobre o Poder Executivo pode operar de duas formas, por concorrência ou por restrição, sendo que o presidencialismo privilegia a operação da accountability por restrição e o parlamentarismo por concorrência. Strom (2000) ressalta ainda que o mecanismo de accountability por restrição é um tipo de controle ex-post, facilitado, ou estimulado, pelo fato de que os dois poderes são eleitos de forma independente e guardam autonomia um em relação ao outro. Já o controle por restrição, típico do parlamentarismo, operaria ex-ante e dependeria da capacidade de que partidos e parlamento funcionem como um processo de seleção da elite política.

“De modo geral, os tipos de regime político são concebidos para facilitar a prestação de contas (como resultado) através de um ou ambos mecanismos principais: a concorrência e restrição. Grosseiramente falando, em um regime de concorrência a sanção dominante é a desautorização, enquanto que um regime de restrição é mais afeito ação de atores com poder de veto e a penalidades. A democracia parlamentar se diferencia do presidencialismo por sua afinidade com a concorrência em relação à restrição”.¹² (Strom, 2000: 268)

Por fim, tendência mais recente dos estudos sobre relações entre Executivo e Legislativo defende que as diferenças entre presidencialismo e parlamentarismo não se

¹² Do original em inglês: “In the larger picture, political regime types are designed to facilitate accountability (as an outcome) through either or both of two major mechanisms: competition and constraint. Roughly speaking, in a competition regime the dominant sanction is deauthorization, whereas a constraints regime is more beholden to veto powers and penalties (see above). Parliamentary democracy differentiates itself from presidentialism in its affinity for competition relative to constraint. But as we shall see, we can also distinguish subtypes of parliamentary as well as presidential constitutions on the basis of their reliance on these respective mechanisms.” (Strom, 2000: 268)

referem às suas características constitutivas e devem ser amenizadas (Przeworski, Cheibub e Saiegh, 2002; Cheibub e Limongi, 2002; Figueiredo, 2005, Limongi, 2003; Tsebelis, 1995, 2009). Essa tendência aponta caminhos analíticos para a compreensão de que os tipos de regimes não devem ser tomados como “pacotes fechados” e que podem guardar semelhanças na distribuição de poder a depender da dinâmica do processo decisório, da distribuição do poder de agenda e do número de atores com poder de veto.

Para Tsebelis (1995, 2009) o que distingue os regimes é o número de atores com poder de veto – neste sentido presidencialismos e parlamentarismos com multipartidarismo seriam regimes com muitos *veto players* e, portanto, regimes mais propensos à instabilidade política. O autor concorda com Cheibub e Limongi (2002), para quem a principal diferença entre presidencialismo e parlamentarismo não estaria no processo de constituição do governo e em uma série de características daí decorrentes, mas sim na maneira como os regimes organizam o seu processo decisório. No entanto, ao analisar o estabelecimento da agenda nos dois tipos de regime (2009: p. 124), diz que a diferença está em que no parlamentarismo quem controla a agenda é o Executivo e no presidencialismo é o Legislativo. Ao fazer tal afirmação, o autor se refere evidentemente aos tipos puros, como os Estados Unidos e o Reino Unido, mas ignora que, no caso do presidencialismo, a tendência dos novos regimes é transferir o poder de agenda ao Executivo. Nas democracias contemporâneas, como afirmam Cheibub e Figueiredo (2002), os sistemas parlamentaristas não necessariamente apresentam um processo de tomada de decisões centralizado, ao passo que a descentralização tampouco é uma característica dos sistemas presidencialistas. A variável chave não seria o princípio constitutivo do sistema de governo e sim as regras de funcionamento de seu processo decisório.

Ainda segundo esta literatura, os que as evidências estariam mostrando é que tanto em governos parlamentaristas quanto naqueles presidencialistas os governos conseguem formar coalizões e podem atingir graus de sucesso semelhantes. O fato de democracias presidencialistas terem duração inferior às democracias parlamentares não estaria relacionado a diferenças de incentivo para a formação de coalizões por cada um dos regimes (Przeworski, Cheibub e Saiegh, 2002) e sim a fatores externos ao regime, como, por exemplo, ao fato de que muitos regimes presidencialistas foram antecidos de ditaduras militares (Cheibub, 2003).

O argumento de que o presidencialismo não incentiva a formação de coalizões não consideraria algumas dimensões relacionadas à distribuição de poder político, geradas por esse tipo de regime. Ficaria de fora, por exemplo, o fato de que os partidos têm algo a ganhar quando optam por participar do governo. Isso significa que o argumento de que, por definição, as coalizões no presidencialismo são frágeis não se sustenta. A natureza do jogo entre o Presidente e o congresso na divisão do poder deixa de ser de soma zero; o vencedor da eleição não “leva tudo” dado que precisa dividir o poder com seus parceiros de coalizão. A outra dimensão não considerada no argumento crítico ao presidencialismo se refere ao fato de que também o Presidente tem interesse em formar coalizões, se estas forem necessárias ao exercício do governo, e possui recursos para tanto, estando em condições de forçar a cooperação dos partidos.

Portanto, a desvantagem do presidencialismo, que segundo os seus críticos, se refere à falta de incentivos para a formação de coalizões, deixa de existir. E quando o Presidente eleito necessita e é capaz de montar uma coalizão para apoiá-lo, o padrão observado não é muito diferente quando se comparam regimes parlamentaristas e presidencialistas (Figueiredo, 2005). Logo, o que se critica é a incapacidade de um sistema, seja ele presidencialista ou parlamentarista, de gerar incentivos para a formação de governos estáveis.

1.2 – O Sistema presidencialista no Brasil

O debate sobre o sistema político brasileiro tem como ponto de referência o texto de Abranches (1988), que primeiro caracterizou o presidencialismo brasileiro como “de coalizão”, e alertou para o fato de que o arranjo político institucional vigente até 1988 seria problemático em função da inexistência de um mecanismo institucional de mediação entre os poderes Executivo e Legislativo; problema este agravado pela dimensão do federalismo, que demandaria das coalizões no Legislativo atenderem a critérios extrapartidários, como a acomodação de interesses estaduais ou regionais.

De lá pra cá, passou a predominar na literatura nacional, a percepção de que o presidencialismo brasileiro funciona bem. Na trilha aberta pelos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999, 2002, 2007 e 2009), estabeleceu-se relativo consenso quanto a que o novo arranjo institucional pós-88 – com destaque para os mecanismos que ampliaram o

poder de agenda do Executivo e deram aos líderes partidários instrumentos para controlar o processo Legislativo – criou condições para que os Presidentes eleitos montassem coalizões estáveis e governassem.

Não obstante, o ponto é passível de controvérsias. Seguindo sugestão de Rennó (2006), as críticas ao funcionamento sistema político brasileiro podem ser agrupadas em três perspectivas analíticas distintas. Essas perspectivas se referem a problemas e dilemas gerados pelo sistema político no país. A primeira, e mais pessimista, aponta em direção distinta à mencionada acima e destaca a questão da “combinação explosiva” e o problema da paralisia decisória gerada pelo sistema. A segunda e a terceira concordam com os termos gerais do diagnóstico formulado por Figueiredo e Limongi, mas ou destacam o problema dos incentivos institucionais contraditórios gerados pelo sistema, o que impactaria a construção das maiorias e os mecanismos que o Executivo se vale para conquistar apoio no congresso, ou levantam a questão de saber se os processos políticos nesse sistema são individualmente dirigidos ou institucionalmente constrictos. O debate acerca dessas críticas ao sistema político brasileiro será retomado neste item.

Segundo Barry Ames (2003), as instituições brasileiras funcionam mal. Entre as instituições "disfuncionais" devem ser incluídos o sistema eleitoral, as regras de formação de partidos, a natureza da presidência e a separação de poderes entre o governo federal, governos estaduais e prefeituras. Combinadas, tais instituições produzem um número excessivo de *veto players* e geram uma permanente crise de governabilidade. Segundo o autor, as maiorias só se colocam do lado do Presidente se forem compradas. Os congressistas não se interessam por políticas de nível nacional; são incentivados a maximizar seus ganhos pessoais e pautam sua atuação por práticas particularistas, fisiológicas e clientelistas. Ainda que seja possível encontrar deputados e senadores programaticamente orientados, esse tipo de parlamentar constitui uma minoria. Majoritário, o político clientelista desenhou as regras necessárias à livre vazão do paroquialismo no interior do poder Legislativo: ali os líderes partidários não possuem controle sobre as bancadas e os indivíduos ou grupos suprapartidários se encontram em condição de determinar o preço de sua cooperação. Ainda na perspectiva de Ames (2003), o Executivo parece ser refém dos interesses fisiológicos dos congressistas, que atuam no Legislativo sempre com vistas somente à sua viabilização eleitoral. Os Presidentes precisam estar sempre reconstruindo maiorias. A democracia

brasileira, ainda segundo Ames, funciona hoje tal como dantes, uma vez que os redatores da Constituição de 1988 teriam conservado o quadro institucional da República de 46. O resultado seria um regime travado pelo obstructionismo parlamentar, incapaz de tomar decisões rápidas e significativas, onde poucos projetos do Executivo passam incólumes pelo Legislativo e no qual qualquer alteração no *status quo* exige uma elevada contrapartida de caráter fisiológico.

As críticas feitas ao sistema político brasileiro por Mainwaring (1993) e Mainwaring e Shugart (1997) ressaltam que os problemas não são uma derivação mecânica do presidencialismo. O diagnóstico é de que a combinação de um sistema partidário fragmentado, povoado de partidos indisciplinados, e um federalismo robusto com o presidencialismo resultaria em uma “combinação explosiva”. Minoritários, os Presidentes necessitariam, mas não conseguiriam, angariar apoio sólido no Congresso, o que traria consequências não apenas para a governabilidade, mas para a própria estabilidade democrática¹³.

Para Shugart e Carey (1992), o presidencialismo no Brasil seria afetado pela combinação de: 1- Presidentes com vastos poderes constitucionais; 2- alta fragmentação partidária, 3- indisciplinada partidária e 4- federalismo robusto. Neste contexto, os itens 2, 3 e 4 se reforçam, potencializando a dispersão de poder. Para obter apoio, o Presidente distribui cargos e verbas individualmente aos legisladores. O apoio ao Presidente pelos congressistas da coalizão governista seria garantido, nessa perspectiva, através da distribuição de recursos de patronagem¹⁴. Os deputados seriam tomadores de recursos para os municípios e regiões onde têm votos. Dessa forma, a patronagem política coloca o Presidente diante de uma situação complicada diante de um complexo arranjo institucional.

Em sua análise das constituições latinoamericanas, Mainwaring e Shugart (1997) mostram que os Presidentes têm enormes poderes constitucionais, mas, surpreendentemente, têm pequena capacidade para realizarem suas agendas por causa de seus baixos poderes partidários. Em situações nas quais os Presidentes desfrutem de alta popularidade o problema seria amenizado, mas fora de tais contextos, o Executivo teria problemas para implementar sua agenda e seria incentivado a governar de forma

¹³ Os autores até consideram que a não sustentação da democracia em regimes presidencialistas se deve a fatores como o baixo desenvolvimento e culturas políticas não democráticas. Argumentam adiante que a indisciplinada partidária é daninha também em sistemas parlamentaristas, no entanto o argumento da “combinação explosiva” se remete às suas consequências para a estabilidade democrática nos presidencialismos latinoamericanos.

ad hoc, tentando contornar o congresso e os partidos e utilizando os poderes de decreto presidenciais para promover mudanças políticas de forma unilateral, criar novas burocracias e levar à frente políticas públicas independentemente da tramitação no Congresso. Referindo-se ao caso brasileiro, consideram que a Constituição de 1988, em alguns aspectos, parece dar razão à noção de que existiria um presidencialismo de tipo imperial, tamanha a extensão dos poderes concedidos ao Presidente da República. Mas mesmo com tais poderes, os Presidentes não teriam condições de aprovar o que desejam, “atropelando” o Congresso¹⁵. O apoio necessário à efetivação da agenda presidencial teria que ser conquistado tanto individualmente quanto com os partidos através de recursos de patronagem: o Presidente seria refém dos interesses particularistas presentes no Congresso.

A segunda perspectiva analítica mencionada acima argumenta que o sistema gera incentivos contraditórios e pode ser encontrada em Pereira e Muller (2003). Como destaca Rennó (2006), mas encontra-se presente também em Melo e Anastasia (2005), ainda que estes dois autores cheguem a conclusões distintas. No que se refere ao desenho institucional, destaca-se que a tendência à dispersão de poderes além de largamente predominante no processo de constituição dos órgãos decisórios (bicameralismo, sistema de representação proporcional de lista aberta com distritos de grande magnitude, sistema partidário altamente fragmentado e estrutura federativa), também se faz presente quando são analisadas as regras que presidem o processo decisório nacional, como mostram a existência de simetria entre as duas casas legislativas, a existência de critérios de proporcionalidade na distribuição dos poderes no interior do Congresso Nacional, a exigência de maioria qualificada para a modificação da Constituição e a possibilidade de se recorrer ao poder Judiciário contra decisões que remetem à Constituição. Atuando no sentido inverso estariam, como já mencionado, a concentração de poderes Legislativos nas mãos do Executivo e a centralização dos trabalhos do Congresso nas mãos dos líderes partidários. O resultado de tal combinação não poderia ser dado de antemão. Os dois elementos acima

¹⁵ Do original em inglês: “In sum, the 1988 constitution in some respects approximates the often misleading portrayal of Latin American executive power - the imperial presidency. This situation exists no primary because of cultural factors or some inherent features of presidentialism, but rather because of specific measures introduced by the 1988 constitution, which deliberately created a presidency with sweeping powers. Even so, it would be a mistake to assume that presidents can get everything they want by steamrolling Congress. (Mainwaring, 1997: p. 65)

mencionados não seriam capazes de “blindar” o processo decisório nacional, anulando a atuação dos fatores tendentes à dispersão. Segundo os autores:

“ainda que não haja dúvida quanto ao grau de concentração de recursos nas mãos do Presidente da República e dos líderes partidários, não parece prudente ignorar que ação combinada do conjunto de fatores tendentes à dispersão do poder pode tornar extremamente complexa a aprovação da agenda política estabelecida por esses atores. Qual seria então a variável chave para entendermos para que lado tende a balança no processo decisório brasileiro? A distribuição de preferências e recursos entre os diversos atores relevantes algo que, este é o ponto relevante, pode variar a depender do contexto.” (Melo e Anastasia, 2005, p. 304)

Desta forma, estaríamos diante de situações distintas em FHC e Lula, na medida em que a coalizão governista no primeiro caso, além de constituída de forma contígua, englobaria os quatro maiores partidos do Congresso, ao passo que Lula tinha na oposição duas das quatro maiores bancadas e necessitava coordenar uma coalizão ideologicamente heterogênea. Para utilizar os termos de Inácio (2006), o controle de maior porção recursos de poder congressional e a proximidade ideológica com determinados parceiros da coalizão governista (que, por sua vez, situavam-se distantes do partido formador, o PT), fazia com que a oposição em Lula tivesse maior competitividade.

Para Pereira e Mueller (2002 e 2003), a combinação de elementos de concentração e dispersão de poder não impediria que o Executivo e os líderes partidários coordenassem de forma exitosa o processo decisório, mas faria com que as concessões feitas fossem maiores do que o desejado. Desta forma, a relação entre as lideranças partidárias e o “baixo clero”, ainda que coordenada pelas primeiras (o que não é admitido por Ames), se daria com base na oferta de políticas distributivas, e em especial através de emendas ao orçamento e cargos em troca do apoio às propostas acordadas entre o Presidente e seus líderes. Ainda segundo Rennó (2006), esse mecanismo de troca e distribuição de benefícios aos deputados não seria impeditivo a que o Legislativo se envolvesse em uma discussão sobre o conteúdo das políticas e a que, no fundamental, o Executivo conseguisse apoio para levar à frente a sua agenda:

“Obviamente, o apoio só é garantido quando a proposta não vai de encontro ao interesses dos membros do Congresso. Ou seja, trata-se de um apoio Legislativo condicional, mas não apenas à troca de espólios de poder, mas também ao fato do conteúdo programático da proposta

satisfazer as preferências dos partidos da base de apoio do governo.”
(Rennó, 2006: 266)

A terceira perspectiva analítica introduz a questão de saber até que ponto é institucionalmente constricta a natureza dos parâmetros de negociação no presidencialismo brasileiro. Para Amorim Neto e Tafner (2002), nos termos de Rennó (2006), “o presidencialismo de coalizão não é um resultado claro do arcabouço institucional brasileiro, como defendem Figueiredo e Limongi, mas sim um momento de exceção” (p.265). Ele teria existido de forma plena no primeiro governo FHC, quando o Presidente reuniu condições de partilhar politicamente o governo com seus aliados, o que não teria acontecido nos períodos Sarney, Collor e Itamar. Por sua vez, Pereira, Power e Rennó (2005), com base em uma análise da maneira como o Executivo utiliza a edição das medidas provisórias, apontam para uma razoável margem de manobra das distintas administrações no que se refere à forma de interagir com o Legislativo. Em outras palavras, segundo Rennó (2006), “o presidencialismo brasileiro não funcionaria uniformemente, dado que o desenho institucional não condicionaria os atores fixamente, ampliando demasiadamente a margem de manobra, e dando espaço para a capacidade individual dos governantes”.

Mais de vinte anos após a promulgação da Constituição de 1988, o argumento da “combinação explosiva” e o cenário de um sistema “travado” perderam força. Ainda que não estejamos diante de um quadro completamente descortinado pela literatura, os dados e as análises até hoje disponíveis permitem dizer com segurança que o presidencialismo de coalizão funciona: o Executivo detém a iniciativa na produção legislativa e graças ao apoio disciplinado dos partidos aprova, em média, mais de $\frac{3}{4}$ de sua agenda (Figueiredo e Limongi, 2007, 2009).

Tampouco se confirma o cenário de um Congresso dominado pelo clientelismo. Como ressalta Melo (2006: p.251), “fosse correto o quadro apresentado por Ames, deveríamos ter, no caso da produção oriunda do poder Legislativo, um amplo predomínio das iniciativas de caráter paroquialista, o que não corresponde a verdade: conforme já mostraram Lemos (2001), Amorim Neto e Santos (2002 e 2003) e Ricci (2003) predominam, na produção legal, as leis de abrangência nacional e de caráter difuso”. Uma das razões para tanto está na maneira como estão distribuídos os poderes de agenda e veto no interior da Câmara dos Deputados. Tampouco faria sentido, como já argumentou Carvalho (2003), falar de um comportamento político único dos congressistas tendo em vista as diferentes conexões eleitorais. Como o próprio Ames

alerta, há incentivos diferenciados em operação; dito de outra forma, a conexão eleitoral dos congressistas impacta de modo distinto seu comportamento na arena parlamentar.

Por outro lado, será preciso ainda muita pesquisa para esclarecer muitos pontos acerca da natureza do apoio dado aos Presidentes, das estratégias utilizadas pelo Poder Executivo e pela oposição, do grau de sucesso presidencial e do conteúdo das barganhas realizadas no interior da coalizão governista, seja antes, seja durante o trâmite Legislativo das iniciativas governamentais. O fato é que, voltando ao ponto que mais interessa a este trabalho, os Presidentes eleitos no Brasil após 1988 utilizaram amplamente seus poderes Legislativos, editando e reeditando Medidas provisórias, pedindo urgência em projetos de lei de seu interesse, utilizando de suas prerrogativas exclusivas de iniciativa de legislação e vetando, total ou parcialmente, projetos aprovados no Congresso Nacional que se encontrassem distantes de suas preferências. No entanto, isso não significou que os utilizassem contra os interesses do Congresso Nacional ou de modo a contorná-lo. As interpretações de que o Presidente usurparia os poderes Legislativos do congresso, que o Presidente “passaria por cima” dele para poder governar ou ainda que o congresso abdicaria de seu poder diante de um Executivo hipertrofiado também parecem ser exageradas e carecem de revisão.

Na próxima parte será realizada uma análise do sistema partidário no Brasil, com o objetivo de compreender porque o multipartidarismo e a fragmentação partidária existentes no Congresso, ao contrário do que argumentam Mainwaring (1993) e Ames (2003), não chegam a comprometer o processo de tomada de decisões no interior do presidencialismo brasileiro.

1.2.1 Multipartidarismo brasileiro

Os críticos do sistema político brasileiro destacam o papel dos partidos no desempenho do Poder Executivo, assim sendo vale a pena examinar, ainda que brevemente, a atual situação do sistema partidário e sua contribuição para a dinâmica do presidencialismo no Brasil.

O principal fator que chama atenção no estudo dos partidos brasileiros é o seu curto tempo de vida. Como mostra Melo (2007), é possível distinguir formações partidárias das mais variadas: (1822-1889) bipartidarismo composto pelos partidos

Liberal e Conservador; (1889-1930) controle da política estadual por um único partido e ausência de sistema partidário nacional; (1930-1937) formações partidárias incipientes; (1937-1945) proibição dos partidos e fechamento do poder Legislativo; (1945-1964) multipartidarismo composto principalmente por PSD, PTB e UDN; (1964-1982) bipartidarismo composto por ARENA e MDB; e (1982-hoje) multipartidarismo formado principalmente por PMDB, PSDB, PT, PFL (DEM), PP, PDT, PTB, PSB, PL, PPS, PC do B.

A origem do atual sistema partidário brasileiro remonta ao início da década de 1980, quando então a ARENA se converte em PDS, e o MDB dá origem ao PMDB. Nessa fase surgem também o PT, o PDT e o PTB, conformando um sistema de cinco partidos. A partir de 1985 novos partidos entram em cena na disputa eleitoral (PFL, PSB, PL, , PC do B, , PDC) que, durante esse período, caracteriza-se pelo predomínio de PMDB e PFL. É curioso observar que, diferentemente dos demais países latino-americanos que tiveram governos ditatoriais, os partidos criados no Brasil após a abertura política não tinham vínculos fortes com os partidos que existiam antes do governo autoritário. As exceções ficam por conta de PTB, PDT, PCB e PSB, mas é preciso considerar que, além da radical mudança de rumos do Partido Trabalhista Brasileiro, nenhuma das quatro organizações chegou a desempenhar papel protagonista no atual sistema partidário.

A partir da década de 1990, superado o período de turbulência trazido causado pela crise do governo Sarney e pela vitória e queda de Collor, o sistema partidário brasileiro passa a caminhar para uma fase de maior estabilidade na qual quatro legendas se destacam: PT, PFL (DEM), PMDB e PSDB (que surge de uma dissidência do PMDB). Nessa nova fase, a disputa presidencial teve um papel chave no se refere à estruturação do sistema partidário brasileiro, como ressalta Melo (2007).

“À exceção da eleição de 1989, quando 21 partidos lançaram nomes à disputa, e o número efetivo de candidatos chegou à 5,7, nas quatro disputas seguintes o pleito foi polarizado por dois blocos, à frente dos quais se destacavam o PT e o PSDB. O número efetivo de candidatos caiu para 2,7 [...], e os partidos se firmaram como alternativas de *policies* perante o eleitorado nacional, aumentando sua presença nos órgãos representativos e equiparando-se ao PMDB e ao PFL.” (p. 280)

O que importa destacar, seguindo a análise de Melo (2007), é que a competição nacional adquiriu um padrão perceptível tanto para os eleitores como para a elite política, o que representou um importante ganho em estabilidade no contexto de um sistema altamente fragmentado e onde os partidos carecem de vínculos pelo menos razoavelmente estabelecidos com o eleitorado. Na sequência das eleições presidenciais o sistema partidário nacional se estruturou em torno de dois pólos: “um situado à esquerda, capitaneado pelo PT com participação constante do PC do B e condicionada do PSB e do PDT; outro constituído pela aliança de centro-direita PSDB/PFL, à qual recentemente aderiu o PPS. Entre os dois “pontos de amarração”, passaram a oscilar PMDB, PP e PTB que, valendo-se das bancadas eleitas para o Congresso jogam com a possibilidade de aderir ao governo de plantão” (Melo, 2010, p. 26).

Tão importante quanto, o grau de estruturação observado na arena eleitoral se observa também no plano congressual, onde os dois pólos acima mencionados mantêm-se em posições opostas, ao passo que PMDB, PTB e PP participaram de todos os governos desde 1994. Finalmente, é possível notar também uma coerência no que se refere ao comportamento dos partidos no plenário, o que se reflete nos altos índices de disciplina partidária¹⁶ observados a partir do governo Sarney (média de 85,41%), nos elevados índices de Rice das votações nominais (que variou, em média, de 72,2%, no caso do PMDB, e 97,2%, no caso do PT) e dos altos índices de semelhança entre os diferentes partidos da base aliada no que se refere às votações nominais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007).

De acordo com Figueiredo e Limongi (2007), um dos fatores que tem garantido esses altos índices de disciplina partidária, bem como o apoio dos partidos das coalizões de governo aos Executivos, é a concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários, tal como prevista no regimento interno da Câmara dos Deputados e do Senado. Assim, munidos de certas prerrogativas previstas no Regimento Interno¹⁷, os

¹⁶ É importante ressaltar que apesar do alto grau de disciplina parlamentar, essa disciplina nem sempre vem acompanhada de uma coesão partidária, de modo que bancadas cujos parlamentares seguem o líder podem, ao mesmo tempo, ser instáveis internamente apresentando altos índices de migração. A explicação de Melo, citado por Cintra (2004), para a coexistência desses dois fenômenos (disciplina parlamentar e fraca coesão partidária) é de que “o padrão centralizado de organização do Legislativo[...] não apenas incentiva o deputado a cooperar com o governo nas votações em plenário; este mesmo arranjo pode também estimulá-lo a buscar um melhor posicionamento junto ao núcleo decisório do sistema, mudando, sempre que necessário, de partido. Se votar com o líder faz parte de uma estratégia racional de sobrevivência política, buscar um partido melhor posicionado na estrutura do poder da Câmara também pode fazer” (CINTRA, 2004, p. 72).

¹⁷ SANTOS, Luiz C.A.; NETTO, Miguel G. N.; CARNEIRO, André C. S. Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Vestcon, 2006. Para uma discussão detalhada do funcionamento e estruturação da Câmara dos Deputados, ver Inácio (2007).

líderes conseguem ter um grande controle sobre suas bancadas e garantir que estas sigam as orientações dos partidos nas votações, do modo que, se o líder de um determinado partido está com o governo, os parlamentares desse partido tenderão a votar com o governo, e caso o líder se manifeste contra o Executivo, o mesmo farão os deputados do seu partido.

A consequência disso é que, ao construir sua base de apoio no Congresso Nacional, os Presidentes se dirigem diretamente aos líderes e não aos parlamentares individualmente, o que leva a concluir que o apoio ao governo, no Brasil, tem bases partidárias. Ainda com relação à formação das coalizões de apoio ao governo, os autores chamam a atenção para o fato de tais coalizões se construírem com base na distribuição de ministérios, isto é, os partidos que compõem a base de apoio aos Presidentes recebem postos ministeriais e, em troca, concedem apoio Legislativo aos governos, sendo que tal fato aproximaria o funcionamento do sistema político brasileiro dos sistemas parlamentares com governos multipartidários.

Seguindo a definição anterior do presidencialismo restaria lançar foco sobre o último critério definidor do presidencialismo ou das formas existentes de presidencialismo, a saber, aquele que se refere à autoridade legislativa do Presidente. É o que será discutido na próxima parte.

1.3 – Os poderes Legislativos do Executivo no Brasil

1.3.1 – Congressos reativos ao Presidente

No contexto latino-americano, a proeminência do Executivo no processo de produção legal teria como consequência relegar ao Legislativo o papel de reagir às iniciativas do primeiro. Este é o argumento utilizado por Cox e Morgenstern (1998) quando desenvolvem uma tipologia dos presidencialismos latino-americanos definindo os Presidentes como proativos e os Legislativos como reativos.

Nessa visão, o congresso seria reativo às ações legislativas iniciadas pelo Executivo, havendo variações na relação entre o Presidente e o congresso conforme os poderes presidenciais. As maiorias congressuais, ainda para os autores, poderiam relacionar-se com o Presidente de quatro maneiras distintas: recalcitrante, viáveis, paroquialistas ou subservientes. Já os Presidentes, por sua vez, poderiam se comportar

diante do congresso de quatro modos distintos: de modo imperial, coalizacional, orientado nacionalmente ou dominante. Esses pares formam uma tipologia, de maneira que os autores consideram a maioria dos casos da América Latina como de Presidentes dominantes com congressos subservientes ou Presidentes imperiais com assembleias recalcitrantes. O ponto principal desse argumento para a discussão aqui proposta é de que os Presidentes, mesmo com apoio no congresso, utilizariam seus poderes unilateralmente, ou seja, de modo a contornar o congresso. Dado o fato de que o Presidente é o *first-mover* na alteração do status quo, ao congresso cabe o papel de reagir ao Presidente. O problema dessa perspectiva analítica, como destaca Limongi (2003), é tratar o poder Legislativo como uma espécie de ator unitário e, ademais, imputar ao Presidente e ao congresso interesses necessariamente distintos devido ao fato de estarem submetidos a constrangimentos institucionais diferenciados.

Essa perspectiva está articulada com a ideia de que os congressistas têm o foco em suas bases eleitorais, sem preocupação com políticas nacionais, enquanto o Presidente dotado de fortes poderes Legislativos atuaria como legislador das questões nacionais. Esse é o chamado modelo do segredo ineficiente (Shugart e Carey, 1992), no qual o resultado da interação do Legislativo com o Executivo é a ineficiência na execução de políticas públicas, na medida em que a preocupação dos congressistas em atenderem suas clientelas compromete as políticas públicas do Executivo. Esse modelo “decorre, sobretudo, da interação de dois fatores institucionais: um Executivo dotado de fortes poderes Legislativos e líderes partidários com baixa capacidade de controle sobre seus liderados.” (Amorim Neto e Santos, 2003)

“O modelo pressupõe que os partidos nacionais são dominados por líderes locais, ou caciques, que, por sua vez, controlam uma assembleia constituinte. Os caciques demandam um sistema eleitoral que lhes preserve a autonomia local e um Executivo dotado de fortes poderes Legislativos. Em outras palavras, querem proteger sua autonomia local ao mesmo tempo em que se preocupam com a capacidade do governo de elaborar políticas públicas de abrangência nacional. Na qualidade de legisladores, eles agem como lobistas perante o Executivo federal buscando maximizar as transferências de recursos para suas clientelas e, dessa forma, especializam-se em canalizar para seus distritos eleitorais projetos e verbas federais. O paroquialismo dos caciques provoca um sério problema de coordenação quanto à sua capacidade de tomar decisões consistentes sobre políticas nacionais” (Amorim Neto e Santos, 2003)

No entanto, como ressaltam Amorim Neto e Santos (2003), a aplicação do modelo do segredo ineficiente ao Brasil esbarra no fato de que, até onde as pesquisas evidenciam, os deputados se preocupam com leis de abrangência nacional, o que poderá ser confirmado, nesta dissertação, quando forem examinadas as modificações às

Medidas provisórias. O modelo do segredo ineficiente se aplicaria ao presidencialismo estadunidense com propriedade, mas não ao Brasil onde predomina uma produção legislativa de abrangência nacional e onde os partidos centralizam a agenda. Nesse contexto seria difícil que projetos de cunho particularista ganhassem apoio expressivo no Congresso Nacional. Conforme ressalta Figueiredo (2004), tanto Shugart & Carey (1992) como Cox & Morgenstern (1998) seguem a lógica de que parlamentares clientelistas delegam ampla autoridade ao Executivo na definição de políticas nacionais. Ainda conforme a autora, essa literatura negligencia os poderes de agenda do Executivo, quando este detém a maioria partidária. Dessa forma, tanto no parlamentarismo quanto no presidencialismo há variações no poder de agenda do Presidente em relação ao Legislativo; desse modo, a comparação pertinente deixa de ser o tipo de regime e passa a ser o poder de agenda do chefe do Executivo. Os poderes de agenda, ainda conforme Figueiredo (2004), não reforçam padrões conflitivos de relação entre Executivo e Legislativo.

Assim sendo, compreende-se que a existência de constrangimentos institucionais distintos não necessariamente faz com que Presidente e Congresso tenham interesses políticos distintos: há uma agenda governista a ser considerada, e tal agenda encontra-se sujeita a acomodações e barganhas no interior da coalizão, sendo o Congresso Nacional uma das arenas onde tais acomodações são feitas.

De acordo com Limongi (2009), para argumentar que existe um conflito entre as agendas do Congresso e do Executivo seria necessário demonstrar que existem duas agendas. Mas segundo os autores, o que existe é a agenda do governo. O Legislativo não é capaz de aprovar uma agenda alternativa à do Executivo, sendo que o Presidente tem incentivos para tomar a dianteira e colocar o Congresso em posição desvantajosa, de olho nas repercussões eleitorais. Assim sendo, os congressistas tomam a agenda do Executivo como referência, e por um conjunto de incentivos e constrangimentos político institucionais acabam por serem levados a pegar carona no processo Legislativo iniciado pelo Presidente.

1.3.2 - Tipos de poderes Legislativos presidenciais

Na definição dos poderes Legislativos do presidente observam-se variações entre os regimes presidencialistas, sendo tal variação um importante elemento na definição da

dinâmica entre o Presidente e o Congresso. Há argumentos no sentido de que tais poderes de decreto presidenciais são utilizados para contornar o Congresso, ou ainda que são utilizados à revelia dos interesses presentes no Congresso. Cox e Morgenstern (1998) afirmam que: “quando o Presidente é politicamente fraco, ele tipicamente recorre com mais frequência a seus poderes unilaterais, em contrapartida, quando ele é politicamente mais forte, ele recorre a estes poderes com menos frequência”¹⁸. Essa perspectiva analítica é compartilhada por Amorim Neto (2006) ao propor um modelo de incentivos presidenciais para governar por decretos.

Na definição de Shugart e Carey (1992), os poderes Legislativos do Presidente podem ser de dois tipos: constitucionais ou delegados. Os autores afirmam ainda que os estudiosos têm confundido a delegação de autoridade com usurpação de poderes pelo Presidente. Em outro trabalho, Carey e Shugart (1998) destacam que o poder de decreto do Executivo é tolerado, e mesmo preferido por maiorias parlamentares. Nesse sentido, os autores destacam três fatores gerais para a interpretação do poder de decreto em regimes presidencialistas: (1) a gravidade dos problemas de barganha entre legisladores, (2) o quanto as maiorias esperam perder de seu poder de agência para Executivos com poder de decreto e, (3) quanto o Executivo controla o processo de escrever e emendar a constituição.

Para Shugart e Mainwaring (1997), existem diferenças entre os poderes constitucionais dos Presidentes. Eles podem ser de três tipos, a saber: (1) poderes Legislativos reativos, dos quais seriam exemplo os poderes de veto total e parcial; (2) poderes Legislativos proativos, aqueles que permitem ao Presidente legislar, como o poder de editar medidas provisórias no caso brasileiro e, (3) poderes que permitem interferência na tramitação dos trabalhos no congresso, como a possibilidade do Presidente pedir urgência na tramitação de Projetos de Lei. A Constituição de 1946 garantiu ao Executivo apenas poderes do tipo 1, enquanto a Constituição de 1988 garantiu grandes poderes do tipo 2 e 3, bem como manteve os do tipo 1, ainda que alterando sua aplicação. No cenário atual, o Presidente detém poder de veto total e parcial e o Congresso precisa de maioria absoluta para derrubar o veto presidencial. A fragmentação do sistema partidário dificulta que a oposição reúna condições para fazê-lo, de forma que, com poucas exceções, os vetos têm sido mantidos

¹⁸ No original “When the president is politically weaker, he typically resorts more frequently to his unilateral powers; in contrast, when he is politically stronger, he resorts to these powers less often.” (Cox e Morgenstern, 1998: 5)

Quanto aos poderes proativos do Presidente, ainda de acordo com Shugart e Mainwaring (1997), o poder de editar Medidas provisórias com força de lei, garantido pela Constituição de 1988, mudou o funcionamento da democracia no Brasil quando comparado à democracia de 1946 a 1964. Os planos econômicos de Collor em 1990 e Cardoso em 1994 foram implementados por meio de Medidas provisórias. A reedição das MPs foi utilizada regularmente¹⁹ para manutenção da estabilidade econômica no país. As MPs alteram o *status quo* a partir do momento em que são editadas, o que concede enorme vantagem ao Executivo e obriga os congressistas no momento de sua apreciação a se defrontarem com uma situação já modificada pela MP, o que torna mais complicadas as escolhas a serem realizadas.

Este fato reforça o argumento de que os congressistas, diante de divergências de ordem substantiva, têm mais incentivo a proporem alterações à MP editada do que a simplesmente rejeitá-la de modo a impactar o ordenamento jurídico. Outro elemento definidor desse incentivo está no poder de veto presidencial. O Presidente ainda conta com a possibilidade de vetar parcialmente alguma parte do texto aprovado com alterações no Congresso Nacional.

Portanto, os poderes proativos (edição de decretos) podem ser considerados aqueles que permitem ao Presidente iniciar mudanças jurídicas e o colocam em posição vantajosa em relação aos congressistas, sem que, no entanto, impeçam a intervenção dos legisladores, sejam aqueles da base, sejam os da oposição.

1.3.3 – Estratégias presidenciais no Brasil

No caso brasileiro, o papel das Medidas provisórias na estratégia presidencial tem sido objeto de discussão. O modelo de Amorim Neto (2006) tenta explicar as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil a partir das diferentes estratégias adotadas pelos Presidentes quanto ao tipo de iniciativa de leis. Presidentes podem adotar, segundo Amorim Neto, a estratégia de governar preponderantemente por Projetos de Lei (PLs) e para tanto montam uma coalizão majoritária e distribuem os ministérios de maneira mais proporcional (maior taxa de coalescência) ou governar

¹⁹ A reedição foi proibida somente com a EC 32 do ano de 2001. Foi utilizada sistematicamente desde o início do período constitucional, mas com crescimento exponencial a partir de 1993. A reedição das medidas provisórias, algumas inclusive com alterações quando reeditadas, fazia com que, na prática, o Congresso não apreciasse essas MPs. Como será mostrado no capítulo 2.

preponderantemente por uso de seus poderes de decreto (Medidas provisórias) montando gabinetes minoritários e em bases menos proporcionais em relação ao peso dos partidos no Congresso (menor taxa de coalescência). Uma crítica possível a esse modelo se refere ao fato de não levar em consideração a natureza de tais agendas, ou seja, seus conteúdos programáticos. Além disso, o modelo proposto por Amorim Neto (2006) postula que a estratégia de montar uma coalizão majoritária no Congresso em bases partidárias e governar através de iniciativas de legislação ordinária (projetos de lei) é excludente, à estratégia de montar uma coalizão minoritária e governar através de decretos com força de lei. No entanto, no Brasil mesmo os Presidentes que montaram gabinetes majoritários e mais coalescentes não abdicaram do uso das medidas provisórias como estratégia de alteração do *status quo*.

Por outro lado, é razoável supor que o presidente antecipe a reação às ações quando envia proposições com o objetivo de aprová-las. Quando o Presidente dispõe de uma maioria sólida ele precisa antecipar a reação da sua base; quando não é este o caso, ele precisa supor também a reação dos seus adversários no congresso (da oposição ou das oposições a ele), logicamente levando em conta a intensidade e natureza da reação. Dessa forma, o poder Legislativo, que sempre é um ator com poder de veto institucional (Tsebelis 2009), nesse caso pode exercer este poder *ex-ante*. A chamada regra de reações antecipadas²⁰ postula que um ator político pode utilizar de modo estratégico sua posição no processo decisório para maximizar ganhos políticos. Nesse caso, o presidente já enviaria as proposições ao Legislativo considerando os interesses ali presentes ampliando, dessa forma, suas chances de sair vitorioso. Essa regra pressupõe que haja informação disponível sobre as preferências do outro ator, nesse caso dos congressistas, ou mesmo dos partidos, o que não é a realidade de todos os casos, dado que algumas proposições são objeto de modificações quando começam a tramitar no Congresso Nacional.

1.3.4 – Delegação e monitoramento

²⁰ A regra das reações antecipadas está fundamentada na lei de reações antecipadas. “Carl Friedrich's ‘law of anticipated reactions’ express the simple idea that if X's actions will be subject to review by Y, with Y capable of rewarding good actions and/or punishing bad ones, then X will likely anticipate and consider what it is that Y wants. (...) In the end, X may not accommodate Y's desires. That depends on how large Y's potential rewards and punishments are relative to other considerations in X's decision. But Y will at least be considered. (Cox e Morgenstern, 1998: 2)

Ao contrário das teses da subserviência ou da usurpação dos poderes do Legislativo, o predomínio Legislativo do Executivo pode ser analisado à luz de uma cadeia de delegação, na qual a maioria governista no congresso delega poderes ao Executivo e às burocracias, externamente, e às comissões e aos partidos, internamente. Esta cadeia de delegação de poderes ao Executivo, pelos congressistas pode ser compreendida através do modelo *principal-agent*²¹ (Amorim Neto e Tafner, 2002).

De acordo com esse modelo, o mandante entra em um acordo contratual com o agente na expectativa de que suas ações atinjam o resultado desejado pelo mandante. No entanto, por causa de uma assimetria informacional entre mandante e agente, existe um grau de incerteza por parte do mandante se as escolhas do agente irão produzir o resultado esperado. Os mandantes antecipam racionalmente a ação esperada dos agentes, com objetivo de minimizar as perdas por agenciamento (*agency losses*). As perdas por agenciamento se tornam desfavoráveis ao mandante quando o ganho auferido na delegação se torna menor do que se o mandante não tivesse se valido de nenhum agente. O mandante, com objetivo de diminuir os custos de transação pode acionar mecanismos de “alarme de incêndio” com objetivo de monitorar a ação dos agentes.

A utilização do modelo *principal-agent* para a análise das complexas relações de delegação envolvendo o Poder Executivo, Câmara dos Deputados e Senado, na questão das medidas provisórias, funciona de seguinte maneira: o Congresso Nacional delega poderes Legislativos ao Executivo, porém, através dos acordos intra-coalizão, os congressistas da base governista fazem um monitoramento informal das ações do Executivo, tornando o conteúdo das MPs objeto de discussão e modificação pelos congressistas. Esta seria uma forma também de monitorar as ações do Presidente, forçando a negociação de alguns pontos e tensionando a aprovação da agenda do governo.

“Ainda assim, é possível afirmar, com Figueiredo e Limongi, que, no Brasil, o Executivo tem incentivos para editar MPs que atendam aos interesses da maioria parlamentar na medida em que se crie um mecanismo político – uma coalizão multipartidária – que permita – *ex post* – ajustes nas propostas feitas pelo Executivo de acordo com os interesses da maioria parlamentar, sem os quais a única alternativa que restaria ao Congresso, como forma de fazer valer suas preferências, seria a obstrução ao

²¹ Esse modelo é utilizado por Amorim Neto e Tafner (2002) para compreender a cadeia de delegação entre os congressistas (mandantes) e o Executivo (agente). Quando há algum desacordo nessa relação de agenciamento o congresso lança mecanismos de incêndio. Um exemplo desse mecanismo podem ser os PLVs que serão analisados aqui. O modelo *principal-agent* é de Terry Moe (1984), sendo uma expressão de agenciamento, no qual o mandante entra num acordo contratual com o agente, que escolherá ações de tenham o efeito esperado pelo mandante.

Executivo ou, em casos mais agudos, o conflito aberto. Novamente, a presidência de Collor é o exemplo mais eloquente de um padrão conflituoso de relação entre o Legislativo e o Executivo”. (Amorim Neto e Tafner, 2002: 19)

Dessa forma, o quadro do sistema político brasileiro nas relações entre Executivo e Legislativo é marcado por uma cadeia complexa de delegações e pontos de veto; tais vetos serão acionados quando a agenda do Presidente se mostrar incompatível com a maioria congressual. O acionamento desses alarmes de incêndio, por sua vez, é o mecanismo disponível ao Poder Legislativo para monitorar a ação do Presidente. Os fins desejáveis desses alarmes podem ser sinalizações de ações não necessariamente referidas à medida provisória em questão, de modo a funcionar como forma de tensionamento do fluxo decisório futuro.

1.4 Conclusão

Como vimos nesse capítulo, o presidencialismo possui formas específicas advindas de sua combinação com outras instituições. Conforme destaca Tsebelis (1998), os efeitos combinados das instituições políticas, são fundamentais para a compreensão do funcionamento dos sistemas políticos. Assim sendo, não é possível atribuir explicações sobre um sistema político levando em conta somente uma característica institucional, como o presidencialismo. Há uma variação de combinações institucionais nos regimes presidencialistas. O que existe na realidade são “presidencialismos”, como destaca Figueiredo (2004), assumindo formas específicas a depender de sua combinação com outros elementos de ordem político-institucional. O presidencialismo não é *per se*, um regime que gera conflito entre Executivo e Legislativo, dado que o parlamentarismo também pode gerar instabilidade política quando o Executivo não consegue formar ou manter maioria no parlamento.

A realidade política recente do Brasil permite questionar os diagnósticos sobre a inferioridade do presidencialismo frente ao parlamentarismo, ao mesmo tempo em que refutam a tese da vigência de uma “combinação explosiva” para a governabilidade democrática. O multipartidarismo também não se constituiu em obstáculo para os governos eleitos. A concentração do processo decisório e os incentivos para a disciplina partidária entre os congressistas contribuem para a governabilidade no Brasil.

Os poder de editar medidas provisórias tampouco representa uma forma antidemocrática de utilização do poder por parte do Presidente no Brasil. Dada a necessidade de aprovação e a possibilidade de modificação pelo Congresso, estes não eximem o Presidente de obter apoio Legislativo e negociar pontos de sua agenda política. Dessa forma, nem mesmo a posição vantajosa do Presidente em relação ao Congresso Nacional consegue anular a possibilidade de interferência dos congressistas na legislação produzida. A relativa autonomia legislativa dos presidentes brasileiros frente ao Congresso Nacional não configura uma situação em que tais poderes sejam utilizados contra os interesses do Legislativo, nem tampouco que seja possível contorná-lo.

A aprovação das MPs editadas pelo Presidente deve ser compreendida enquanto uma delegação do Congresso Nacional a ele. Os congressistas, por sua vez, podem monitorar as MPs através do acionamento de mecanismos do tipo “alarme de incêndio”, indicando ao Presidente eventuais descompassos de sua agenda política em relação à sua maioria congressual. Dito de outra forma, a base de apoio do governo no Congresso não é necessariamente submissa ao Presidente e reúne condições para interferir nas medidas provisórias. O fato de que o número de MPs transformado em PLVs seja expressivo, como afirmado no início deste capítulo, por sua vez, questiona a afirmação de que os congressistas teriam interesse somente em políticas particularistas dirigidas às suas bases eleitorais, delegando ao Presidente a legislação de abrangência nacional.

O debate constitucional que resultou na Constituição de 1988 permitiu que os congressistas apresentassem modificações às medidas provisórias, pela apresentação de Projetos de Lei de Conversão. Os detalhes desse debate serão discutidos no capítulo a seguir. Será discutida a forma como os projetos de lei de conversão se configuram como um instrumento político institucional de que o Congresso Nacional dispõe para monitorar as ações do Presidente, possibilitando que o Poder Legislativo seja uma arena relevante de debate, acomodação, negociação e barganha da agenda política iniciada pelo Presidente.

Capítulo II - Tramitação e emendamento das Medidas provisórias: evolução institucional do Executivo e do Legislativo

“Cabe observar que não seria de se esperar ou mesmo desejável que os projetos enviados pelo Executivo passassem incólumes pelo Congresso. O Legislativo tem autoridade e legitimidade para participar da elaboração das políticas públicas. Ou seja, a análise da objeção pede mais do que a identificação imediata de qualquer intervenção dos legisladores como um obstáculo às pretensões do Executivo. A questão de fundo, portanto, não é se emendas são ou não aprovadas, mas sim como são, isto é, qual o processo que leva à aprovação de uma emenda.”²².

Fernando Limongi

Introdução

Esse capítulo trata das dimensões políticas que condicionam as tentativas de interferência do Congresso na agenda política nacional. Como as instituições políticas se moldam aos problemas oriundos da rotina do jogo político? Esses temas serão tratados tomando-se como referência o que foi discutido no capítulo anterior, remetendo ao poder do Presidente editar Medidas provisórias. Esse poder se constitui como o principal recurso Legislativo no arsenal de poderes presidenciais para a implementação da agenda política do governo, sem que isso signifique uma situação que o Presidente governe unilateralmente ou atropelando o Congresso. Dessa forma, para se responder à pergunta do trabalho, sobre a interferência do Congresso Nacional na agenda política nacional, o capítulo trata, especificamente, da regulamentação do poder do Presidente editar de MPs, retomando o debate da Constituição de 1988 e as mudanças posteriores. O foco do capítulo será nas dinâmicas institucionais que viabilizaram a interferência dos congressistas na agenda política nacional. Para discutir isso, no entanto, é necessário antes compreendermos os resultados inesperados quanto ao uso das medidas provisórias e as consequências não previstas das reformas na sua tramitação na nova arquitetura institucional do país.

Nos termos da citação de Limongi (2006) acima, a questão a ser discutida no capítulo se refere ao processo político da definição dos parâmetros do poder do Presidente editar MPs e dos congressistas nelas interferirem. O capítulo discute também

²² Limongi (2006: 250).

como esse importante recurso disponível ao Presidente afeta a relação do Executivo com o Legislativo no Brasil. Os parâmetros referentes às MPs variaram no período posterior ao marco constitucional, a depender dos diferentes contextos do jogo político entre os poderes. Nesse sentido, o capítulo tem uma perspectiva do processo de evolução institucional das regras das MPs, tanto no Executivo quanto no Legislativo.

A Constituição de 1988 inovou em dois aspectos quanto ao poder de o Presidente editar decretos. Em primeiro lugar instituiu a necessidade da chancela congressual das MPs editadas; em segundo, permitiu a abertura do processo de emendamento nas MPs, através dos Projetos de Lei de Conversão. Desse ponto de vista, os PLVs significam um avanço considerável nos mecanismos de monitoramento da cadeia de delegação existente entre os dois poderes. Esse dispositivo foi inserido como forma de promover a participação do Congresso Nacional no processo Legislativo e evitar situações em que o Presidente venha a monopolizar a agenda legislativa. A necessidade de um Executivo forte que tivesse poderes Legislativos era um desiderato no processo constituinte. No entanto, alguns efeitos inesperados do uso das MPs geraram controvérsias no período posterior à promulgação do texto constitucional e tais prerrogativas do Executivo ainda são tema controverso na arquitetura institucional brasileira, como será mostrado nesse capítulo.

A Constituição de 1988 levou a uma situação de diferença de poderes que beneficia o Executivo e a Presidência da República, mas também se observa um fortalecimento do Poder Legislativo. Esse desenvolvimento institucional subsidiou a concentração de atribuições do Executivo ocorrida no período, fazendo com que essa instituição assumisse uma centralidade no processo Legislativo nacional. O objetivo do capítulo é, portanto, tratar da dinâmica institucional que, apesar da proeminência do Executivo permitiu ao Congresso a prerrogativa de interferir na agenda política nacional. Em suma, o capítulo trata das razões da inserção e do papel dos Projetos de Lei de Conversão no processo decisório brasileiro, bem como a caracterização desse instrumento Legislativo. Tal caracterização permitirá a formalização das hipóteses de trabalho, no terceiro capítulo.

Este capítulo está dividido em três partes. A primeira será dedicada à análise do papel do Executivo no Brasil após 1988, com destaque para o seu desenvolvimento institucional. Após a promulgação da Constituição houve um processo de robustecimento institucional da Presidência da República, como consequência da criação de novas políticas públicas e da necessidade de criação de estruturas

burocráticas responsáveis pela coordenação política do governo. Nesse processo, observa-se uma centralidade assumida pela Casa Civil da Presidência da República, no que se refere às capacidades técnicas na coordenação de políticas públicas e na elaboração de leis.

A segunda parte do capítulo será sobre os aspectos jurídicos que regem a delegação de poderes do Legislativo ao Executivo por MPs no Brasil. Será retomada a discussão constituinte que levou à manutenção dos poderes de decreto do Presidente e as novidades da Constituição de 1988 quanto à possibilidade de o Congresso Nacional interferir no texto das MPs. A necessidade de delegar poderes ao Executivo, ainda que não tenha sido questionada na promulgação da Constituição gerou efeitos não previstos no texto constitucional. Esses efeitos não previstos da delegação de poder ao Executivo foram objeto de questionamentos por parte dos congressistas logo após a promulgação da Constituição e se referem basicamente à possibilidade de reedição de uma mesma MP e sobre as temáticas incluídas no formato de MP. Esses efeitos não previstos serão retomados nessa parte do capítulo, com destaque para o problema da reedição de MPs. Será ainda discutida a principal mudança institucional que reformou as regras de edição de MPs e alterou a dinâmica da delegação entre os poderes no Brasil. A EC 32 de 2001 tem importância fundamental, pois significou uma alteração na tramitação de MPs com mudanças significativas no monitoramento da delegação entre os poderes. Será ressaltado que a EC 32 não foi a primeira tentativa de reformar o sistema, nem tampouco solucionou os problemas envolvidos nessa delegação de poderes ao Executivo. A EC 32 permitiu também que as emendas às MPs se tornassem instrumentos efetivos de interferência pelos congressistas, exatamente porque proibiu a reedição de uma mesma MP.

Na terceira e última parte do capítulo serão analisados os Projetos de Lei de Conversão (PLVs) que se constituem, como já dito, como o recurso Legislativo disponível aos congressistas para interferirem *a posteriori* nas MPs. Nessa parte será analisada a distribuição dos PLVs no período posterior à edição da EC 32 de 2001, a distribuição das relatorias, bem como a metodologia utilizada para classificação dos PLVs em assuntos e temáticas. Essa análise da distribuição das temáticas e assuntos é central na qualificação dos conteúdos da agenda que o Congresso tenta interferir, ou seja, esta análise permite identificar o foco sobre o qual os congressistas tentam emendar as MPs. Por fim seguem as conclusões do capítulo.

2.1 O Poder Executivo no Brasil após 1988

Nesta seção será feita uma discussão sobre o desenvolvimento institucional do Executivo no Brasil. As escolhas presidenciais afetam o desenho institucional do Executivo, dada a autonomia presidencial em modificar estruturas ligadas ao Executivo, que por sua vez têm como efeito um processo de centralização da execução de algumas políticas públicas e a promoção de alterações no desenho institucional da Presidência da República no Brasil.

O processo de concentração de funções legislativas no Executivo, no Brasil, não ocorreu em detrimento do Legislativo; pelo contrário, este também se sofisticou e complexificou suas estruturas técnicas no que se refere a funções legislativas²³. A balança pendeu para o Executivo, que é responsável por mais de 75% das leis aprovadas no país (Pereira, Power e Rennó, 2007). Essa concentração de recursos técnico-jurídicos deve ser interpretada como produto de um processo amplo de centralização das funções legislativas do Estado no interior do poder Executivo. Tal centralização, no entanto, não ocorreu em detrimento do Legislativo, que por sua vez passou também por um processo de fortalecimento institucional.

O papel do Executivo na elaboração de legislação e na coordenação política do governo será tema da próxima parte. A modernização institucional pela qual a Presidência da República foi submetida é produto dos incentivos gerados na montagem e manutenção da coalizão governativa, ou seja, a mudança institucional da presidência guarda relação com os incentivos gerados pelo sistema presidencialista multipartidário.

2.1.1 A organização da Presidência da República

Os modelos de análise do desenvolvimento institucional da Presidência da República sugerem que a estrutura institucional da Presidência está relacionada tanto ao sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), quanto às escolhas políticas do Presidente, que por sua vez moldam a organização do governo como um todo (Moe e

²³ A Constituição de 1988 devolveu ao Congresso Nacional uma série de prerrogativas retiradas no período do regime militar, principalmente no que se refere à capacidade de o Legislativo fiscalizar o Executivo e à retomada do funcionamento do sistema de comissões no Congresso. Outro exemplo da complexificação das estruturas técnicas do Congresso Nacional pode ser observado pelo investimento na Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, instituições que prestam assessoria técnica especializada e isenta aos congressistas e às comissões das casas. Para mais ver: (SANTOS, NETTO e CARNEIRO, 2006: 115).

Caldwell, 1994). Isso quer dizer que as mudanças institucionais promovidas nas burocracias do governo e na gestão das políticas públicas para atender às expectativas de governo, tendem a ser incorporadas na estrutura institucional do poder Executivo ao longo do tempo.

O Executivo, nesse sentido é a instituição central na promoção de políticas públicas no país, no que se refere ao seu protagonismo no processo Legislativo, o qual, por sua vez, permite a ele alterar estruturas organizacionais das burocracias ligadas às ações governamentais. De acordo com Inácio, (2006) a autonomia das escolhas presidenciais quanto à formação de governos de coalizão é ampliada pelos poderes atribuídos à Presidência no Brasil, sendo o tipo de coalizão formada no Congresso uma variável-chave na compreensão das mudanças na estrutura do Executivo. Em outras palavras, isso quer dizer que os incentivos gerados pelo sistema político têm efeitos sobre a forma como o Presidente imprime sua marca no funcionamento das instituições do Executivo.

O processo de modernização institucional no Executivo permitiu que houvesse uma maior a centralização da coordenação política do governo nas burocracias ligadas ao Presidente da República (Inácio, 2006) que, por sua vez, passa a ter vantagens informacionais na promoção de políticas públicas no interior da Presidência da República ao invés de deixá-las no comando dos ministérios que entram na partilha de poder com os partidos da coalizão governativa. A perspectiva analítica proposta por Inácio (2006) ressalta que:

“A trajetória da Presidência no período pós-constitucional parece revelar, à primeira vista, um movimento comum a todos os presidentes: a reorganização da estrutura do Poder Executivo no início do mandato presidencial. De fato, os quatro presidentes em foco conduziram mudanças na organização interna do Poder Executivo, alterando a composição interna da Presidência e do portfólio ministerial. (INÁCIO, 2006: 79, 80)

Esses movimentos de reorganização são afetados pelas necessidades de o governo montar e coordenar as coalizões. Esses movimentos são aspectos fundamentais do sistema político brasileiro, pois, dada a necessidade de divisão dos postos ministeriais entre os partidos para obtenção de apoio congressional, o Presidente utiliza os poderes que possui para modificar as estruturas do Executivo, eventualmente trazendo para o interior da Presidência da República a execução de algumas políticas públicas. Esses poderes de alterar as estruturas burocráticas do governo permitem que ele tenha o

controle efetivo sobre determinadas ações do governo. Tais movimentos podem ser utilizados estrategicamente pelo Presidente, delegando determinadas atribuições para novas estruturas burocráticas ligadas a ele diretamente, inclusive de modo a compensar eventuais perdas de agenciamento na delegação de poder aos partidos ocupantes dos ministérios.

Ainda no que se refere ao processo de modernização institucional do Executivo, a tendência do Presidente modificar as estruturas burocráticas para viabilizar a governança das políticas públicas, de acordo com Rennó (2011) “tende a ser incremental, com alterações que ocorrem de forma cumulativa e que expressam os objetivos e plataformas de governo das coalizões que vencem eleições”. Em resumo, o Presidente tem incentivos por causa da autonomia que possui e pela própria lógica do presidencialismo de coalizão, para imprimir a sua marca nas instituições que organizam o poder Executivo. Ainda de acordo com Rennó (2011), “um fator importante a se levar em conta quando da avaliação da evolução da estrutura organizacional da Presidência da República são as características da coalizão que apóia o Presidente no Congresso”.

Entre essas instituições, a Presidência da República se destaca e se robustece, num contexto institucional em que o Presidente tem maior controle sobre a estrutura organizacional. Desse modo, a Presidência da República merece um destaque especial na análise do desenvolvimento institucional do Poder Executivo após 1988.

A Presidência da República no Brasil necessitou se reestruturar para viabilizar a efetividade dos poderes de agenda inscritos na Constituição. Um traço comum na trajetória dos presidentes após o período de 1988 é a reorganização da estrutura de poder no início do mandato e em momentos de recomposição das coalizões legislativas (Inácio, 2006; Rennó, 2011).

Como consequência do quadro de delegação de poderes ao Executivo criado após 1988, a Presidência da República necessitou fazer um investimento em recursos técnicos, informacionais e organizacionais que viabilizassem uma alta demanda de elaboração e revisão da legislação produzida. Esse investimento se deu de forma concentrada na Presidência da República. Tal concentração trouxe vantagens significativas ao Executivo em termos de expertise legislativa, inclusive na sua

capacidade legística²⁴. Exemplos dessa estrutura podem ser dados pelo processo de complexificação da própria estrutura da Presidência no Brasil.

Nessa estrutura, composta por oito secretarias e sete órgãos de assessoramento, além do Gabinete de Segurança Institucional, Gabinete Pessoal e Controladoria Geral da União, merece destaque quanto à elaboração e redação das normas e atos assinados pelo Presidente, as subchefias da Casa Civil, mais especificamente a Subchefia para Assuntos Jurídicos. Essa é a Subchefia responsável pela elaboração do texto final dos atos assinados pelo Presidente. Entre tais atos, as MPs se constituem como um recurso presidencial de grande importância e que, obviamente demanda esforços especiais por parte dessas burocracias.

A evolução desse processo não ocorreu da noite para o dia nem tampouco é um resultado direto das prerrogativas de poder dadas ao Presidente pelo texto constitucional. Há uma clara evolução na estrutura de governança do Executivo através da Presidência da República e suas estruturas burocráticas auxiliares. O quadro abaixo mostra a estrutura organizacional da Presidência da República no ano de 2010. Observa-se, além de estruturas tipicamente referidas à coordenação política do governo, como a Casa Civil, o Gabinete pessoal e órgãos de assessoramento, também estruturas relacionadas à promoção de políticas públicas que eventualmente poderiam estar alocadas em alguma pasta ministerial. Entre essas estruturas de promoção de políticas públicas destacam-se as Secretarias de Políticas para as Mulheres, Direitos Humanos, Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria de Portos.

²⁴ A legística é a área do conhecimento que se preocupa com a qualidade dos atos normativos, tendo efeitos diretos sobre a harmonização com o ordenamento vigente, equilíbrio entre custos e benefícios a aplicabilidade e a efetividade das normas.

Quadro 2.1
Estrutura organizacional da Presidência da República no Brasil

Órgãos Essenciais	Órgãos de Assessoramento Imediato	Órgãos de Consulta
Casa Civil Secretaria-Geral	Conselho de Governo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	Conselho da República Conselho de Defesa Nacional
Secretaria de Relações Institucionais Secretaria de Comunicação Social	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Conselho Nacional de Política Energética,	
Gabinete Pessoal	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte Advogado-Geral da União	
Gabinete de Segurança Institucional Secretaria de Assuntos Estratégicos Controladoria Geral da União Secretaria de Políticas para as Mulheres Secretaria de Direitos Humanos Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial Secretaria de Portos	Assessoria Especial do Presidente da República	

Fonte: Presidência da República. <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/estrutura-da-presidencia>
Conforme a Lei 10.683/2003.

A organização do Executivo é sempre um resultado típico de cada contexto institucional em que se desenvolve. A concepção da Presidência da República enquanto um ator político individual, como é concebido por vezes em análises da relação Executivo/Legislativo, na dicotomia Executivo (ator individual)/ Legislativo (ator coletivo), acaba por desconsiderar algumas dimensões analíticas relevantes. Tomá-lo como um ator coletivo sofisticada a análise sobre as decisões legislativas tomadas no âmbito do Executivo. Nos estudos sobre o desenvolvimento institucional da Presidência diferenciam-se dois tipos: a presidência administrativa e a presidência institucional (Rudalevige, 2009). O primeiro tipo é identificado com o controle burocrático e na interação entre burocratas, já o segundo tipo é identificado com a politização da Presidência da República e mais focado na estrutura presidencial.

Para se compreender a organização da presidência no Brasil, mais que identificá-la com algum desses tipos, faz-se necessária a consideração dos aspectos relevantes de seu desenvolvimento institucional que interferem na sua capacidade de produção de legislação. Os amplos poderes de agenda delegados ao Presidente conformam um desenvolvimento institucional mais centralizado ao seu redor, de forma que as estruturas de governança e processos no interior da Presidência são modeladas com grande flexibilidade. Essa estrutura de governança permitiu o desenvolvimento da Presidência em um nível de complexidade bastante elevado que, conforme se observa no quadro acima, passou a centralizar tanto estruturas burocráticas referidas à coordenação política

do governo, como é o caso da Casa Civil, da Secretaria Geral e da Secretaria de Relações Institucionais, além dos Órgãos de Assessoramento Imediato quanto estruturas responsáveis pela execução de políticas públicas, como no caso da Secretaria de Portos, a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria de Promoção de Políticas para as Mulheres, estas últimas criadas no governo Lula.

Essas características do presidencialismo brasileiro reforçam os incentivos para a organização de um sistema burocrático robustecido no Executivo, sendo isto uma consequência da delegação de poderes pelo Congresso ao Executivo. Cabe ressaltar, no entanto, que tal robustecimento da Presidência não ocorreu de modo imediato à promulgação da Constituição, sendo a centralização e a flexibilidade institucionais da Presidência da República compreensíveis enquanto um processo incremental de desenvolvimento institucional e não como evidência de qualquer ausência de institucionalização ou de ações personalísticas dos Presidentes. Esse processo é mais uma evidência de que a dinâmica institucional do presidencialismo brasileiro tem efeitos sobre a estrutura das instituições políticas no país, em particular na Presidência da República.

2.1.2 A evolução institucional da Casa Civil da Presidência e o processo Legislativo

A Casa Civil é uma estrutura ligada à Presidência da República que foi adquirindo, gradativamente, centralidade na coordenação política do governo ao longo do período democrático posterior à Constituição de 1988. A redação e revisão de todas as leis assinadas pelo Presidente demandam, necessariamente, a análise por parte das estruturas técnicas especializadas ligadas à presidência. No que se refere à redação dos atos presidenciais, a subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil é a estrutura responsável pela normalização da legislação advinda da presidência. Essa Subchefia é ocupada por funcionários públicos com alto conhecimento jurídico e atua de modo mais ou menos interdependente com a Secretaria de Relações Institucionais, esta responsável pela negociação, articulação e barganha política com o Congresso Nacional.

As designações para os cargos técnicos na Presidência da República não são feitos por via de concurso público, ou seja, os critérios não estão regulamentados previamente, fato este que contribui para esse desenvolvimento institucional. Esta é

mais uma característica do sistema político brasileiro que reforça o processo de politização das burocracias ligadas ao processo Legislativo no âmbito nacional.

Esse processo de modernização do Executivo, através do fortalecimento nas estruturas da Presidência da República, especificamente na Casa Civil, tem relação direta com a necessidade de relacionamento com o Congresso Nacional. A criação da Secretaria de Relações Institucionais ligada à Casa Civil da Presidência da República é produto desse processo. Essa secretaria é responsável pela coordenação política do governo, relacionamento com o Congresso Nacional, interlocução com estados e municípios e coordenação e secretariado do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social²⁵. O quadro abaixo mostra os ministros chefes da Casa Civil da Presidência da República no período democrático recente.

Quadro 2.2
Ministros Chefe da Casa Civil entre 1987 e 2010

Governo	Secretário Geral/ Ministro Chefe	Nome do órgão	Início	Fim
Sarney	Ronaldo Costa Couto	Secretaria Geral da Presidência	30/04/1987	15/12/1989
Sarney	Luís Roberto Andrade Ponte		21/12/1989	15/03/1990
Collor	Marcos Antônio de Salvo Coimbra ²⁶		15/03/1990	02/10/1992
Itamar	Henrique Hargreaves	Casa Civil	05/10/1992	01/11/1993
	Tarcísio Carlos de Almeida Cunha		01/11/1993	08/02/1994
	Henrique Hargreaves		08/02/1994	01/01/1995
FHC I	Clóvis de Barros Carvalho		01/01/1995	01/01/1999
FHC II	Pedro Parente		01/01/1999	01/01/2003
Lula I	José Dirceu		01/01/2003	21/05/2005
	Dilma Rousseff		20/06/2005	31/12/2006
Lula II	Dilma Rousseff		01/01/2007	30/03/2010
	Erenice Guerra		30/03/2010	16/09/2010
	Carlos Eduardo Esteves Lima		16/09/2010	31/12/2010
Dilma	Antônio Palocci		01/01/2011	07/06/2011
	Gleisi Hoffmann			08/06/2011

Fonte: Casa Civil da Presidência da República

No período houve uma gradual concentração de poderes na Casa Civil, principalmente, no que se refere à coordenação política do governo. Nesse processo de evolução institucional da Presidência da República no Brasil merece um destaque principalmente pela sua importância como instituição política nacional, bem como pelo seu indiscutível impacto no sistema político nacional. Conforme ressalta Rennó (2011), o controle de cargos na burocracia, as prerrogativas legislativas e a grande capacidade

²⁵ As atribuições da Secretaria de Relações Institucionais constam na lei nº 11.204 de 5 de dezembro de 2005. Sua estrutura foi alterada pelo [decreto](#) nº 6.207 de 18 de dezembro de 2007.

²⁶ No governo Collor quem desempenhou o cargo de ministro-chefe da Casa Civil na prática foi Jorge Bornhausen.

de influência alocativa do orçamento tornam o Poder Executivo, em especial a Presidência da República, instituições com poderes fenomenais nos sistemas políticos da América Latina.

No caso brasileiro, a evolução institucional da Presidência da República destaca-se o Gabinete Civil como estrutura de assessoramento direto ao Executivo mantido inclusive no período da ditadura militar de 1964-1985. O Gabinete Civil foi extinto durante o governo Collor, que nomeou para a Secretaria Geral da Presidência Marcos Antônio de Salvo Coimbra²⁷. Somente no governo Itamar Franco a Casa Civil passou a existir, substituindo definitivamente o Gabinete Civil. A centralidade política adquirida pela Casa Civil fez com que as turbulências nas relações entre Executivo e Legislativo fossem traduzidas em crises também na Casa Civil, dada a sua importância na coordenação da relação com o Congresso Nacional.

O processo de concentração de atribuições políticas da coordenação do governo na Casa Civil tem impacto direto no processo Legislativo, principalmente no que se refere à tramitação das MPs e à aprovação dos PLVs como será discutido adiante. A estrutura da Presidência da República passou por um processo de modernização no período após 1988 não ocorreu de modo automático, pois, no período da promulgação da Constituição a estrutura institucional da presidência da República não estava adaptada às novas prerrogativas constitucionais. O fortalecimento da Presidência é produto de decisões presidenciais que se acumulam na estrutura institucional a cada governo.

Mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988 a estrutura da Presidência foi modificada de modo a compatibilizar-se com o governo eleito indiretamente. Em 1986 no governo Sarney o decreto 92.614 instituiu o Regimento dos Gabinetes da Presidência, ainda no marco constitucional do regime militar. Esse decreto tinha como objetivo, basicamente, a separação de atribuições do Gabinete Militar daquelas do Gabinete Civil, sendo a Presidência constituída, essencialmente, pelo Gabinete Civil. As estruturas que constituem o Gabinete Civil de acordo com este decreto instituíam o Gabinete Pessoal do Presidente, a Diretoria Administrativa, a Secretaria de Controle Interno e uma secretaria especial de Ação Comunitária. Dentro do Gabinete Civil, já

²⁷ Marcos Antônio é um advogado, político e diplomata. Era ligado à família de Collor, casado com irmã de Collor, Leda Collor de Melo. Os ministros e assessores do governo Collor de Melo foram indicados sem levar em conta critérios político partidários. Collor montou seu ministério com indicações de tecnocratas e asseclas (Amorim Neto, 2006:). A indicação de Marcos Antônio de Salvo Coimbra para Secretário-Geral da Presidência não foi exceção.

estavam prescritas algumas as estruturas internas (subchefias), que viriam a constituir futuramente a Casa Civil da Presidência. As subchefias que construíam o Gabinete Civil em 1986 são a subchefia para Acompanhamento da Ação Governamental; Subchefia para Relações Intergovernamentais; Subchefia para Assuntos Institucionais; Subchefia para Assuntos Parlamentares; Subchefia para Assuntos Jurídicos; Subchefia para Assuntos de Comunicação Social, além da Secretaria de Imprensa e Divulgação (SID).

A importância da Casa Civil da Presidência da República para o processo Legislativo se deve ao controle jurídico exercido por essa instituição na elaboração da legislação oriunda do Executivo. Toda legislação assinada pelo Presidente, mesmo que oriunda dos ministérios é analisada, revisada e avaliada pela Casa Civil. Este fato *per se* torna essa instituição central no processo Legislativo no interior do Executivo.

A evolução institucional da Casa Civil da Presidência pode ser acompanhada pelos decretos que modificaram ao longo dos mandatos presidenciais sua estrutura institucional²⁸. O que é relevante nesse processo é que as estruturas institucionais da Casa Civil da Presidência são modeladas de acordo com escolhas políticas presidenciais. Tais escolhas guardam relação com o tipo de apoio do Presidente no Congresso e com as diretrizes políticas de cada governo eleito, não sendo derivações automáticas das regras constitucionais devido à autonomia presidencial para modificar as burocracias no sistema político brasileiro. Tais modificações institucionais atenderam, basicamente, às demandas de governança do Presidente, sendo vinculados diretamente à dinâmica de delegação de poderes Legislativos ao Presidente por MPs, conforme será tratado no próximo item.

2.2 - Aspectos jurídicos da delegação ao Executivo por MPs

O debate constituinte que levou à inserção das medidas provisórias na constituição de 1988 será revisitado nesse item. A regulamentação dos poderes de decreto do Presidente é um tema ainda controverso no debate sobre sistema político no Brasil. As causas dessa controvérsia se referem aos limites dos poderes presidenciais de edição de MPs, principalmente quanto aos dispositivos que regulamentam a tramitação de MPs e seus efeitos na arena do Legislativo e do Executivo.

²⁸ Os decretos que modificaram a estrutura regimental e institucional da Casa Civil da Presidência são: 95.575/87, 99.185 e 99.411 de 1990, o n. 820 de 1993, o 4.535 de 2002 e o decreto 4.607 de 2003 e o 5.135 de 2004

As mudanças ocorridas nas normas referentes ao poder de edição de MPs pelo Presidente ocorreram em situações de sua utilização de modo disfuncional para a delegação de poderes do Legislativo para o Executivo. Tais situações se referiram principalmente ao número excessivo de MPs editadas, às matérias editadas alheias ao escopo de assuntos passíveis de serem legislados por via de MPs e sobre a reedição indiscriminada. Todas essas situações culminaram na Emenda Constitucional 32 de 2001 que regulamentou a edição de MPs, mas que de fato não foi uma solução definitiva.

Os efeitos dessa reforma na tramitação das MPs alteraram os parâmetros da delegação legislativa ao Executivo, mas a reforma em si não conseguiu solucionar o problema de modo definitivo, persistindo uma situação em que nem os congressistas estão satisfeitos, nem tampouco o Presidente tem o controle sobre os resultados de suas iniciativas por MPs.

Este item irá retomar as interpretações sobre os efeitos da Emenda Constitucional 32 de 2001 que proibiu a reedição de MPs e regulamentou os temas sob os quais o Executivo pode editar MPs e centralizou o formato jurídico das emendas às MPs em Projetos de Lei de Conversão.

A regulamentação das MP é uma questão relacionada à capacidade de as instituições políticas produzirem resultados compatíveis com os interesses daqueles atores que nelas estão inseridos. Em outras palavras, essa discussão sobre as MPs remete ao debate relativo à delegação que o Legislativo faz ao Executivo e os meios de monitorar a ação do Executivo.

Tentativas de alteração no regime de tramitação das MPs não se limitam à mudança constitucional através da EC 32/2001. As tentativas de mudança na tramitação de MPs podem ser observadas desde o período imediatamente posterior à promulgação da Constituição. Já em 1989 o Congresso Nacional promulgou a Resolução número 1/89 do Congresso Nacional, que tentou regulamentar tramitação de MPs através de uma Reforma no Regimento Comum do Congresso Nacional. Essa resolução previa, basicamente, a instituição de uma Comissão Mista que apreciasse a admissibilidade da MP através de uma sessão conjunta do Congresso Nacional. O projeto previa a proibição da reedição, mas os congressistas decidiram suprimir esse artigo na versão final da resolução (Cavalcanti, 2008).

O questionamento sobre a reedição de MPs surgiu ainda em fevereiro de 1989 quando o Presidente Sarney reeditou a MP 29 relativa à organização da Presidência da

República. O Senador Nelson Carneiro nomeou uma comissão Mista para elaborar um parecer sobre a constitucionalidade da reedição de uma MP. O então deputado Nelson Jobim elaborou um parecer no qual opinou sobre a constitucionalidade da reedição de uma MP que tivesse perdido eficácia. Os questionamentos sobre a possibilidade de reedição foram levados ao Supremo Tribunal Federal, através da Ação Direta de Constitucionalidade 293-7/DF em 1990, quando a MP 190 de 1990 foi reeditada com redação idêntica à MP 185. O ministro Celso de Mello proferiu parecer favorável à reedição de MP que não tenha sido convertida em lei no prazo de 30 dias e que não fora expressamente rejeitada pelo Legislativo (Cavalcanti, 2008).

Em 1995 o Senador Espiridião Amim e outros apresentaram o projeto de Emenda constitucional n. 1 de 1995, que era mais uma tentativa de alteração do regime de tramitação das MPs. E mesmo após a aprovação da EC 32 de 2001, que terá seus efeitos discutidos adiante, houve tentativas de modificação na tramitação de MPs através da PEC 72 de 2005, que requeria que a admissibilidade das MPs fosse discutida na CCJ e a EC 11/11 de autoria do Senador Aécio Neves aprovada em segundo turno pelo Senado Federal que instituiu novos prazos para a apreciação de MPs pelo Senado, tentando corrigir a desvantagem do Senado após a EC 32 de 2001. Todos esses exemplos de tentativas de mudança nos ritos das MPs evidenciam tentativas de modificar efeitos inesperados e indesejáveis para todos aqueles que atuam nesse jogo, em um sistema que ainda não atingiu o equilíbrio, nem tampouco tem se mostrado vantajoso para o Presidente nem para os Congressistas. Para se compreender as origens desse sistema de delegação serão retomadas no próximo item as origens do debate constituinte sobre as Medidas Provisórias.

2.2.1 Debate constituinte sobre as medidas provisórias

A eleição da Assembleia Nacional Constituinte despertou um amplo debate institucional no Brasil, polarizando inclusive uma discussão sobre a adoção do parlamentarismo ou a manutenção do presidencialismo no país. Havia, no entanto, um consenso de que o sucesso do governo dependia da sua capacidade de dar resposta aos problemas enfrentados pelo país, frente às demandas de uma sociedade moderna e complexa, sendo que isso dependia de um processo decisório ágil e eficiente (Limongi 2008: 25).

O ponto principal do debate constituinte sobre a delegação de poderes Legislativos ao Presidente se pautava no interesse em encontrar um sucedâneo para o decreto-lei que mantivesse a prerrogativa do Executivo sem permitir seu uso abusivo (Limongi, 1999). Ainda segundo Limongi, o pressuposto utilizado pelos constituintes estava baseado na idéia de que Executivos em sociedades modernas precisam e são dotados de instrumentos desse tipo (Figueiredo e Limongi, 1999). Como se sabe, o resultado desse processo no texto constitucional aprovado acarretou num sistema cujo Presidente da República tem amplos poderes Legislativos. O que não era evidente no momento da promulgação da constituição se refere aos efeitos que poderiam ter os poderes delegados ao Presidente para o processo decisório.

O artigo 62 que trata do poder de editar medidas provisórias na Constituição de 1988 estabelece que:

“Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.” (Constituição Federal, 1988)²⁹

Nesse artigo do texto constitucional, no entanto, não foram regulamentados os parâmetros para a relevância e a urgência, que justificassem a edição da MP. Essa omissão no texto constitucional foi objeto de controvérsias e questionamentos consequentes, dado o difícil controle objetivo do que seja relevante e urgente, seja pelo Legislativo, seja pelo Poder Judiciário. De acordo com a interpretação do Supremo Tribunal Federal, citada por Pessanha (2003:174) “os pressupostos de urgência e relevância escapam ao controle do Judiciário”. Nesse sentido, o processo constituinte deixou em aberto a questão da regulamentação do que seja cabível de legislar por MP. Outro ponto omissos na Constituição se referia à possibilidade de reedição das MPs, situação que o texto da Constituição não fazia qualquer restrição e utilizado desde o início da nova ordem constitucional.

A Constituição de 1988 promoveu, portanto, duas importantes novidades ao substituir o decreto-lei pela medida provisória. A primeira refere-se à inversão do decurso de prazo e a segunda é referente à possibilidade de os congressistas apresentarem emendas às MPs. O texto Constitucional aprovado instituiu essas novidades resguardando o Congresso de eventuais situações de usurpação de poder pelo Executivo, dado que todas as MP precisam ser apreciadas pelo Congresso, além da

²⁹ O art. 62 da constituição que regulamenta a edição de medidas provisórias foi alterado pela EC 32/2001, que além da proibição da reedição de MPs, regulamentou algumas áreas das quais o Executivo não poderia editá-las.

possibilidade da apresentação de emendas às MPs pelos congressistas através dos Projetos de Lei de Conversão. Apesar da discussão em torno da necessidade de um instrumento de emendamento das MPs tenha sido pouco expressivo no debate constitucional, o uso recorrente e variado de MPs pelo Executivo despertou um amplo debate a respeito dos limites das MPs.

As críticas às MPs viriam *a posteriori*. Dos próprios congressistas, de setores da ciência política e da imprensa. A medida provisória foi o substituto direto na ordem constitucional do decreto-lei instituído no regime militar.

O decreto-lei foi o dispositivo criado após a revogação dos atos institucionais n. 2 e n. 4 que permitiam a o Presidente emitir decretos-leis sem anuência do Legislativo. A Carta de 1967 constitucionalizou o decreto-lei, dando poder ao Presidente de editá-los em casos de urgência ou interesse público relevante, cabendo ao Congresso Nacional aprová-lo ou rejeitá-lo no prazo de 60 dias, sem possibilidade de emenda.

Caso o Congresso não deliberasse no decurso de prazo, o decreto-lei seria aprovado. Com a instauração do Ato institucional n 5 (AI-5) em 1968, o modelo de decreto independente da deliberação do Legislativo voltou a vigorar (Pessanha, 2002: 169). A crítica principal que recaía sobre as MPs no debate constituinte se pautava no argumento de que estas se constituíam como o “entulho autoritário” do período democrático (Limongi, 1999). Cabe destacar que no artigo 62 da Constituição de 1988 há uma reprodução, quase literal, da Constituição Italiana. O artigo 77 da Constituição Italiana de 1948 prevê a possibilidade de o Executivo editar decretos com força de lei também em casos de relevância e urgência³⁰, mediante autorização da *Camera dei Deputati*.

A primeira novidade em relação ao poder de editar decretos com força imediata de lei se refere à chamada inversão do decurso de prazo. A inserção desse mecanismo foi a maneira encontrada na Constituição de fazer com que as MPs fossem submetidas à

³⁰ O artigo 77 da constituição italiana de 1948 estabelece que: “Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, *in casi straordinari di necessità e d'urgenza*, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, *provvedimenti provvisori con forza di legge*, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.” Numa tradução livre para o português: “O governo não pode, sem delegação da Câmara, emitir decretos com força de lei ordinária. Em casos extraordinários *de necessidade e urgência* o Governo adota, sob sua responsabilidade, medidas provisórias com força de lei, e deve no mesmo dia apresentá-las para conversão nas casas legislativas que, mesmo dissolvidas, devem ser convocadas, e se reunirá em cinco dias. Os decretos perdem efeito desde o início se não forem convertidos em lei no prazo de sessenta dias após a sua publicação. O Congresso pode, contudo, regular por lei, as relações jurídicas decorrentes dos decretos não convertidos.” (grifos meus) As semelhanças com o artigo 62 da constituição brasileira de 1988 são evidentes. Disponível em http://www.governo.it/governo/costituzione/2_titolo1.html Acesso em 21/7/2011.

chancela do Congresso. Vencido o decurso do prazo uma MP não apreciada pelo Congresso perderia a validade, inversamente, como se viu, ao que acontecia com o decreto-lei da Carta de 1967. Desse modo, a inversão do decurso de prazo tornaria a MP um instrumento perfeitamente compatível com a ordem democrática.

“A medida provisória foi a forma de legislação de emergência criada pelo constituinte de 1988 para substituir o decreto-lei das Cartas anteriores. Seu uso imoderado suscitou um debate permanente desde o início da vigência da atual Constituição e foi objeto de análise de vários autores.” (Pessanha, 2003: 173)

A segunda novidade da Constituição, quanto ao poder do Presidente editar MPs inseriu a possibilidade dos congressistas apresentarem emendas ao texto da MP editada, através dos Projetos de Lei de Conversão. Essa possibilidade representou um ganho expressivo de poder para o Legislativo na delegação ao Executivo.

“Acordo de lideranças firmado entre os principais partidos de direita e centro (PDS, PFL, PTB, PMDB e PSDB) promoveu modificações de última hora no Regimento Comum, criando a possibilidade de que os parlamentares apresentarem emendas supressivas às MPs. No regimento acatado pela Mesa consta o protesto dos líderes do PTB e PSDB, que entendiam que as MPs poderiam ser emendadas como qualquer peça legislativa” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 163)

Ou seja, a Constituição de 1988 tentou antecipar possíveis situações de usurpação e ações unilaterais permitindo o emendamento nas MPs. Essa novidade foi, certamente, a mais contundente da Constituição de 88. Essa possibilidade foi uma forma encontrada para evitar situações do tipo “pegar ou largar” pelo Congresso, caracterizando-se como um avanço significativo na possibilidade de monitoramento do Executivo por parte do Legislativo.

“A tramitação da medida permite algo que não ficou claro no texto constitucional: a interferência do Congresso Nacional no seu conteúdo, mediante a introdução de emendas ao projeto de lei de conversão. As modificações introduzidas pelo Poder Legislativo, entretanto, não gozam de vigência imediata. Sua validade depende da sanção presidencial e, por isso, é sujeita ao processo de veto e todas as suas implicações. Essa faculdade pode ser considerada uma vitória do Legislativo, pois sua intervenção além de não ser prevista no texto constitucional, conforme visto é controversa.” (Pessanha, 2003: 174)

O que se depreende do debate constitucional que culminou na versão final da Constituição de 1988 sobre a edição de MPs? O Executivo foi munido de amplos poderes pela constituição de 1988 que garantiram ao Executivo o controle da agenda

legislativa no Congresso (Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto e Tafner, 2003) que permitiram a ele ser o principal legislador no período. As críticas às MPs surgiram *a posteriori*, conforme o contexto político em que o Executivo as utilizou. No governo Collor, a crítica principal à edição de MPs estava relacionada à falta de disposição do governo em negociar com o Congresso, fato este relacionado ao tipo de estratégia do Executivo no período. O quadro institucional legado pela Constituição de 1988, de acordo com Limongi (2008) não alterou as instituições fundamentais que caracterizam o sistema político brasileiro desde 1934. O presidencialismo e a representação proporcional foram mantidos, mas isso não quer dizer que tudo permaneceu inalterado. O presidencialismo de 88 é radicalmente distinto daquele da Constituição de 1946, sendo o reforço dos poderes presidenciais algo patente na nova Constituição. Ainda para Limongi (2008) o Executivo controla a agenda legislativa, de modo que o que muda no país muda por iniciativa do Executivo. O Presidente raramente é derrotado em plenário, sendo de 85% a disciplina média da coalizão governista no período.

O texto constitucional aprovado, ainda que tenha tentado evitar situações de usurpação ou ação unilateral por parte do Executivo ao introduzir a inversão do decurso de prazo e a possibilidade de alterações às MPs no Congresso, acabou por omitir na regulamentação das MPs uma definição de relevante e urgente. Essa omissão possibilitou que o Executivo utilizasse do recurso das MPs tanto para alterações na ordem legal relativas a assuntos extraordinários que demandam ações rápidas e eficientes por parte do Executivo quanto para assuntos do dia a dia do governo e da administração do Estado, sem qualquer justificativa que amparasse a necessidade de relevância e urgência prevista no texto constitucional.

O resultado do sistema político forjado a partir da Constituição de 1988 é certamente um presidencialismo com forte influência do Executivo. Mas a agenda política nacional, conforme descaram Figueiredo e Limongi (2009) ao analisar o poder de agenda no Brasil identificam um sistema em que não há conflito entre uma agenda do Legislativo e outra do Executivo, ou seja, existe uma agenda do governo. Os autores destacam ainda a existência de um equívoco na tese de que o conflito entre os poderes se baseia em um Legislativo desejoso de ampliar gastos de forma irresponsável e um Executivo preocupado no controle de despesas para impor disciplina fiscal. O conflito ocorre no interior da coalizão governista, que busca recursos adicionais para expandir suas políticas. Nas suas próprias palavras:

“(…) não há grande divergência na eleição de prioridades por parte do congresso e do Executivo. A agenda de um e a do outro têm caráter complementar. Obviamente, isso não implica identidade de interesses e ausência de conflitos. Significa que a atuação dos dois Poderes é baseada em um princípio de coordenação”. (Figueiredo e Limongi, 2009”84)

O que os autores destacam é, portanto que o sistema presidencialista no Brasil funciona com um princípio de fusão de poderes, no qual o Executivo e o Legislativo, ainda que inseridos em um contexto de incentivos institucionais distintos, compartilham objetivos comuns. O poder de agenda da maioria que apóia o Presidente não é divergente na agenda política nacional. A fonte de conflito é, portanto na alocação dessas prioridades no interior da coalizão governista. Esse aspecto do sistema político nacional destacado por Figueiredo e Limongi (2009) é fundamental para a análise aqui proposta, pois, diante de uma agenda comum entre os poderes Executivo e Legislativo, as eventuais disputas irão recair sobre a alocação de prioridades que se seguem da legislação aprovada, sendo as emendas às MPs propostas pelos congressistas (PLVs) um exemplo desse tipo de possibilidade de disputa.

2.2.2 - Hiper-reedição de Medidas provisórias

A questão das reedições não era prevista no texto constitucional, ou seja, não era nem permitida, nem proibida. A reedição foi interpretada como constitucional logo após a Constituição ter sido promulgada, mas se caracterizou como um dos efeitos indesejáveis das MPs na delegação do Congresso ao Executivo pelo volume de reedições pelo Executivo. A reedição era, dessa forma, bastante favorável ao Executivo que acabava por reeditá-las várias vezes, eventualmente com redação modificada. Essa possibilidade abria um amplo espaço para o Executivo legislar sem a anuência congressual.

Quanto à relação do Presidente com o Congresso a reedição se mostrava um instrumento bastante confortável. De acordo com Figueiredo e Limongi (2003) eram duas as vantagens das reedições: 1- permitia a acomodação de interesses da coalizão, através de pequenas modificações ao texto da MP original e 2- conferia alguma invisibilidade ao processo, dado que não era necessário votar. Desse modo, o custo para a aprovação da agenda do governo era mais baixo, pois além da ampla autonomia do Executivo na iniciativa da legislação, as eventuais acomodações de interesses dos congressistas poderiam ser realizadas sem que houvesse desgastes ou perdas políticas.

Nesse sentido a edição e reedição permitiam que o Executivo desse uma cobertura política para a base governista no congresso.

Há outras interpretações que também destacam eventuais vantagens do Congresso na reedição de MPs. De acordo com Amorim Neto e Tafner (2003) a reedição de MPs interessava ao Congresso:

“Nesse sentido, a alta taxa de reedição de MPs pode ser entendida como o resultado não da passividade, incapacidade ou desinteresse do Congresso em apreciá-las, mas, sim, como consequência de uma escolha racional da maioria parlamentar no que concerne à maneira mais eficaz de obter informações sobre seus efeitos. Posto de outra maneira, o atraso com que o Congresso decide sobre MPs é uma forma de ele adaptar-se às perdas decorrentes do agenciamento Legislativo feito pelo Executivo e de maximizar o uso do seu escasso tempo. Segundo a lógica da nossa análise, o Congresso não deve votar – dentro do prazo regulamentar – as MPs que tratam de assuntos de menor monta para não perder seu escasso tempo – um exame impressionista das MPs indica que esses são, em geral, assuntos específicos da administração pública. Ao agir assim, os parlamentares estão implicitamente delegando poder ao Executivo para regular matérias que não atingem os interesses vitais das maiorias legislativas, ajudando a agilizar o processo de tomada de decisão.”

Amorim Neto e Tafner (2003) vislumbram no argumento desenvolvido nesse artigo um processo adaptativo das MPs aos interesses dos Congressistas na reedição, no mecanismo que denominam de “alarmes de incêndio”. Esse mecanismo seria acionado em situações em que a base governista demonstra sua insatisfação ao Executivo, que reagiria ao Congresso reeditando a MP com alterações. Os autores também destacam que as MPs que não tratavam assuntos relevantes para o Congresso desafogavam a pauta do Congresso, na medida em que não necessitavam de apreciação. Cabe observar que mais adiante nesse mesmo artigo os autores fazem uma ressalva, pois caso o Executivo não tenha se coordenado com a maioria parlamentar por um acordo de coalizão, o uso das MPs pode abrir caminho para a oposição, gerando conflitos entre o Executivo e o Legislativo.

Outra interpretação que destaca eventuais vantagens da reedição para o Congresso é dada por Pereira, Rennó e Power (2007). Esses autores destacam que o horizonte indefinido de reedições fazia com que na prática o Congresso não apreciasse as MPs, aumentando o poder de barganha dos congressistas com o Executivo. A possibilidade de alteração de pontos controversos das MPs na reedição seria, nesse sentido, fruto de um processo de acomodação de interesses dos congressistas à agenda política nacional feita através de MPs.

Analisando essas interpretações à luz do processo de emendamento das MPs, que interessa para análise deste trabalho, depreende-se que a possibilidade de reedição com alterações é bastante mais vantajosa para o próprio Executivo, pois é o próprio Executivo que consegue acomodar eventuais efeitos não calculados na edição inicial, ou ainda avançar na abrangência legislativa da MP. Os ganhos políticos dos congressistas são mais evidentes com as modificações feitas no texto original das MPs durante a sua tramitação pelo Congresso Nacional, por isso a relevância de se analisar os Projetos de Lei de Conversão.

Diante de uma perda de poder do Congresso pelo elevado número de reedições os congressistas reagiram, tentando uma solução para o problema identificado na reedição para a delegação legislativa ao Executivo. Este fato, por si só, evidencia a situação de insatisfação dos congressistas diante da reedição indefinida de MPs. Dessa forma, é razoável se supor que o poder de barganha da base de apoio ao governo no contexto da reedição de MPs com alterações pelo Executivo pode não ser tão expressivo quanto é atribuído na interpretação dada por Amorim Neto e Tafner (2003). Também caberia considerar, por outro lado que o poder de barganha dos congressistas aumentou no contexto institucional posterior à EC 32 de 2001, ao contrário do que sugere a interpretação de Pereira Rennó e Power (2007).

O número de reedições cresceu de modo expressivo no governo Collor, em 1990 na escalada do conflito entre Executivo e Legislativo que marcou o período, no entanto esse número caiu drasticamente em 1991 e 1992, quando há uma mudança na postura do Executivo. O governo Collor não tinha uma maioria no Congresso e dependia de negociações com o PMDB partido que pode ser caracterizado como pivotal no Congresso Nacional no período³¹.

Esse fato é uma evidência, em si, de que o Congresso não é passivo em relação ao Presidente e que tampouco as MPs podem ser utilizadas de modo imperial. De acordo com os dados de Inácio (2009), em 1990 o governo Collor editou 75 MPs e reeditou 68, totalizando 143 MPs, já nos anos de 1991 foram 11 (nove editadas e duas reedições) e em 1992 foram seis (quatro editadas e duas reedições) evidenciando uma mudança no padrão de relacionamento do governo com o Congresso.

³¹ As razões para caracterização do PMDB como partido pivotal no Congresso Nacional se justificam duas razões. Primeiro porque em 1990 o partido tinha a maior bancada da Câmara dos Deputados (108 cadeiras ou 21,5% do total de 503 cadeiras, detinha também 25% do total de cadeiras no Senado), e segundo porque ocupava a posição de centro no espectro ideológico, o que o tornava central para qualquer negociação com o Congresso.

O problema da hiper-reedição desenfreada data do período após 1993 contemplando os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, nos quais a manutenção da estabilidade econômica advinda com o Plano Real foi o foco central das MPs reeditadas. Durante o governo FHC as reedições de MPs foram utilizadas recorrentemente. Entre as temáticas sobre as quais versam as MPs editadas pelo Executivo, a maior parte das MPs se refere aos assuntos da agenda econômica do Estado, principalmente relativos aos planos de estabilização econômica (Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto e Santos, 2002). Algumas MPs editadas escaparam de modo evidente do sentido original que a Constituição atribuiu³². A maior parte das Medidas provisórias editadas desde então foi aprovada pelo Congresso Nacional, conforme se observa no quadro 2.3.

Quadro 2.3
Situação das medidas provisórias editadas no Brasil 1988 - 2010³³

Situação final	Medidas provisórias editadas	Porcentagem
Convertidas	876	81,34%
Em tramitação	67	6,22%
Sem eficácia	42	3,90%
Revogadas	39	3,62%
Rejeitadas	49	4,55%
Prejudicadas	4	0,37%
TOTAL	1077	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis da Presidência da República.

Ainda para Figueiredo e Limongi (1999), a transformação de MP em PLVs pode ser utilizada como indicativo da participação do Congresso no processo de decisão sobre MPs, já que o PLV corresponde a um projeto alternativo.

A rotina da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil terminou por minimizar, ou mesmo anular, a efetividade das alterações nas MPs pelo Congresso, dado que nem todas as MPs eram apreciadas pelo Congresso no prazo regimental. O Executivo passou a reeditar as MPs, algumas inclusive com alterações para que continuassem tendo efeito jurídico. Esse uso indiscriminado do recurso da reedição dava ao Executivo uma grande autonomia frente ao Congresso. Algumas MPs jamais

³² Pode ser citado como exemplo a MP que incluiu o Marechal Deodoro da Fonseca no livro dos Heróis Nacionais. A Medida Provisória nº 105, de 13 de novembro de 1989, foi editada por José Sarney por ocasião do centenário da Proclamação da República.

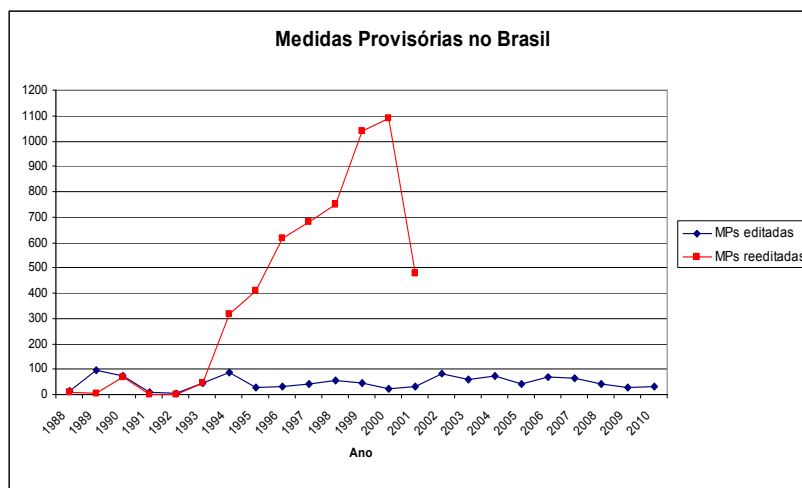
³³ Fonte: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias/todas-as-medidas-provisorias/>

Acesso em 20/7/2011

foram apreciadas pelo Legislativo sendo reeditadas inúmeras vezes. A proibição da reedição ocorreu somente após a EC 32/2001, que alterou o artigo 62 regulamentando a edição de MPs sobre algumas temáticas e proibindo a prática da reedição de uma mesma MP³⁴. O gráfico abaixo mostra o quantitativo de MPs editadas e reeditadas por ano.

Gráfico 2.4
Medidas provisórias editadas e reeditadas por ano



Elaboração própria: baseado nos dados disponíveis em www.presidencia.gov.br/legislacao

O gráfico evidencia um padrão de edição anual de MPs relativamente consistente, com aumentos nos períodos em que houve pacotes de estabilização econômica. No entanto, o que mais chama atenção no gráfico é o salto exponencial de reedições. A partir de 1993, abre-se um período de hiper-reedição de MPs. Os anos de 1994 e 2001 coincidem com o período do final do governo Itamar Franco e os governos Fernando Henrique Cardoso. A estabilidade econômica a partir de 1993 com o Plano Real foi instituída também por MP e mantida basicamente através da reedição. Cabe destacar também, que os pacotes de estabilização econômica foram implementados por MPs, e aprovados pelos congressistas. Um exemplo paradigmático disso foi ainda no governo Collor de Melo. Figueiredo e Limongi (2005) interpretam esse contexto de edição de MPs no governo Collor da seguinte maneira:

“A interpretação canônica é de que Collor teria recorrido às MPs, dada a pequena expressão numérica de seu partido, o PRN, como forma de impor sua vontade ao Congresso. Nesses termos o poder de decreto é tomado como arma à qual recorrem Presidentes minoritários. Dada a

³⁴ De acordo com o décimo parágrafo do art. 62 da Constituição “É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

possibilidade de reedições, esta a interpretação mais comum, Presidentes poderiam governar unilateralmente.” (Figueiredo e Limongi, 2005: 272)

Ainda de acordo com os autores, essa interpretação não dá conta da experiência dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso que governaram com o apoio de coalizões majoritárias, garantiram maiorias relativamente folgadas no Congresso e utilizaram sistematicamente da reedição de MPs. Por exemplo, no Plano Collor em 1990 foram editadas 22 MPs, sendo dessas 19 aprovadas dentro do prazo constitucional de 30 dias, duas delas revogadas por meio da edição de novas medidas e uma apenas foi reeditada (Figueiredo e Limongi, 2003). O período de crescimento exponencial das reedições de MPs coincide com o período posterior ao plano Real nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, conforme mostrou o gráfico acima.

Dessa forma, o significado das reedições de MPs para as relações entre Executivo e Legislativo não pode ser atribuído a uma ação unilateral de governos minoritários para com o Congresso, como se caracterizou o período Collor. O governo de Itamar Franco e os dois governos FHC utilizaram de modo indiscriminado a reedição de MPs, mesmo dispendo de coalizões majoritárias. O problema específico do governo Collor residia na indisposição do Presidente em negociar com o Congresso, sendo esse caracterizado como o mais turbulento nas relações Executivo e Legislativo no período democrático recente. Seja como for, o problema da reedição indiscriminada de MPs foi solucionado com a EC 32 de 2001. A mudança trouxe ganhos no monitoramento da delegação legislativa ao Executivo, mas também outras consequências não calculadas no jogo entre Executivo e Legislativo.

Comentando a aprovação da EC 32, Figueiredo e Limongi (2005) destacam que:

“A reedição continuada de MPs não pode ser explicada tomando por base um modelo que supõe a existência de dois poderes contrapostos, dotados de vontades e interesses distintos. Tampouco podemos dizer que temos um poder Legislativo paralisado e inerte que assiste, passivamente, às ações de um Executivo que, progressivamente, roubaria suas prerrogativas legislativas. Como atesta a aprovação da emenda constitucional 32, o Congresso Nacional está longe de abdicar de suas funções.” (Figueiredo e Limongi, 2005: 274)

Nesse sentido, a proibição da reedição indiscriminada de MPs representou um ganho para o Congresso, na sua capacidade de monitorar o Executivo. As consequências para a tramitação de MPs e a importância que os PLVs tiveram no processo Legislativo no período posterior a EC 32 de 2001 serão discutidas na próxima parte.

2.2.3 Efeitos da EC 32 de 2001 e mudança institucional

Nessa parte serão analisados os efeitos políticos da mudança institucional advinda com EC 32 de 2001 na tramitação das MPs. Essa discussão remete a um processo de mudança institucional, no sentido da modificação de regras formais de forma a evitar perdas políticas, no monitoramento ou na delegação de poderes por parte dos atores envolvidos. No caso da mudança nas regras das MPs em 2001 a mudança institucional teve como objetivo principal a diminuição das perdas de agenciamento do Congresso na delegação legislativa ao Executivo. Mas será que essa mudança conseguiu atingir seus objetivos? A efetividade da EC é objeto de controvérsia teórica entre interpretações da ciência política, os pontos dessa controvérsia serão retomados adiante.

A EC é resultado de uma tentativa de resolução dos problemas da delegação por MPs identificados pelos próprios congressistas. Ainda que não seja possível considerá-la como uma mudança definitiva, sua aprovação remete a um processo adaptação institucional do sistema político brasileiro. Essa mudança institucional pode ser identificada como do tipo de mudança desenhada pelo atores estratégicos, mas cabe destacar que gerou também efeitos indesejados.

As mudanças estabelecidas pela EC 32/2001 foram: o estabelecimento de limites materiais para MPs, proibição da reedição de MPs e alteração dos prazos para a apreciação das MPs pelo Congresso. A EC estabeleceu que o Congresso deveria tomar uma posição quanto à medida provisória antes de acabar o prazo de vigência. Caso o Congresso não vote uma MP dentro de 45 dias, ela vai para o topo da agenda legislativa, e quaisquer outras matérias e deliberações ficam sobrestadas. Essas mudanças previstas na EC visavam a solução o problema da reedição indefinida de MPs e do uso de MPs pelo Executivo para tratar de assuntos políticos que fugiam à circunscrição constitucional de legislação por MPs. A EC estabeleceu também que a apreciação de MPs se inicia na Câmara dos Deputados e limitou a reedição a somente uma vez no limite de 60 dias, caso a MP não seja apreciada. Esse prazo é prorrogável por mais 60 dias. Como tentativa de regulamentar a EC que reformou o regime de tramitação de MPs o Congresso Nacional estabeleceu a resolução número 1 em 2002.

A Resolução número 1 de 2002 do Congresso Nacional é um produto direto da EC 32 de 2001 e alterou o Regimento Comum do Congresso Nacional. Essa resolução dispõe sobre a apreciação de MPs pelo Congresso e substitui a Resolução número 1 de 1989 do Congresso Nacional. Essa resolução estabelece a criação de uma Comissão

Mista de Senadores e Deputados para emitir parecer sobre a admissibilidade das MPs editadas. Além disso, a Resolução n. 1 de 2001 estabeleceu em seu artigo 4º o prazo de seis dias a partir da publicação da MP para a apresentação de emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal, vedando também a possibilidade de emendas a matérias estranhas à MP. A avaliação que se pode fazer dessa resolução é que não conseguiu atingir os objetivos pretendidos.

A resolução foi ineficaz no cumprimento da regra que estabelecia limites para admitir uma MP anteriormente à sua apreciação em plenário. A Comissão Mista não tem sido convocada e o parecer sobre a admissibilidade de uma MP é proferido em plenário pelo relator designado da MP. Os critérios para a escolha do relator da MP são informais, e não seguem a regra estabelecida pela resolução. Quanto ao processo de emendamento de MPs, apesar de a resolução regulamentar o emendamento, mesmo antes da Resolução havia a possibilidade de apresentação de emendas. O efeito prático do emendamento após a EC 32 de 2001 foi que dada a necessidade de apreciação de todas as MPs pela proibição da reedição, a possibilidade de emendamento pelos congressistas se tornou real. Antes dela, a possibilidade de alteração de MPs era maior por parte do Executivo que podia reeditá-las com alterações.

A EC gerou também efeitos inesperados no jogo de poder entre Executivo e Legislativo. Entre esses efeitos não calculados da EC destaca-se o aumento do número de conversões de MPs em PLVs, o constante trancamento da pauta do Congresso e a mudança na estratégia das oposições.

De acordo com os dados de Figueiredo (2007)³⁵, o número de PLVs apresentados às MPs aumenta significativamente após a EC 32. As alterações em si não indicam, para a autora, um papel mais ativo da oposição, podendo ser decorrentes de demandas da própria base de apoio do Executivo. A apresentação de um PLV torna público o processo de mudança da MP, diferentemente da situação anterior, na qual o Executivo tinha poder de reeditar uma mesma MPs com alteração.

“As alterações, em si, não indicam um papel mais ativo da oposição. Muitas podem ser decorrentes de demandas do próprio Executivo à sua base, uma vez que ele próprio não pode alterar uma MP por meio de reedição. Mas não se pode ignorar que a

³⁵ De acordo com os dados a proporção de MPs alteradas no Congresso Nacional (PLVs) era de 40,4% nos governos Sarney, Collor e Itamar, 21,7% nos governos FHC I e FHC II até a EC 32 de 2001. No período posterior à emenda, que contempla o final do governo FHC II a média de conversões é de 34,3% e no governo Lula I, de 61,9%. O argumento da autora é basicamente que a coalizão partidária do governo Lula, por ser mais heterogênea ideologicamente gerou maior instabilidade da coalizão partidária que o sustentou no Congresso.

mera apresentação de PLV, e de emendas ao PLV, torna o processo público e abre caminho para a atuação da oposição, não só na apreciação, mas também na sua votação. Essa proporção aumenta já nos dezesseis meses em que a emenda vigorou no final do governo FHC, e mais ainda no governo Lula. O segundo indicador, esse sim implicando necessariamente maior ativismo da oposição, é a proporção de votações nominais no processo de apreciação de MPs. Enquanto no governo FHC apenas 2,7% das MPs foram submetidas a votações nominais, no governo Lula essa porcentagem chega a 37,3%.”

Essa é a mudança mais relevante no que se refere ao processo de interferência por PLVs pelo Congresso nas MPs após a EC 32 de 2001. A EC 32 teve como efeito também a redução na ambiguidade constitucional com a especificação de áreas nas quais o Executivo não poderia editar MPs - direitos políticos, direito eleitoral, direito penal, diretrizes orçamentárias, detenção ou sequestro de bens como ocorreu no governo Collor.

Essa mudança procedimental acarretou modificação na barganha política entre o Presidente e o Congresso. O Executivo necessita negociar a qualquer custo a aprovação de MPs com o prazo vencido, o que é uma desvantagem em relação à situação anterior. Os congressistas, por sua vez, se vêem constantemente engarrafados com a pauta trancada para a apreciação de MPs. A forma de barganha com o Executivo tanto de congressistas do governo quanto da oposição se modificou, dado que as alterações das MPs são negociadas no Congresso, dando uma maior margem de manobra para os congressistas. Quanto à atuação das oposições, esse padrão também se modifica, dado que o uso estratégico da obstrução parlamentar também foi utilizado após a EC para aumentar o número de rodadas de negociação de uma MP.

Em suma, o Congresso Nacional se viu diante de uma situação embaraçosa, pois constantemente a pauta é trancada para que sejam apreciadas MPs com o prazo vencido. Por outro lado, o processo de modificação das MPs se tornou mais transparente, estando vinculado à apresentação de PLVs pelos congressistas.

No que se refere às análises sobre os efeitos da EC 32/2001 para a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil é possível agrupar as interpretações em dois campos distintos. Uma primeira interpretação, proposta por Pereira, Power e Rennó (2007) destaca que o poder de agenda presidencial foi magnificado após a EC 32 de 2001 e não atingiu os efeitos pretendidos na sua formulação.

“A EC 32, enquanto pretendia reduzir o uso das MPs, de fato aumentou ainda mais os poderes de agenda do Executivo. A principal razão é o

chamado trancamento de pauta. (...) Desse modo os Presidentes agora podem forçar o Congresso a tomar uma posição quanto à MP dentro de relativamente pouco tempo, considerando que antes de 2001 as MPs poderiam ser reeditadas indefinidamente sem o Congresso se manifestar. (Pereira, Power e Rennó, 2007: 93)”

Os autores destacam ainda que depois da EC tenha havido um aumento na quota de iniciativas presidenciais apresentadas via MP de 24 pontos percentuais, ou seja, o apetite presidencial para baixar mais MPs aumentou, ainda que o número de MPs editadas não tenha variado tanto.

A interpretação de Pereira, Rennó e Power (2007) destaca que a EC enquanto pretendia reduzir o uso de MPs, de fato aumentou ainda mais os poderes de agenda do Executivo, sendo a principal razão disso o trancamento da pauta. Nesse sentido, falhou nos seus objetivos de diminuir o volume de MPs editadas pelo Presidente. Esse é o argumento de que destacam um aumento na razão de dependência de MPs no total de medidas oriundas do Executivo³⁶.

Uma segunda interpretação destaca que a EC 32 tornou mais complexa a barganha do Executivo com os congressistas quanto às MPs. O ponto destacado por Inácio (2009) é de que “a mudança introduzida pela EC 32 de 2001 ampliou o espaço de atuação das oposições, com efeito direto sobre as condições de coordenação da coalizão nessa arena”. Essa ampliação do espaço de atuação ocorreu basicamente através do uso estratégico da obstrução parlamentar pelas oposições na Câmara dos Deputados.

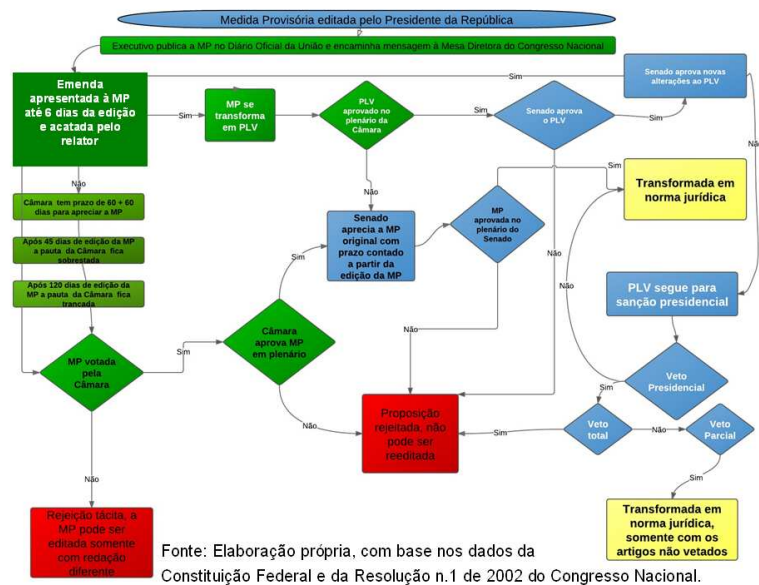
“Em 2001, a Emenda Constitucional nº 32 de 2001 vedou a reedição de MPs e adotou um novo rito de tramitação dessas medidas, tornando imperativa a deliberação parlamentar sobre as mesmas, sob pena de bloqueio das votações. A capacidade de o Presidente proteger e coordenar a sua coalizão mediante o uso de medidas restritivas da ação parlamentar sofreu inflexão importante com a adoção dessas regras, porque elas tornaram mais complexo o contexto de barganha na arena legislativa”. (Inácio, 2009: 364)

O constante trancamento da pauta para apreciação de MPs, dessa forma altera o contexto decisório, uma vez que limita a margem de manobra das lideranças e, por conseguinte, transborda o efeito do trancamento sobre o custo de apreciação da MP,

³⁶ Essa interpretação é compartilhada por analistas da área do direito. Apesar de não serem centrais às análises da ciência política, observa-se um consenso entre os analistas da área do direito do fracasso da EC 32 de 2001 em diminuir o número de MPs editadas pelo Executivo. Um exemplo dessa interpretação é dada por Nicolau (2009) que destaca a efetividade da mudança constitucional somente na restrição do âmbito material das MPs, ao prever hipóteses em que sua edição seria proibida. Quanto à tentativa de acelerar o processo Legislativo quando uma MP adentra no Congresso o autor aponta que a EC não foi bem sucedida (NICOLAU, Gustavo Rene, 2009: 136).

interferindo em toda a agenda legislativa (Inácio, 2009). Esse efeito, ainda para a autora, afeta diretamente os custos de decisão legislativa. Nesse sentido, há uma ampliação do espaço para a atuação das oposições, através do uso estratégico da obstrução parlamentar. Este uso estratégico aumenta o número de rodadas de negociação voltadas para a liberação da pauta, fazendo com que sejam demandadas barganhas sequenciais que, por sua vez, contribuem para que as oposições possam interferir nos resultados Legislativos da MP. O gráfico 2.5 resume o processo de tramitação de MPs e as possibilidades de aprovação depois de transformados em PLV.

Gráfico 2.5
Fluxograma Tramitação Medidas Provisórias após a EC 32/2001



Essa interpretação considera, portanto, que a mudança institucional alterou o processo decisório e, portanto, modificou as condições da delegação legislativa ao Executivo (Inácio, 2009: 364). Nessa interpretação, o novo rito de tramitação de MPs altera o contexto decisório ao tornar imperativa a apreciação das MPs pelo Legislativo e possibilitar o trancamento da pauta, o que provoca efeitos não triviais para a coordenação da coalizão governista na arena legislativa. O número de medidas modificadas pelos legisladores durante a tramitação na casa aumenta significativamente no período posterior à EC 32 de 2001 (Figueiredo 2008, *apud* Inácio, 2009). Esse indicador parece sinalizar para movimentos de acomodação de interesses dos legisladores a partir dos recursos e dos procedimentos regimentais disponíveis. Nesse sentido, a EC 32 permitiu uma abertura para barganhas com o governo por parte das oposições.

“Ao considerarmos o impacto do trancamento sobre o processamento de toda a agenda legislativa, e não só MPs, fica claro que as oportunidades abertas às oposições para intervir no processo decisório da Casa foram significativamente ampliadas, alterando os cálculos estratégicos dos partidos nessa posição. A proibição da reedição e o imperativo de apreciação das MPs têm configurado um contexto estratégico favorável aos movimentos das oposições no sentido de provocarem barganhas sequenciais com o governo.” (Inácio, 2009: 366).

Nesse sentido, fica evidente que o Congresso não perde autonomia frente ao Executivo após a mudança da regra. No entanto, o impacto será diferenciado a depender da casa. Entre os efeitos da EC destaca-se a prevalência da Câmara dos Deputados na apreciação das MPs, ou seja, a Câmara passa a deter condições mais favoráveis para a apreciação das MPs e proposição de PLVs, justamente por ser a casa iniciadora do rito de tramitação. Essa mudança fez com que o Senado tenha poucos dias para apreciar as MPs que tramitam, tornando assimétrica a distribuição de prerrogativas entre as casas legislativas quanto à apreciação de MPs. Esse efeito não calculado da EC 32 de 2001 alimentou a nova alteração na tramitação de MPs, a EC 11 de 2011 de autoria do Senador Aécio Neves que já foi aprovada no Senado e na Câmara e segue para a sanção presidencial.

Após a EC 32 de 2001, a intervenção do Congresso nas MPs através dos PLVs, se tornou um ponto central para a compreensão dos mecanismos de monitoramento da cadeia de delegação legislativa entre Legislativo e Executivo. Isso se deveu basicamente à proibição da reedição que retirou a possibilidade de reedição de MPs com alteração pelo Executivo. Como consequência dessa proibição o número de PLVs apresentados após 2001 aumentou significativamente e se tornou o mecanismo principal de interferência dos congressistas nas MPs editadas pelo Presidente. Esse fato justifica o recorte metodológico desse trabalho que utiliza os PLVs após a EC 32 de 2001 enquanto referencial empírico da análise da interferência do congresso na agenda iniciada por MPs. Outro ponto relevante que justifica esse recorte se deve ao fato de os incentivos para mobilização dos congressistas era menor. De acordo com os dados de Amorim Neto e Tafner (2003), do total de 4965 MPs reeditadas entre 1988 e 2000, 750 foram reeditadas com alteração, ou seja, as alterações correspondem a 15,1% das MPs reeditadas. Após a EC 32 de 2001 a votação obrigatória das MPs transforma os PLVs em instrumentos efetivos de os congressistas abrirem uma janela de oportunidade no

processo Legislativo e em particular abre a possibilidade para as oposições tentarem interferir nos resultados da agenda política iniciada no Executivo.

Um PLV aprovado pelo Congresso é ainda passível de veto total ou parcial pelo Presidente. No caso dos vetos parciais o Presidente tem a prerrogativa de vetar somente alguns artigos do PLV aprovado, mantendo a validade da lei aprovada.

A EC possibilitou que a rejeição tácita fosse apropriada estrategicamente, pelas oposições. Os efeitos da EC 32 de 2001 são ainda passíveis de controvérsia, sendo que mesmo depois dessa importante mudança não se observa uma situação de equilíbrio no jogo entre os atores envolvidos. Desse fenômeno depreende-se que a mudança institucional ocorre quando os atores políticos envolvidos num determinado contexto institucional vislumbram ganhos com alterações no *modus operandi* das decisões. Essa mudança institucional na tramitação de MPs após a promulgação da Constituição converge com a ideia de que as instituições políticas são endógenas, ou seja, há possibilidade de os atores envolvidos num determinado contexto decisório alterarem os arranjos formais sobre os quais estão conformados.

A partir da abordagem das teorias da escolha racional, as mudanças institucionais podem ser compreendidas para Rothstein (1998) por três motivos: 1 - acidentalmente ou previsivelmente, a interação de diferentes instituições pode resultar em novos tipos de instituições totalmente previsíveis; 2 - mudança evolucionária: somente instituições que processam melhor certos estágios de desenvolvimento social sobrevivem, embora operando algum tipo de mecanismo de seleção; 3 - mudança institucional desenhada por agentes estratégicos. O terceiro motivo é mais adequado para se interpretar a mudança institucional advinda com a EC 32 de 2001, não significando que não existam efeitos indesejáveis dessa mudança.

O que se pode concluir sobre os efeitos da EC 32 de 2001? É notório que a mudança institucional tornou a pauta do Congresso constantemente sobrestada como resultado do rito de tramitação das MPs, mas o efeito mais importante se refere ao constrangimento da folgada delegação da maioria que o Executivo contava no Congresso. Principalmente, no período referente aos governos FHC (Figueiredo e Limongi, 2003: 297). De acordo com Inácio (2009), EC 32 de 2001 ampliou o espaço de atuação das oposições, com efeito direto sobre as condições de coordenação da coalizão nessa arena (INÁCIO, 2009: 364). Ou seja, os argumentos referentes a essa segunda interpretação da EC 32/2001 corroboram uma situação de maiores

possibilidades de monitoramento do poder de legislar delegado ao Executivo por parte do Congresso.

Na próxima sessão serão analisados os Projetos de Lei de Conversão que se constituem como recursos Legislativos procedimentais fundamentais no monitoramento do Executivo pelo Congresso, pois funcionam como janelas de oportunidade legislativa para que os congressistas interfiram na agenda política iniciada por MP.

2.3 - Projetos de Lei de Conversão após a EC 32 de 2001

Nessa sessão serão analisados os dados produzidos para a discussão sobre a tentativa de interferência dos congressistas na agenda política nacional através dos Projetos de Lei de Conversão (PLVs). Os dados se referem aos PLVs apresentados na edição da EC 32 de 2001 até o final do segundo governo Lula. Esse recorte se justifica pelos efeitos da proibição da reedição. A partir da proibição da reedição de MPs oriunda da EC 32 de 2001 a apresentação de emendas às MPs por Projetos de Lei de Conversão (PLVs) passa a ser um mecanismo efetivo de interferência nos resultados da agenda política governamental iniciada por MP. Isso ocorre justamente porque a impossibilidade de reedição pelo Executivo torna a alteração da redação de uma MP um processo que ocorre no Congresso e não mais no Executivo, ou seja a proibição da reedição de MPs tornou mais efetiva a utilização dos PLVs como instrumento de interferência nos resultados políticos. O número de MPs que foram objeto de PLV é mostrado na tabela abaixo.

Quadro 2.6
MPs e PLVs apresentados e aprovados por governo (set/2001 – dez/2010)

Governo	ANO	MPs editadas	PLVs	PLVs aprovados	Taxa de aprovação/ PLVs	Taxa de aprovação/ MPs
FHC II	2001*	20	2	2	100,0%	10,0%
	2002	82	28	20	71,4%	24,4%
Lula I	2003	58	29	27	93,1%	46,6%
	2004	73	67	56	83,6%	76,7%
	2005	42	32	17	53,1%	40,5%
	2006	67	29	19	65,5%	28,4%
Lula II	2007	63	36	34	94,4%	54,0%
	2008	40	32	32	100,0%	80,0%
	2009	27	18	17	94,4%	63,0%
	2010	42	15	14	93,3%	33,3%
TOTAL		514	288	238	82,6%	46,3%

Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

* Foram contabilizadas somente as MPs e os PLVs de 2001 posteriores à emenda constitucional de 11 de setembro de 2001.

Das 514 MPs editadas no período da análise 56,03% ou 288 sofreram tentativas de mudança, ou seja, tramitaram como PLVs. Desse total de MPs que tiveram tentativa de ser emendada, a taxa de aprovação é bastante elevada, 82,6% das MPs convertidas em PLVs foram aprovadas no Congresso. Desse modo, considerando o total de MPs no período, a taxa de aprovação das MPs convertidas pelo Congresso (PLVs) é de 46,3%. Este dado em si já sinaliza para um padrão sistemático de tentativas de interferência pelo Congresso nas MPs editadas, afastando hipóteses sobre a passividade ou a submissão do Congresso em relação aos poderes Presidenciais. Quanto à taxa total de aprovação de PLVs observa-se um padrão razoável de interferência do Congresso na agenda iniciada por MPs. Mas há variações conforme os anos e os governos, essas diferenças despertam questões relativas às variáveis explicativas da conversão de MPs em PLVs e da aprovação dos PLVs. O próximo capítulo é dedicado a explicar essas questões.

A barganha política demandada pela transformação de uma MPs em PLV permite a compreensão dessa mudança enquanto a abertura de uma janela de oportunidade legislativa aos congressistas. Esse fato, por sua vez, torna os relatores dos PLVs elementos centrais no processo de introdução de modificações à MP editada e já

vigente. A análise da distribuição de relatorias dos PLVs será também discutida no próximo capítulo.

2.4 Conclusão

Esse capítulo tratou da dinâmica do sistema político brasileiro quanto à organização do Executivo que possibilitou que o Presidente exerça seu poder de editar MPs, bem como os mecanismos institucionais referentes à tramitação de MPs e as mudanças institucionais ocorridas. A evolução institucional do Executivo que permitiu o exercício de tais poderes não ocorreu de maneira automática, necessitando de um processo de fortalecimento institucional principalmente nas estruturas ligadas à Presidência da República. Essas estruturas, além de incorporar a execução de políticas públicas, passaram por um grande investimento em recursos técnicos e humanos que viabilizaram que o Executivo se tornasse um ator central no processo Legislativo e tivesse estrutura para coordenar as ações políticas do governo.

Os problemas envolvidos na edição de MPs não se apresentaram no momento Constituinte, no qual havia um relativo consenso sobre a necessidade de dotar o novo regime democrático de instrumentos ágeis e eficientes de tomada de decisão, sendo as Medidas provisórias a prerrogativa dada ao Executivo para isso. As medidas provisórias tiveram como referência constitucional o modelo adotado na Itália. A referência ao texto constitucional italiano pode ser observada no artigo 62 da Constituição brasileira, que é uma reprodução quase com as mesmas palavras. Os problemas identificados no uso das MPs pelo Presidente foram a hiper-reedição de MPs e o seu uso para assuntos que escapam à atribuição constitucional. Esses problemas identificados, por sua vez, levaram à edição da EC 32 de 2001, que proibiu a reedição e apontou alguns assuntos cuja legislação não poderia ser feita por MP. Essa EC no entanto, gerou efeitos não calculados na tramitação das MPs e por conseguinte, nas estratégias de relacionamento entre o Legislativo e o Executivo. Entre esses efeitos não calculados, destaca-se o trancamento da pauta legislativa para a apreciação de MPs e um incentivo maior para que os congressistas apresentassem emendas às MPs, através dos PLVs.

Quanto às interpretações desses efeitos para a correlação de forças entre Executivo e Legislativo, há dois campos interpretativos distintos. Uma primeira interpretação concebe que a EC fracassou na tentativa de coibir o uso de MPs. A interpretação uma distinta concebe mudança institucional como um elemento que

limitou a delegação de poder ao Executivo, e permitiu um maior espaço para a atuação das oposições. O Congresso Nacional tentou regulamentar a tramitação de MPs através da Resolução n. 1 de 2002, ao estabelecer uma comissão Mista de Senadores e Deputados para apreciação da admissibilidade das MPs.

A EC 32 de 2001 pode ser interpretada enquanto uma mudança institucional desenhada por atores estratégicos, e as mudanças por ela geradas na tramitação de MPs podem ser identificadas como um processo de amadurecimento institucional do sistema político brasileiro, mas não se verifica uma situação de equilíbrio³⁷ do jogo político entre Executivo e Legislativo. Um exemplo de que a situação ainda não está em equilíbrio é evidenciada pela tentativa de alteração no regime de tramitação de MPs proposta pela EC 11/11 já aprovada no Congresso que tenta corrigir a desvantagem do escasso tempo do Senado na apreciação de MPs.

A proibição da reedição de MPs a EC 32 de 2001 tornou, portanto, os Projetos de Lei de Conversão instrumentos de grande importância para alteração dos resultados políticos da legislação iniciada por MP. Os PLVs se constituem, dessa forma, como as janelas de oportunidade legislativa disponíveis aos congressistas para interferirem nas MPs. A distribuição das relatorias não segue o padrão estabelecido na Resolução n. 1 de 2002 do Congresso Nacional e são produto de decisões políticas não explícitas no processo Legislativo.

O próximo capítulo será dedicado à explicação das variáveis intervenientes na aprovação dos PLVs. A partir dessa análise será possível mensurar a dimensão da interferência congressual nas MPs.

³⁷ O equilíbrio a que se faz referência aqui é do tipo de Nash no qual os atores não têm incentivos para abandonar o conjunto de regras aos quais estão submetidos.

Capítulo III - Analisando os Projetos de Lei de Conversão: Como os congressistas tentam interferir na agenda iniciada por medida Provisória?

“(...) Congress can now amend any legislation, even presidential decrees. But this does not change the basic conclusion: that under democracy, the Brazilian National Congress has made virtually no progress at all in becoming an initiator of legislation.”³⁸

Timothy Power

Introdução

Este capítulo trata da análise empírica dos Projetos de Lei de Conversão. Conforme foi discutido no capítulo anterior, a tramitação das MPs passou por mudanças importantes no período posterior à promulgação da Constituição de 1988, não sendo exagero afirmar que as MPs estão no centro da discussão sobre a distribuição dos poderes de agenda presidenciais no Brasil. Por esse motivo, o debate sobre o emendamento das MP através da conversão de MPs em PLVs ganha centralidade, dado que pode ser compreendido como um dos recursos disponíveis aos congressistas para interferirem na legislação nacional. Os mecanismos envolvidos na aprovação dos PLVs serão discutidos com objetivo de elucidar o papel exercido pelo Congresso na agenda política nacional.

A reforma das MPs pela EC 32 de 2001 representou a mudança institucional mais significativa no período, tendo consequências inclusive para o processo de emendamento de MPs. Essa reforma, no entanto, não foi capaz de gerar uma situação de equilíbrio do jogo político entre os poderes³⁹. Os atores envolvidos, no caso o Executivo e o Legislativo, ainda têm incentivos para abandono do arranjo estabelecido. A questão da regulamentação do poder constitucional de o Presidente editar MPs, por ser ainda uma questão em aberto no arranjo político-institucional brasileiro, demanda um

³⁸ Numa tradução livre para o português: “O Congresso pode agora alterar qualquer legislação, até mesmo os decretos presidenciais. Mas isso não muda a conclusão básica: de que, sob a democracia, o Congresso Nacional brasileiro não tem feito praticamente nenhum progresso em se tornar um iniciador de legislação”. In Power, Timothy (1998:223). Executive Decree Authority. Carey e Shugart, orgs. Cambridge University Press.

³⁹ Novamente a referência feita aqui é a um equilíbrio de Nash, no qual os atores não têm incentivos para abandonar o jogo em que estão inseridos.

enquadramento analítico que seja capaz de captar o que de fato determina os resultados desse jogo, para além das regras formalizadas.

O objetivo desse capítulo é, portanto, discutir os PLVs após a EC 32 de 2001, no que se refere ao processo que leva à sua aprovação, com destaque para suas variáveis explicativas. As questões que o capítulo irá discutir se referem ao comportamento do Congresso em relação aos PLVs em vários níveis de análise. Qual seria o padrão de atuação da base governista no emendamento de MPs? E de partidos fora da base de apoio ao Presidente? Há diferenças entre o padrão de aprovação dos PLVs por governo? Há algum foco temático de interferência dos congressistas nas MPs? Existiria ainda algum padrão partidário, temático ou ideológico na aprovação dos PLVs? É possível relacionar a aprovação de um PLV à posição ocupada pelo seu relator no Congresso Nacional? E a Presidência da Câmara dos Deputados? Tem alguma influência sobre a aprovação? Sobre o papel do Senado, quais são as implicações da sua posição desvantajosa em relação à Câmara quanto à apreciação de MPs? Há algum padrão típico de mudanças propostas pelos congressistas? Em suma, quais seriam as variáveis relevantes para explicar a aprovação de uma MP convertida em PLV? Essas questões serão objeto da análise empírica aqui proposta.

As hipóteses de trabalho estão fundadas na pergunta principal da pesquisa, que trata das formas de interferência dos congressistas na agenda política iniciada no Executivo. Essas formas de interferência podem funcionar ou não como instrumentos de monitoramento do Executivo pelo Legislativo. Conforme ressaltam Amorim Neto e Tafner (2002):

“(...) o Executivo tem incentivos para editar MPs que atendam aos interesses da maioria parlamentar na medida em que se crie um mecanismo político – uma coalizão multipartidária – que permita – ex post – ajustes nas propostas feitas pelo Executivo de acordo com os interesses da maioria parlamentar, sem os quais a única alternativa que restaria ao Congresso, como forma de fazer valer suas preferências, seria a obstrução ao Executivo ou, em casos mais agudos, o conflito aberto”.
(Amorim Neto e Tafner, 2002)

Desse modo, seria interessante verificar se os PLVs são instrumentos efetivos de monitoramento da ação do Executivo no que se refere às MPs. A apresentação e a aprovação dos PLVs são tomadas aqui como tentativas de interferência dos congressistas na agenda política iniciada no Executivo, ainda que não se configurem como a etapa final do processo, dada a possibilidade de veto total ou parcial do PLV aprovado pelo Executivo.

O capítulo está organizado com objetivo de testar as hipóteses e é dividido em três partes. Após essa introdução há uma sessão dedicada ao papel dos PLVs após a EC 32 de 2001 e outra a respeito da regulamentação dos PLVs pelo Congresso Nacional. Essa discussão é necessária para se compreender a descrição dos dados dos PLVs produzidos que será feita logo em seguida. Logo após tal descrição serão formalizadas as hipóteses a serem testadas. A primeira e a segunda hipóteses referem-se ao sucesso do Legislativo na modificação das MPs e à utilização do veto presidencial sobre os PLVs. Ainda nessa segunda parte do capítulo serão analisadas hipóteses referentes ao processo de aprovação dos PLVs no Congresso, procurando verificar o efeito da dimensão bicameral, da distribuição das relatorias em termos partidários, da posição de liderança do relator e da presidência da Câmara dos Deputados na aprovação dos PLVs. A terceira e última parte é dedicada à distribuição dos PLVs por temáticas e assuntos, trazendo, ainda, um quadro comparativo entre o texto de algumas MPs editadas e dos PLVs. Esse exercício será de caráter mais ilustrativo que propriamente inferencial, tomando como referência algumas MPs com relevância na agenda política nacional.

3.1 - Projetos de Lei de Conversão após a EC 32 de 2001

A transformação de MPs em Projetos de Lei de Conversão na tramitação pelo Legislativo será descrita nessa parte. Como discutido no capítulo anterior, a EC 32/2001 alterou a dinâmica da relação entre o Presidente e o Congresso, principalmente na negociação da aprovação das MPs. A EC 32 abriu um espaço diferenciado para a atuação dos congressistas nas MPs pelo fato de tornar mais efetivo o instrumento de alteração das MPs no Congresso. Esse novo quadro, por sua vez, ainda que não tenha logrado uma situação de equilíbrio institucional, tornou mais competitivo o jogo político relacionado às MPs na arena legislativa. Essa mudança acabou por aumentar os custos da negociação do Executivo com o Congresso, ao mesmo tempo em que também teve como efeito o engessamento da pauta do Congresso, constantemente trancada para apreciação de MPs.

De acordo com Figueiredo (2008), houve um aspecto positivo na EC 32 de 2001, pois a mudança tornou público o processo de aprovação de uma MP, abrindo mais espaço para a atuação das oposições no Congresso, não somente na apreciação, mas também no processo de votação das MPs. De acordo com Inácio (2009), a mudança advinda com a EC 32/2001 alterou o contexto decisório e as estratégias das oposições,

que passaram a fazer uso sistemático da obstrução parlamentar como forma de dificultar a aprovação da agenda do Executivo. Como visto no capítulo anterior, Pereira et alii (2007: 93) possuem opinião distinta e consideram que o trancamento da pauta reduziu o poder de barganha do Congresso, dada a necessidade de apreciação das MPs.

Antes da análise dos PLVs propriamente dita é necessário fazer algumas considerações de natureza teórica. A primeira remete ao significado dos PLVs à luz da tese da “agenda dual”, criticada por Figueiredo (2004). A análise aqui proposta poderia sugerir a existência de algum conflito de interesses entre os poderes. No entanto, se considera aqui a interferência dos congressistas como um processo incremental de negociações políticas trazidas com as propostas de mudanças às MPs e não necessariamente como a abertura de um conflito entre os poderes. Isso quer dizer que se é o Executivo quem de fato determina a agenda política nacional, há incentivos para que os congressistas “peguem carona” nessa agenda iniciada através da proposição de emendas para tentar alterar os resultados políticos da legislação a ser aprovada. No caso das MPs, é necessário ainda considerar que o seu uso estratégico pelo Executivo permite que a interferência congressual possa representar ganhos políticos substanciais para os legisladores. Essa possibilidade de ganhos políticos através do emendamento das MPs é coerente com uma característica do sistema político no Brasil, no interior do qual há uma grande dificuldade na aprovação de uma lei cuja autoria seja de um congressista. Conforme ressalta Limongi (2006), o que muda em termos de legislação no Brasil muda por iniciativa do Executivo, mas não sem a interferência e/ou a anuência do Legislativo.

Conforme ressaltam Figueiredo (2004) e Figueiredo e Limongi (2009) a agenda política no Brasil seria compartilhada entre os poderes, os autores argumentam ainda que o mais correto fosse conceber a existência de uma agenda do governo e não uma agenda exclusiva do Executivo. Nesse aspecto, ganha centralidade a discussão sobre o processo de barganha e negociação dessa agenda do governo em seu interior, tornando ainda fundamental a consideração de que os interesses existentes no Congresso Nacional, apesar de difusos, se articulam através da maioria governista de modo suficientemente coordenado, o que garante a governabilidade e manutenção do fluxo decisório. Desse modo, a possibilidade de interferência dos congressistas nas iniciativas do Executivo, com destaque para as MPs, abre margem para a atuação dos congressistas em todo e qualquer tipo de proposição legislativa, mas a aprovação depende das variáveis que organizam e determinam o processo decisório. O instrumento de emendamento das MPs, longe de ser utilizado para frear a agenda iniciada no Executivo,

deve ser compreendido como a tentativa de interferir de modo incremental no texto das MPs.

3.1.1 Regulamentação dos PLVs pelo Congresso Nacional

A tentativa mais específica de regulamentação das MPs no processo Legislativo foi dada pela Resolução n.º 1 de 2002 do Congresso Nacional, que substituiu a regulamentação anterior das MPs dada pela Resolução n.º 1/89. A resolução de 1989 regulamentava a tramitação de MPs de modo genérico, especificando somente os critérios para convocação de comissão mista temporária para apreciação da constitucionalidade da MP (Pessanha, 2003: 176). A resolução n.º 1/2002 manteve a convocação de uma Comissão mista do Congresso Nacional para apreciação de MPs. Conforme o artigo 2º:

“Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela” (CONGRESSO NACIONAL, Resolução n.º 1/ 2002)

Mas essa resolução é mais específica do que a anterior ao determinar que a comissão temporária⁴⁰ seja composta por 12 Senadores e 12 deputados federais e igual número de suplentes obedecendo a proporcionalidade de partidos ou blocos parlamentares de cada casa. A composição dessa comissão estaria vinculada à indicação dos Líderes até 12 horas após a publicação da MP⁴¹. Essa resolução é resultado direto da modificação Constitucional trazida com a EC 32/2001. A convocação dessa comissão, mesmo depois da EC 32, continuou não sendo praxe na apreciação das MPs editadas⁴². Desta forma, a emissão de parecer sobre a admissibilidade é, na prática, delegada ao congressista escolhido como relator da MP.

⁴⁰ Apenas para efeito de comparação, no Congresso argentino a comissão que trata da admissibilidade dos decretos presidenciais é permanente.

⁴¹ Em seu artigo 4º a Resolução estabelece ainda o prazo para a apresentação de emendas às MPs será de seis dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, devendo ser as emendas a ela oferecidas, protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

⁴² A inoperância do instrumento de convocação dessa comissão para apreciação das MPs consta inclusive na justificativa da PEC 11/11 já aprovada no Senado e em tramitação na Câmara que altera, novamente, o rito das MPs no Congresso. Na justificativa da PEC de autoria do Senador José Sarney consta: “... elimina-se a necessidade de análise por comissão mista do Congresso Nacional. Retira-se do texto constitucional uma etapa do procedimento que na prática demonstrou-se pouco funcional, já que desde a promulgação da EC 32/2001 a referida comissão mista raras vezes se reuniu.” (grifo meu)

A resolução de nº1/2002 não inovou no prazo para o emendamento e manteve praticamente inalterado o período para a apresentação de emendas às MPs, ampliando-o de cinco para seis dias a contar da publicação no Diário Oficial. Esse exíguo prazo para apresentação de emendas ao relator da MP tem por objetivo a limitação do emendamento, pois eleva os custos de elaboração de emendas pelos congressistas. Uma vez acatada a(s) emenda(s) que alteram a redação das MPs pelo relator, ela se transforma em PLV.

Os critérios para a escolha do relator da MP, no entanto, não estão regulamentados, dado que fogem à regra formalizada pela Resolução. A não adoção da regra formal de apreciação das MP sugere a adoção de critérios informais por parte da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados na escolha dos relatores. Isso significa que a escolha do relator merece especial atenção podendo ser enviesada por alguma variável de natureza política.

3.2 Hipóteses de Trabalho

Levando em conta as dimensões descritas relativas aos Projetos de Lei de Conversão as hipóteses de trabalho são definidas a seguir.

Hipótese 1 – O poder delegado ao Presidente de editar MPs é monitorado pelo Congresso Nacional através da reabertura da negociação da MP na arena legislativa iniciada com a proposição de Projetos de Lei de Conversão.

Essa hipótese 1, mais descritiva por assim dizer, trata do papel dos PLVs no monitoramento do Executivo pelo Congresso Nacional. Essa hipótese tenta verificar empiricamente o argumento desenvolvido por Amorim Neto e Tafner (2002) que sinaliza para a possibilidade de os PLVs funcionarem como mecanismos de “alarmes de incêndio” acionados pelo Congresso para monitoramento do Executivo. O indicador dessa variável será a taxa de sucesso, concebida como o número de PLVs aprovados em definitivo em relação ao total de PLVs apresentados. Essa hipótese se baseia na suposição de que o Executivo não pode atropelar o Legislativo, e o Congresso também não é passivo diante dos poderes do Presidente. Quando congressistas vislumbram obter ganhos políticos através das MPs, não se esquivam em alterar pontos da agenda iniciada no Executivo. Mesmo que não se coloquem como contrários à agenda iniciada por MP,

é particularmente interessante verificar a sua capacidade de fazer mudanças incrementais nessa agenda.

Hipótese 2 - A probabilidade de que um PLV aprovado no Congresso seja vetado, total ou parcialmente, aumenta na medida em que aumenta o grau de dificuldade demonstrado pelo Executivo em coordenar sua base legislativa.

A hipótese procura verificar se há variação no padrão de relacionamento do Executivo com o Congresso em relação às MPs. A suposição é de que os vetos são utilizados estrategicamente pelo Executivo para filtrar eventuais alterações oriundas dos PLVs em relação às MPs originais. Há que se considerar também que, após a reforma das MPs em 2001, a imensa maioria dos vetos presidenciais é mantida conforme destaca Moya (2005:48), o que torna plausível a suposição de que o Presidente acione de modo mais efetivo tal dispositivo quando a MPs aprovadas com alterações pelo Congresso (PLVs) se mostrarem muito distantes de suas preferências.

As hipóteses a seguir referem-se à aprovação dos PLVs no Congresso, compreendendo um PLV aprovado como uma situação em que houve sucesso do Legislativo na tentativa de modificar a agenda inicialmente concebida no Executivo, resguardada, é claro, a possibilidade de veto posterior. O indicador utilizado para o teste das hipóteses será o número de PLVs aprovados em relação aos apresentados conforme das variáveis definidas para cada hipótese.

Hipótese 3 – A aprovação dos PLVs sofre interferência da casa legislativa de origem do relator, esperando-se que a Câmara dos Deputados leve vantagem na apresentação e aprovação dos PLVs.

Essa hipótese é uma tentativa de verificar, empiricamente, a influência da casa legislativa do relator. A hipótese se justifica pela assimetria gerada pelo rito das MPs no bicameralismo no Brasil. O início da tramitação das MPs pela Câmara dos Deputados pode trazer vantagens para relatores da Câmara dos Deputados na aprovação dos PLVs em detrimento dos relatores do Senado Federal. Espera-se que haja um número mais elevado de PLVs aprovados na Câmara dos Deputados, pois o tempo maior para apreciação do PLV torna a Câmara uma arena mais decisiva na aprovação dos PLVs, considerando-se ainda que os PLVs aprovados no Senado devem ser novamente apreciados na Câmara dos Deputados, antes de seguirem para a sanção presidencial.

Hipótese 4 – A aprovação do PLV está relacionada ao status do partido do relator em relação ao governo. Espera-se que PLV relatados por legisladores pertencentes à base do governo tenham maior probabilidade de aprovação.

Essa hipótese é derivada da ideia de que existe uma agenda da maioria no processo Legislativo e que os relatores pertencentes a esta maioria, não apenas serão em maior número, como deverão encontrar-se em melhores condições de terem suas iniciativas aprovadas, dada a maior proximidade de suas posições com aquelas do Poder Executivo. Para a verificação da hipótese o partido do relator no momento da apresentação do PLV será classificado em governo e não governo.

Hipótese 5 – A aprovação do PLV está relacionada à posição de liderança de seu relator no Congresso Nacional, sendo razoável supor que um PLV cuja relatoria é de responsabilidade de uma liderança do Congresso Nacional tenha maiores chances de aprovação.

Essa hipótese tem por objetivo testar se, para além da posição frente ao governo, o prestígio do relator interfere na aprovação do PLV, adotando-se como suposto que relatores definidos como lideranças do Congresso Nacional ocupam um papel estratégico na aprovação de qualquer matéria legislativa sob sua responsabilidade, não havendo diferença em relação aos PLVs que passam a ser, de certa forma, janelas de oportunidade política para o relator. Essa hipótese está fundada no argumento desenvolvido por Figueiredo e Limongi (1999) e por Santos (2003) a respeito da centralização do processo decisório no Congresso Nacional nas mãos do Colégio de Líderes e da Mesa diretora. Para efeito de verificação da hipótese considerou-se que ocupavam posições de liderança relatores líderes de seus partidos, líderes de bloco de partidos, líderes de bancada, líderes do governo e da oposição ou membros da mesa diretora.

Hipótese 6 – A probabilidade de que um PLV seja aprovado no Congresso aumenta quando o Presidente da Câmara encontra-se mais sintonizado com as preferências do Executivo e sua maioria.

Essa hipótese parte do reconhecimento de que o Presidente da casa possui importância crucial nas relações entre Executivo e Legislativo e em especial no trabalho de coordenação da base governista no Congresso. Se o Presidente da casa possui preferências distantes do Executivo, ou é mais independente, ele será um representante menos “fiel” da maioria que detém o controle da agenda, poderá ter dificuldade para coordenar o processo de tramitação do PLV de acordo com interesses desta maioria e até mesmo indicar um relator que não expresse as posições desta última, o que terminaria diminuindo as chances de aprovação do PLV.

Hipótese 7 - Há um viés na distribuição temática dos PLV, bem como na sua aprovação, sendo maiores as probabilidades de apresentação e aprovação de PLVs cujas temáticas rendam maiores benefícios aos congressistas.

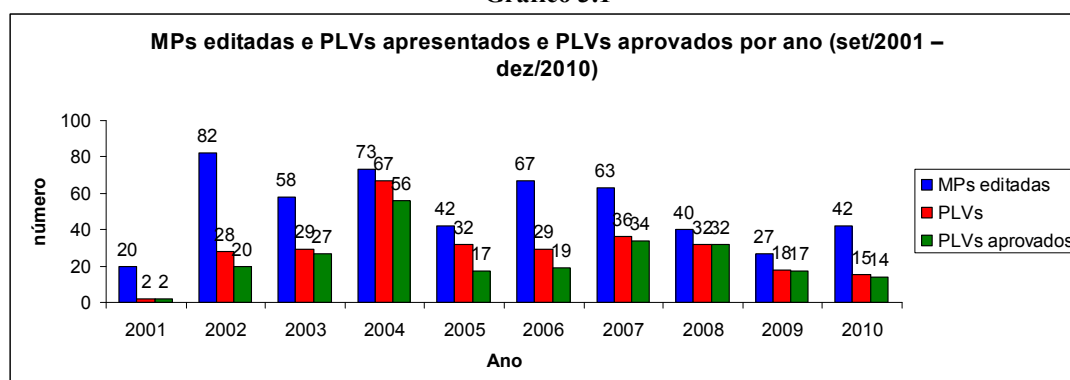
Essa hipótese está fundada no princípio de que os legisladores concentram esforços naquelas áreas ou temáticas que lhes rendam maiores benefícios na arena eleitoral, supondo que exista uma relação entre o jogo nessas duas arenas. Espera-se que haja uma maior apresentação de PLVs nas MPs com temática social e, por conseguinte, uma aprovação maior de PLVs nessa temática. O resultado esperado é coerente com o argumento de Figueiredo (2004) de que a área social é particularmente relevante para a atuação dos congressistas no Brasil.

Essas hipóteses servirão como fios condutores da análise proposta no capítulo, como se verá a seguir.

3.2.1 O jogo da MP: interferência do Legislativo e vetos do Executivo

O material empírico a ser utilizado contempla os PLVs apresentados desde a edição da EC 32 de 2001, até o final do segundo governo Lula, em dezembro de 2010. Esse recorte temporal é justificado pela importância que essas emendas às MPs adquiriam após a Emenda, principalmente em função dos efeitos gerados pela proibição da reedição. A proibição da reedição de MPs fez com que os Projetos de Lei de Conversão (PLVs) passassem a valer como um mecanismo efetivo de interferência nos resultados Legislativos da agenda política iniciada pelo Executivo. Isso ocorre justamente porque a proibição modificou o contexto decisório envolvido nas MPs – a necessidade de apreciação das MPs pelo Congresso trouxe vantagens comparativas aos congressistas. O número de MPs que foram objeto de emendamento, bem como a porcentagem de PLVs aprovados em relação aos apresentados é mostrado no gráfico abaixo.

Gráfico 3.1



Do total de 514 MPs editadas no período, 288 (56,0%) tiveram tramitação em formato de PLVs. A taxa de aprovação de PLVs é bastante elevada: do total de 288 PLVs apresentados, 238 foram aprovadas no Congresso, representando 82,6% do universo considerado. Este dado remete às tentativas de interferência nas MPs realizadas na arena legislativa e evidencia que o Congresso não é passivo diante do poder de decreto do Executivo.

A aprovação do PLV pelo Congresso, no entanto, não garante que tais alterações passem a vigorar no ordenamento jurídico, pois há ainda a possibilidade de veto presidencial posterior. Portanto, a análise sobre o jogo das MPs não estaria completa se não contemplasse a dimensão dos vetos presidenciais. O poder de veto do Presidente pode, como se sabe, ser exercido de forma total ou parcial e funciona como um instrumento capaz de vetar inclusões indesejadas nas MPs. Nas palavras de Limongi (2006):

“(...) o Executivo conta com uma poderosa arma para lidar com emendas indesejáveis ou contrárias ao seu interesse: o veto parcial e o total. Caso o projeto seja subvertido por meio da aprovação de emendas, o Presidente pode simplesmente não promulgá-lo, vetando-o na íntegra. Em casos menos dramáticos, em que legisladores alteram aspectos específicos do projeto ou aproveitam para usá-lo para pegar “carona”, o Executivo pode recorrer ao veto parcial. O Presidente faz amplo uso de ambos os recursos. *O veto parcial presidencial é usado, sobretudo, em suas próprias propostas, indicando que o Presidente é capaz de impedir mudanças indesejadas*”. (Limongi, 2006: 251) (grifo meu).

Como é mostrado na tabela adiante, o Presidente não se esquiva em utilizá-lo para retirar artigos dos PLVs aprovados. A tabela mostra os PLVs apresentados e aprovados no Congresso; distingue aqueles que foram vetados e destaca os aprovados em caráter definitivo. Observa-se que à exceção de um PLV – do relator deputado Tadeu Filipelli (PMDB-DF), vetado totalmente⁴³ – todos os que foram objeto de veto presidencial, o foram de forma parcial.

⁴³ A MP original estabelecia a transferência da União para estados e municípios de segmentos da malha rodoviária sob jurisdição federal. O PLV aprovado estabelecia uma compensação da União para municípios de R\$130.000,00 por quilômetro de rodovia federal transferida. O argumento para o veto total foi de que tal repasse seria um risco fiscal para a União e poderia reabrir litígios judiciais contra a União. A mensagem de veto está disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/VETO_TOTAL/2003/Mv198-03.htm

Tabela 3.1
PLVs apresentados, vetados e aprovados em definitivo

Governo na apresentação do PLV	Ano de Apresentação do PLV	PLVs apresentados	PLVs não apreciados (tramitando)	PLVs arquivados	PLVs aprovados pelo Congresso	PLVs aprovados e com veto Parcial*	PLVs aprovados em definitivo
Cardoso (pós EC 32)	2001	2	-	0	2	0	2
	2002	28	-	8	20	9	11
Lula (2003-2006)	2003	29	1	0	28	12	16
	2004	67	3	7	57	18	39
	2005	32	3	12	17	7	10
	2006	29	2	8	19	11	8
Lula (2007-2010)	2007	36	1	3	32	14	18
	2008	32	0	0	32	22	10
	2009	18	0	1	17	12	5
	2010	15	0	1	14	8	6
TOTAL	-	288	10	40	238	112	125

Fonte: elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

* Excluído 1 com veto total, o PLV 3/2003.

A partir destes dados é possível iniciar a discussão sobre as hipóteses 1 e 2 enunciadas anteriormente. Para início de conversa, é evidente que o Poder Legislativo *legisla* quando se trata de MPs. Ele interfere na maioria dos casos e quando não o faz, o que acontece em 44% das situações conforme já se mostrou com base no gráfico 1, certamente é porque não vê necessidade de tomar alguma iniciativa. Uma vez iniciado o processo de transformação da MP em PLV, ele se mostrou bem sucedido em mais de 80% dos casos, evidenciado uma grande capacidade de coordenação da maioria dentro do Congresso. Entre os PLVs aprovados no Congresso 43,4% não sofrem veto e foram, portanto, aprovados em definitivo, passando a fazer parte do ordenamento jurídico. Trata-se de uma taxa de sucesso do Legislativo não desprezível, ainda mais se levarmos em conta que aqui estamos no “terreno” Legislativo do Poder Executivo – é dele a iniciativa; é ele quem dita os termos iniciais da discussão.

Seja como for, o exame da tramitação completa das MPs modificadas permite qualificar a tese de Figueiredo e Limongi, segundo a qual o processo decisório brasileiro revela a existência de uma única agenda, a agenda da maioria. Isso é verdade, mas também é fato que existe uma disputa no interior desta agenda. As propostas da maioria começam a ser elaboradas no interior do Poder Executivo e continuam a ser debatidas no Legislativo – um partido da base do governo que esteja insatisfeito com o

que veio do Executivo (a primeira rodada) pode utilizar esta segunda rodada para fazer com que a proposta se aproxime um pouco mais de sua preferência. O Presidente, por sua vez, pode reagir e vetar aquilo que não lhe convém.

Cabe ressaltar, ainda, uma limitação dos dados aqui apresentados. Como quase todos os vetos interpostos pelo Executivo foram parciais, seria necessário examinar em detalhe o que foi vetado e o que foi mantido para se obter uma imagem mais nítida do resultado final desta disputa no interior da agenda. Tal tarefa, no entanto, encontra-se além das possibilidades desta dissertação. Isto posto, não será possível corroborar ou refutar a primeira das hipóteses esboçadas, ainda que fique a clara impressão de um Legislativo capaz de legislar no interior daquela que é mais estratégica das áreas para o Executivo.

Resta verificar se a hipótese de número dois pode ser corroborada. A observação dos vetos parciais aos PLVs aprovados por governo evidencia diferenças estatisticamente significativas entre os governos, mas não permite uma análise conclusiva das razões para tais diferenças. Conforme se observa na tabela 3.2 houve um aumento expressivo do número de vetos no segundo governo Lula.

Tabela 3.2
Situação de veto dos PLVs aprovados por governo

Governo na data de apresentação do PLV	Situação de veto do PLV		Total*
	Sem veto presidencial	Com veto Presidencial	
Cardoso (pós EC 32-2001)	13	9	22
Lula (2003-2006)	65	37	102
Lula (2007-2010)	47	67	114
Total	125	113	238

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

* Referente aos PLVs aprovados pelo Congresso Nacional.

Seria natural de se esperar, no entanto, que o número de vetos fosse maior no primeiro governo Lula, quando havia uma maior dificuldade de coordenação política no interior do Congresso, mas o aumento do número de vetos ocorreu no segundo mandato de Lula, quando a coalizão governista se manteve mais estável.

A análise dos vetos parciais aos PLVs, ainda que tenha significância estatística entre os governos não permite corroborar a hipótese 2. A correlação esperada vai num sentido contrário à formulação de que em períodos de menor controle da coalizão congressual pelo Executivo existiriam mais vetos. Dos três períodos analisados, é justamente no mais turbulento deles, o primeiro mandato de Lula, que se observa um

menor percentual de vetos parciais – 35,4% contra 42,9% em FHC e 59,4 em Lula II. Portanto, a análise não permite uma afirmação taxativa sobre as variáveis que expliquem os vetos, o que, novamente, demandaria um exame detalhado dos artigos modificados nos PLVs aprovados e posteriormente vetados parcialmente pelo Presidente. Como já dito, o jogo da MP tem início no Executivo, passa ao Legislativo e reserva ao Executivo outra rodada no caso dos PLVs. Ainda que não neguem a tese se que o Congresso tem no PLV uma janela para atuar, os vetos presidenciais são uma evidência de que o Executivo se mantém atento e nem sempre acata as mudanças propostas pelos legisladores.

3.2.2 Dimensão bicameral na aprovação dos PLVs

A distribuição de poder entre as casas legislativas do Congresso no Brasil quanto à apreciação das MPs é fortemente influenciada pelo rito de tramitação de tais medidas. O prazo de 60 dias prorrogável por mais 60 para apreciá-las é consumido em sua maioria pela Câmara dos Deputados, casa onde é iniciada a tramitação, restando pouco tempo para a apreciação e, conseqüentemente, para a interferência dos senadores no processo das MPs. Uma vez que as MPs se constituem em importante instrumento Legislativo para ambos os poderes, tal desvantagem estratégica do Senado, se não anula, pelo menos torna imperfeita a simetria existente entre as duas casas. Essa desvantagem é replicada também no processo de emendamento das MPs através da apresentação de PLVs. O número de relatorias de PLVs de senadores é muito menor que o número de relatores da Câmara dos Deputados, sendo que essa desvantagem afeta também a dinâmica da aprovação dos PLVs no Senado. O resultado é um padrão mais elevado de rejeição dos PLVs apresentados por senadores.

Os parâmetros da barganha são mais competitivos no Senado, devido a essa escassez temporal para apreciação, conforme mostra a tabela 3.3. Observa-se que a dimensão do bicameralismo está associada de modo estatisticamente significativo à aprovação dos PLVs.

Tabela 3.3
Situação de aprovação dos PLVs por Casa Legislativa¹

Situação de aprovação do PLV (exceto tramitando)	Casa proponente do PLV		Total
	Câmara dos Deputados	Senado Federal	
não-aprovado	34 (12,9%)	6 (37,5%)	40
Aprovado	228 (87,1%)	10 (62,5%)	238
Total	262 (100%)	16 (100%)	278 ²

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

¹ $p < 0,05$. V de Cramer de 0,163

² Excluídos os 10 PLVs ainda em tramitação.

A desvantagem do Senado no rito de tramitação das MPs faz com que a aprovação de PLVs com relatorias de senadores seja menor do que aquela observada na Câmara dos Deputados. Do total de PLVs apresentados na Câmara, 12,9% não é aprovada, enquanto que aqueles não aprovados quando apresentados no Senado correspondem a 37,5%. Esses dados podem indicar de que há parâmetros de negociação distintos entre Senado e Câmara.

Há, portanto, uma associação estatisticamente significativa entre a casa originária do PLV e sua aprovação, o que confirma a hipótese 3. É possível ainda compreender que o papel do Senado como casa revisora é bastante prejudicado no caso dos PLVs. A nova proposta de modificação no rito das MPs pela EC 11/11 já aprovada pelo Senado e enviada à Câmara dos Deputados pode ser uma alternativa para essa desvantagem, dado que estabelece prazos para a apreciação das MPs pela Câmara dos Deputados. Essa dimensão do bicameralismo na aprovação dos PLVs ajuda a elucidar como as regras formais podem interferir nos resultados políticos.

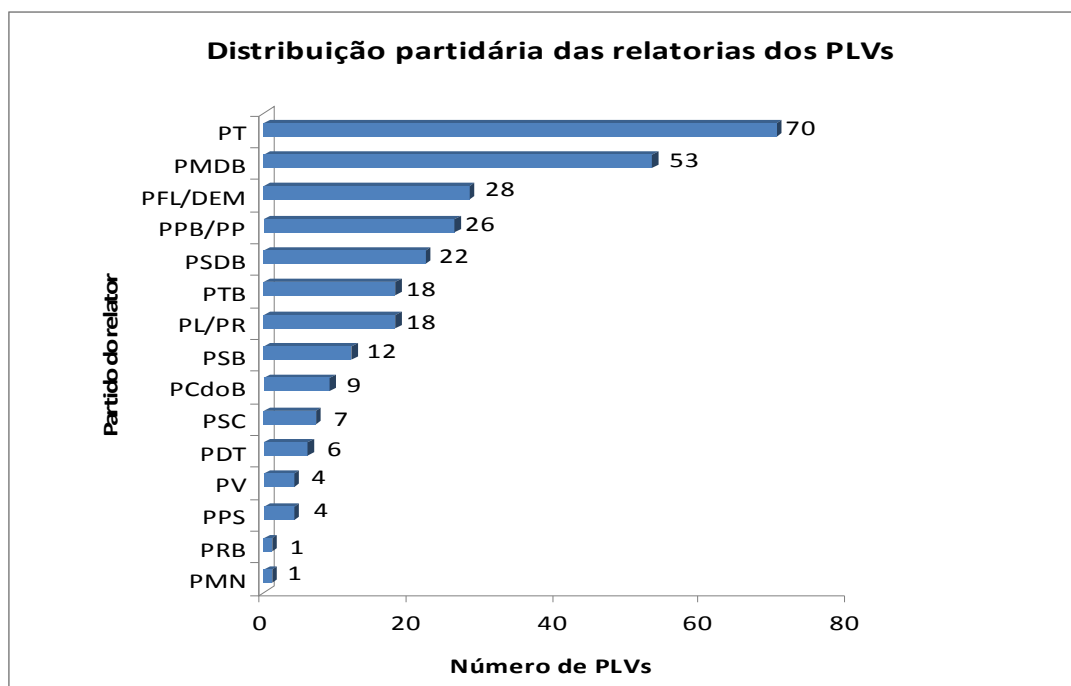
3.2.3 Distribuição das relatorias e aprovação dos PLVs

A distribuição de relatorias dos PLVs será analisada nessa parte. A escolha de um congressista para a relatoria é de fundamental importância na definição dos possíveis resultados da tramitação de uma MP no interior do Congresso, pois é o relator o responsável de fato pela elaboração do parecer que trata da admissibilidade de uma MP, bem como pelo acatamento de emendas que, uma vez incorporadas, transformam-na em PLV.

O fato de que a distribuição das relatorias das MPs seja pautada em critérios políticos não formalizados sugere que o resultado do processo reflita a própria distribuição da representação partidária no Congresso Nacional. Como os dados abaixo

deixam claro, observa-se que há um predomínio de relatores dos partidos com as maiores bancadas e que pertencem à base de sustentação do governo no período. Como se observa no gráfico abaixo, PT e PMDB se destacam, com o primeiro ocupando setenta relatorias (24,3%) e o segundo cinquenta e três (18,4%). A seguir vem o PFL/DEM com 9,7%, o PP com 26 relatorias ou 9%, e o PSDB com 7,2% das relatorias.

Gráfico 3.3¹

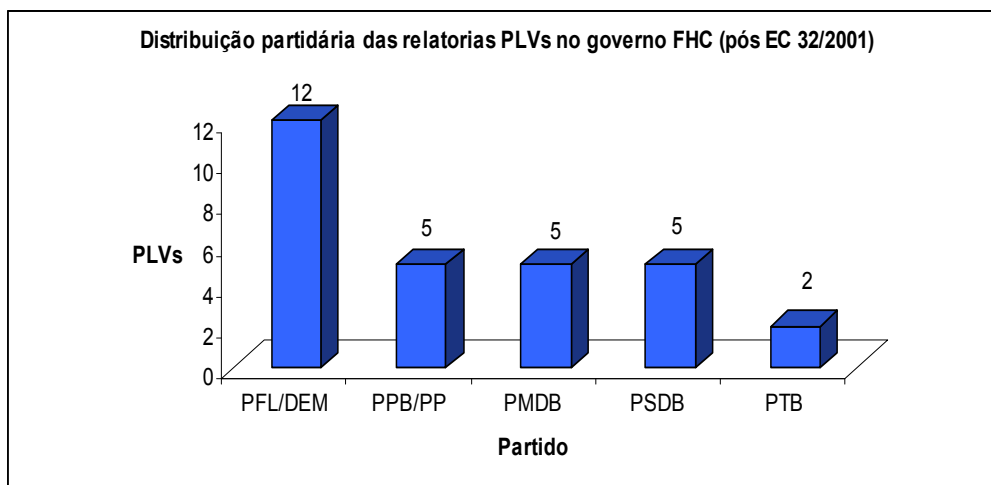


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

¹ Do total de 288 PLVs, 9 não têm informação disponível sobre o partido do relator.

Quando se controla, por governo, a distribuição partidária das relatorias das MPs que tramitaram como PLVs fica explícito o viés governista na distribuição das relatorias. Durante o governo FHC a maioria das relatorias esteve nas mãos de congressistas de partidos que compunham formalmente a base aliada (PMDB, PP e PSDB) ou eram aliados próximos (PFL e PTB). Nos dois mandatos de Lula a maioria das relatorias ficou a cargo de partidos que compunham a coalizão governista, ainda que especialmente no primeiro governo a oposição tenha relatado alguns casos. Os gráficos a seguir mostram os dados.

Gráfico 3.4



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

Gráfico 3.5

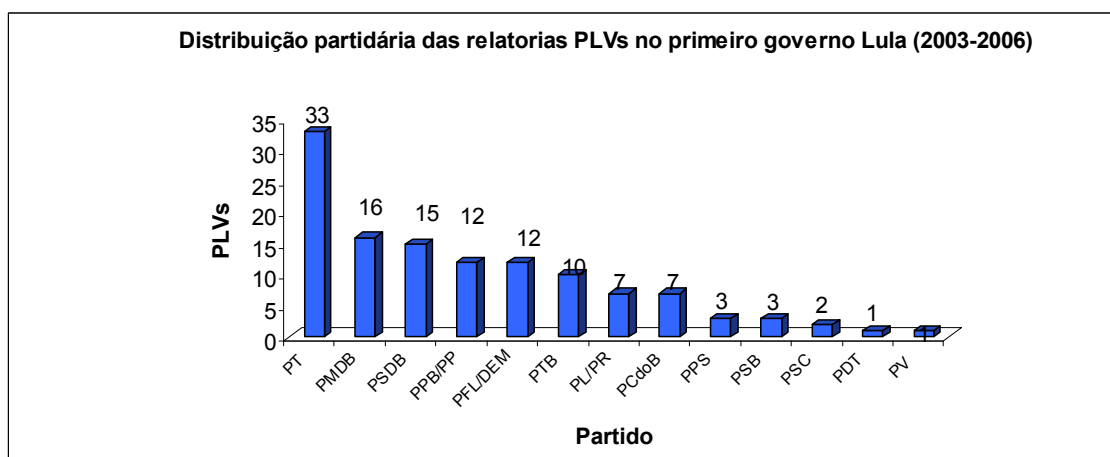
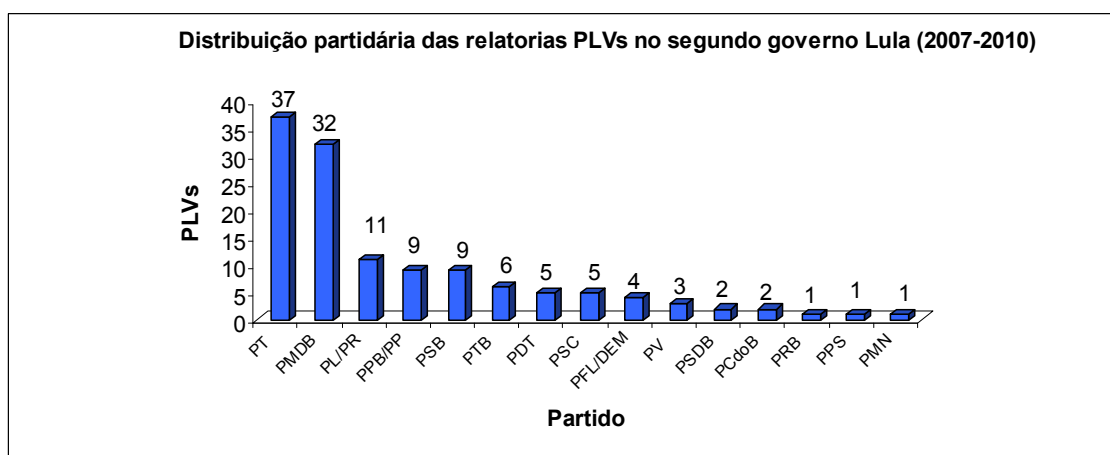


Gráfico 3.6²



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

² Excluídos dois (2) PLVs sem informação da relatoria para o período.

No período do governo FHC os partidos de oposição não foram contemplados com nenhuma relatoria. A última coalizão do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, contava com PSDB, PMDB e PPB, controlando formalmente 45,22% das cadeiras na Câmara dos Deputados. A saída do PFL da coalizão, rompendo momentaneamente uma aliança formal que datava de 1994, esteve vinculada à pretensão do partido de lançar candidato à presidência, descolando-se do governo o suficiente para abrir uma alternativa própria. Como se sabe, a estratégia acabou não dando bons resultados já que denúncias de corrupção acabaram por comprometer a pré-candidatura de Roseana Sarney à Presidência da República em 2002.

O fato relevante para essa análise é que mesmo estando o partido fora da coalizão governista, 41,4% dos PLVs apresentados no período do governo FHC tiveram relatorias distribuídas aos congressistas do PFL. Também o PTB, que não possuía nenhum ministério à época, esteve à frente de duas relatorias. Isso foi possível porque nenhum dos dois partidos de fato rumou para a oposição, preferindo ficar na posição de “satélites” do governo. De toda maneira, vale ressaltar que a distribuição das relatorias no final do Governo FHC denota que a coalizão governista continuou a controlar a agenda legislativa, com predomínio de relatorias distribuídas para partidos da base, ou para partidos próximos ao governo, não havendo espaço para atuação das oposições no processo de emendamento das MPs.

Durante os governos Lula observa-se uma distribuição parecida na distribuição das relatorias dos PLVs. Como se sabe, a configuração da coalizão governista no Congresso Nacional foi mais heterogênea em termos partidários, quando comparada à coalizão majoritária que apoiou FHC. Além dos partidos de esquerda como PDT, PSB e PCdoB, mais próximos ideologicamente do PT de Lula, a coalizão governista contou com partidos situados ao centro (PMDB) e à direita (PL, PTB e PP), cabendo mencionar que, em seu primeiro ano a coalizão, além de heterogênea, não era contígua, uma vez que o PMDB só foi incorporado em 2004. Se for correto o raciocínio de que a maioria governista delega o poder de legislar ao Presidente da República e monitora a ação do Executivo através da interferência no processo Legislativo por ele iniciado, seria razoável supor que em contextos de coalizões mais heterogêneas na composição ideológica dos partidos, exista um acirramento da disputa política no interior da base aliada, que por sua vez pode elevar os custos de coordenação da coalizão por parte do Executivo ou dos chefes da coalizão, abrindo espaço para uma atuação mais sistemática

da oposição no processo Legislativo. Isso ajuda a explicar porque, ao contrário do verificado em FHC, a oposição consegue relatorias nos dois governos Lula e o faz de modo mais nítido no primeiro mandato, quando a coalizão governo se revelou mais instável. Também deve ser levado em conta que em Lula I a oposição detinha mais cadeiras no Congresso do que em FHC, o que lhe conferia maior poder de barganha.

Quanto à distribuição de relatorias conforme o status ocupado pelo partido do relator do PLV em relação ao governo, os dados evidenciam uma distribuição de relatorias que favorece, majoritariamente, aos congressistas de partidos da base aliada do governo: foram 70,5% das relatorias, restando 29,2% aos congressistas dos partidos que não pertenciam à base do governo na apresentação do PLV, como se observa na tabela 3.4 abaixo. Esse dado evidencia que no processo de alteração das MPs a base aliada procura garantir o controle da situação, ainda mais se levarmos em conta que os partidos aqui classificados como “não governo” não necessariamente são de oposição⁴⁴. O fato de a designação do relator ser uma atribuição informalmente delegada à Mesa torna razoável supor que no limite é Presidente da casa quem define a distribuição das relatorias.

Tabela 3.4
Situação de aprovação dos PLVs por status do partido do relator por governo

Governo na data de apresentação do PLV	Status do partido em relação ao governo	Situação de aprovação do PLV		Total*
		não-aprovado	aprovado	
Cardoso (pós EC 32-2001)	não-governo	6	8	14
	Governo	2	14	16
	Total	8	22	30
Lula (2003-2006) ¹	não-governo	12	37	49
	Governo	7	65	72
	Total	19	102	121
Lula (2007-2010) ²	não-governo	4	11	15
	Governo	9	103	112
	Total	13	114	127
TOTAL GERAL		40	238	278

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

¹ $p < 0,05$ V de Cramer 0,228

² $p < 0,05$ V de Cramer 0,216

* Excluídos os 10 PLVs em tramitação e 1 PLV sem informação sobre relatoria.

⁴⁴ Optou-se por classificar os relatores como governo ou não-governo, pois seria um equívoco considerar o status dos partidos dos relatores não pertencentes ao governo como oposição, dado que em diversas ocasiões partidos se declaravam como independentes. Seria equivocado, por exemplo, tratar o PFL e o PTB em 2001, ou o PMDB em 2003, como de oposição aos governos FHC e Lula respectivamente.

Os dados disponíveis na tabela 3.4 sozinhos não permitiriam a afirmação categórica de que é a base governista que consegue introduzir mais mudanças nas MPs na arena congressual, mas apresenta alguma evidência de que o status do relator em relação ao governo conta para a aprovação de um PLV. Em todos os três períodos analisados o percentual de sucesso dos PLVs relatados por legisladores pertencentes à base do governo é maior. No entanto, exceção feita ao primeiro mandato de Lula, o número de PLVs relatados por fora do governo é muito pequeno para que se possa dizer que a hipótese 4 foi, estatisticamente, corroborada.

O primeiro governo Lula, como se observa na tabela acima, no que se refere aos PLVs aqui examinados se destaca por dois aspectos. Em primeiro lugar, é o período em que maior número de relatores pertence a partidos de “fora do governo”. Em segundo lugar, é o período em que, dado o maior número de casos, pode-se dizer que há uma relação entre a aprovação de um PLV e o status do relator face ao governo.

Quanto ao primeiro aspecto, a explicação parece simples. Ao longo do primeiro mandato a coalizão de governo sofreu várias alterações e durante vários períodos partidos próximos ao governo estiveram fora da aliança. Foi assim com o PMDB em 2003, com o PDT após 2004 e com o PP antes de 2005. Já no segundo mandato estes partidos compuseram a coalizão governista durante os quatro anos o que, obviamente, diminuiu a quantidade de partidos classificados como “não governo”. Por outro lado, o peso dos partidos propriamente de oposição – PSDB, PFL/DEM e PPS – diminuiu no segundo mandato. Conforme os dados dos gráficos 3.5 e 3.6 somados os PLVs com relatorias dadas aos partidos de oposição em cada um dos dois períodos, se observa que as relatorias para não governistas foram 49 no primeiro mandato de Lula, e somente 15 no segundo. Isso significa que a diminuição do tamanho da oposição parece ter interferido na distribuição das relatorias dos PLVs.

Já o percentual mais significativo de PLVs não aprovados relatados por legisladores de “fora do governo” (24,5%) pode ser consequência da maior instabilidade do primeiro governo Lula, em especial no período que se segue à eleição de Severino Cavalcanti para a Presidência da Câmara e que desemboca no “mensalão”. Observe-se que o percentual de PLVs não aprovados em Lula I é ligeiramente maior que em Lula II (15,7% versus 10,2%). Em meio à crise as dificuldades de coordenação aumentaram com impacto sobre o processo de discussão e modificação das MPs.

3.2.3.1 Posição de Liderança do relator e aprovação dos PLVs

Cabe agora verificar a hipótese de que relatores que sejam também lideranças no Congresso têm maiores chances de terem seus PLVs aprovados. A tabela 3.5 abaixo mostra a distribuição dos PLVs por posição de liderança ocupada pelos relatores. A classificação das posições de liderança considerou como relatores que são ou já foram líderes de partidos, líderes de bancada, líderes de bloco, líderes do governo ou da oposição ou Presidentes de comissão.

Tabela 3.5
Situação de aprovação do PLV por posição de liderança do relator e por governo

Governo na apresentação do PLV	Posição de liderança do relator	Situação de aprovação do PLV (exceto tramitando)		Total
		não-aprovado	aprovado	
Cardoso (pós EC 32-2001)	Não liderança	5	13	18
	Liderança	3	9	12
	Total	8	22	30
Lula (2003-2006)	Não liderança	8	60	68
	Liderança	11	42	53
	Total	19	102	121
Lula (2007-2010)	Não liderança	8	69	77
	Liderança	5	45	50
	Total	13	114	127
TOTAL GERAL		40	238	278

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

* Excluídos 10 PLVs em tramitação.

Ao contrário do que se esperava não se observa um predomínio de congressistas que ocupam posições de liderança nas relatorias – foram 115 “líderes” nos 278 casos analisados. O mesmo se verifica quando os períodos de governos são analisados em separado: em nenhum governo se verifica uma correlação significativa entre posição de liderança do relator e aprovação do PLV. Portanto, a hipótese formulada não pôde ser comprovada, ainda que, no geral, as lideranças tenham tido um desempenho um pouco melhor: 16,5% contra 12,9%, mas a diferença é inexpressiva.

3.2.4 A Presidência da Câmara dos Deputados e a aprovação dos PLVs

No contexto decisório do Congresso Nacional em geral e naquele envolvido na aprovação de uma MP em particular, existe um grande esforço para a produção de acordos pelas forças existentes no Congresso Nacional. Conforme discutido no item

sobre o bicameralismo, em 94,3% dos casos a relatoria dos PLVs coube a deputados. Essa grande vantagem da Câmara dos Deputados no rito das MPs torna central o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados, inclusive para a colocação da MP em votação.

Além da análise da aprovação dos PLVs em relação a quem seja o Presidente da casa legislativa, no caso da Câmara dos Deputados, faz-se necessário investigar a relação que ele possui, de um lado com o Executivo, em termos de apoio e proximidade e sua relação os relatores.

Nesse sentido, a articulação de um acordo que viabilize a aprovação de uma MP com alterações em plenário é uma tarefa que envolve, em grande medida, o esforço pessoal da figura do Presidente da Câmara dos Deputados. O Presidente da Câmara possui um espaço privilegiado para negociação com as lideranças partidárias e forças políticas distribuídas no Congresso. O fato da tramitação de MPs ser iniciada na Câmara dos Deputados torna a figura da Presidência da Câmara central na articulação de interesses que viabilizem a aprovação de uma MPs. A tabela abaixo mostra a aprovação dos PLVs por Presidente da Câmara dos Deputados no período.

Tabela 3.6
Aprovação dos PLVs por Presidente da Câmara dos Deputados na apresentação

Governo na data de apresentação do PLV	Presidente da Câmara na apresentação do PLV	Situação de aprovação do PLV (exceto tramitando)		Total*
		não-aprovado	aprovado	
Cardoso (pós EC 32-2001)	Aécio Neves	8	21	29
	Efraim Morais	0	1	1
	TOTAL	8	22	30
Lula (2003-2006) ¹	João Paulo Cunha	7	84	91
	Severino Cavalcanti	9	14	23
	Aldo Rebelo	3	4	7
	TOTAL	19	102	121
Lula (2007-2010) ²	Aldo Rebelo	8	19	27
	Arlindo Chignalia	3	64	67
	Michel Temer	2	31	33
	TOTAL	13	114	127
TOTAL GERAL		40	238	278

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

¹ p < 0,01. V de Cramer 0,384

² p < 0,01. V de Cramer 0,333

* Excluídos os 10 PLVs em tramitação

Novamente, a análise dos dados deve ser feita com cautela dado o pequeno número de casos em várias das situações analisadas. Para o período FHC, não há como analisar o impacto da mudança na Presidência da Câmara uma vez que sob Efraim

Morais apenas um PLV foi aprovado. O percentual de PLVs não aprovados sob Aécio é expressivo (27,9%) e pode ser um reflexo das dificuldades enfrentadas no interior da coalizão governista ao final do mandato. No que se refere a Lula I, no período em que Severino Cavalcanti esteve à frente da Câmara o percentual de PLVs não aprovados foi expressivo, chegando a 39% (09 em 23). A eleição de Severino Cavalcanti representou um revés para o governo Lula. Embora pertencesse a um partido da base aliada – o PP – Severino foi eleito quase na condição de *outsider*; seus compromissos eram com os deputados do chamado baixo clero e não com o governo, não tendo sido nenhuma surpresa que a oposição, no segundo turno da eleição, tenha despejado nele os seus votos. Durante a presidência de João Paulo Cunha apenas 7,9% dos PLVs não foram aprovados no Congresso. O percentual de não aprovados sob a presidência de Aldo Rebelo, no primeiro mandato, é também muito elevado, ainda que o número de casos seja muito pequeno (apenas sete) para que se possa fazer qualquer afirmativa mais categórica. De toda maneira, a explicação para o alto percentual de PLVs não aprovado pode estar na excepcionalidade do período; como consequência do “mensalão” o governo Lula atravessou forte crise, com momentos de acentuada paralisia e instabilidade em sua base legislativa. No segundo governo Lula é novamente sob a presidência de um petista que a taxa de aprovação de PLVs é mais expressiva (95% dos casos).

A observação dos dados da tabela 3.6 sugere que se agreguem os dados levando em conta a coincidência entre a filiação partidária dos Presidentes da República e da Câmara dos Deputados. É o que se faz na tabela 3.7.

Tabela 3.7
Afinidade partidária entre o Presidente da Câmara e o Presidente da República e aprovação por governo

Governo na data de apresentação do PLV	Presidente Câmara X Presidente da República	Situação de aprovação do PLV (exceto tramitando)		Total
		não-aprovado	aprovado	
Cardoso (pós EC 32-2001)	Mesmo partido (Aécio)	8	21	29
	Partido diferente (Efraim)	0	1	1
	Total	8	22	30
Lula (2003-2006) ¹	Mesmo partido (J.P. Cunha)	7	84	91
	Partido diferente (Severino e Aldo)	12	18	30
	Total	19	102	121
Lula (2007-2010) ²	Mesmo partido (Chinaglia)	3	64	67
	Partido diferente (Aldo e Temer)	10	50	60
	Total	13	114	127
TOTAL GERAL		40	238	278

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

¹ p<0,01. V de Cramer 0,361

² p<0,01. V de Cramer 0,235

A análise da afinidade partidária do Presidente da Câmara dos Deputados com o Presidente da República mostra de que o Presidente da Câmara pode ser relevante na aprovação dos PLVs. A proximidade entre os dois Presidentes torna maiores as chances de aprovação de um PLV, conforme mostram os dados da tabela acima. Tal afinidade partidária não pode ser evidenciada para o período do governo FHC porque não é possível fazer inferência estatística com somente 1 PLV apresentado no período Efraim Morais (PFL-PE) foi Presidente da Câmara. Nos dois governos Lula observa-se que quando o Presidente da Câmara é do mesmo partido, o percentual de PLVs aprovados aumenta. Ao fim e ao cabo, pode-se dizer que a hipótese levantada pode ser parcialmente verificada.

3.3. Classificação dos PLVs em temáticas e assuntos

Esta seção levará a cabo uma análise dos PLVs por assuntos e temáticas⁴⁵. A análise do conteúdo das modificações no universo de PLVs demandou a leitura crítica da ementa de cada PLV. A distribuição dos PLVs por temáticas e assuntos pretende qualificar a agenda de MPs que foram objeto de emendamento pelos congressistas. Além disso, se procederá a uma análise das alterações propostas em alguns PLVs. Evidentemente, a análise será de caráter mais ilustrativo que propriamente inferencial. Foram selecionados alguns PLVs com relevância destacada na agenda dos governos para demonstrar como os congressistas tentam interferir nas MPs editadas.

3.3.1 Caracterização temática dos PLVs e sua aprovação

O desafio metodológico da categorização dos PLVs envolve a delicada situação das MPs que tratam de mais de um assunto e que se constituem como verdadeiros guarda-chuvas de assuntos, também chamados de “jabutis”⁴⁶ ou contrabandos na

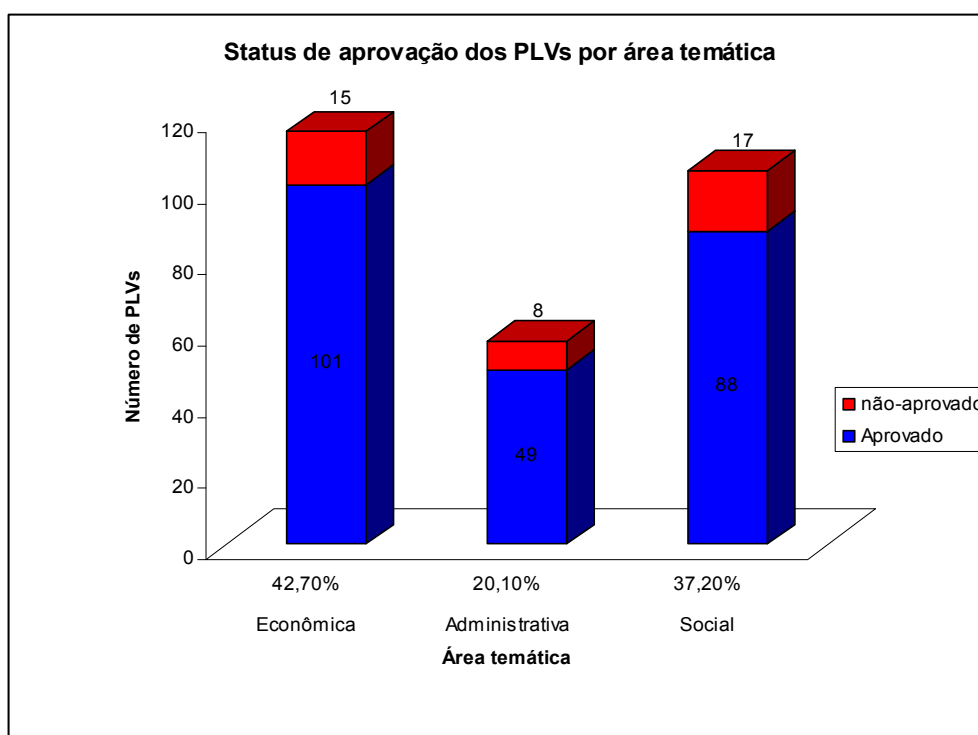
⁴⁵ A colaboração de Gustavo Sbampato foi decisiva para essa etapa do trabalho.

⁴⁶ É possível encontrar no discurso de congressistas a expressão, para denominar a inclusão de matérias estranhas ao objetivo original da proposta de lei. O discurso do deputado Fernando Coruja (PPS-SC) sobre o PLV 13/2009 que trata da prestação de apoio financeiro aos municípios em caráter emergencial, observa-se um exemplo típico do sentido da expressão: “Vejam o que estamos votando. Estamos incluindo numa medida provisória, que passa recursos para os Municípios, recursos que já foram passados – ninguém precisa dizer que temos de aprovar de forma rápida a Medida Provisória nº 462, porque o recurso já está sendo transferido nesse período por conta da própria eficácia da medida provisória –, um jabuti, mas não é um jabutizinho, um daqueles que andam dentro de casa, daqueles pequeninhos que as crianças brincam, é um daqueles da Amazônia, daqueles bem grandes, que permite

linguagem política informal. Tais MPs, diga-se, não representam somente uma dificuldade para a análise, mas se constituem como um verdadeiro problema político para os próprios congressistas e atores envolvidos no jogo político, uma vez que têm a compreensão dificultada quanto às suas implicações políticas e efeitos jurídicos.

Na seção 3.2 desta dissertação foi aventada a hipótese de que haveria um predomínio dos PLVs na área social e que estas poderiam ter maior índice de aprovação. O gráfico a seguir mostra a aprovação dos PLVs distribuída por área temática. Para a classificação dos PLV por temática, bem como para a classificação por assunto, utilizou-se os assuntos que constam nas ementas dos PLVs.

Gráfico 3.7*



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

* Excluídos os 10 PLVs em tramitação.

Deve-se levar em conta que a classificação por área temática tem categorias demasiado abrangentes para se averiguar o conteúdo dos PLVs que os congressistas apresentam. Os dados evidenciam a existência de um predomínio de PLVs na temática

às fundações se transformarem em sociedades simples e empresárias, observados alguns detalhes. Peço apoio ao voto 'não' a esse dispositivo, que não seja aprovada essa possibilidade". O nome de jabuti para denominar as proposições que tratam de vários assuntos pode ser proveniente do provérbio: "Jabuti trepado em árvore, ou é obra de gente ou é obra de enchente".

econômica, com 42,7% do total. Este predomínio é coerente com a distribuição das temáticas das MPs como um todo onde, como já ressaltaram Figueiredo e Limongi (2003) e Ricci (2003), há também uma concentração nos temas ligados à área econômica. No entanto, o que interessa destacar é que o percentual de PLVs com temática social apresentados é superior ao percentual de MPs editadas na área e aproxima-se daquela que é a temática mais destacada – a econômica – o que seria compatível com a idéia de que este tema apresenta maior relevância para os congressistas. No que se refere à aprovação dos PLVs, no entanto, não há nada a se destacar para aqueles que remetem à área social. A hipótese formulada tem, portanto, parcial corroboração: existe alguma saliência na apresentação de PLVs com temáticas sociais, porém não há destaque quanto à sua aprovação.

3.3.2 Classificação dos PLVs em assuntos

Outra tentativa a ser feita é a de classificar os PLVs por assunto. Assim procedendo, é possível verificar como se desdobram os PLVs em cada área temática. Neste caso, cabe fazer algumas ressalvas. A primeira se refere às categorias de análise utilizadas para os assuntos que, apesar de serem demasiadamente abrangentes, são capazes de diferenciar os PLVs. Outro critério relevante se refere à escolha das categorias. Optou-se por não utilizar como categorias “leis simbólicas” ou “políticas”, nem tampouco incluir alguma dimensão de abrangência na análise das MPs, tais como local, regional e nacional. Essa opção metodológica é justificada assumindo-se como suposto que as MPs são relevantes e têm abrangência nacional.

A tabela abaixo mostra a distribuição dos PLVs por assunto⁴⁷. A escolha dos assuntos foi baseada nos atributos de classificação de MPs utilizados também pelo Executivo⁴⁸ ao disponibilizar a consulta à legislação, mas a metodologia aqui proposta

⁴⁷ Quanto aos critérios de classificação dos PLVs em assuntos, a metodologia aqui utilizada baseia-se nos mesmos atributos de classificação utilizados pelo Executivo para as MPs. Esse critério vai ao encontro com o argumento de Amorim Neto e Santos (2003): “A classificação das leis por assunto é, em geral, auto-evidente a partir da leitura da ementa e palavras-chave de cada projeto de lei. É bem verdade que, em algumas ocasiões, o texto de uma lei menciona temas distintos. Procuramos, nestes casos, atentar para o objetivo mais explícito do legislador e relacioná-lo aos assuntos listados na classificação.” (p. 97). No caso dos PLVs não foi incluída a dimensão da abrangência territorial por tomar-se como premissa de que os PLVs, por se referirem às MPs não teriam variações significativas em relação à abrangência.

⁴⁸ A classificação de leis por assunto encontra-se disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

tem como peculiaridade a classificação de cada PLV como possuindo somente um assunto.

Tabela 3.8
Distribuição dos PLVs por assunto⁴⁹

Temática	Assunto	PLVs	% Assunto	% temática
Administrativa	Defesa e forças armadas	1	0,35%	20,83%
	Licitações, Contratos, Compras, fiscalização e transparência	4	1,39%	
	Organização do Estado	20	6,94%	
	Servidores Públicos	35	12,15%	
Econômica	Mercado e Concorrência	8	2,78%	48,62%
	Impostos, Taxas, Orçamento e Finanças	52	18,06%	
	Política Econômica e Financeira	44	15,28%	
	Propriedade Intelectual, Ciência	3	1,04%	
	Renegociação dívida Produtores Rurais	11	3,82%	
	Infraestrutura	22	7,64%	
Social	Agropecuária e meio-ambiente	13	4,51%	29,16%
	Assistência Social	15	5,25%	
	Cidades, Imóveis, Habitação e Defesa Civil	8	2,78%	
	Cultura, Esporte e Turismo	4	1,39%	
	Comunicação Social	3	1,04%	
	Direitos individuais	4	1,39%	
	Educação	10	3,47%	
	Justiça e Segurança	17	5,90%	
	Saúde	3	1,04%	
	Trabalho Emprego e Previdência	9	3,13%	
Outro ⁵⁰		2	1,39%	1,39%
Total		288	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

Essa distribuição dos PLVs em assuntos evidencia uma concentração de PLVs com temática econômica principalmente nos assuntos “Impostos Taxas, Orçamento e Finanças” e “Política Econômica e Financeira”. Se agruparmos esses dois assuntos, eles totalizam 33,34% do total de PLVs apresentados no período, sinalizando um esforço dos congressistas em interferir na agenda econômica iniciada por MP

A tabela chama atenção também pela distribuição dos PLVs na temática social. Há uma maior fragmentação de assuntos distribuídos nessa temática, explicáveis pela

⁴⁹ Os dados da tabela 3.8 da distribuição dos PLVs por temáticas não coincide com aqueles mostrados no gráfico 3.7 porque o gráfico não inclui os 10 PLVs em tramitação, por estarem cruzados com as informações sobre aprovação. A tabela inclui os 288 PLVs analisados.

⁵⁰ Os dois PLVs classificados como outros se referem à PLV cujo conteúdo engloba uma diversidade de assuntos que inviabiliza classificá-los nos assuntos definidos. São eles o PLV 8/2003 e 22/2004.

complexidade daquilo que se classifica como legislação social e pela diversidade de interesses envolvidos. Essa concentração evidencia que há um sobrepeso da ação congressual nas tentativas de interferência na agenda relacionada à área social.

3.3.3 Examinando as alterações em algumas MPs

Finalmente, cabe apontar alguns exemplos do que se modifica e qual a direção das modificações processadas nas MPs através dos PLVs. Mesmo a análise da distribuição dos PLVs em temáticas e assuntos não é capaz de apreender a direção das modificações. Evidentemente, não será possível realizar, no âmbito desta dissertação, uma análise exaustiva de todos os PLVs. O que se objetiva aqui é apenas ilustrar. Com as informações do quadro 3.1 temos exemplos de PLVs que acabaram por trazer um nível adicional de detalhamento e de antecipação de resultados da MP por parte dos congressistas. Observamos padrões diferenciados nas tentativas de alteração das MPs, mas esses padrões não podem ser estendidos à totalidade dos PLVs, o que demandaria uma análise individual das alterações.

Quadro 3.1
Comparativo MPs editadas e PLVs apresentados e situação final da tramitação

Ementa MP original	Ementa PLV	Situação Final
<p>MPV 51/2002</p> <p>Art. 1º Ficam criados, na Carreira Policial Federal, de que trata o art. 1º do Decreto-Lei nº 2.251, de 26 de fevereiro de 1985, reorganizada pela Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, seis mil cargos, de nível intermediário, de Guarda de Polícia Federal.</p> <p>Parágrafo único. Os cargos de que trata o caput estão organizados em classes, conforme disposto no Anexo I.</p>	<p>Art. 1º Ficam criados, na Carreira Policial Federal, de que trata o art. 1º do Decreto Lei nº 2.251, de 26 de fevereiro de 1985, reorganizada pela Lei nº9.266, de 15 de março de 1996:</p> <p>I – duzentos cargos de Delegado de Polícia Federal;</p> <p>II – trezentos cargos de Perito Federal Criminal;</p> <p>III – mil e duzentos cargos de Agente de Polícia Federal;</p> <p>IV – duzentos cargos de Escrivão da Polícia Federal e</p> <p>V – cem cargos de Papiloscopista Polícia Federal.</p> <p>Art. 13º Ficam criados, no Quadro de Pessoal do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, oitocentos cargos efetivos de Auditor-Fiscal da Previdência Social, para provimento a partir do exercício 2003.</p>	<p>Relatoria Dep. Laura Carneiro (PSDB-RJ) Não aprovado</p>

Ementa MP original	Ementa PLV	Situação Final
<p>MP 31/2002 Órgão : 32000 - Ministério de Minas e</p>	<p>PLV 12/2002 orgao : 32000 - ministerio de minas e energia</p>	<p>Relatoria deputado</p>

Energia complementacao de recursos para pagamento de bonus a consumidores residenciais de energia eletrica, mp n. 4, de 17/10/2001 - (credito extraordinario) – nacional 187.400.000	complementacao de recursos para pagamento de bonus a consumidores residenciais de energia eletrica, mp n. 4, de 17/10/2001 - (credito extraordinario) – nacional 182.400.000	Freire Jr (PMDB-TO) Aprovado sem veto presidencial
orgao : 53000 – Ministério da Integração Nacional	Ministério da Integração Nacional construção de obras de contenção de enchentes canalização do córrego buriti/pombas – (crédito extraordinário) – Itumbiara – GO 1.500.000	
orgao : 53000 – Ministério da Integração Nacional ações emergenciais de defesa civil.	orgao : 53000 - ministerio da integracao nacional acoes emergenciais de defesa civil acoes emergenciais de defesa civil - (credito extraordinario) - na regio sul 3.500.000	

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

Estes exemplos ilustram um tipo de modificação proposto nas MPs pelos congressistas. No primeiro caso, o PLV não foi aprovado, mas no segundo houve a aprovação sem veto presidencial posterior. Estes dois PLVs exemplificam como os congressistas tentam detalhar a legislação proposta pelo Executivo. É um padrão específico de abertura de uma “janela de oportunidade” legislativa e eventual inserção de interesses nos resultados da MP, trazendo benefícios mais focalizados e retirando em alguma medida do Executivo a autonomia na implementação da política em questão.

Nos exemplos a seguir observa-se um exemplo diferenciado de tentativa de modificação da MP. No PLV 30/2007 há uma diminuição no volume de recursos que compõem o crédito extraordinário. No caso da MP 207/2004, os congressistas optaram por estender aquilo que a imprensa denominou de “blindagem” do Presidente do Banco Central aos antigos ocupantes do cargo.

Quadro 3.2 Comparativo MPs *versus* PLVs

Ementa MP original	Ementa PLV	Situação Final
MPV 31/2007 Art. 1º Fica aberto crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 6.334.721.758,00 (seis bilhões, trezentos e trinta e quatro milhões, setecentos e vinte e um mil, setecentos e cinquenta e oito reais), para atender às programações constantes dos Anexos I e II desta Medida Provisória.	PLV 30/2007 Art. 1º Fica aberto crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 6.320.941.758,00 (seis bilhões, trezentos e vinte milhões, novecentos e quarenta e um mil, setecentos e cinquenta e oito reais), para atender às programações	Relatoria dep. Luiz Bittencourt (PMDB-GO). Aprovado sem veto presidencial.

<p>Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de:</p> <p>I - superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2006, no valor de R\$ 6.009.964.347,00 (seis bilhões, nove milhões, novecentos e sessenta e quatro mil, trezentos e quarenta e sete reais), sendo:</p> <p>.....</p> <p>b) R\$ 2.520.119.032,00 (dois bilhões, quinhentos e vinte milhões, cento e dezenove mil, trinta e dois reais) de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis; e</p> <p>c)</p> <p>II - repasse da União sob a forma de participação no capital de empresas estatais, no valor de R\$ 324.757.411,00 (trezentos e vinte e quatro milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, quatrocentos e onze reais).</p>	<p>constantes dos Anexos I e II desta Lei.</p> <p>Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º desta Lei decorrem de:</p> <p>I - superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2006, no valor de R\$ 6.003.074.347,00 (seis bilhões, três milhões, setenta e quatro mil, trezentos e quarenta e sete reais), sendo:</p> <p>.....</p> <p>b) R\$ 2.513.229.032,00 (dois bilhões, quinhentos e treze milhões, duzentos e vinte e nove mil e trinta e dois reais) de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis; e</p> <p>c)</p> <p>II - repasse da União sob a forma de participação no capital de empresas estatais, no valor de R\$ 317.867.411,00 (trezentos e dezessete milhões, oitocentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e onze reais).</p>	
--	---	--

Ementa MP original	Ementa PLV	Situação Final
<p>MP 207/2004 Art. 2º O cargo de Natureza Especial de Presidente do Banco Central do Brasil fica transformado em cargo de Ministro de Estado.</p>	<p>PLV 54/2004</p> <p>Art. 2º O cargo de Natureza Especial de Presidente do Banco Central do Brasil fica transformado em cargo de Ministro de Estado.</p> <p>Parágrafo único. A competência especial por prerrogativa de função estende-se também aos atos administrativos praticados pelos ex-ocupantes do cargo de Presidente do Banco Central do Brasil no exercício da função pública.</p>	<p>Ricardo Fiúza (PP-PE) Transformado em Norma Jurídica Sem veto presidencial</p>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

Esse comparativo ilustra algumas tentativas de interferência dos congressistas nas MPS. Seja para especificação ou antecipação de possíveis efeitos, o PLV tem como efeito, nesse sentido, um incremento no texto já editado, com o inconveniente de, caso aprovado, modificar uma situação já vigente desde a edição da MPs. Cabe observar, no entanto, que a atuação dos congressistas pode ser inserida dentro de um quadro de cooperação com a agenda do Executivo, compreendendo-se que uma alteração em uma

MP é um processo de fundamental importância no regime jurídico do país. O processo envolve risco político para o Executivo, que pode sofrer perdas quando se vê diante de modificação que se afaste de suas preferências e/ou enfrenta algum desgaste político no veto ou na negociação desses pontos. Mas, por outro lado, pode representar ganho para os congressistas que assim podem ter maior influência na legislação nacional de modo a contemplar seus interesses, de seu partido, sua região ou grupo de apoiadores.

3.4 Conclusão

Nesse capítulo foram discutidas as estratégias de interferência dos congressistas nas Medidas provisórias, através dos PLVs. Com o fim das reedições após 2001, o Congresso se tornou mais relevante para interferir nas MPs, pois a partir dali, todas as iniciativas passaram a ser obrigatoriamente apreciadas no Legislativo. Apesar de ter tentado regulamentar o processo Legislativo as MPs, com a resolução nº1/2002 o Congresso não teve êxito. Esse fracasso na regulamentação das MPs é atribuído à inoperância da convocação de uma comissão mista temporária para apreciar as MPs. Os critérios da aceitação de uma MP ficam a cargo do relator escolhido, e não da comissão mista, que nunca é convocada. Do total de MPs editadas no período analisado, mais da metade (56%) foi objeto de conversão por PLV. Dentre as que os congressistas optaram por modificar mais de 80% foram aprovadas no Legislativo. Posteriormente, 125 PLVs (43,4% do total de apresentados), transformaram-se em lei, enquanto outros 112 foram vetados. Dentre os PLVs vetados, observa-se um predomínio de vetos parciais, havendo somente um veto total. Há também variações nos períodos de governo contemplados na análise. Os dados mostram, portanto, uma taxa de sucesso significativa do Legislativo naquela que é a área por excelência do Executivo. Quanto aos vetos, não foi possível corroborar a hipótese 2: o período com maior número de vetos, o segundo governo Lula, corresponde a um período de maior estabilidade da coalizão governista no Congresso, o que vai contra a formulação da hipótese. A estabilidade da coalizão governista poderia ser considerada, nesse sentido, como uma variável interveniente no número de vetos presidenciais, mas não funcionou como esperado.

Esses dados fortalecem o argumento de que o Congresso não é passivo e, de fato, interfere na agenda política iniciada no Executivo. Também permitem concluir que os PLVs, são uma janela de oportunidade legislativa para os congressistas, além de que o jogo da aprovação das MPs pode continuar além da arena congressual. Desse processo,

depreende-se que o Poder Executivo também monitora a ação do Congresso através do uso estratégico dos vetos.

Na distribuição das relatorias dos PLVs observa-se uma desvantagem substancial do Senado Federal em relação à Câmara dos Deputados. Na prática o Senado tem pouco tempo para apreciar MPs e PLVs que chegam da Câmara, sendo que isso acaba por diminuir o número de relatores no Senado. Quanto à aprovação dos PLVs, observa-se que no Senado as rejeições são maiores. Esses dados, portanto, confirmam a hipótese 3, sobre o impacto do rito de tramitação das MPs sobre a aprovação dos PLVs.

O padrão de distribuição das relatorias dos PLVs sugere a utilização de um critério partidário nessa distribuição, sendo que essa distribuição tende a seguir a própria lógica de distribuição dos cargos na Mesa Diretora do Congresso Nacional, também em bases partidárias. O status de pertencimento do partido do relator ao governo sinaliza para um viés governista na distribuição de relatorias, com maior aprovação entre PLVs de relatores da base, porém o número pequeno de PLVs compromete a corroboração estatística da hipótese de número 4.

A influência da posição de liderança ocupada pelo relator sobre a aprovação do PLV – a hipótese 5 – também não pode ser confirmada, pois a maior parte dos PLVs foi apresentada por relatores não líderes. E ainda que as lideranças levem alguma vantagem na aprovação, não é possível afirmar categoricamente o efeito da posição de liderança para a aprovação de PLVs.

Quanto à influência do Presidente da Casa Legislativa na aprovação dos PLVs os dados sobre a Presidência da Câmara confirmam de forma parcial a hipótese 6. Observa-se uma correlação significativa entre a figura do Presidente da Câmara e a aprovação dos PLVs, em que pese o pequeno número e casos em algumas das situações analisadas. Quanto à relação do Presidente da Câmara com o Presidente da República observa-se que afinidade entre eles em termos partidários impacta significativamente a aprovação dos PLVs. Esses dados são consistentes com o fato de que o Presidente da Câmara é peça chave nas relações entre Executivo e Legislativo na aprovação dos PLVs.

Quanto à distribuição dos PLVs por temática, foi possível corroborar a hipótese 7 somente quanto à apresentação, quando há uma proporção elevada de PLVs cuja temática é da área social. Quanto à aprovação, no entanto, não há correlação significativa, o que sugere que o conteúdo da temática em discussão é menos relevante para explicar a aprovação quando comparado às variáveis propriamente políticas envolvidas no processo.

Portanto, longe de se constituírem como obstáculos às pretensões do Executivo, os PLVs viabilizam a abertura de um debate público sobre o texto das MPs já editadas. Quando se observa como exemplo algumas alterações propostas por PLVs fica evidente que o PLV acaba por aumentar o nível de detalhamento das ações previstas na MP, esmiuçando possíveis resultados não explicitados ou ainda na tentativa de inclusão de interesses mais específicos dos congressistas nas MPs.

Cabe considerar também, em um nível mais teórico, que os congressistas tentarão interferir naquelas MPs cuja alteração signifique algum tipo de ganho político para o próprio congressista, para seu partido, sua região ou apoiadores. O que vale para essa discussão é conceber os PLVs enquanto janelas de oportunidade legislativa para que os congressistas interfiram nos resultados políticos através da introdução de emendas no texto das MPs. Seria um equívoco conceber os PLVs como mecanismo de introdução de uma agenda política predefinidas dos congressistas ou mesmo de uma agenda do Congresso Nacional contraposta àquela do Executivo, ou a interferência nas MPs como uma estratégia política cujos resultados já estejam predefinidos. Pelo contrário, os PLVs podem ser mecanismos efetivos de ativação e aglutinação de interesses sobre o tema da MP na arena congressual. Um PLV abre a MP para um debate público, no qual os resultados derivam da própria lógica do processo Legislativo. Quando a MP é levada para a discussão na arena legislativa, há a possibilidade da interferência do Congresso Nacional com vistas à antecipação de efeitos não esperados, sendo que um dos resultados observados é algum grau de detalhamento da legislação aprovada.

O Congresso, portanto, tenta incrementar a agenda que sai do Executivo, e tem sucesso em mais de 40% dos casos em que vê necessidade de fazer alguma modificação. Essa configuração do presidencialismo no Brasil é particularmente interessante de ser observada, na perspectiva da vinculação entre os poderes e dos mecanismos de controles internos do sistema político no país.

Conclusão

Que lição se pode extrair da discussão sobre a interferência do Congresso nas Medidas provisórias? O trabalho tratou das MPs alteradas pelo Congresso, bem como de sua aprovação. As MPs são o mais poderoso recurso Legislativo disponível ao Presidente da República no Brasil, mas isso não significa que ele utilize tal poder em contraposição ao Congresso. A introdução das MPs no texto Constitucional de 1988 teve como objetivo dar ao novo sistema a agilidade demandada por uma democracia moderna. Longe de ser a expressão de um conflito de interesses entre os dois poderes, como diagnosticam os analistas mais pessimistas sobre o funcionamento do presidencialismo no Brasil, a introdução do mecanismo da MP representou a afirmação de um importante instrumento de coordenação da agenda majoritária no Congresso. A regulamentação definida na Constituinte, no entanto, revelou-se problemática, o que terminou levando a que o Congresso optasse por uma mudança nas regras.

A mudança advinda com a EC 32/2001 foi determinante para que o Congresso tivesse garantida a sua prerrogativa de apreciar as MPs editadas. A situação anterior fazia com na prática o Congresso deixasse de apreciar a maiorias das MPs, diante da possibilidade de reedição ilimitada pelo Executivo. Essa mudança, no entanto, tornou a negociação envolvendo a aprovação de uma MP um processo mais complexo, dado que tanto o Presidente quanto os congressistas discutem a aprovação de uma MP em termos mais definitivos. O efeito inesperado da EC 32/2001 foi o constante trancamento da pauta de votações do Congresso Nacional para apreciação de MPs com o prazo vencido. Essa prática tornou o Congresso Nacional uma instituição que tem sua agenda fortemente comandada pelo Executivo, que também faz uso estratégico dos prazos regimentais das MPs para o jogo político.

Por outro lado, o poder de editar MPs pelo Executivo não é soberano nem tampouco torna o Congresso Nacional submisso. A possibilidade de emendamento das MPs editadas permite maior poder de barganha aos congressistas em sua relação com o Executivo. E permite, como já ressaltaram alguns analistas, maior margem de manobra para a oposição.

Como foi mostrado nesta dissertação, os congressistas não se esquivam de utilizar sua prerrogativa de apresentar PLVs às MPs editadas. A aprovação do PLV, no entanto, não garante a sua validade no ordenamento jurídico, pois o Executivo ainda possui a prerrogativa de veto, total ou parcial, ao PLV aprovado. Como mostrado no

terceiro capítulo, a análise do jogo em todas as suas etapas permitiu verificar que do total de MPs transformadas em PLVs, 43,4% foram aprovadas depois de passar pela avaliação do Presidente da República. O dado é significativo já que se trata da interferência naquele que é o principal instrumento de agenda disponível ao Poder Executivo. O exame dos PLVs permite dizer que, se por um lado, existe uma agenda majoritária, por outro, a conformação desta agenda não se esgota nos limites do Poder Executivo, mas extrapola suas fronteiras e permite aos congressistas e aos partidos rediscuti-la no Congresso caso considerem conveniente.

Com relação às hipóteses inicialmente levantadas, foi possível verificar que o rito de tramitação das MPs desfavorece o Senado: o número de senadores nomeados relatores é muito menor que o de deputados e a taxa de aprovação dos PLVs nesta casa é menos expressiva. Quanto aos relatores, observou-se que a maioria dos PLVs foi relatada por congressistas situados na base dos governos, mas ainda que os PLVs relatados pelos governistas tenham sido aprovados em maior proporção não foi possível corroborar a hipótese de que tal fator tenha impacto significativo sobre as chances de aprovação do Projeto. Por sua vez, ao contrário do previsto, a maior parte dos PLVs foi relatada por congressistas que não se destacavam pelas posições de liderança em suas respectivas casas. E ainda que os PLVs relatados por congressistas em posição de liderança tenham sido aprovados em proporção um pouco mais elevada, não foi possível confirmar que tal fator possua impacto significativo para a aprovação de um PLV.

Foi observada alguma relação entre a posição do Presidente da Câmara e a aprovação dos PLVs. Para o período FHC, o pequeno número de casos não permitiu qualquer tipo de afirmação, mas durante os dois governos de Lula a aprovação foi significativamente maior quando a presidência da casa era ocupada por um petista. Finalmente, foi possível mostrar que a temática social destaca-se quando se analisa a apresentação dos PLVs, mas a relação não se mantém quando é analisada a aprovação dos mesmos.

Cabe destacar, finalmente, alguns limites desta dissertação. Em primeiro lugar, as categorias utilizadas algumas vezes continham poucos casos, o que impossibilitou qualquer teste estatístico e permitiu apenas que fossem observadas tendências. Em segundo lugar, não foi possível realizar uma análise pormenorizadas dos PLVs, tanto com o objetivo de captar o sentido das modificações propostas pelos congressistas, como para verificar o que de fato foi barrado pelo Poder Executivo quando da interposição do veto parcial.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, 31, 1, 1988.
- AMES, Barry, *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.
- AMORIM NETO, Octávio e SANTOS, Fabiano "A Produção Legislativa no Congresso. Entre a Paróquia e a Nação", in Werneck Vianna (org.), *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.
- AMORIM NETO, Octávio e TAFNER, Paulo (2002) Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas provisórias. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, pp. 5 a 38, 2002.
- AMORIM NETO, Octávio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2006.
- AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema Político Brasileiro. Uma Introdução*. Rio de Janeiro/São Paulo, Fundação Konrad Adenauer-Stiftung/Fundação Unesp, 2002.
- BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, Resolução nº1 de 2002 do Congresso Nacional Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em 02/10/2011.
- BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. Dados dos Projetos de Lei de Conversão. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp> Acesso em 15/01/2011.
- BRASIL, Constituição Federal. Emenda Constitucional 32/2001 e Art. 62, Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm Acesso em 20/05/2011.
- BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional 11, de 2011. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=87732&tp=1> Acesso em 02/10/2011.
- BRASIL. Constituição Federal Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const> 1988, Acesso em 14/01/2011.
- BRASIL. Presidência da República. Dados Referentes às Medidas provisórias. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias#content> Acesso em 20/07/2011.
- CAREY e SHUGART. Poder de decreto. Chamando os tanques ou usando a caneta? RBCS. vol. 13 n. 37 São Paulo, 1998.

CAVALCANTI, Marcelle Rodrigues Campelo. Medidas provisórias e sua tramitação por uma única comissão mista permanente: uma análise crítica, 2008 Disponível em http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/4183/medidas_provisorias_cavalcanti.pdf?sequence=1 Acesso em 4/09/11.

CHEIBUB, José Antônio e LIMONGI, Fernando. “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Annual Review of Political Science, 2002. Disponível em <http://www.columbia.edu/~gjlw10/CheibubLimongi.pdf> Acesso em 15/01/2011.

CHEIBUB, José Antônio. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge University Press, 2003.

COX, Gary e MORGENSTERN, Scott. “Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures”, in S. Morgenstern e B. Nacif, (orgs.), *Legislative Politics in Latin American*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *O Executivo nos sistemas de governo democráticos*. BIB 58, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. “Instituições políticas e governabilidade”, In MELO e ALCÁNTARA (orgs.) *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional”. Rio de Janeiro, Editora da FGV/Fapesp, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada* INÁCIO E RENNÓ. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina. Instabilidade Política no primeiro governo Lula: conflito partidário, ideologia e instituições. In Maria Regina Soares de Lima (org.) *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul*, Edições IUPERJ, 47-65, 2008.

HAMILTON, JAY, MADISON. *O Federalista*. Editora Líder, 2003.

INÁCIO, Magna (2006). “Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial na esfera legislativa 1990-2004”. Tese de Doutorado. DCP, UFMG.

INÁCIO, Magna. “Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados”. In: Melo e Alcântara, *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*, 2007

INÁCIO, Magna. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO e RENNÓ. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009

INÁCIO, Magna. *Presidencialismo de Coalizão e sucesso presidencial no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

LEMOS, Leanny Barreiro "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994" *Dados*, vol. 44, nº 3, pp. 561-604, 2001.

LIJPHART, Arend. Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países/ tradução de Roberto Franco – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIJPHART, Arend. "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations" Paper presented to the Research Symposium, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?," Georgetown University, Washington D.C. 1989.

LIMONGI, F. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER e ANASTASIA F. (orgs.). "Reforma Política no Brasil". Belo Horizonte, Editora UFMG p. 237-257, 2006.

LIMONGI, Fernando. "Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório". BIB, São Paulo, nº 55, 1º semestre, pp. 7-40, 2003.

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: Oliven, Ridenti e Brandão (orgs.). A Constituição de 1988 na Vida Brasileira. Aderaldo & Rothschild Editores, ANPOCS, 2008.

LINZ, Juan. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" IN: LINZ, J. and VALENZUELA, A. (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins. University Press, 1994.

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew. "Presidentialism and Democracy in Latin America". Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, Scott. "Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination". In: *Comparative Political Studies* N. 26, 1993.

MAINWARING, Scott. "Democracia Presidencialista Multipartidária: O Caso do Brasil". *Lua Nova*, no 28-29, 1993.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, Mercado Aberto e FGV*, 2001.

MELO, Carlos Ranulfo, "Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, 2010.

MELO, Carlos Ranulfo e ANASTASIA, Fátima. Reforma da Previdência em Dois Tempos. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 2, pp. 301 a 332, 2005.

MELO, Carlos Ranulfo. "As instituições brasileiras funcionam? *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, 2006.

MELO, Carlos Ranulfo. "Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro". In: MELO & ALCÁNTARA (orgs.) *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

MOE, T. M. e CALDWELL M. “The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems.” *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150 (1): 171-195, 1994.

MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois*. University of Michigan Library, [Paperback] 1803. Disponível em <http://www.archive.org/stream/delespritdesloi03montgoog#page/n5/mode/2up> Acesso em 27/10/2010.

MOYA, Mauricio *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese de doutorado defendida no programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, USP, 2005.

NICOLAU, Gustavo Rene. *Medidas provisórias. O Executivo de Legisla: evolução histórica do constitucionalismo brasileiro*. São Paulo, Ed. Atlas, 2009.

O'DONNELL, Guillermo. *Delegative Democracy*. *Journal of Democracy* - Volume 5, Number 1, January, pp. 55-69, 1994.

OLSON, David. *Legislative Institutions: a comparative view*. Publisher: M. E. Sharpe. Armonk, NY, 1994.

PEREIRA, Carlos e MULLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 265 a 301, 2002.

PEREIRA, Carlos, POWER, Thimoty; RENNÓ, Lúcio. *Presidentes, poderes de agenda e as consequências imprevistas da Reforma das Medidas provisórias*. In: NICOLAU, Jairo; POWER, T. (orgs.) *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: IUPERJ. Ed. UFMG. p. 75-96. 2007.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. *Dados*, 46 (4): 735-71, 2003.

PEREIRA, POWER e RENNÓ. *Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “quem manda?”*. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro, p. 401-421, 2005.

PESSANHA, Charles. *O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras. Teoria e Prática*. In VIANA, Luiz Werneck. (org.) *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, Rio de Janeiro. IUPERJ/ FAPERJ, 2002.

POWER, Timothy. *Executive Decree Authority*. Carey e Shugart, orgs. Cambridge University Press, 1998.

RENNÓ, Lúcio. *A Estrutura Organizacional da Presidência da República no Brasil: Marco Institucional e Reformas Recentes (1995-2011)*. Mimeo.

RENNO, L. R. *Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?* In: Leonardo Avritzer e

Fatima Anastasia. (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, v. , p. 259-271, 2006.

RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, pp. 699 a 734, 2003.

ROTHSTEIN, Bo. “Political Institutions: An Overview”. In: GOODIN, R. & KLIKNINGELMANN, H. D. (eds.) *A New Handbook of Political Science*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1998.

RUDALEVIGE, Andrew. The Administrative Presidency and Bureaucratic Control: Implementing a Research Agenda. *Presidential Studies Quarterly* 39, no. 1 (March) 10 Center for the Study of the Presidency, 2009.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados* vol. 40 no. 3 Rio de Janeiro, 1997.

SANTOS, F. G. M. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: Leonardo Avritzer; Fátima Anastasia. (Org). *Reforma política no Brasil*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG. v. 1, p. 223-236, 2006.

SANTOS, Luiz C.A.; NETTO, Miguel G. N.; CARNEIRO, André C. S. *Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Vestcon, 2006.

SANTOS, Luiz Claudio Alves. *Medidas provisórias Constituição Federal e Resolução 1 de 2002 do Congresso Nacional*. Vestcon, 2008.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional*. São Paulo, Ática, 1998.

SHEPSLE, Kenneth A. Congress is a "They," not an "It": Legislative intent as oxymoron *12 Int'l Rev. L. & Econ.* 239, 1992.

SHUGART & CAREY. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TSEBELIS, George. “Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”. *RBCS*, vol. 12, nº 34, p.89-118, 1997.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto. Como funcionam as Instituições Políticas* FGV. São Paulo, 2009.

TSEBELIS, George. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley/ Los Angeles, The University of California Press, 1990.