



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

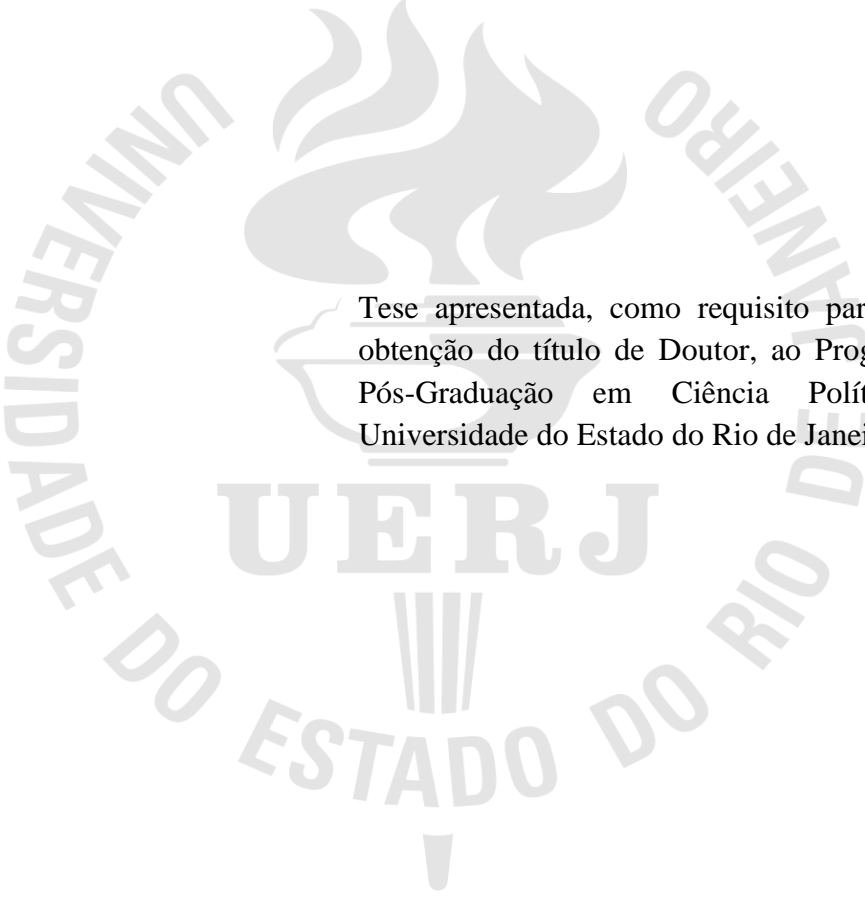
Acir dos Santos Almeida

**Governo presidencial condicionado:
delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados**

Rio de Janeiro
2018

Acir dos Santos Almeida

**Governo presidencial condicionado:
delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

A447 Almeida, Acir dos Santos.
Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados / Acir dos Santos Almeida. – 2018.
222 f.

Orientador: Fabiano Santos.
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados - Teses. 2. Ciência Política – Teses. I. Santos, Fabiano. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Acir dos Santos Almeida

**Governo presidencial condicionado:
delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 11 de maio de 2018.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos (orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Profa. Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Fernando Guarnieri
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Fernando de Magalhães Papaterra Limongi
Universidade de São Paulo

Prof. Ph.D. Timothy J. Power
Universidade de Oxford

Rio de Janeiro

2018

AGRADECIMENTOS

Minha maior dívida é com meu orientador, Fabiano Santos, pela influência edificante que exerceu sobre minha trajetória acadêmica, da graduação ao doutorado, com lições preciosas, conselhos perspicazes e apoio generoso. Ele me ensinou um caminho de excelência, incentivou-me a trilhá-lo e apoiou-me nos tropeços, sempre demonstrando confiança em mim. Por tudo isso, Fabiano foi um professor e orientador exemplar.

Sou especialmente grato aos membros da banca examinadora – Argelina Figueiredo, Fernando Guarnieri, Fernando Limongi e Timothy Power –, pelas excelentes ponderações e sugestões, que muito ajudaram a aprimorar a tese. Suas provocações me levaram a aprofundar a análise sobre mudança institucional (que originalmente se restringia a uma seção), o que acabou gerando o capítulo quatro, cujos resultados mais que recompensaram o esforço adicional.

Agradeço aos muitos colegas que, em diferentes momentos, me brindaram com dicas e sugestões pontuais valiosas, principalmente a Andréa Freitas, Danilo Coelho, Félix Lopez, Magna Inácio e Manoel Leonardo Santos. Ao Manoel em especial, pelo entusiasmo presciente com que reagiu ao primeiro rascunho do trabalho que deu origem à tese, encorajando-me a ampliar o escopo inicial da investigação.

Também sou grato às instituições que viabilizaram este empreendimento. Ao IESP, pela oportunidade de voltar a cursar o doutorado mesmo que tardiamente, e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por propiciar as condições para que eu realizasse as várias pesquisas que resultaram na tese. Aproveito também para expressar meu reconhecimento ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Rochester, pelo treinamento de ponta que me proporcionou em outro momento da minha carreira, que reflete em várias partes da tese.

Por último, mas não menos importante, agradeço de coração à minha querida esposa, Ana Cláudia, pelo apoio afetivo e os muitos sacrifícios ao longo dos anos, que me permitiram concluir mais esta etapa.

RESUMO

ALMEIDA, Acir. *Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados*. 2018. 222f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

Esta tese realiza análise descritiva e causal do controle dos presidentes sobre a agenda da Câmara dos Deputados no período de 1989 a 2016, especificamente da dominância legislativa dos primeiros e do uso de medidas provisórias (MPs). Com base na abordagem do institucionalismo da escolha racional e na perspectiva que considera instituições como endógenas, propõe-se que variações importantes nas taxas de dominância presidencial e de uso de MP tiveram como causa alterações nos incentivos dos deputados para delegar poder de agenda ao presidente e para participar do processo legislativo, no sentido de produzirem leis próprias e controlarem as originárias do Executivo; e também que aqueles incentivos estão associados a características das preferências parlamentares e aos custos de oportunidade dessas atividades. Para avaliar empiricamente essas proposições, faz-se uso de métodos estatísticos multivariados e de largo conjunto de dados sobre produção legislativa, preferências parlamentares, votações nominais no plenário etc. Em seu conjunto, a evidência é consistente com as proposições, os achados específicos mais relevantes sendo que: a dominância presidencial variou positivamente com a polarização ideológica entre a maioria governista e a oposição, negativamente com o viés ideológico do presidente em relação à preferência mediana no plenário, e diminuiu com a perda gradativa de importância da representação de interesses locais (capítulo 3); o grau de concentração de poder de agenda no presidente foi variável mediadora dos efeitos da polarização e do viés do presidente sobre a dominância (capítulo 4); o uso de MPs em matéria regulatória diminuiu com o viés do governo em relação à preferência decisiva na Câmara, exceto quando a maioria legislativa esteve organizada em torno de um presidente popular (capítulo 5); e, por fim, que o uso de MPs na gestão do orçamento cresceu em decorrência do aumento do custo de oportunidade da deliberação dos projetos de lei para aquela finalidade (capítulo 6). Com base nesses resultados, a tese conclui que os interesses políticos dos deputados condicionam o grau com que o presidente controla a agenda, e que isso ocorre por meio de dois mecanismos: a amplitude da delegação de poderes ao presidente e a intensidade da participação parlamentar no processo legislativo.

Palavras-chave: Produção legislativa. Dominância presidencial. Poder de agenda. Delegação. Câmara dos Deputados.

ABSTRACT

ALMEIDA, Acir. *Conditional presidential government: legislative delegation and participation in Brazil's Chamber of Deputies*. 2018. 222f. Thesis (Doctorate in Political Science) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

This thesis performs a descriptive and causal analysis of the presidents' control over the agenda of the Brazilian Chamber of Deputies in the 1989-2016 period, specifically their legislative dominance and the use of provisional decrees (*medidas provisórias* – MPs). Based on the rational choice institutionalism approach and the perspective that considers institutions as endogenous, it is proposed that important variations in the rates of presidential dominance and the use of MP were caused by changes in the incentives of the deputies to delegate agenda power to the president and to participate in the legislative process, in the sense of producing laws of their own and controlling those originating from the Executive; and also that those incentives are associated with characteristics of parliamentary preferences and to the opportunity costs of these activities. In order to empirically evaluate these propositions, multivariate statistical methods and a wide set of data on legislative production, parliamentary preferences, roll call votes on the floor, etc., are used. As a whole, the evidence is consistent with the propositions, the most relevant specific findings being that: presidential dominance varied positively with the ideological polarization between the governing majority and the opposition, negatively with the ideological bias of the president in relation to the median preference on the floor, and declined with the gradual loss of importance of representation of local interests (chapter 3); the degree of concentration of agenda power in the president was a mediating variable of the effects of polarization and the president's bias on dominance (chapter 4); the use of MPs in regulatory matters has diminished with the bias of the government in relation to the decisive preference in the Chamber, except when the legislative majority was organized around a popular president (chapter 5); and, finally, that the use of MPs in budget management grew due to the increase in the opportunity cost of deliberating bills for that purpose (chapter 6). Based on these results, the thesis concludes that the political interests of deputies condition the degree to which the president controls the agenda, and that this occurs through two mechanisms: the extent of the delegation of powers to the president and the intensity of parliamentary participation in the legislative process.

Key-words: Law-making. Presidential dominance. Agenda power. Delegation. Chamber of Deputies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Relações causais de nível macro e micro entre ambiente eleitoral, organização e produção legislativa	62
Figura 2 –	Distribuição temporal dos tipos organizacionais (Câmara dos Deputados,1989-2016)	117
Figura 3 –	Distribuições das preferências de ministros signatários, em relação às preferências de partido pivotal e da coalizão	147
Figura 4 –	Nexo causal entre a Emenda 32 e o uso de MPs na gestão do orçamento	179
Figura 5 –	Modelo causal da dominância legislativa do presidente	192

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Dominância legislativa do presidente, por ano (1989-2016)	18
Gráfico 2 –	Produção legislativa não orçamentária, por origem e ano (1989-2016)	19
Gráfico 3 –	Produção legislativa, por origem e ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016) ...	36
Gráfico 4 –	Dominância legislativa do presidente, por ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	36
Gráfico 5a –	Produção legislativa de origem presidencial, por regime de tramitação (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	38
Gráfico 5b –	Produção legislativa de origem presidencial, por regime de tramitação e ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	38
Gráfico 6a –	Produção legislativa de origem parlamentar, por regime de tramitação (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	39
Gráfico 6b –	Produção legislativa de origem parlamentar, por regime de tramitação e ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	39
Gráfico 7a –	Produção legislativa, por tipo de processo (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	40
Gráfico 7b –	Produção legislativa, por tipo de processo e ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	40
Gráfico 8 –	Produção legislativa ordinária anual média de origem presidencial, por instrumento e período (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	42
Gráfico 9 –	Frequências de uso do poder conclusivo na produção de origem presidencial e de proposições de autoria da base do governo na produção de origem parlamentar com uso do poder conclusivo, por período (Câmara dos Deputados, 1991-2016)	44
Gráfico 10 –	Frequências de trancamento das sessões deliberativas, de uso do poder conclusivo na produção de origem presidencial e de proposições de autoria da base do governo na produção de origem parlamentar com uso do poder conclusivo, por ano (Câmara dos Deputados, 2002-2014)	44
Gráfico 11 –	Concordância dos deputados do PT e de todos os deputados com a afirmação “é preciso dar ao presidente o poder das medidas provisórias”, por anos selecionados	46
Gráfico 12 –	Frequência de proposições de autoria da base do governo na produção de origem parlamentar, por período, sem e com controle para o tamanho da coalizão (Câmara dos Deputados, 1989-2015)	46
Gráfico 13a –	Produção legislativa anual média, por área e período (Câmara dos Deputados, 1989-2015)	48
Gráfico 13b –	Produção legislativa anual média, por natureza e período (Câmara dos Deputados, 1989-2015)	48
Gráfico 14a –	Estimativa da probabilidade de uma matéria aprovada ter origem presidencial, por área e período (Câmara dos Deputados, 1989-2015)	49
Gráfico 14b –	Estimativa da probabilidade de uma matéria aprovada ter origem presidencial, por natureza e período (Câmara dos Deputados, 1989-2015)	49

Gráfico 15a –	Estimativa da probabilidade de uma matéria aprovada ter tramitado por processo extraordinário, por área e período (Câmara dos Deputados, 1989-2015)	50
Gráfico 15b –	Estimativa da probabilidade de uma matéria aprovada ter tramitado por processo extraordinário, por natureza e período (Câmara dos Deputados, 1989-2015)	50
Gráfico 16 –	Índice <i>G</i> de concentração municipal do voto entre os deputados eleitos, por eleição (1994-2014)	81
Gráfico 17 –	Concordância dos deputados com a afirmação “às vezes os eleitores exigem atuação clientelista”, em anos selecionados	81
Gráfico 18 –	Heterogeneidade da base governista e polarização entre base e oposição, por gabinete-ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	85
Gráfico 19 –	Localização ideológica do presidente e do governo em relação ao partido mediano na Câmara, por gabinete-ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016) ...	87
Gráfico 20 –	Popularidade líquida do presidente, por gabinete-ano (1989-2016)	90
Gráfico 21 –	Taxa de execução das emendas orçamentárias individuais dos deputados da base do governo, por ano (1996-2014)	93
Gráfico 22 –	Coalescência do gabinete e concentração de ministérios no partido presidencial, por gabinete-ano (1989-2016)	93
Gráfico 23 –	Dominância legislativa do presidente, por gabinete-ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	95
Gráfico 24 –	Estimativas do efeito marginal médio do localismo, da polarização e do viés do presidente, sobre a dominância do presidente, com e sem uso de poder de agenda	100
Gráfico 25 –	Estimativas do efeito marginal médio do localismo, da polarização e do viés do presidente, sobre a probabilidade de a proposição aprovada ser presidencial, por tipo de matéria	103
Gráfico 26 –	TAP média dos partidos da base governista e da oposição, por presidência-biênio (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	116
Gráfico 27 –	TAP média e máxima dos partidos da base governista e do líder do governo, por presidência-biênio (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	116
Gráfico 28 –	TABP e TAE do líder do governo, por presidência-biênio (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	120
Gráfico 29 –	TABP e TAE do líder do governo, por tipo de maioria (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	120
Gráfico 30a –	Poder do líder do governo, por presidência-biênio (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	124
Gráfico 30b –	Poder do líder do governo, por períodos selecionados (Câmara dos Deputados, 1989-2015)	124
Gráfico 30c –	Poder do líder do governo, por tipo de maioria (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	124
Gráfico 30d –	Poder do líder do governo, por tipo de poder e maioria (Câmara dos Deputados, 1989-2016)	124

Gráfico 31a – Médias anuais de matérias do Executivo editadas por meio de MP e PL, por área (1989-2016)	134
Gráfico 31b – Médias anuais de matérias do Executivo editadas por meio de MP e PL, por natureza (1989-2016)	134
Gráfico 32 – Relação entre número de artigos da proposição e razão de MPs, em matérias regulatórias	146
Gráfico 33a – Relação entre viés do Executivo no plenário e razão de MPs, em matérias regulatórias	149
Gráfico 33b – Relação entre viés do Executivo na coalizão e razão de MPs, em matérias regulatórias	149
Gráfico 34 – Efeito estimado do viés do Executivo no plenário, como função da popularidade líquida do presidente	154
Gráfico 35 – Quantidade e proporção de MPs de abertura de crédito ao orçamento, por ano (1989-2014)	161
Gráfico 36 – Quantidade de MPs que abriram créditos extraordinários e valor dos créditos, por ano (1989-2014)	164
Gráfico 37 – Quantidade de MPs que abriram créditos ordinários e valor dos créditos, por ano (1989-2014)	164
Gráfico 38 – Tempo médio estimado de tramitação dos PLs orçamentários votados e porcentagem de não votados, por ano (Congresso Nacional, 1989-2014)	168
Gráfico 39 – Quantidade de sessões deliberativas e tamanho da agenda legislativa, por ano (Congresso Nacional, 1989-2014)	173
Gráfico 40 – Quantidade de dias com votação nominal no plenário e porcentagem em relação ao total de dias com votação nominal, por ano (Câmara dos Deputados, 1989-2014)	174
Gráfico 41a – Gasto adicional e volume dos créditos abertos por MP, por ano (1995-2014) ...	177
Gráfico 41b – Desproporcionalidade do gasto entre funções de governo e volume dos créditos abertos por MP, por ano (1995-2014)	177
Gráfico 41c – Taxa de execução das emendas dos deputados e volume dos créditos abertos por MP, por ano (1995-2014)	177
Gráfico 42 – Proporções da quantidade de MPs que abrem créditos ordinários e do valor dos créditos, por ano (1989-2014)	180

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Estatísticas descritivas de regressores da dominância presidencial	96
Tabela 2 –	Regressões Logit fracionais da dominância legislativa do presidente	98
Tabela 3 –	Regressões Logit fracionais do poder do líder do governo	126
Tabela 4 –	Regressões Logit fracionais da dominância presidencial, em matérias regulatórias e financeiras	128
Tabela 5 –	Proposições ordinárias de natureza regulatória editadas pelo Executivo, por instrumento legislativo e tipo de maioria governista	145
Tabela 6 –	Estatísticas descritivas de regressores do uso de MP em matéria regulatória	150
Tabela 7 –	Regressões Logit da probabilidade de uma proposição presidencial aprovada de natureza regulatória ser MP (em vez de PL), por tipo de maioria	152
Tabela 8 –	Quantidade e valor das MPs orçamentárias, por tipo de crédito aberto (1989-2014)	163
Tabela 9 –	Quantidade de MPs que abriram créditos ordinários e valor dos créditos, por orçamento e grupo de despesa (1989-2014)	163
Tabela 10 –	Estatísticas descritivas de regressores do uso de MP na gestão do orçamento	182
Tabela 11 –	Regressões do número anual de sessões conjuntas, da proporção anual de MPs de abertura de créditos ordinários e da proporção anual do valor desses créditos abertos por MP (1989-2014)	183

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 MUDANÇA LEGISLATIVA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	28
1.1 Processos legislativos	28
1.1.1 O rito ordinário	29
1.1.2 Ritos extraordinários: urgência e MP	31
1.2 Padrões empíricos	34
1.3 Explicações <i>ad hoc</i>	41
1.3.1 A Emenda 32	41
1.3.2 Os governos de centro-esquerda	45
1.4 Resumo	51
2 DOMINÂNCIA PRESIDENCIAL E DELEGAÇÃO LEGISLATIVA	53
2.1 Dominância presidencial	53
2.1.1 Explicações do desempenho legislativo do presidente	54
2.1.2 Explicações da dominância dos presidentes brasileiros	57
2.1.3 Poderes de agenda endógenos	59
2.2 Delegação e organização legislativa	62
2.2.1 Delegação ao presidente	64
2.2.2 Interpretações sobre a delegação legislativa no Brasil	71
2.3 Resumo	75
3 EXPLICANDO AS MUDANÇAS LEGISLATIVAS	77
3.1 Explicações centradas no Congresso	77
3.1.1 Localismo fiscal	79
3.1.2 Conflito ideológico-partidário	83
3.1.3 Incerteza sobre políticas	86
3.1.4 Apoio popular do presidente	88
3.2 Explicação centrada no presidente	91
3.3 Análise multivariada	94
3.4 Resumo	103
4 A NATUREZA INSTITUCIONAL DAS MUDANÇAS	106
4.1 Uma mudança institucional	106
4.2 Poder de agenda, disciplina e organização legislativa	108
4.3 Poder de agenda na Câmara dos Deputados	112
4.3.1 Padrões organizacionais	114
4.3.2 Mecanismos de controle do plenário	119
4.3.3 O poder do líder da maioria	121
4.4 O efeito mediador da organização legislativa	125
4.5 Resumo	129
5 CONTROLE LEGISLATIVO E A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS POR MEDIDA PROVISÓRIA	131
5.1 Controle legislativo e o uso da MP	132
5.2 Explicações existentes	136

5.3	Teoria	138
5.4	Análise multivariada	144
5.5	Resumo	156
6	ABDICAÇÃO LEGISLATIVA E A GESTÃO DO ORÇAMENTO POR MEDIDA PROVISÓRIA	158
6.1	Regras legislativas da gestão orçamentária	159
6.2	Padrões empíricos	160
6.3	Explicações existentes	165
6.4	Relação com a Emenda 32	167
6.4.1	<u>O custo do controle legislativo</u>	170
6.4.2	<u>Impactos sobre a execução do orçamento</u>	175
6.5	Análise multivariada	180
6.6	Resumo	184
7	CONCLUSÃO	187
	REFERÊNCIAS	199
	APÊNDICE A – Exemplos de proposições do Executivo, segundo área e natureza da Matéria	215
	APÊNDICE B – Partidos do gabinete, da base do governo e da oposição (1989-2016) ...	216
	APÊNDICE C – Gabinetes-ano (1989-2016)	218
	APÊNDICE D – Composição partidária dos ministérios civis (1989-2016)	219
	APÊNDICE E – Estimativas de localização ideológica dos presidentes e de partidos, por anos selecionados	220
	APÊNDICE F – Tamanho das amostras de votações nominais de proposições e emendas, e líder do governo na Câmara, por períodos selecionados	221
	APÊNDICE G – Taxas de atropelamento dos partidos pivotais da base do governo em votações nominais de proposições, por presidência-biênio	222

INTRODUÇÃO

Democracias presidenciais multipartidárias frequentemente se veem diante da difícil tarefa de conciliar dois elementos da sua estrutura constitucional: controle majoritário e influência de minorias. O presidente personaliza o primeiro, pelo mandato que recebe de uma maioria dos eleitores para implementar uma agenda de políticas públicas. O segundo é próprio do Legislativo, instituição na qual se representam diferentes interesses por meio de partidos com tamanho proporcional ao seu peso no eleitorado e que disputam influência sobre o formato das políticas. O bom desempenho do presidencialismo multipartidário depende, em grande medida, do sucesso em equilibrar controle majoritário do Executivo e influência de minorias no Legislativo. Priorizando-se o primeiro, aumenta-se a capacidade do sistema político de produzir decisões efetivas de maneira tempestiva, porém com o risco de excluir sistematicamente interesses legítimos de grupos relevantes. Inversamente, priorizando-se a influência de minorias contempla-se gama maior de interesses nas políticas públicas, mas com o risco de frustrar sistematicamente a vontade majoritária do eleitorado por mudanças.

O Brasil é um caso exemplar desse dilema. Seus dois regimes democráticos, a República de 1946 e a atual, inaugurada em 1988, combinam multipartidarismo fragmentado e um presidente com mandato popular majoritário. Apesar da separação institucional entre Executivo e Legislativo, e o frequente conflito entre a agenda do primeiro e os múltiplos interesses minoritários representados no segundo, eles costumam estar politicamente conectados, por meio de coalizões de governo majoritárias, com representação no gabinete ministerial dos partidos que compõem a base de apoio legislativo do presidente. Esse padrão de governança, denominado presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), sugere que presidentes e partidos parlamentares sistematicamente chegam a acordo em torno de uma agenda comum de políticas. Contudo, tais acordos tendem a ser instáveis, pois não se dispõe de um mecanismo exógeno que induza cooperação, como o instituto do voto de confiança, próprio das democracias parlamentares.

Em comparação à experiência da República de 1946, o regime atual tem sido mais efetivo e estável. Enquanto a primeira ficou famosa pelos frequentes impasses entre os presidentes e o Congresso, que por vezes levaram a paralisia decisória, os governos do pós-1988 se destacam pelo relativo sucesso com que conseguiram estabilizar e reformar a economia, e reduzir tanto a pobreza quanto a desigualdade, com alternância de poder e

preservação da ordem política.¹ Existe um aparente consenso na literatura acadêmica de que a principal causa dessa diferença é o arcabouço institucional, especialmente os poderes legislativos mais amplos que a atual Constituição confere ao presidente, entre os quais se destacam a prerrogativa de editar decretos provisórios com validade de lei e o forte controle sobre o orçamento. Essa conclusão parece irrefutável quando se compara a taxa de dominância legislativa dos presidentes nos dois regimes: de 1946 a 1963, a parcela das leis promulgadas que teve origem no Executivo foi de 29,5%, enquanto que, de 1989 a 2007, de 78,5%.²

Se, por um lado, os governos do pós-1988 são mais efetivos na produção de políticas públicas, por outro, a forma como esse resultado tem sido alcançado suscita preocupações acerca da autonomia e relevância do Congresso. No centro do debate político e institucional está o dispositivo da medida provisória (MP), o poder de decreto do presidente. Embora originalmente previsto para situações extraordinárias, de relevância e urgência, todos os presidentes o utilizaram de maneira intensa, para legislar sobre temas diversos, prática que muitos observadores consideram cerceadora das prerrogativas do Congresso. Segundo os críticos, a MP aumenta o custo dos parlamentares para rejeitar ou mesmo alterar as políticas propostas pelo governo, em razão de a sua força imediata de lei gerar fatos consumados, de reversão muitas vezes difícil. Mesmo quando esse custo não é significativo, existe a questão da relevância do Congresso no processo decisório, uma vez que o rito de tramitação da MP impõe prazo exíguo de deliberação e exclui as comissões parlamentares técnicas, não permitindo, portanto, o adequado exame da matéria. Essa questão se tornou ainda mais saliente durante a segunda metade dos anos 1990, quando o Congresso sistematicamente se absteve de votar um grande número de MPs, porém preservou sua validade de lei autorizando o Executivo a reeditá-las indefinidamente, inclusive com alterações substantivas.

Com esse contexto em mente, esta tese analisa o funcionamento do presidencialismo brasileiro no pós-1988, com foco nas relações entre Executivo e Legislativo na produção de leis. Mais especificamente, investigam-se as causas e mecanismos políticos do controle do presidente sobre a agenda legislativa. A investigação tem duas motivações. A primeira, de natureza empírica, surgiu da constatação de que a dominância presidencial variou substancialmente no período, sendo especialmente intrigante a redução estrutural pela qual

¹ Pelo menos até a crise política de 2016, que culminou no controverso impedimento da presidente Dilma Rousseff, em agosto desse ano.

² Ver Braga (2008, p. 151) e Carneiro (2009, p. 63), respectivamente para o primeiro e o segundo períodos.

passou nos últimos doze anos, com o Congresso assumindo protagonismo inédito na produção legislativa. Como argumento adiante, as teses correntes sobre o presidencialismo brasileiro não conseguem explicar essa mudança. A outra motivação é de natureza teórica e deriva de uma limitação do conhecimento acumulado sobre a experiência brasileira: negligencia-se a natureza endógena dos poderes legislativos do presidente, isto é, que sua amplitude possa variar em função das preferências parlamentares. A seguir, elaboro essas motivações.

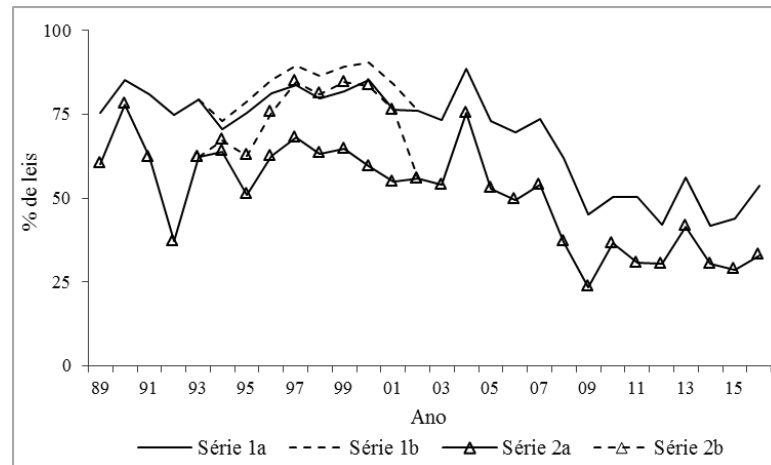
Dominância presidencial no pós-1988

Não obstante a parcela de leis de origem presidencial ser muito elevada no pós-1988, notam-se mudanças relevantes, especialmente a partir de meados dos anos 2000. Isso se constata no gráfico 1, que mostra a evolução anual da taxa de dominância legislativa do presidente, mensurada com base em três critérios. O primeiro consiste na porcentagem de leis de origem presidencial entre todas as leis ordinárias e complementares aprovadas em cada ano (série 1a). Para as MPs reeditadas continuamente (antes da Emenda Constitucional 32/2001), considereei como data de aprovação o 30º dia após a edição, pois esse era o prazo para a votação no Congresso. O segundo critério exclui as leis de natureza orçamentária (série 2a), e o terceiro adiciona às duas contagens anteriores as reedições de MPs com alteração substantiva no texto, que se concentraram nos anos de 1995 a 2001 (séries 1b e 2b). Embora o último critério não seja usual, ele se justifica pelo entendimento de que as modificações contidas nas reedições equivalem a alterações de leis vigentes, que normalmente seriam propostas por meio ou de nova MP ou de projeto de lei (PL).³

O gráfico 1 revela duas mudanças sistemáticas potencialmente relevantes, assim como algumas flutuações pronunciadas, porém esporádicas. A mais clara é a forte redução da dominância presidencial a partir de meados dos anos 2000. Comparando-se as duas legislaturas do período 1995-2002 com as duas do 2007-2014, a taxa de dominância anual média do presidente no total de leis promulgadas diminuiu de 80% (ou 85%, quando se consideram as reedições de MP) para 52,8%. Excluindo-se as leis orçamentárias, a redução foi de 60% (ou 75,5%) para 35,5%. A outra mudança se torna aparente somente quando se

³ Na segunda seção do primeiro capítulo forneço explicações detalhadas sobre os critérios de identificação e contagem das MPs.

Gráfico 1 – Dominância legislativa do presidente, por ano (1989-2016)



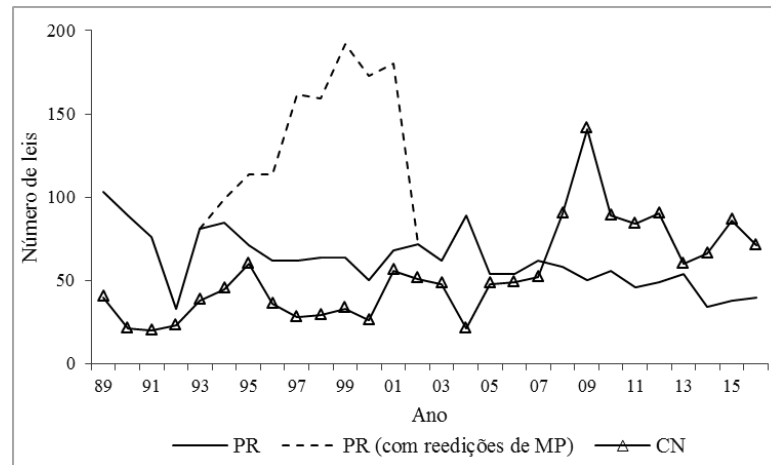
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON e Presidência da República.

Nota: 1a= todas as leis; 2a= exclui leis orçamentárias; 1b= 1a mais reedições de MP com texto alterado; 2b= 2a mais reedições de MP com texto alterado.

levam em conta as reedições de MPs com alteração substantiva no texto. Nesse caso, nota-se que a dominância presidencial foi mais elevada de 1996 a 2001, especialmente quando se considera apenas o subconjunto das leis não orçamentárias (série 2b). Naqueles seis anos, a taxa anual média da dominância presidencial nessas leis foi de 81%, superior à de qualquer outro período.

O gráfico 2 mostra a evolução das quantidades anuais de leis não orçamentárias da Presidência e do Congresso. Ele revela que as duas mudanças mais relevantes na dominância presidencial, o forte aumento no período 1996-2001 e a redução estrutural a partir de meados dos anos 2000, tiveram componentes distintos. A primeira consistiu exclusivamente de reedições de MPs com alteração, enquanto a segunda, principalmente de aumento da produção de leis de origem congressual. É importante notar que, de forma inédita no pós-1988, desde o ano 2008 a produção própria do Congresso passou a superar sistematicamente a originada da Presidência. Tanto a magnitude quanto a duração das mudanças são significativas. Mesmo ignorando suas implicações substantivas, principalmente em termos do conteúdo das leis, elas indicam variações potencialmente importantes no padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo. Por isso, motivam as seguintes questões de pesquisa: o que explica as mudanças longitudinais na taxa de dominância legislativa dos presidentes brasileiros, no pós-1988? Por que o uso de MPs foi mais intenso durante a segunda metade dos anos 1990? E a que se deve o maior protagonismo legislativo do Congresso, a partir de meados dos anos 2000?

Gráfico 2 – Produção legislativa não orçamentária, por origem e ano (1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON e Presidência da República.

Nota: CN= Congresso Nacional; PR= Presidência da República.

As causas da (pre)dominância legislativa do presidente são uma questão central da literatura sobre o presidencialismo brasileiro no pós-1988. Resumidamente, pode-se dizer que o debate gravita em torno de duas teses rivais. Uma atribui o fenômeno a fragilidades do sistema partidário-parlamentar – níveis elevados de fragmentação partidária, localismo e indisciplina – que dificultam ou desincentivam a produção legislativa de origem congressional (p. ex.: Ames, 2001; Mainwaring, 1997; Shugart e Carey, 1992, p. 183-193), enquanto a outra tese o associa à ação coordenada do presidente com os líderes dos principais partidos parlamentares, induzida por um arcabouço institucional que confere a ambos fortes poderes sobre o processo legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999). Uma terceira tese, que procura combinar elementos dessas duas, adiciona um fator explicativo conjuntural: a forma como o presidente gerencia sua coalizão de governo, mediante distribuição de verbas, cargos ou controle sobre áreas de políticas entre os membros da base governista (Amorim Neto, 2002; Pereira e Mueller, 2002 e 2003; Raile, Pereira e Power, 2011).

Independentemente da validade dos seus argumentos, nenhuma dessas teses oferece explicação satisfatória para as mudanças observadas na dominância legislativa. Nem o sistema partidário-parlamentar nem o arcabouço institucional sofreram alterações relevantes no período. Embora mudanças no padrão de governança possam explicar parcialmente as variações na produção legislativa do Executivo, não há razão para crer que as primeiras estejam associadas a alterações na produção de origem congressional. O forte crescimento das leis governamentais no período 1996-2001 é consistente com a percepção de que nesses anos

houve maior cooperação entre o presidente e os principais partidos parlamentares, em comparação com os governos anteriores (Amorim Neto e Tafner, 2002; Figueiredo, Limongi e Valente, 1999). Apesar da manutenção desse modelo de governança nos anos posteriores, estudos sugerem que foi maior o conflito interno das coalizões governistas do período 2003-2015, principalmente em razão da concentração de postos ministeriais no partido presidencial (Amorim Neto, 2007; Pereira, Bertholini e Raile, 2016). Isso pode ter afetado negativamente a produção de leis presidenciais, mas nada indica que tenha contribuído para o novo protagonismo legislativo do Congresso.

Poderes endógenos: o elo perdido

Em democracias baseadas na separação entre os Poderes, taxas elevadas de dominância legislativa do Executivo são um fenômeno intrigante. Afinal, haja vista que nesses sistemas o chefe de governo a princípio não é agente de uma maioria parlamentar, o que explica seu predomínio na produção de leis, função típica do Legislativo? As respostas se dividem segundo três hipóteses alternativas a respeito da natureza da relação de dominância, quais sejam se consiste em usurpação, abdicação ou delegação. Essas relações correspondem às seguintes situações, respectivamente: o presidente toma decisões finais contra a vontade dos parlamentares; o presidente toma decisões finais mediante cessão de poderes pelos parlamentares; o presidente toma decisões mediante cessão de poderes pelos parlamentares, preservando-se o controle destes sobre as decisões finais.

A perspectiva da delegação é a que tem recebido melhor acolhida entre estudiosos do presidencialismo latino-americano (p. ex.: Carey e Shugart, 1998; Cox e Morgenstern, 2002). Uma explicação teoricamente válida da predominância legislativa do presidente com base na ideia de delegação precisa levar em conta três aspectos: endogeneidade da distribuição dos poderes legislativos; centralidade dos parlamentares (e, conseqüentemente, das suas motivações) na definição da distribuição; e, por fim, um mecanismo efetivo de controle parlamentar sobre decisões finais. Os dois primeiros são imprescindíveis porque correspondem, respectivamente, ao objeto da delegação e ao delegante; e o terceiro aspecto é necessário para distinguir delegação de abdicação.

Os estudos empíricos sobre o caso brasileiro destacaram inicialmente elementos de usurpação (Diniz, 1996; Monteiro, 1995; Power, 1998) e abdicação (Ames, 2001; Pessanha, 1998). Contribuições posteriores, contudo, concluíram que a hipótese da delegação é mais consistente com vários padrões legislativos (p. ex.: Amorim Neto e Tafner, 2002; Figueiredo e Limongi, 2003; Reich, 2002). Uma questão central em todos esses estudos é a lógica do uso (intenso) de MPs, o instrumento legislativo mais poderoso do presidente e talvez o de maior impacto sobre a dominância. Contudo, as análises estatísticas mais completas sobre o fenômeno não encontraram evidência conclusiva de que seja regido pela lógica da delegação (Pereira, Power e Rennó, 2005, 2008).

A despeito dos seus méritos empíricos, os estudos sobre a edição de MPs e, em geral, sobre a dominância do presidente tratam a distribuição de poderes legislativos como exógena, com o uso desses poderes variando em função de fatores circunstanciais, associados a estratégias do presidente para a obtenção de apoio legislativo. Não fornecem, portanto, elementos teóricos que permitam especificar em que condições maiorias parlamentares delegam mais ou menos poderes ao presidente, nem como controlam a delegação. Ou seja, o foco analítico costuma se concentrar no presidente e suas decisões, ao invés de nos parlamentares e suas escolhas coletivas.

A relevância dessa limitação teórica para a compreensão das causas da dominância presidencial no pós-1988 fica aparente quando se consideram as mudanças de entendimento do Congresso a respeito do uso do dispositivo da MP. Logo em seguida à promulgação da Constituição de 1988, os congressistas adotaram interpretações bastante flexíveis a respeito da cláusula que restringia a edição desse instrumento a situações de relevância e urgência, e da que determinava a perda de validade de medidas não votadas no prazo constitucional. Contudo, na legislatura iniciada em 1991, os deputados mostraram-se dispostos a restringir o uso do dispositivo, inclusive aprovando um projeto de lei complementar para tanto (Figueiredo e Limongi, 1999, cap. 5). O Congresso voltou a afrouxar o controle em 1994, acatando a reedição de medidas não votadas, inclusive por mais de uma vez e com alterações substantivas no texto original. Porém, somente a partir de 1995 essa prática se tornou predominante, perdurando até setembro de 2001, quando os congressistas aprovaram a Emenda Constitucional 32 (Emenda 32), vedando explicitamente a reedição e, assim, reafirmando o sentido original da Constituição. Por fim, em 2009, o então presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer (PMDB-SP), adotou o entendimento de que uma das determinações da Emenda 32, o trancamento automático da pauta por medidas não

votadas no prazo de 45 dias, se restringe à deliberação de PLs cuja matéria possa ser objeto de MP, decisão com impactos potencialmente relevantes sobre o controle da agenda legislativa (Rennó, 2010).

É razoável interpretar essas mudanças como escolhas parlamentares visando ampliar ou restringir o poder legislativo do presidente, a despeito de somente em uma ocasião elas terem se manifestado por meio de alteração constitucional. Em três momentos, os congressistas ampliaram aquele poder mediante novas interpretações das regras, que flexibilizaram a cláusula de relevância e urgência, a perda de validade de medidas não votadas e, por fim, o trancamento da pauta. Em pelo menos uma ocasião, restringiram o poder do presidente simplesmente sinalizando disposição e capacidade de mudar as regras. À luz dessas considerações, justifica-se incorporar a extensão dos poderes legislativos do presidente à análise como uma variável endógena, resultante de escolhas parlamentares.

Objetivos, abordagem e organização

O objetivo geral desta tese é identificar as causas da variação do controle do presidente sobre a agenda legislativa, no pós-1988. Para tanto, primeiro investigo os condicionantes da dominância presidencial na Câmara dos Deputados, no período de 1989 a 2016. Em seguida, e para o mesmo período, analiso a lógica do uso de MPs, o principal instrumento por meio do qual o presidente interfere na agenda.

É importante frisar que este é um estudo sobre atividade parlamentar e legislativa, não fazendo parte dos seus objetivos a análise da influência do presidente ou do Congresso sobre o conteúdo da produção legislativa. A distinção é importante porque não é válido fazer inferências sobre influência a partir da observação de atividades (Martin, 2000, cap. 1). Ambas as dimensões são relevantes e complementares para se entender por que e como se produzem certas políticas (e não outras). Contudo, o foco na atividade tem pelo menos duas vantagens: a mensuração é menos problemática, por ser um fenômeno diretamente observável, e é uma estratégia mais promissora para compreender os processos e mecanismos pelos quais atores influenciam a produção de políticas. Da mesma literatura teórica que demonstra que atores podem influenciar o conteúdo das políticas fazendo uso estratégico das

regras do processo decisório, podem-se extrair implicações a respeito de como as regras afetam atividades parlamentares e legislativas.

A abordagem analítica que adoto pertence à tradição do institucionalismo da escolha racional. Parto das premissas de que os atores têm objetivos e se comportam de maneira consistente e eficiente, com o propósito de realizá-los; são estratégicos, no sentido de que, ao escolherem seus cursos de ação, levam em conta as possíveis reações de outros atores relevantes; e interagem sob uma estrutura de regras e normas, formais ou informais, que definem oportunidades e constrangimentos que, por sua vez, condicionam seus comportamentos. De maneira mais ou menos consciente, essa abordagem tem predominado nos estudos sobre o Congresso brasileiro e sua relação com o presidente.

Além disso, procuro incorporar a preocupação com a natureza endógena das instituições, buscando assim contemplar a chamada objeção de Riker, segundo a qual são incompletas explicações institucionais de comportamentos e resultados legislativos que consideram as regras e procedimentos decisórios como fixos ou exógenos, haja vista que os últimos também resultam de escolhas dos parlamentares (Riker, 1980; Shepsle, 2006). Para incorporar essa dimensão à análise, adoto a perspectiva que entende instituições como comportamento de equilíbrio, cujo foco se direciona a padrões comportamentais, ao invés de regras formais (Calvert, 1995). Por essa ótica, a dimensão formal das regras não necessariamente reflete com precisão a estrutura de oportunidades sob a qual os atores interagem.

Preocupação com a natureza endógena das regras não faz parte das análises institucionais sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro. Costuma-se justificar essa omissão pelo fato de os estudos mobilizarem aspectos da estrutura institucional que são, em grande parte, de ordem constitucional – logo, muito difíceis de alterar. Contudo, pode-se questionar a validade dessa justificativa de conveniência com base na constatação empírica de que tanto a interpretação das regras da MP como a atitude dos congressistas em relação ao seu uso sofreram alterações importantes ao longo do pós-1988, ora ampliando ora restringindo a liberdade com que o presidente pode se valer desse instrumento.

Essas mudanças de interpretação e aplicação das regras não são objeto de análise da tese. Como ficará claro na revisão teórica (capítulo 2, seção 2.2), trato as instituições legislativas – isto é, a forma de organização do processo decisório – como variável que conecta causalmente preferências parlamentares e resultados legislativos. Ou seja, tal como as principais análises sobre o caso brasileiro, parto da premissa de que instituições afetam

resultados, porém levando em conta que elas dependem das preferências parlamentares. Por outro lado, e coerentemente com a perspectiva de instituições como comportamento de equilíbrio, a evidência que ofereço em apoio àquele nexos de causalidade é de natureza comportamental.

Para ser consistente com o entendimento de que instituições legislativas são endógenas, foco a análise nos parlamentares e suas escolhas. Assim, a tese se distingue de análises da produção legislativa centradas no presidente e suas decisões, por exemplo, sobre como montar e gerenciar a coalizão de governo, quais instrumentos legislativos utilizar etc. O foco nos parlamentares deriva da própria estratégia de abordagem analítica, que entende os resultados legislativos como função da estrutura institucional que, por sua vez, depende exclusivamente de escolhas parlamentares. A tese pertence, portanto, à tradição de estudos que procuram explicar a influência legislativa do Executivo com base nos interesses e escolhas dos parlamentares, especialmente as relativas às instituições que estruturam o processo decisório (p. ex.: Cox, 1987; Huber, 1996).

No que diz respeito à abordagem metodológica, faço uso extenso de métodos quantitativos, principalmente de regressões estatísticas multivariadas, para testar hipóteses descritivas e causais. Essa abordagem é consistente com a natureza do fenômeno de interesse (mudanças longitudinais), as questões de pesquisa (o que causou as mudanças?) e o tipo de dado (observacional). As análises se baseiam em grande quantidade de informações primárias e secundárias, sobre a origem, conteúdo e tramitação de proposições legislativas, votações nominais e preferências parlamentares, desde o ano 1989 até o 2016. Os capítulos empíricos fornecem descrições detalhadas dos dados, métodos e variáveis.

É importante ter clareza de como análise de regressão pode ajudar na avaliação de hipóteses causais. Ela produz evidência estatística da relação entre variáveis, que pode servir de elemento a favor ou contra a validade empírica de uma hipótese causal, mas não para avaliar diretamente causalidade. Isso decorre principalmente de duas limitações inerentes a estudos observacionais: impossibilidade de controlar por todas as variáveis de confusão e risco de efeito reverso da variável dependente. Ambas implicam estimativas de efeito infladas e, no pior cenário, falso-positivos. Existem métodos sofisticados para lidar com essas limitações, mas que geralmente requerem amostras grandes. Infelizmente, as principais análises da tese baseiam-se em amostras muito pequenas, o que é inevitável em razão das características do fenômeno e do período relativamente curto. Por isso, ao invés de estratégias intensivas em dados, recorro a estratégias intensivas em teoria. Para reduzir o risco de viés de

omissão de variável relevante, sigo as recomendações de Rosenbaum (1984), de descartar explicações alternativas e analisar implicações adicionais do efeito observado, relativas ao seu mecanismo de operação. Para minimizar o risco de causalidade reversa, procuro estabelecer micro fundamentos sólidos para as hipóteses, deixando clara a direção do efeito esperado. Portanto, acredito que a evidência correlacional fornecida na tese seja suficientemente confiável para autorizar inferências válidas a respeito das hipóteses causais analisadas.⁴

De qualquer maneira, ao se avaliar a evidência produzida neste estudo é importante ter em mente que o objetivo principal das suas análises empíricas não é estimar “efeitos de causas”, mas identificar “causas de efeitos”. Isso significa que a principal motivação da tese não é produzir medidas precisas dos impactos de variáveis, mas explicar anomalias, isto é, padrões empíricos que escapam aos modelos existentes. Nesse sentido, e tal como propõem Gelman e Imbens (2013), o critério mais adequado para avaliar a evidência empírica desta tese é o quanto ela contribui para a compreensão do fenômeno de interesse, em relação às explicações existentes.

O restante desta tese consiste em seis capítulos e uma conclusão. No capítulo 1, descrevo as principais regras do processo decisório no âmbito da Câmara dos Deputados; analiso aspectos quantitativos da sua produção legislativa, identificando as principais mudanças longitudinais, quais sejam o crescimento da dominância presidencial, na segunda metade dos anos 1990, e sua posterior queda, a partir de meados dos anos 2000; e, por fim, demonstro a insuficiência de algumas explicações *ad hoc* dessas mudanças.

No capítulo 2, reviso dois conjuntos de literaturas teóricas, um sobre produção legislativa em sistemas presidenciais e o outro, sobre delegação e organização legislativa, à luz dos quais discuto a literatura empírica sobre o caso brasileiro. Utilizo a questão da distribuição dos poderes de agenda – entendida mais amplamente como organização legislativa – para estabelecer uma conexão analítica entre dominância presidencial e delegação. Após argumentar que o controle sobre a agenda é o principal mecanismo da dominância, formulo a pergunta teórica central da tese: o que leva uma maioria parlamentar a delegar mais ou menos poderes de agenda ao presidente? Por fim, aponto as dificuldades da literatura sobre o caso brasileiro para explicar as mudanças legislativas do pós-1988, atribuindo aquelas a um problema teórico fundamental: desconsiderar que a distribuição dos poderes de agenda é endógena.

⁴ Naturalmente, há outras ameaças à validade dos resultados, que não são próprias da análise de regressão, como erros de mensuração, viés de seleção etc. Quando necessário, avalio esses aspectos e aponto eventuais limitações dos resultados.

Os dois capítulos seguintes avaliam empiricamente os condicionantes políticos da dominância presidencial, assim como o suposto efeito mediador da distribuição dos poderes de agenda. Com base na revisão de literatura, no capítulo 3 ofereço um conjunto de hipóteses causais das mudanças legislativas apontadas no capítulo 1, que levam em conta a natureza e a distribuição das preferências políticas dos parlamentares, além de outros fatores potencialmente relevantes. Para avaliar empiricamente as hipóteses, estimo modelos estatísticos da dominância presidencial, com base em uma série temporal de 31 gabinetes-ano, relativos ao período 1989-2016. Os resultados são consistentes com a hipótese geral de que a taxa de dominância do presidente é condicionada pelas preferências parlamentares. Análises complementares sugerem que as relações encontradas operam segundo mecanismos causais próprios de lógicas de delegação, baseados em dois tipos de incentivos: concentração de poderes de agenda no Executivo e participação parlamentar na produção de leis.

No capítulo 4, proponho que as mudanças legislativas tiveram natureza institucional, no sentido de refletirem alterações na distribuição de poderes de agenda, que se tornou mais concentrada na segunda metade dos anos 1990, e mais dispersa nos anos 2000. Para avaliar empiricamente as hipóteses de mudança institucional e do efeito mediador da distribuição de poderes, analiso as votações nominais no plenário, desde 1989 até 2016. A análise revela padrões comportamentais consistentes com uma mudança organizacional e padrões de concentração de poderes no líder da maioria coerentes com a evolução da dominância presidencial. Ademais, produzo evidência econométrica de que a concentração de poderes no líder mediou a relação entre preferências parlamentares e dominância legislativa, o que é consistente com a premissa de que a delegação de poderes de agenda foi um mecanismo causal importante.

Nos dois capítulos seguintes, mudo o foco da análise, da dominância para o uso do principal instrumento de controle presidencial da agenda: a MP. Em cada capítulo, forneço evidência da operação de um dos dois mecanismos causais que conectam preferências parlamentares a dominância presidencial, respectivamente a delegação de poderes e a participação legislativa. No capítulo 5, analiso o uso relativo de MPs na produção de leis regulatórias, para avaliar se os parlamentares controlam a delegação por meio do exame das proposições do governo, nas comissões permanentes. Com base em um modelo teórico que identifica os incentivos da maioria para acionar a comissão com o objetivo de obter mais informação sobre a proposta do Executivo, forneço evidência de que iniciativas de ministros

cujas preferências são mais enviesadas em relação às preferências dos legisladores pivotaís têm menor probabilidade de serem submetidas por meio de MP.

No capítulo 6, investigo as causas do uso da MP na gestão do orçamento, que passou a ocorrer com frequência a partir do início dos anos 2000. Essa mudança legislativa reduziu a capacidade dos congressistas de controlar a política orçamentária e, por isso, está na contramão das mudanças anteriormente descritas. Utilizando uma estratégia de explicação indutiva, chego à hipótese de que o fenômeno refletiu uma abdicação do controle, motivada pelo aumento do custo de oportunidade de participar das sessões conjuntas do Congresso (a arena de deliberação dos projetos de lei orçamentários), gerado inadvertidamente pela Emenda Constitucional 32. Em apoio a essa explicação ofereço evidência econométrica de que o uso de MPs na gestão do orçamento aumentou após a Emenda e que esse efeito foi mediado pelo nível de atividade legislativa do Congresso.

Por fim, na conclusão, resumo os principais achados da tese, discuto suas potenciais contribuições para o debate acadêmico e o político, e aponto possíveis desdobramentos para pesquisas futuras.

1 MUDANÇA LEGISLATIVA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Nos primeiros quinze anos da estrutura institucional inaugurada em 1988, a produção legislativa federal caracterizou-se por forte dominância do Executivo, atuação reativa do Congresso e priorização do plenário nas deliberações, em detrimento das comissões parlamentares permanentes (Figueiredo e Limongi, 1999 e 2007; Morgenstern, 2002; Pereira e Mueller, 2004). Nos anos seguintes, no entanto, constatam-se movimentos na direção oposta, com a produção legislativa de origem parlamentar superando a presidencial e quantidade crescente de proposições sendo convertida em lei diretamente pelas comissões, sem manifestação do plenário (Almeida, 2015; Barbosa, 2014; Carneiro, 2009; Gomes, 2013). Essas mudanças colocam em xeque a atualidade daquela caracterização, que o Executivo controla a agenda legislativa e as deliberações se concentram no plenário.

Com o objetivo de avaliar de maneira sistemática a direção e magnitude das mudanças recentes, neste capítulo analiso a evolução da produção legislativa da Câmara dos Deputados no pós-1988, especificamente das proposições de lei não orçamentárias, de natureza ordinária ou complementar, que os deputados federais aprovaram, desde 1989 até 2016. Para tanto, forneço uma breve descrição das principais regras do processo legislativo da Câmara, analiso quantitativamente a sua produção ao longo dos anos e, por fim, avalio potenciais explicações *ad hoc* das variações observadas.

1.1 Processos legislativos

Exceto em assuntos orçamentários ou relativos à gestão administrativa de cada Poder, o presidente e os congressistas têm iniciativa concorrente em praticamente todas as áreas relevantes de política pública, inclusive assuntos tributários.⁵ A princípio, as proposições de lei do Executivo estão sujeitas ao mesmo processo legislativo das demais: exame e

⁵ Embora inicialmente muitos considerassem matérias tributárias como de iniciativa exclusiva do presidente, o Supremo Tribunal Federal (STF) descartou essa interpretação, nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 352/SC e 724-6/RS, respectivamente em 29/8/1990 e 7/5/1992.

deliberação conclusiva nas comissões, sujeito a revisão pelo plenário.⁶ É importante destacar que, com exceções pontuais, as decisões do sistema de comissões dispensam manifestação do plenário, embora não a impeçam. Por outro lado, existem dispositivos regimentais e constitucionais que permitem transferir a deliberação diretamente para o plenário, em substituição às comissões. A seguir, descrevo brevemente os ritos de deliberação com base no sistema de comissões e nesses dispositivos, após o que discuto suas implicações para a dominância legislativa do Executivo.

1.1.1 O rito ordinário

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1989 (RICD/89) (Câmara dos Deputados, 2016) estabelece que todo PL deve ser inicialmente encaminhado ao sistema de comissões permanentes, para exame tanto da sua adequação formal como do seu mérito, pelas comissões com jurisdição sobre a matéria, de maneira sequencial. Para projetos de código⁷ ou cuja matéria seja pertinente a mais de três comissões deve-se constituir comissão especial *ad hoc*, em substituição às permanentes, mas formada por pelo menos metade dos seus titulares. Em qualquer caso, cada comissão conclui seus trabalhos mediante a aprovação de um parecer, pela rejeição ou aprovação do projeto, na forma original ou com alterações.

As comissões oferecem amplas oportunidades de exame e debate. Além de terem à sua disposição a Consultoria Legislativa da Câmara, órgão permanente incumbido de fornecer assessoramento técnico, elas podem realizar audiências públicas, ocasião em que especialistas da sociedade civil, técnicos da burocracia ou membros do alto escalão do governo podem ser chamados para compartilhar seus conhecimentos. Em geral, as discussões são abertas a participação e qualquer deputado pode usar da palavra.

Embora existam prazos para a conclusão dos trabalhos, não há mecanismo de encaminhamento automático de proposições, quando eles se esgotam. Nesse caso, o presidente da Câmara tem a prerrogativa exclusiva de determinar a continuidade da

⁶ As proposições de origem externa à Câmara, como as do Executivo, têm prioridade em relação às dos deputados, no sentido de se dispensarem algumas exigências regimentais, com o objetivo de encurtar a tramitação. Contudo, esse aspecto aparentemente não é relevante a ponto de influenciar a produção legislativa.

⁷ Projetos cuja principal característica é reunir de maneira sistemática conjunto extenso de disposições de ordem jurídica, como os Códigos Penal, Civil e de Processo.

tramitação, retirando o projeto da comissão (cfe. art. 52, § 6º, do RICD/89). Todavia, até onde consegui apurar, nunca se utilizou esse procedimento com frequência significativa. Assim, pelo menos a princípio, as comissões permanentes podem “engavetar” projetos por tempo indeterminado ou até que eles sejam automaticamente arquivados, ao fim da legislatura.

O ritmo e a extensão com que cada comissão examina uma proposição dependem, em boa medida, do seu presidente e do titular a quem incumbe de relatar a matéria. O primeiro organiza os trabalhos e a pauta da comissão, enquanto o segundo é responsável direto pelo exame da matéria e pela elaboração do parecer. Não obstante uma maioria dos titulares da comissão ter a prerrogativa de aprovar parecer em substituição ao do relator, este tem a vantagem de poder manipular a coleta e o compartilhamento de informação sobre a matéria, o que pode impactar a decisão final da comissão (Santos e Almeida, 2011, cap. 4). Como se distribuem as presidências das comissões aos partidos proporcionalmente às suas bancadas, e a prerrogativa de designar relatores é exclusiva do presidente, essas arenas conferem aos partidos minoritários oportunidades efetivas de influenciar os trabalhos legislativos, pelo menos nas que presidem.

Desde que não apresentem divergência de mérito, os pareceres das comissões geralmente dispensam manifestação do plenário, podendo se converter em decisão da Casa, sem qualquer procedimento adicional. Esse poder das comissões, de concluir ou terminar a deliberação, tem como únicas restrições materiais projetos de código, de lei complementar ou sobre assunto cuja delegação ao Executivo seja vedada constitucionalmente (todos com ocorrência muito pequena no conjunto da produção da Câmara). Contudo, uma maioria do plenário pode aprovar recurso contra a deliberação conclusiva das comissões, situação na qual a proposição fica sujeita a votação naquela arena. Nesse caso, e tal como no de qualquer outra iniciativa que precise ser apreciada no plenário, a decisão sobre a inclusão na pauta de votação cabe exclusivamente ao presidente da Casa.⁸

⁸ Segundo a interpretação de Figueiredo e Limongi (1999, p. 46-47), o presidente da Câmara define a pauta em conjunto com os líderes partidários, no Colégio de Líderes. Formalmente, contudo, o art. 17, I, s, do RICD/89 atribui ao Colégio de Líderes papel apenas opinativo na definição da pauta.

1.1.2 Ritos extraordinários: urgência e MP

São dois os dispositivos que permitem contornar o sistema de comissões permanentes e transferir a deliberação diretamente para o plenário: a urgência e a medida provisória (MP). A urgência é um regime de tramitação abreviado, do qual podem se valer tanto o presidente da República como o plenário da Câmara. O art. 64, § 1º, Constituição Federal de 1988 (CF/88) (Brasil, 1988) confere ao primeiro o poder unilateral de atribuir urgência a PLs da sua iniciativa, a qualquer momento, estabelecendo, assim, prazo de 45 dias para que se conclua a votação na Casa em que estiver tramitando. Nesse caso, a tramitação da matéria nas comissões permanentes ocorre de forma simultânea, em vez de sequencial. Não concluída a deliberação naquele prazo, o projeto passa a trancar a pauta do plenário, situação na qual somente iniciativa com prazo constitucional pode ser votada antes da proposição com urgência.

O RICD/89 permite que o plenário, por maioria simples, aprove regime de urgência para qualquer PL, a qualquer momento da sua tramitação, mediante requerimento de pelo menos um terço dos deputados ou de líderes que representem esse número (cfe. arts. 154 e 155). Essa urgência regimental implica inclusão do projeto no topo da pauta do plenário, para discussão e votação na sessão seguinte. No caso de já haver duas matérias em regime de urgência regimental, tanto a apresentação como a aprovação de novo requerimento requer o apoio de pelo menos uma maioria absoluta dos deputados. Aprovando-se a urgência com essa maioria, o projeto pode ser votado imediatamente, na mesma sessão.

A adoção de urgência antes de concluídos os trabalhos das comissões é potencialmente prejudicial ao exame e debate da matéria, podendo inclusive inviabilizá-los quando adotada prematuramente. Além disso, ela impõe restrições formais a alterações e debate no plenário, pois emendas somente podem ser apresentadas por comissão ou quando subscritas por um quinto dos deputados, e a discussão fica restrita a parlamentares previamente inscritos, com menos tempo para as intervenções, podendo inclusive ser encerrada após as falas de seis oradores, mediante requerimento de maioria absoluta do plenário (cfe. arts. 120 e 157, do RICD/89).

Por sua vez, o dispositivo constitucional da MP é um instrumento de proposição de lei ordinária exclusivo do presidente da República, que tem força imediata de lei, mas precisa ser aprovado pelas duas Casas legislativas, em até 120 dias, caso contrário perde a validade desde

a edição. São poucas as restrições materiais ao seu uso, mas a Constituição o limita a situações de relevância e urgência (cfe. art. 62, da CF/88).

Seu processo legislativo não inclui o sistema de comissões permanentes. Ao contrário, para toda medida editada deve-se constituir uma comissão *ad hoc* de deputados e senadores, para exame de admissibilidade (especialmente os preceitos constitucionais de relevância e urgência) e mérito, tanto da medida como de eventuais emendas a ela apresentadas. A comissão tem prazo de catorze dias para produzir um parecer, após o qual, e desde que o tenha produzido,⁹ a MP segue para votação no plenário da Câmara. Tal como no caso da urgência constitucional, não sendo concluída a deliberação até o 45º dia, a medida passa a trancar a pauta, até que se conclua sua votação. No plenário, é vedada a apresentação de emendas, podendo-se apenas oferecer destaques para votar em separado dispositivo da medida ou emenda apresentada na comissão. Se rejeitada ou não aprovada no prazo, a MP torna-se inválida, perdendo sua eficácia desde a edição, cabendo aos legisladores regular os eventuais efeitos jurídicos gerados durante sua vigência.

O dispositivo passou por importantes transformações ao longo dos anos. Originalmente, a deliberação de MPs ocorria em sessões conjuntas do Congresso, com prazo de votação de trinta dias após a edição. Por meio da Resolução Nº 1, de maio de 1989, o Congresso adotou a interpretação de que medidas não votadas no prazo poderiam manter sua eficácia de lei, desde que imediatamente reeditadas pelo Executivo. Na prática, a reedição passou a ser usada com frequência significativa somente a partir de meados de 1994, tornando-se rotineira nos anos seguintes, a ponto de 88% das medidas originais editadas entre 1995 e meados de 2001 terem sido reeditadas pelo menos uma vez, muitas inclusive com alteração substantiva no texto. É digno de nota que as MPs reeditadas levaram quase dois anos, em média, para serem votadas pelo Congresso.

Principalmente em razão do número excessivo de reedições, em setembro de 2001 o Congresso instituiu a Emenda 32, vedando a reedição de MPs, dilatando o prazo total de tramitação para 120 dias e estabelecendo o trancamento da pauta após o 45º dia sem deliberação. Outras mudanças instituídas pela Emenda foram a proibição expressa do uso de MP em algumas matérias – especialmente lei complementar, cidadania, direitos políticos e relativas aos Códigos Penal ou Civil – e a substituição da deliberação em sessões conjuntas do Congresso pela tramitação bicameral, com início na Câmara. Em março de 2009, a

⁹ Condição válida desde março de 2012, quando o STF, ao julgar a ADI 4.029, declarou inconstitucional a votação de MP sem o parecer da comissão mista.

presidência desta Casa reinterpreto a regra de trancamento, estabelecendo que apenas projetos de lei ordinária ficassem impedidos de ser votados (Rennó, 2010).

A permissão para que o Executivo reeditasse continuamente medidas não votadas, e sua posterior revogação por meio da Emenda 32, foram as mudanças mais importantes pelas quais passou o dispositivo da MP, em termos das implicações para a produção legislativa. A possibilidade de reeditar ampliou o poder do presidente, pois tornou desnecessário mobilizar uma maioria parlamentar para aprovar as medidas e facilitou a realização de mudanças na lei, bastando para isso alterar o texto no momento da reedição. A regra de trancamento também tem sido apontada como consequente para a edição de MPs, mas não há acordo sobre se beneficia o presidente ou os líderes dos partidos parlamentares (Inácio, 2007, p. 222-223; Pereira, Power e Rennó, 2008, p. 25-26).

Em suma, considerando-se as regras formais, o processo legislativo ordinário da Câmara confere papel central ao sistema de comissões permanentes: elas decidem conclusivamente, embora a decisão se sujeite a revisão mediante manifestação de maioria simples no plenário. Por outro lado, existem dispositivos extraordinários que permitem tanto ao presidente da República como a uma maioria dos deputados transferir prematuramente a deliberação e decisão final para o plenário, limitando e até mesmo inviabilizando o trabalho das comissões. Distinguir entre aquele processo ordinário, disperso entre as comissões, e o extraordinário, centralizado no plenário, é relevante em razão das suas implicações para o controle da agenda e, por extensão, para a aprovação das políticas governamentais.

Como as comissões permanentes são as arenas que oferecem maior oportunidade de influência aos partidos minoritários e aos deputados individualmente, é razoável supor que o governo prefira que a deliberação das suas proposições de lei ocorra diretamente no plenário, pois assim incorre em menores custos de negociação. Logo, por corolário, também é sensato supor que a oposição prefira o exato oposto, isto é, que a deliberação ocorra nas comissões permanentes. Menos clara, contudo, é a preferência dos membros da base governista: se, de um lado, a priorização do plenário pode beneficiá-los em termos de maior celeridade e menor custo de negociação, de outro pode privá-los do acesso a informações potencialmente relevantes sobre a política proposta, produzidas por meio de exame e debate nas comissões.

Encontra-se fartamente documentado na literatura que, pelo menos até o início dos anos 2000, priorizou-se o plenário no processo legislativo, principalmente na aprovação das iniciativas de origem governamental (p. ex.: Figueiredo e Limongi, 2003, 2007; Pereira e Mueller, 2004). Segundo os mesmos estudos, isso contribuiu tanto para que o Executivo

estabelecesse forte domínio sobre a produção de leis quanto para que as comissões permanentes fossem escanteadas do processo decisório. A título de ilustração, das leis não orçamentárias aprovadas pelo Congresso desde 1989 até 2000, 72% tiveram origem no Executivo, sendo que metade desse subconjunto tramitou na forma de MP (Figueiredo e Limongi, 2003, p. 66). Dos PLs convertidos em lei desde 1989 até 1998, 44% foram aprovados em regime de urgência, sendo que 85% dos pedidos partiram dos próprios congressistas e 68% deles foram direcionados a projetos do Executivo (Pereira e Mueller, 2004, p. 15-16). Esses padrões de produção legislativa levaram Figueiredo e Limongi (2007, p. 158 e 168) a concluir corretamente que “o Executivo controla a agenda legislativa do país” e que “o *locus* decisório por excelência é o plenário e não as comissões”.

No entanto, estudos mais recentes mostram que, ao longo dos anos 2000, pela primeira vez e de maneira sistemática, a produção legislativa de origem parlamentar superou a originada no Executivo e as comissões passaram a participar ativamente do processo decisório, inclusive por meio do poder conclusivo (Almeida, 2015; Barbosa, 2014; Carneiro, 2009; Gomes, 2013). Esses movimentos depõem contra a atualidade da caracterização predominante da produção legislativa, de que o Executivo controla a agenda e as decisões se concentram no plenário. A seguir, avalio empiricamente a extensão das mudanças.

1.2 Padrões empíricos

Passo agora a analisar a evolução da produção legislativa da Câmara dos Deputados no pós-1988, em termos da dominância do Executivo e dos processos legislativos adotados. São objeto da análise todas as proposições de lei não orçamentárias, de natureza ordinária ou complementar, originadas na Presidência da República ou em uma das Casas do Congresso, aprovadas pelos deputados entre janeiro de 1989 e dezembro de 2016, em primeira passagem – isto é, antes da remessa ao Senado, no caso de iniciativa da Câmara ou da Presidência.

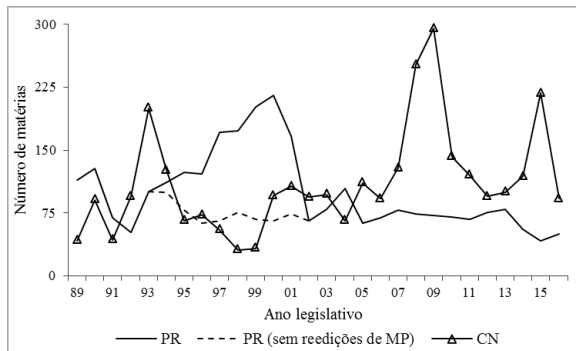
O foco exclusivo na produção legislativa de uma Casa, em vez da produção conjunta do Congresso, justifica-se por eliminar potenciais problemas de conexão entre resultados e suas causas (hipotéticas). Mesmo que os resultados das duas Casas sejam os mesmos (no caso, ambas aprovem a política), um suposto fator causal pode variar de uma decisão para a outra. Da mesma forma, as decisões podem ser diferentes sem que o suposto fator causal

varie. O foco exclusivo na produção da Câmara (em vez do Senado) justifica-se por ser estrategicamente mais relevante, no sentido de ser a porta de entrada das proposições de lei não orçamentárias do Executivo, e por existirem mais dados e conhecimento acumulado sobre seus processos e membros. A exclusão de proposições de outra origem – no caso, do Judiciário e do Ministério Público –, justifica-se pelo objeto da análise, as relações entre Executivo e Legislativo, e pelo fato de, em geral, tais proposições tratarem de assuntos administrativos, do interesse exclusivo daqueles órgãos. A omissão de propostas de emenda à Constituição justifica-se pelas particularidades do seu regime de deliberação, que requer aprovação em dois turnos e maioria de pelo menos 3/5 dos deputados. Esses dois conjuntos de proposições representam parcela muito pequena da produção legislativa: considerando-se o total de leis ordinárias (não orçamentárias) e complementares promulgadas entre 1989 e 2016, as de iniciativa daqueles órgãos e as emendas constitucionais compreendem, respectivamente, 9,2% e 2,6%.

Identifiquei as proposições relevantes, suas características, tramitação etc. por meio dos sistemas de informação das duas Casas e do sítio eletrônico da Presidência (Câmara dos Deputados/SILEG [s.d.]; Presidência da República [s.d.]; e Senado Federal/SICON [s.d.]). A contagem de MPs seguiu critérios específicos. Como muitas das medidas editadas antes da Emenda 32 foram reeditadas continuamente por vários meses (sem serem votadas), considerei como data de aprovação (tácita) o prazo constitucional de deliberação vigente à época, de 30 dias após a edição. Tendo em vista que em várias reedições o governo alterou o texto da medida (Amorim Neto e Tafner, 2002, p. 10), considerei como proposições distintas as reedições com mudanças substantivas, isto é, que não se restringiram a aspectos formais do texto. Essa decisão justifica-se com base no entendimento que, ausente a possibilidade de reedição, a alteração somente poderia ter sido realizada mediante apresentação de nova proposição de lei, por meio de PL ou de MP. Outro aspecto singular da edição de MPs que levei em conta foi a inclusão de várias matérias diferentes, muitas vezes não relacionadas, no corpo da mesma medida, procedimento que adquiriu relevância a partir de 2009 (Cabral, 2014, p. 50). Nesses casos, considerei cada matéria constante no texto original – isto é, antes de eventuais emendas parlamentares – como uma proposição distinta. Para identificar as reedições com mudança substantiva e as diferentes matérias comparei visualmente os textos das medidas e recorri às exposições de motivos que as acompanharam.

Por esses critérios, o banco de dados resultante inclui o total de 5.879 matérias, sendo 1.830 na forma de MP e 4.049, de PL. Entre as primeiras, 694 são reedições com alteração

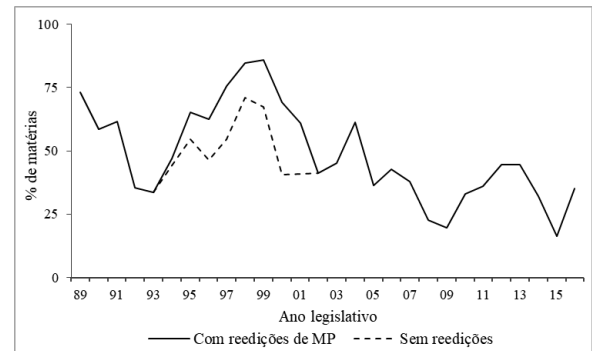
Gráfico 3 – Produção legislativa, por origem e ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON e Presidência da República.

Nota: PR= Presidência da República; CN= Congresso Nacional.

Gráfico 4 – Dominância legislativa do presidente, por ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON e Presidência da República.

substantiva no texto e 167 são de matérias editadas em conjunto com outras, na mesma medida (entre originais e reedições). Os PLs incluem 3.917 matérias de lei ordinária e 132 de lei complementar, incluindo 13 editadas em conjunto, no mesmo projeto. Para cada um dos PLs, identifiquei o regime de tramitação mediante o qual foi aprovado, se poder conclusivo das comissões, urgência regimental ou urgência constitucional. Não se encaixam nesses três tipos projetos aprovados no plenário seja por não se sujeitarem ao poder conclusivo seja pela aprovação de recurso contra esse regime de tramitação, casos que classifiquei como residuais (outro).

O gráfico 3 ilustra a evolução do tamanho da produção legislativa dos deputados, segundo a origem, se presidencial ou parlamentar, e ano legislativo¹⁰ em que aprovaram as matérias. A produção de origem presidencial foi mais elevada nos anos 1997 a 2001, quando atingiu a média anual de 185,6 matérias, devido à reedição de MPs com alteração substantiva do texto (115,6/ano). A partir de 2002 e até 2014, a taxa passou a oscilar em torno de média menor (73,6), inclusive que a do período 1989-1994 (96,0), vindo a cair novamente no primeiro biênio da legislatura iniciada em 2015, quando atingiu a média de 46 matérias/ano.

A série da produção de origem parlamentar apresenta movimentos razoavelmente simétricos em relação à presidencial: diminuiu no final da década de 1990 e cresceu nos anos 2000, com picos bruscos no biênio 2008-2009 e em 2015. A correlação linear entre as duas séries é negativa, mas apenas moderada ($r = -0,42$, significativo ao nível de 5%). Importante notar que, desde 2005, os deputados têm sistematicamente aprovado mais matérias de origem

¹⁰ O ano legislativo inicia-se em fevereiro e termina em janeiro do ano-calendário seguinte.

parlamentar que presidencial. Outro aspecto que merece destaque é o forte crescimento da produção de origem parlamentar em 1993, ao qual, todavia, não correspondeu aumento semelhante na quantidade de leis aprovadas pelo Congresso, nem nesse ano nem nos imediatamente seguintes (cfe. gráfico 2).

O gráfico 4 mostra a evolução da taxa de dominância legislativa do presidente na Câmara, calculada com base nas quantidades anuais do gráfico anterior, na forma $PR_t / (PR_t + CN_t)$, onde t é o ano legislativo. A série apresenta três movimentos pronunciados. O primeiro é a breve queda no biênio 1992-1993, quando chegou a 34,5%, em média, que provavelmente está associada à crise política que levou ao impedimento do então presidente Fernando Collor, no final de 1992, e à subsequente posse do seu vice, Itamar Franco. O segundo é o forte crescimento durante a maior parte das presidências Fernando Henrique (1995-2002), e que culminou nos maiores valores da série, no biênio 1998-1999, quando atingiu 85,4%, em média, considerando as reedições de MP. O terceiro e último movimento é a queda gradativa ao longo da década de 2000, especialmente durante as presidências Lula (2003-2010), atingindo em 2009 o segundo menor nível da série, 19,6%. Nos três anos seguintes há um breve crescimento, mas que logo se converte em queda de igual proporção. É importante notar que os padrões apontados são robustos à exclusão das reedições de MP (linha pontilhada), embora o crescimento na segunda metade dos anos 1990 fique menos pronunciado.

Conclui-se, portanto, que a produção legislativa da Câmara variou substancialmente no pós-1988, em termos da origem das matérias aprovadas. Duas mudanças saltam aos olhos pela sua magnitude e persistência. A primeira é o forte crescimento da dominância do presidente na segunda metade dos anos 1990, em decorrência do vigoroso aumento da produção legislativa de origem governamental e da concomitante diminuição da originada no Congresso. A outra é a queda gradativa da dominância presidencial ao longo dos anos 2000, devido ao crescimento contínuo da produção de origem parlamentar e aos menores níveis da governamental.

Os gráficos 5a e 5b ilustram as frequências dos diferentes regimes de tramitação por meio dos quais os deputados aprovaram as matérias de origem presidencial, se o da MP, da urgência constitucional ou regimental, poder conclusivo das comissões ou outro. De fato, e tal como amplamente reconhecido pela literatura, predomina o uso de regimes extraordinários. Como se observa no primeiro gráfico, das matérias presidenciais aprovadas pelos deputados, 65,4% tramitaram como MP e 20,8% em regime de urgência, com a regimental superando a

Gráfico 5a – Produção legislativa de origem presidencial, por regime de tramitação (Câmara dos Deputados, 1989-2016)

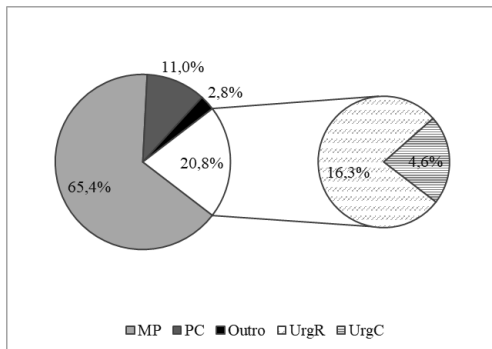
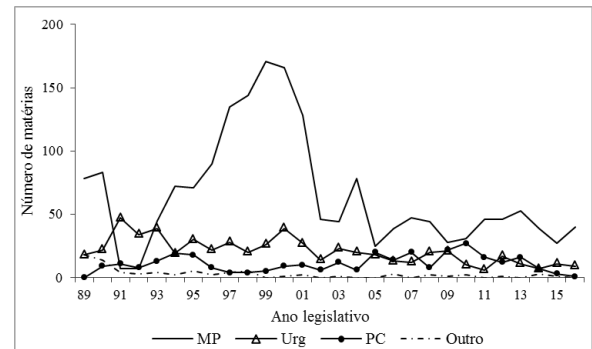


Gráfico 5b – Produção legislativa de origem presidencial, por regime de tramitação e ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON e Presidência da República.
Nota: MP= medida provisória; PC= poder conclusivo; Urg=urgência; UrgC= urgência constitucional; UrgR= urgência regimental.

constitucional em mais de três vezes. As matérias aprovadas por meio do poder conclusivo das comissões representam apenas 11% do total.

O gráfico 5b revela que a ordem de frequência dos regimes de tramitação da produção de origem presidencial variou pouco no pós-1988. Exceto pelo biênio 1991-1992, quando foi excepcionalmente baixa, a quantidade anual de matérias aprovadas por meio de MP foi maior que todas as demais categorias em todo o período. A quantidade anual de matérias em regime de urgência regimental ou constitucional, cuja participação no total geral vem em segundo lugar, diminuiu gradativamente ao longo do período, a ponto de, nos anos 2000, praticamente igualar-se à de matérias aprovadas por meio do poder conclusivo: as respectivas médias anuais passaram de 27,5 e 8,9, no período 1989-2002, para 14,1 e 13,1, no 2003-2016.

Comparando as séries do gráfico 5b com o da produção legislativa total de origem presidencial (gráfico 3), nota-se que o comportamento da última é muito consistente com o da quantidade anual de matérias aprovadas por meio de MP: a correlação linear entre as duas é praticamente perfeita ($r= 0,97$). A associação diminui quando se excluem as reedições de MP, mas ainda assim permanece elevada ($r= 0,75$). Entre as séries do gráfico 5b, a que tem a segunda maior correlação com a evolução da produção total da presidência é a de matérias aprovadas em regime de urgência ($r= 0,45$). Considerando-se que a taxa de rejeição de MPs pelos deputados é muito baixa, da ordem de 8%, pode-se concluir que a maior parte da variação longitudinal da produção legislativa originada na Presidência se deve à variação na frequência com que se editam MPs.

Os gráficos 6a e 6b mostram como a produção legislativa de origem parlamentar se distribui entre os regimes de tramitação e ao longo dos anos, respectivamente. No primeiro

Gráfico 6a – Produção legislativa de origem parlamentar, por regime de tramitação (Câmara dos Deputados, 1989-2016)

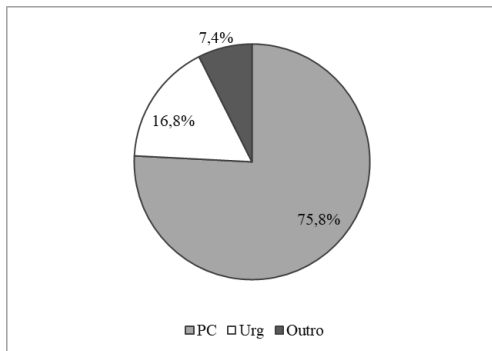
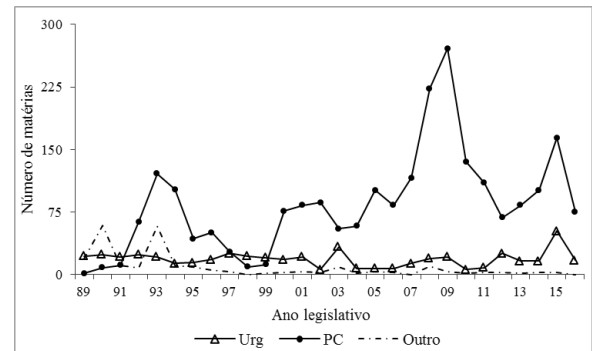


Gráfico 6b – Produção legislativa de origem parlamentar, por regime de tramitação e ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, e Senado Federal/SICON.
Nota: PC= poder conclusivo; Urg=urgência.

caso, o padrão é o inverso do que se observa na produção de origem presidencial: larga predominância (75,8%) de matérias aprovadas por meio do poder conclusivo das comissões, e pequena parcela (16,8%) de aprovadas em regime de urgência. Deve-se ter em mente que a regulamentação do poder conclusivo somente ocorreu com a aprovação do atual regimento da Câmara, em setembro de 1989, o que contribuiu para que sua incidência fosse baixa no primeiro biênio da série. Como se constata a partir do gráfico 6b, somente a evolução da quantidade anual de matérias aprovadas mediante poder conclusivo apresenta variação relevante no pós-1988. Em realidade, comparando o seu comportamento com o da produção legislativa total de origem parlamentar (gráfico 3) nota-se que também nesse caso a correlação é quase perfeita ($r= 0,95$). Isso significa que a variação longitudinal da produção legislativa de origem parlamentar não tem qualquer relação com o uso de dispositivos extraordinários na deliberação dessas matérias.

Sobre o regime de tramitação em urgência, é importante ponderar que ele somente implica subtração de prerrogativa relevante do sistema de comissões quando adotado antes da conclusão de todos os pareceres de mérito. Isso ocorreu em 74% dos PLs aprovados em regime de urgência regimental. Entre as matérias originadas na Presidência, a taxa de ocorrência foi de 80,7%, enquanto que entre as de origem parlamentar, 68,2%. Com relação aos PLs da presidência aprovados em regime de urgência constitucional, em praticamente todos (98%) adotou-se esse regime antes de concluídos todos os pareceres de mérito. Dado o interesse em avaliar qual arena de deliberação se prioriza, se as comissões ou o plenário, é esse aspecto do uso da urgência que merece atenção. Por isso, doravante considero o regime de urgência

Gráfico 7a – Produção legislativa, por tipo de processo (Câmara dos Deputados, 1989-2016)

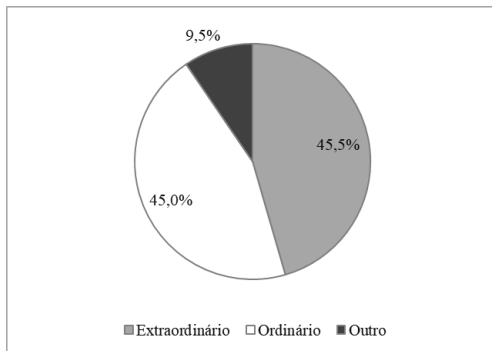
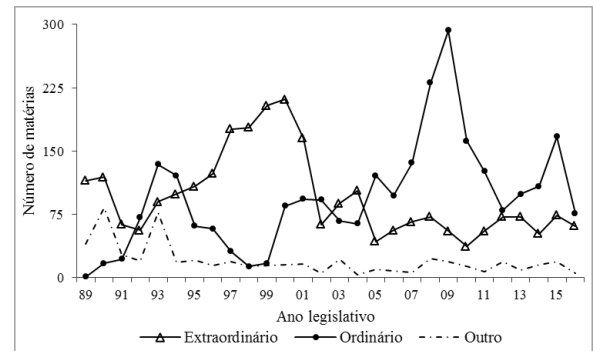


Gráfico 7b – Produção legislativa, por tipo de processo e ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, e Senado Federal/SICON e Presidência da República.

como um processo extraordinário somente quando adotado antes da aprovação de todos os pareceres de mérito pelas comissões.

Os gráficos 7a e 7b ilustram a distribuição da produção legislativa total, de origem presidencial ou parlamentar, por tipo de processo legislativo, se ordinário ou extraordinário, e ao longo do tempo. O primeiro processo consiste na aprovação final mediante poder conclusivo das comissões, isto é, sem manifestação do plenário. O segundo, na aprovação por meio de MP ou em regime de urgência adotado antes de concluídos todos os pareceres de mérito das comissões. Há ainda um tipo residual, que compreende os demais casos, de PLs aprovados no plenário sem que urgência tenha sido adotada antes de aprovados todos os pareceres de mérito das comissões.

Como revela o primeiro gráfico, no conjunto da produção legislativa da Câmara pós-1988 não há diferença entre as parcelas de matérias aprovadas exclusivamente nas comissões (processo legislativo ordinário) e de aprovadas no plenário com prejuízo de pelo menos um parecer de mérito das comissões (processo extraordinário). Todavia, quando se leva em conta a evolução dessas quantidades ao longo do período (gráfico 7b), notam-se clara simetria e inversão de padrão, com processos que priorizam o plenário prevalecendo somente no período 1995-2001, e o processo ordinário predominando a partir de 2005. Como se constatou a partir dos gráficos 5b e 6b, esses dois padrões estão associados ao forte crescimento absoluto e relativo das produções de origem presidencial e parlamentar, nos respectivos períodos.

Em suma, a evidência descritiva permite concluir que, nos quase trinta anos desde a promulgação da CF/88, a produção e o processo legislativo da Câmara dos Deputados passaram por mudanças substanciais, bem demarcadas temporalmente. Desde 1989 e até o início dos anos 2000, predominaram matérias de origem presidencial, aprovadas

majoritariamente por meio de processos deliberativos extraordinários, especialmente o da MP, que priorizam o plenário. Essas características se acentuaram durante a segunda metade dos anos 1990. A partir de meados dos anos 2000, contudo, um novo padrão se estabeleceu: passaram a predominar matérias de origem parlamentar, aprovadas em grande maioria por meio do processo legislativo ordinário, que prioriza a deliberação exclusivamente no âmbito das comissões permanentes.

1.3 Explicações *ad hoc*

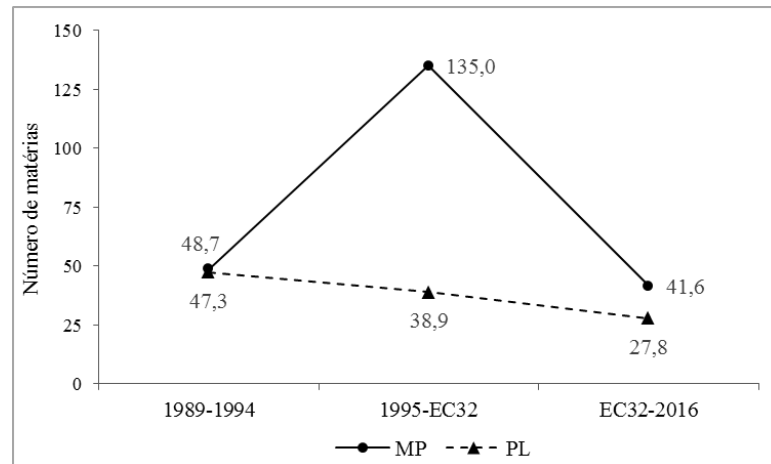
As mudanças legislativas dos anos 2000 ocorreram logo em seguida a dois eventos políticos importantes, que naturalmente podem ser considerados causas suspeitas: a instituição da Emenda 32 e a inauguração de um longo (e inédito) período de governos de centro-esquerda. Por isso, antes de procurar por causas gerais, convém analisar em que medida esses dois eventos explicam as mudanças recentes. A seguir, discuto como cada um deles pode ter contribuído para a queda da dominância legislativa do presidente ou para o novo protagonismo das comissões, e avalio em que medida isso ocorreu.

1.3.1 A Emenda 32

São dois os elementos da reforma constitucional instituída por meio da Emenda 32, de setembro de 2001, que podem ter afetado a produção e o processo legislativo da Câmara: (i) a proibição de reeditar MPs não votadas dentro do prazo constitucional; e (ii) o trancamento automático da pauta do plenário sempre que a votação de uma medida não seja concluída até o 45º dia desde a sua edição.

O restabelecimento da vedação de reeditar medida não votada – que havia sido relaxada em 1989, por meio de resolução do Congresso – tornou novamente necessária a aprovação explícita por uma maioria parlamentar, para que a medida permaneça válida. Naturalmente, isso eliminou uma importante vantagem estratégica da MP, reduzindo o incentivo do Executivo para utilizá-la. Por outro lado, não há motivo para crer que a vedação

Gráfico 8 – Produção legislativa ordinária anual média de origem presidencial, por instrumento e período (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON e Presidência da República.

Nota: Somente matéria ordinária. MP inclui reedições com alteração substantiva de texto. EC32= Emenda 32; MP= medida provisória; PL= projeto de lei.

tenha reduzido o incentivo do governo para propor políticas por meio de PL. Logo, se a produção legislativa de origem presidencial – e, por extensão, a dominância do presidente – diminuiu por causa da proibição de reeditar medidas não votadas, então a quantidade de MPs aprovadas, mas não a de PLs do Executivo, deve ter diminuído após a Emenda 32.

O gráfico 8 ilustra a evolução das quantidades anuais médias de MPs (inclusive reedições com alteração substantiva) e de PLs governamentais aprovados pelos deputados, antes de a reedição ter se tornado procedimento corriqueiro (1989-1994), durante essa prática (de 1995 até a aprovação da Emenda 32) e após sua proibição. Nota-se que, no último período, a frequência anual média de MPs praticamente voltou ao nível de 1989-1994 (a diferença não é estatisticamente significativa). Isso significa que a possibilidade de reeditar, vigente desde 1989, não foi suficiente para que essa prática se estabelecesse de forma regular, suscitando a questão de o que fez com que isso ocorresse somente a partir de 1995. Por outro lado, a quantidade anual média de PLs governamentais diminuiu substancial e sistematicamente. Isso significa que houve uma queda relevante na parcela da produção legislativa de origem presidencial para a qual não há razão de esperar impacto (negativo) da Emenda 32. Portanto, pode-se concluir que a evidência descritiva não é favorável à hipótese de que o fim da possibilidade de reedição de MPs foi o que causou a queda da produção legislativa de origem presidencial, embora possa ter contribuído para ela.

O outro item da Emenda 32 que pode ter afetado a produção legislativa da Câmara é a regra de trancamento da pauta. Nesse caso, existem expectativas conflitantes. De acordo com Pereira, Power e Renno (2008, p. 25-26), a regra aumentou o poder de barganha do presidente, por meio de dois mecanismos: forçando os congressistas a decidirem mais rapidamente, com menos tempo para observar os efeitos da política, e aumentando a influência do governo sobre a pauta do Congresso. Inácio (2007, p. 222-223), por sua vez, entende que a regra aumentou o poder de barganha dos partidos parlamentares, por ampliar as consequências da obstrução do plenário, que passou a atingir todos os itens da agenda, e não apenas a proposição da vez. Todavia, ambas as interpretações dizem mais a respeito da provável influência sobre o conteúdo da política resultante que sobre a dominância.

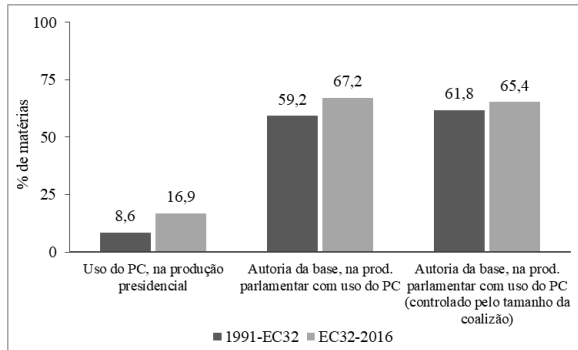
Mais importante para os propósitos desta análise é a observação de Vieira (2005), que o trancamento frequente da pauta do plenário levou a uma mudança no fluxo de tramitação dos PLs, transferindo-se sua deliberação para as comissões permanentes, como forma de dar vazão a essas iniciativas. Isso suscita a hipótese de que os líderes da maioria tenham passado a se valer do poder conclusivo das comissões em substituição ao plenário, para aprovar políticas de interesse do governo.¹¹ Além disso, como os parlamentares têm mais oportunidades de influência nas comissões, também é plausível a hipótese de que os membros da base do governo tenham aproveitado o maior ativismo dessas arenas para impulsionar a produção de projetos de sua autoria. Ou seja, o protagonismo das comissões e o aumento da produção legislativa de origem parlamentar podem ter sido decorrência de uma mudança de estratégia dos líderes governistas, no sentido de usar com mais frequência as comissões para aprovar políticas do interesse da coalizão, com o objetivo de contornar o congestionamento do plenário, gerado pela regra de trancamento.

Os gráficos 9 e 10 apresentam informações que permitem avaliar essa hipótese. O primeiro compara o antes e o depois da Emenda 32, em termos das porcentagens de: (i) matérias aprovadas mediante poder conclusivo das comissões, no total de matérias ordinárias (MPs e PLs) de origem presidencial; e (ii) matérias de autoria de membro da base governista, no total de matérias de deputados aprovadas mediante poder conclusivo das comissões.¹² Se o trancamento da pauta levou a maioria governista a privilegiar as comissões para aprovar suas iniciativas de lei, então ambas as porcentagens devem ter aumentado após a Emenda 32.

¹¹ Agradeço a Andréa Freitas por chamar minha atenção para essa possibilidade.

¹² Considerei como membros da base deputados cujos partidos pertenciam à coalizão de governo à época da aprovação da proposição. O apêndice B lista os partidos da coalizão de governo, por período.

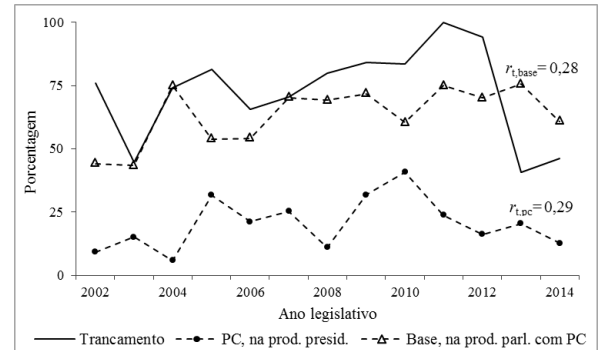
Gráfico 9 – Frequências de uso do poder conclusivo na produção de origem presidencial e de proposições de autoria da base do governo na produção de origem parlamentar com uso do poder conclusivo, por período (Câmara dos Deputados, 1991-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON e Presidência da República.

Nota: Somente matéria ordinária. PC=Poder conclusivo; EC32=Emenda Constitucional 32.

Gráfico 10 – Frequências de trancamento das sessões deliberativas, de uso do poder conclusivo na produção de origem presidencial e de proposições de autoria da base do governo na produção de origem parlamentar com uso do poder conclusivo, por ano (Câmara dos Deputados, 2002-2014)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON e Presidência da República.

Nota: Somente matéria ordinária. PC= Poder conclusivo; r = correlação linear.

O primeiro gráfico revela que, após a Emenda 32, o recurso ao poder conclusivo das comissões praticamente dobrou na produção legislativa de origem presidencial, porém mantendo-se em nível baixo (16,9%). A parcela de matérias de autoria de membros da base do governo na produção parlamentar com uso do poder conclusivo cresceu pouco, de 59,2% para 67,2%. No entanto, a diferença se torna irrelevante quando se controla pelo tamanho nominal da coalizão de governo, que aumentou no segundo período. Logo, deve-se concluir que, após a Emenda 32, aumentou a frequência de uso do poder conclusivo na produção de origem presidencial, mas não houve aumento relevante na produção dos deputados da base governista (vis-à-vis a oposição) por meio desse dispositivo.

O gráfico 10 ilustra a frequência anual de sessões trancadas no total de sessões deliberativas do plenário da Câmara, desde 2002 até 2014,¹³ juntamente com as porcentagens anuais de uso do poder conclusivo na produção presidencial e de iniciativas de membros da base na produção de origem parlamentar com uso desse dispositivo. Se o trancamento da pauta levou a maioria governista a recorrer ao poder conclusivo, então a frequência daquele evento deve estar positivamente correlacionada com o uso desse dispositivo na produção de origem presidencial, e não deve estar negativamente correlacionada com o peso da base do

¹³ A Secretaria Geral da Mesa da Câmara cedeu gentilmente as informações sobre sessões realizadas e trancadas que, no entanto, somente estão compiladas até o ano 2014.

governo na produção de origem parlamentar aprovada por meio daquele dispositivo. A primeira correlação (positiva) deriva do pressuposto de que o governo prefere a deliberação no plenário – ou seja, que ele não recorre às comissões quando a pauta do plenário não está congestionada –, premissa que não se aplica necessariamente aos membros da base e suas proposições (conforme argumentei ao fim da seção 1.1).

No mesmo gráfico, pode-se observar que a frequência anual de trancamento do plenário por MPs variou substancialmente nos primeiros treze anos de vigência da regra, e que covariou positivamente com as outras duas séries. Todavia, as correlações lineares são fracas (respectivamente, $r = 0,29$ e $r = 0,28$) e sem significância estatística.¹⁴ Portanto, considerando a evidência descritiva, há pouco apoio para a hipótese de que o trancamento da pauta do plenário levou o governo a se valer do poder conclusivo das comissões e nenhum apoio para a hipótese de que o trancamento favoreceu a produção legislativa dos deputados da base governista (vis-à-vis a oposição).

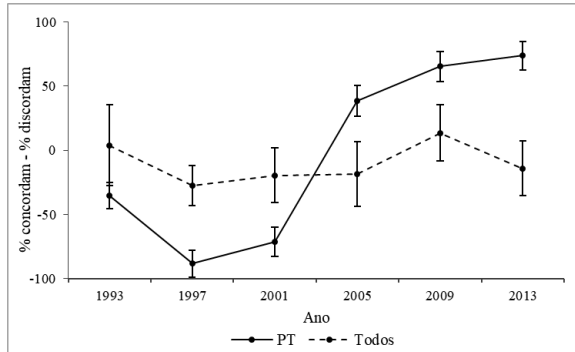
Em suma, a evidência não permite apontar a Emenda 32 e, mais especificamente, o fim da reedição de MPs ou o trancamento da pauta, como causa das mudanças legislativas observadas nos anos 2000.

1.3.2 Os governos de centro-esquerda

A partir de janeiro de 2003, o esquerdista Partido dos Trabalhadores (PT), até então a principal força de oposição, passou a ocupar a Presidência da República, dando início a inédito e longo período de coalizões majoritárias compostas, em grande parte, por partidos de esquerda. Essa mudança de orientação política e ideológica, que durou até o início de 2016, pode ter afetado a produção legislativa, favorecendo o protagonismo do Congresso, por três motivos: (i) oposição histórica do PT ao uso intenso de MPs; (ii) participação mais ativa dos deputados de esquerda na produção legislativa; e (iii) ampliação da agenda de políticas sociais, nas quais os deputados supostamente têm mais interesse.

¹⁴ A correlação com o peso das iniciativas de membros da base se torna praticamente nula ($r = 0,09$) quando se controla pelo tamanho nominal da coalizão.

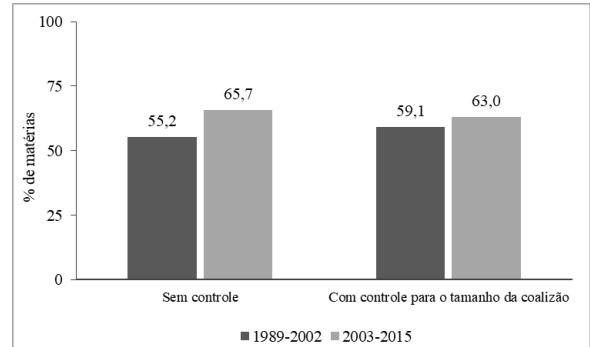
Gráfico 11 – Concordância dos deputados do PT e de todos os deputados com a afirmação “é preciso dar ao presidente o poder das medidas provisórias”, por anos selecionados



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Power e Zucco (2014).

Nota: As barras verticais representam o intervalo de confiança de 95%.

Gráfico 12 – Frequência de proposições de autoria da base do governo na produção de origem parlamentar, por período, sem e com controle para o tamanho da coalizão (Câmara dos Deputados, 1989-2015)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG e Senado Federal/SICON.

No período 1989-2002, quando estavam na oposição, lideranças e congressistas do PT defenderam fortemente a redução no uso de MPs.¹⁵ Por isso, pode-se imaginar que, uma vez na chefia do Executivo, o partido tenha mantido essa posição e procurado agir de forma consistente com ela. No entanto, os dados apresentados no gráfico 11 permitem descartar essa hipótese. Eles consistem na estimativa da diferença entre as porcentagens de deputados que concordam e que discordam com a necessidade de “dar ao presidente o poder das medidas provisórias”, calculadas com base em dados do *Brazilian Legislative Surveys* para cada uma das seis legislaturas desde a iniciada em 1991 até a finda em 2014 (Power e Zucco, 2014). Nota-se claramente que, com a chegada do PT à presidência, a posição da sua bancada a respeito do dispositivo mudou de majoritariamente contra para majoritariamente a favor, movimento bastante peculiar quando se considera a evolução do posicionamento da população de deputados. Em realidade, logo nos primeiros anos do governo, ministros do PT se valeram intensamente de MPs, o que foi reconhecido por lideranças da coalizão, com certo constrangimento (Jornal do Senado, 26 nov. 2004; Silveira, 15 jul. 2004).

O segundo motivo, participação mais ativa dos deputados de esquerda na produção legislativa, é uma constatação empírica da literatura, associada ao tipo da conexão eleitoral desses deputados, aparentemente mais voltada à representação de interesses difusos, em vez

¹⁵ Em junho de 2001, ocasião da aprovação, na Câmara, da proposta que culminaria na Emenda 32, o líder do PT, Deputado Walter Pinheiro (BA), ressaltou que o partido mantinha desde o início a defesa de limitação das MPs, afirmando que “o PT e a oposição querem limitar esse instrumento para esse governo e para os futuros, mesmo que sejam eles de oposição” (Fernandes, 21 jun. 2001).

de locais (Carvalho, 2003, p. 169; Tavares, 2018, cap. 3). Em razão dessa característica, as coalizões de centro-esquerda podem ter sido responsáveis pelo inédito protagonismo legislativo da Câmara e das suas comissões, nos anos 2000. A evidência do gráfico 12, no entanto, impõe que se rejeite essa hipótese. Ela revela que, durante as coalizões de centro-esquerda, aumentou moderadamente a parcela de proposições de autoria de membros da base do governo na produção legislativa originada dos deputados, mas que o aumento se deveu, em maior parte, ao crescimento do tamanho nominal da base. Logo, a mudança de composição ideológica da base do governo, incluindo mais deputados de esquerda a partir de 2003, não pode ser considerada causa do crescimento da produção de origem parlamentar.

O terceiro e último motivo pelo qual os governos de centro-esquerda podem ter afetado a produção ou o processo legislativo, na direção de um maior protagonismo do Congresso, é a alteração do perfil da agenda, que passou a enfatizar políticas sociais (Sátyro e Cunha, 2014), nas quais os parlamentares têm mais interesse e, logo, maior incentivo para investir tempo e recursos na deliberação e produção (Amorim Neto e Santos, 2003, p. 668-669; Gomes, 2012, p. 942). Há outro aspecto do perfil da agenda que também precisa ser levado em conta na análise: o crescimento, em legislaturas recentes, de leis simbólicas de origem parlamentar (Carneiro, 2009). Esse fenômeno levanta dúvidas a respeito da relevância política do novo protagonismo do Congresso, pelo menos do ponto de vista da sua relação com o Executivo.

Para avaliar a relação entre perfil da agenda, de um lado, dominância e protagonismo das comissões, do outro, classifiquei o conteúdo da produção legislativa segundo duas dimensões: área de política pública e natureza da matéria. Para a primeira, utilizei a classificação tricotômica de grandes áreas temáticas: estado, economia e sociedade (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 61; Gomes, 2013, p. 108). “Estado” engloba temas relativos à gestão e organização dos Poderes, relações exteriores, defesa nacional, relações federativas, legislação eleitoral e partidária. “Economia” consiste de assuntos relativos à política macroeconômica, setorial, de desenvolvimento regional, defesa da concorrência, proteção do consumidor etc. Por fim, “sociedade” inclui, além dos temas tradicionais de política social – como previdência, assistência, saúde, educação e segurança –, direitos trabalhistas, acesso à Justiça e meio ambiente.

Para a segunda dimensão, natureza da matéria, utilizei um esquema que visa capturar o tipo de ação ou política proposta, segundo as seguintes categorias: administrativa, regulatória, financeira, jurídica e simbólica. Por matéria administrativa entendo os atos ou procedimentos

Gráfico 13a – Produção legislativa anual média, por área e período (Câmara dos Deputados, 1989-2015)

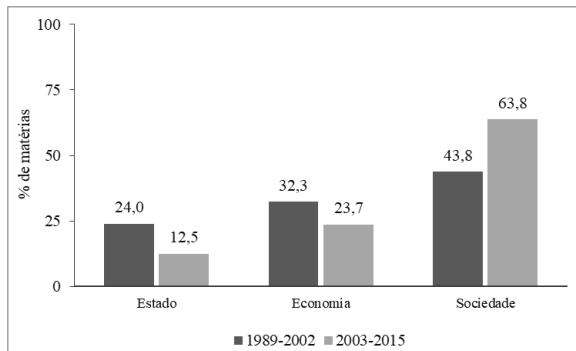
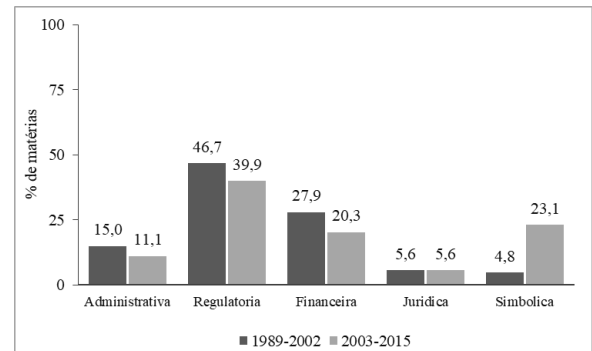


Gráfico 13b – Produção legislativa anual média, por natureza e período (Câmara dos Deputados, 1989-2015)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, e Senado Federal/SICON e Presidência da República.

relacionados à gestão de órgãos, cargos, processos, servidores (inclusive sua remuneração) ou patrimônio, no âmbito do setor público. Defino matérias regulatórias como as que estabelecem competências normativas, regras de conduta, direitos ou deveres, na esfera pública ou privada. As de natureza financeira são as relativas à gestão ou concessão de recursos, inclusive por meio de fundos e transferências governamentais, ou que modificam tributos e taxas, inclusive sua incidência. Considero de natureza jurídica matérias que tratam de processos ou procedimentos estritamente judiciais (em sua maioria, alterações dos códigos de processo). Por fim, defino como simbólicas a criação de dias comemorativos, denominação de equipamentos ou órgãos públicos, e concessão de homenagem, doação, pensão ou indenização especial. O apêndice A lista exemplos da classificação segundo as duas dimensões de conteúdo.

Os gráficos 13a e 13b ilustram a distribuição da produção legislativa anual média da Câmara, por cada uma das duas dimensões de conteúdo, antes (1989-2002) e durante os governos de centro-esquerda (2003-2015). Nota-se claramente que, no segundo período, houve aumento somente das parcelas da produção relativas a temas sociais (de 43,8% para 63,8%) e de matérias simbólicas (de 4,8% para 23,1%), substanciais em ambos os casos. Se as mudanças legislativas decorreram dessa transformação do perfil da agenda, então não se deve observar diminuição relevante nem da dominância do presidente nem do uso do plenário na produção legislativa por tema ou natureza da matéria. Para avaliar essas hipóteses, estimei as probabilidades de uma matéria aprovada ter origem presidencial e de ter sido aprovada mediante processo legislativo extraordinário, utilizando os seguintes modelos de regressão:

Gráfico 14a – Estimativa da probabilidade de uma matéria aprovada ter origem presidencial, por área e período (Câmara dos Deputados, 1989-2015)

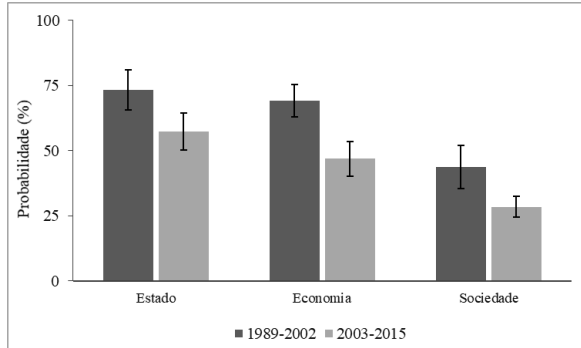
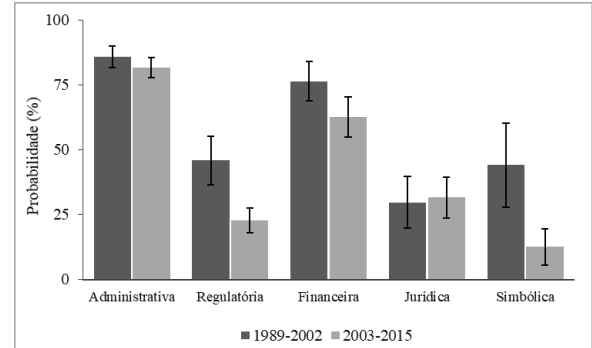


Gráfico 14b – Estimativa da probabilidade de uma matéria aprovada ter origem presidencial, por natureza e período (Câmara dos Deputados, 1989-2015)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, e Senado Federal/SICON e Presidência da República.
Nota: As barras de erro representam o intervalo de confiança de 95%, ajustado para agrupamentos de ano.

$$\Pr(\text{presidencial}) = F(\beta_0 + \beta_1 \mathbf{D}_i + \beta_2 \text{GCE} + \beta_3 \mathbf{D}_i \times \text{GCE} + \beta_4 \mathbf{D}_{\sim i}) \quad (1)$$

$$\Pr(\text{proc. extraord.}) = F(\beta_0 + \beta_1 \mathbf{D}_i + \beta_2 \text{GCE} + \beta_3 \mathbf{D}_i \times \text{GCE} + \beta_4 \mathbf{D}_{\sim i} + \beta_5 \text{PR}) \quad (2)$$

onde $F(\cdot)$ é a função Logit; \mathbf{D}_i e $\mathbf{D}_{\sim i}$ são vetores de *dummies* indicadoras das categorias de cada uma das dimensão de conteúdo $i = \{\text{área, natureza}\}$; GCE é um indicador de que se aprovou a proposição durante os governos de centro-esquerda; $\mathbf{D}_i \times \text{GCE}$ é a interação entre essa variável e apenas um daqueles vetores; e, por fim, PR indica se a matéria teve origem na Presidência. A estimação simultânea dos efeitos das duas dimensões de conteúdo justifica-se por elas serem associadas, especialmente por 90,3% das matérias simbólicas referirem-se a temas sociais.

As colunas dos gráficos 14a e 14b representam as estimativas pontuais da probabilidade (em porcentagem) de uma matéria aprovada ter origem presidencial (equação 1), respectivamente por área temática e natureza da matéria. As barras no topo das colunas representam os intervalos de confiança de 95%, calculados com base em erros padrões que levam em conta agrupamentos (*clusters*) das proposições por ano.¹⁶ O primeiro revela que a queda da dominância presidencial foi relevante e fortemente significativa (ao nível de 1%) nas três áreas temáticas, e um pouco maior em temas econômicos. Quanto à natureza da matéria, o segundo gráfico mostra que, além da esperada redução entre as matérias simbólicas, a dominância presidencial diminuiu fortemente em matérias regulatórias e levemente em

¹⁶ Esse ajuste visa compensar a provável dependência entre as observações do mesmo agrupamento, que tende a aumentar artificialmente a precisão das estimativas e, por conseguinte, a significância estatística dos resultados.

Gráfico 15a – Estimativa da probabilidade de uma matéria aprovada ter tramitado por processo extraordinário, por área e período (Câmara dos Deputados, 1989-2015)

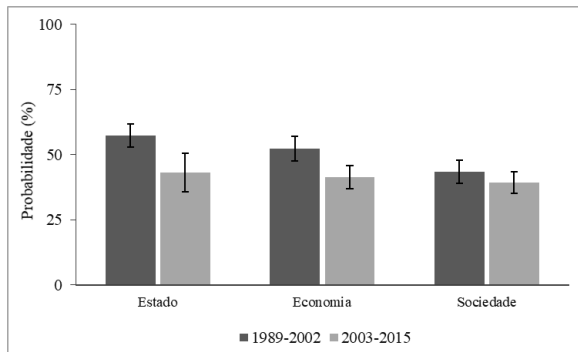
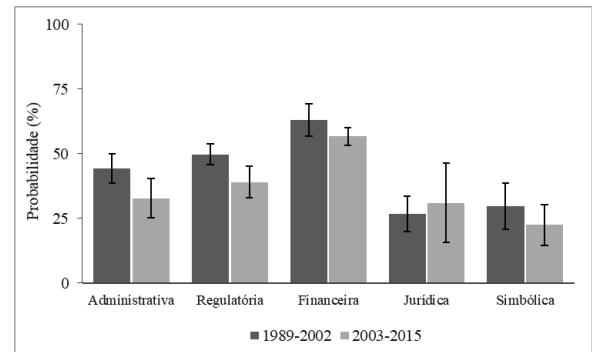


Gráfico 15b – Estimativa da probabilidade de uma matéria aprovada ter tramitado por processo extraordinário, por natureza e período (Câmara dos Deputados, 1989-2015)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, e Senado Federal/SICON e Presidência da República.
Nota: As barras de erro representam o intervalo de confiança de 95%, ajustado para agrupamentos de ano.

matérias financeiras, sendo as diferenças significativas ao nível de 1% e 5%, respectivamente. Ou seja, a evidência mostra claramente que a queda da dominância presidencial não decorreu de transformações no perfil da agenda legislativa.

Os gráficos 15a e 15b mostram as estimativas da probabilidade de uma matéria ter sido aprovada mediante processo legislativo extraordinário (equação 2), seguindo os mesmos critérios de apresentação dos dois anteriores. A evidência do primeiro revela redução moderada, porém fortemente significativa (ao nível de 1%), nas proposições sobre temas de estado e da economia. Em temas sociais não houve variação relevante. O segundo gráfico revela que houve reduções moderadas em matérias administrativa e regulatória, significativas aos níveis de 5% e 1%, respectivamente. Nos demais tipos, não houve redução relevante nem estatisticamente significativa. Logo, também não se pode atribuir a queda do uso de processos extraordinários de deliberação a transformações no perfil da agenda legislativa, particularmente ao crescimento de matérias sociais ou simbólicas.

Em suma, a evidência permite rejeitar a hipótese de que as mudanças legislativas ocorreram em razão da nova orientação política e ideológica das coalizões de governo do pós-2002. O PT, partido que liderou as coalizões desse período, fez uso intenso de MPs, a despeito de ter sido contrário a essa prática quando na oposição. O fato de a base do governo ter passado a incluir mais deputados de esquerda não implicou maior produção legislativa de origem parlamentar. Por fim, as mudanças legislativas não se restringiram à área de política na qual os deputados tradicionalmente são mais atuantes (a social) nem a matérias de menor relevância política (as simbólicas).

Portanto, com base na evidência desta seção, pode-se concluir com razoável confiança que nem as novas regras instituídas por meio da Emenda 32 nem os novos governos de centro-esquerda podem ser considerados causa das mudanças legislativas dos anos 2000.

1.4 Resumo

A produção legislativa da Câmara mudou substancialmente no pós-1988, no que diz respeito à origem das matérias e à principal arena de deliberação. Identifiquei dois períodos bem demarcados. Inicialmente, até a legislatura finda em 2002, predominaram matérias governamentais e deliberação exclusivamente no plenário, não obstante essas características terem variado ao longo do período, com destaque para a intensificação que ocorreu na segunda metade dos anos 1990. Em seguida, a partir da legislatura iniciada em 2003 e até pelo menos o primeiro biênio da iniciada em 2015, observa-se o exato oposto: predomínio de matérias de origem parlamentar e de deliberação no âmbito das comissões permanentes. Embora esses achados digam respeito exclusivamente à produção da Câmara, também se notam as mesmas mudanças de padrão quanto à origem das matérias no conjunto das leis promulgadas (cfe. gráfico 2), embora as variações da quantidade anual de leis de origem parlamentar sejam menos pronunciadas que as observadas na quantidade de matérias parlamentares aprovadas no âmbito da Câmara.

É importante reconhecer, contudo, que a evidência aqui apresentada não permite avaliar se o novo protagonismo legislativo dos deputados e das comissões afetou o conteúdo das políticas públicas. Responder essa questão – o que está além do escopo desta tese – demanda investigações futuras, mais detalhadas. Por ora, limito-me a apontar exemplos de leis relevantes de origem parlamentar e cuja deliberação ocorreu principalmente em comissões, como as que instituíram o Sistema de Consórcios (Lei nº 11.795/2008), o Sistema Nacional de Controle de Medicamentos (11.903/2009), o Estatuto da Igualdade Racial (12.288/2010), a Política Nacional de Mobilidade Urbana (12.587/2012) e a Política Nacional de Irrigação (12.787/2013).

Não obstante, a evidência nos força a concluir que a produção legislativa passou por ampla mudança, a ponto de a originalmente correta caracterização de Figueiredo e Limongi, que “sob a Constituição de 1988, o Executivo se constituiu no principal legislador *de jure* e de

fato” (1999, p. 11) e que “o *locus* decisório por excelência é o plenário e não as comissões” (2007, p. 168), não se aplicar à experiência das últimas três legislaturas. Retomando a distinção feita no início deste capítulo, entre processos deliberativos centralizados no plenário versus dispersos entre as comissões, uma interpretação plausível das mudanças é que, durante os anos 2000, o controle sobre a produção legislativa se descentralizou.

A despeito de ainda não se conhecerem os efeitos das mudanças legislativas, elas são relevantes, pelo menos em magnitude e persistência, assim como intrigantes, pois que inesperadas. Por isso, demandam a investigação das suas causas. Como acredito ter demonstrado, não se pode atribuí-las a nenhum dos dois importantes eventos políticos que lhes são contemporâneos: a instituição da Emenda 32, no final de 2001, que reformou o dispositivo da MP; e a conquista da presidência da República pelo principal partido de oposição, o PT, em janeiro de 2003, dando início a um longo e inédito período de governos de centro-esquerda. Descartadas essas explicações *ad hoc*, cumpre buscar na literatura possíveis causas gerais. O capítulo seguinte se dedica a esse objetivo.

2 DOMINÂNCIA PRESIDENCIAL E DELEGAÇÃO LEGISLATIVA

Como primeiro passo para identificar as causas das mudanças na produção e no processo legislativo da Câmara, neste capítulo reviso e discuto as literaturas teóricas sobre dominância presidencial, organização e delegação legislativa. A discussão gira em torno do controle do presidente sobre a agenda, suas causas e mecanismos. As perguntas centrais são: Por quais meios presidentes controlam a agenda legislativa? Quais são os incentivos dos parlamentares para delegar poderes de agenda ao presidente? Quais fatores afetam a amplitude da delegação? Como os parlamentares controlam a delegação?

À luz da revisão teórica, também discuto os estudos empíricos sobre a dominância dos presidentes brasileiros no pós-1988 e, mais amplamente, sobre a natureza das relações entre o Executivo e o Congresso. Não se trata, contudo, de fazer uma avaliação geral das premissas, argumentos e achados da literatura, mas somente de identificar lacunas e potenciais chaves explicativas para a compreensão das mudanças observadas.

2.1 Dominância presidencial

A dominância legislativa do Executivo, isto é, a proporção de iniciativas de lei governamentais no total de aprovadas, reflete dois aspectos relevantes do processo decisório: a capacidade do governo de obter vitórias legislativas e seu controle sobre a agenda. A importância do primeiro é óbvia: sem os votos de uma maioria parlamentar, o governo não consegue obter aprovação para suas proposições de lei. O controle da agenda, especialmente da definição sobre quais matérias serão objeto de votação, quando e em que ordem, permite ao governo priorizar suas iniciativas, o que é relevante por duas razões: tempo legislativo, que é necessário para aprovar qualquer proposição, é um recurso escasso nos parlamentos modernos (Cox, 2006), e a maneira como se estrutura a votação das proposições influencia os resultados legislativos (Ordeshook e Schwartz, 1987).

Dominância não é o aspecto mais estudado do desempenho legislativo dos presidentes. Costuma-se analisar seu sucesso, conceitualmente definido como o quanto as leis produzidas se aproximam da sua preferência ideal. Sucesso é um aspecto rico, pois leva em conta o conteúdo substantivo das políticas, embora não esteja claro se deva se basear apenas na

comparação entre a preferência ideal do presidente e a política resultante ou se também a política esperada sem a influência deste. Qualquer que seja o caso, a correta mensuração do sucesso legislativo do presidente é tarefa muito difícil, pois nem sua política ideal nem a esperada sem sua influência são diretamente observáveis. A medida mais utilizada em análises comparativas, a taxa de conversão em lei das iniciativas de origem governamental, não leva em conta esses aspectos substantivos, o que torna sua validade questionável.¹⁷

A despeito de sucesso e dominância capturarem aspectos distintos do desempenho legislativo, empiricamente não se espera que sejam independentes entre si, pois uma taxa alta de sucesso é condição necessária (mas não suficiente) para uma taxa elevada de dominância. A título de exercício hipotético, considere como desempenho ótimo de um presidente a aprovação de todas as políticas da sua agenda, na forma da sua preferência ideal. Se o presidente tem baixa expectativa de sucesso, no sentido de acreditar que o plenário transformará várias das suas iniciativas em políticas menos favoráveis que o *status quo*, então submeterá quantidade menor de proposições, reduzindo sua produção legislativa e, por conseguinte, sua taxa de dominância (supondo-se tudo mais constante). Por outro lado, mesmo quando o presidente tem alta expectativa de sucesso – logo, mais incentivo para propor políticas –, sua taxa de dominância pode não ser elevada, em razão de a agenda legislativa priorizar proposições de origem parlamentar. Por isso, espera-se que explicações da dominância legislativa do presidente em boa medida também sejam capazes de explicar seu sucesso, sem que a recíproca seja verdadeira.

Existem, portanto, boas razões teóricas e metodológicas para que a dimensão da dominância receba igual atenção em análises do desempenho legislativo do Executivo. A seguir, identifico as principais explicações desse fenômeno nas democracias presidenciais, discuto como se aplicam à análise da dominância e, por fim, reviso as explicações sobre o caso brasileiro.

2.1.1 Explicações do desempenho legislativo do presidente

Alemán e Tsebelis (2016) classificam as explicações do desempenho legislativo do presidente em três tipos: institucionais, partidárias e posicionais. Explicações institucionais

¹⁷ A respeito do conceito e mensuração do sucesso legislativo, ver Saiegh (2011, cap. 4) e Barrett e Eshbaugh-Soha (2007).

apontam como principal fator a natureza e a extensão dos poderes formais do presidente no processo decisório (p. ex.: Alemán e Navia, 2009; Figueiredo e Limongi, 2000). As partidárias, por sua vez, destacam a importância de o presidente contar com o apoio de um partido ou uma coalizão majoritária disciplinada (p. ex.: Crisp, 1997; Mainwaring, 1997). Por fim, explicações posicionais ou ideológicas focam na distribuição das preferências de atores legislativos relevantes (p. ex.: Krehbiel, 1998; Tsebelis, 2002, cap. 7). Na verdade, essas abordagens se complementam, no sentido de que a estrutura de poderes define os atores relevantes no processo decisório, a distribuição das preferências desses atores condiciona os efeitos daqueles poderes e, por fim, o sistema partidário-parlamentar restringe a distribuição das preferências (cfe. Alemán e Tsebelis, 2016; Crisp, Desposato e Kanthak, 2009).

Em geral, os modelos teóricos que embasam essas explicações analisam os efeitos da estrutura institucional e partidária sobre a localização das políticas de equilíbrio e o grau de impasse (*gridlock*) na produção de leis, dada certa configuração de preferências. A respeito das prerrogativas formais, sabe-se que o presidente é capaz de aproximar a política de equilíbrio da sua preferência ideal quando tem o poder de editar decretos com força de lei, desde que o legislador mediano prefira a política implementada por decreto ao resultado de reversão, que é o *status quo* resultante da alteração ou rejeição do decreto após ter produzido efeito (Carey e Shugart, 1998; Negretto, 2004). O poder de tornar urgente a votação das suas próprias proposições também permite ao presidente obter política mais favorável, desde que os parlamentares sejam impacientes e especialmente quando há restrições a emendas (Baron e Ferejohn, 1989). A exclusividade de iniciativa de lei do presidente impede que os parlamentares aprovem políticas menos desejáveis (para o primeiro) que o *status quo* (Denzau e Mackay, 1983; Romer e Rosenthal, 1978), assim como o poder de veto com derrubada por maioria qualificada, desde que a localização do legislador pivotal para a derrubada do veto favoreça o presidente (Cameron, 2000, cap. 4; Krehbiel, 1998).

Sobre a estrutura partidária, quando há um partido (ou coalizão) majoritário presume-se que a preferência decisiva no Legislativo – e, portanto, as políticas de equilíbrio – mude da mediana do plenário para a mediana do partido, sendo tão mais próxima da segunda quanto mais forte sua coesão ou disciplina (Colomer, 2005; Krehbiel, 2000). Essa mudança diminui (aumenta) o sucesso legislativo do presidente quando o partido é seu opositor (aliado), ou seja, quando suas preferências se localizam em lados opostos (do mesmo lado) do espectro ideológico, relativamente à mediana do plenário (Colomer, 2005). Além disso, no caso de uma maioria multipartidária, como seus partidos pivotaes têm poder de veto sobre a agenda da

coalizão, não se espera mudança no intervalo das políticas de *status quo* localizadas entre as preferências dos seus partidos mais extremos, razão pela qual a produção legislativa deve ser tão menor quanto maior esse intervalo (Tsebelis, 2002, cap. 2).

Esses resultados são de modelos que pressupõem informação completa, isto é, que não levam em conta incertezas do jogo legislativo, como, por exemplo, um ator não conhecer a preferência do outro ou os resultados das suas escolhas. Incerteza é importante porque permite que atores explorem estrategicamente eventuais vantagens informacionais, para obter resultados legislativos mais favoráveis. No caso de um presidente com poder de veto, Matthews (1989) mostra que, se sua preferência não for conhecida com certeza pelos parlamentares, ele poderá obter mais concessões do plenário por meio de ameaças de veto. Com base no pressuposto de que os parlamentares não conhecem com certeza as preferências políticas dos seus eleitores, Edwards III (1997) argumenta que os primeiros usam a popularidade do presidente como sinal da preferência dos segundos pela agenda de políticas do governo, o que pode ser explorado por presidentes populares, para obter resultados legislativos mais favoráveis. Enfim, modelos de informação incompleta mostram que presidentes também podem melhorar seu desempenho legislativo por meio do uso estratégico da informação.¹⁸

Da literatura teórica depreende-se, portanto, que o desempenho legislativo do presidente é crescente nos seus poderes formais, na força do seu apoio partidário no parlamento ou na sua vantagem informacional, sendo que esses efeitos provavelmente são condicionados pela distribuição das preferências dos atores legislativos pivotais. Como a dominância presidencial é uma medida relativa da produção de leis, ela depende de condições mais específicas, que afetam o controle sobre a agenda, e não necessariamente a quantidade absoluta ou o conteúdo da produção. Entre os fatores institucionais listados anteriormente, o poder de decreto e a urgência devem ser mais relevantes para a dominância, por permitirem ao presidente priorizar a votação das suas iniciativas. O apoio de uma maioria organizada também deve favorecer a dominância, na medida em que seus membros tenham interesse em priorizar as iniciativas presidenciais, em vez das suas próprias. Isso pode ocorrer, por exemplo, em razão do acesso privilegiado do presidente a informações relevantes sobre políticas, dado seu controle sobre a burocracia do Executivo. Contudo, é razoável esperar que

¹⁸ Incerteza também parece ser um importante fator explicativo da rejeição de proposições governamentais, conforme sugere Saiegh (2011).

esses fatores contribuam para a dominância do presidente desde que as preferências deste e da maioria sejam suficientemente próximas.¹⁹

2.1.2 Explicações da dominância dos presidentes brasileiros

Tal como discutido no capítulo anterior, o presidente brasileiro dispõe de dois fortes poderes de agenda, a urgência e a MP, ambos de natureza constitucional, por meio dos quais pode “forçar” o Congresso a deliberar sobre suas iniciativas de política em prazo relativamente curto. Em razão da sua validade imediata de lei e do seu uso intenso, considera-se o segundo dispositivo o principal instrumento de interferência presidencial na agenda legislativa (Figueiredo e Limongi, 2007; Pereira e Mueller, 2004).

Por outro lado, o fato de os partidos da Câmara serem em número muito elevado e seus recursos eleitorais insuficientes para impor disciplina tem suscitado interpretações conflitivas a respeito de como os presidentes brasileiros conseguem aprovação legislativa para suas políticas. Um pequeno, mas relevante, conjunto de estudos destacou inicialmente as vantagens estratégicas que a MP fornece ao presidente no jogo legislativo, especialmente a capacidade de criar fatos consumados e, assim, elevar os custos políticos da modificação ou rejeição das políticas implementadas por meio desse instrumento (Monteiro, 1995; Pessanha, 1998; Power, 1998). Por essa perspectiva, os presidentes brasileiros obtêm vitórias legislativas a despeito de não contarem com o apoio de uma maioria parlamentar estável.

Um conjunto mais amplo de estudos posteriores sustenta o oposto: o sucesso legislativo do presidente depende do apoio de uma maioria parlamentar. Porém, divergem sobre como se forma esse apoio, se mediante: (i) acordos do presidente com parlamentares individuais, em troca de *pork* [benefícios clientelistas] (Ames, 2001); (ii) acordos com partidos, em troca do controle sobre ministérios, seus respectivos cargos e políticas (Amorim Neto, 2002; Figueiredo e Limongi, 1999, 2000; Santos, 1997); (iii) acordos que envolvem a distribuição tanto de *pork* quanto de pastas ministeriais (Pereira e Mueller, 2002 e 2003; Raile, Pereira e Power, 2011); ou, por fim, (iv) convergência entre as preferências do presidente (ou ministros) e as de legisladores pivotais (Santos e Almeida, 2011). Exceto pela

¹⁹ O único estudo empírico sobre dominância presidencial que leva em conta correlatos institucionais, partidários e posicionais é a análise comparativa de Santos, Pérez-Liñán e García Montero (2014). Não obstante iniciais, seus achados são favoráveis à hipótese de efeito interativo (ou combinado) daqueles fatores.

última, que se encaixa no tipo posicional, todas as demais explicações são institucionais, em razão de atribuírem aos poderes constitucionais do presidente (sobre o orçamento, o processo legislativo e a nomeação para cargos da burocracia) sua capacidade de formar e manter maiorias legislativas. Mesmo nas explicações que atribuem papel relevante aos partidos na formação de maiorias governistas, os fatores institucionais são a chave, pois se argumenta que a disciplina da maioria não se fundamenta nos recursos eleitorais dos partidos (controle da lista, fundos de campanha etc.), mas no controle que seus líderes exercem sobre os trabalhos legislativos e o acesso a recursos governamentais, viabilizado pela organização centralizada da Câmara e pela cooperação com o presidente.

Como revelou o capítulo anterior, a dominância legislativa dos presidentes brasileiros variou substancialmente no pós-1988. Ela foi mais elevada durante os anos 1990, especialmente durante a segunda metade, e sofreu uma forte queda estrutural em meados da década seguinte, em grande parte devido a inédito aumento da produção legislativa de origem parlamentar, mantendo-se em níveis relativamente mais baixos desde então. Essas mudanças ocorreram sem que tivessem sido precedidas por alterações relevantes na estrutura institucional ou no padrão de governança, de coalizões de governo majoritárias. A única alteração (institucional) que poderia ser apontada como importante foi a promulgação da Emenda 32 que, dentre outras coisas, proibiu a reedição continuada de MPs não votadas pelo Congresso, na prática reestabelecendo a necessidade de o presidente obter os votos de uma maioria parlamentar, em vez de apenas sua anuência tácita, para aprová-las. Todavia, essa vedação não constituiu uma mudança da estrutura institucional, pois apenas reafirmou uma determinação que sempre esteve na CF/88, mas que maiorias congressuais haviam decidido flexibilizar.

A tese do gerenciamento da coalizão, que atribui as variações no apoio legislativo do Executivo às escolhas do presidente sobre como distribuir recursos (ministérios e *pork*) entre os partidos da base governista (Pereira, Power e Rennó, 2005, 2008; Raile, Pereira e Power, 2011), oferece uma explicação plausível para a queda da dominância presidencial nos anos 2000: a despeito de ter persistido o padrão de governança baseado em coalizões majoritárias, o fato de os presidentes Lula e Dilma terem concentrado ministérios no seu partido (PT) teria gerado conflito com parceiros da coalizão, reduzindo seu apoio parlamentar e, assim, seu desempenho legislativo (Pereira, 2015). Todavia, pelo menos na forma como aplicada ao caso brasileiro, existe um problema teórico com essa tese. Se, por um lado, é razoável supor que a forma de distribuição de ministérios entre os partidos da coalizão afete o desempenho

legislativo do governo, por outro é igualmente razoável a premissa de que o presidente escolhe uma distribuição levando em conta o desempenho esperado. Isso significa que a alocação de ministérios é endógena e que, em equilíbrio, definem-se simultaneamente tanto esse aspecto como o desempenho legislativo do governo.²⁰ No entanto, a literatura trata a distribuição de ministérios entre os partidos da coalizão exclusivamente como variável explicativa exógena, sem que se forneçam elementos que permitam explicar o que leva o presidente a adotar uma distribuição menos proporcional ou, mais especificamente, que concentre ministérios no seu partido (p. ex.: Amorim Neto, 2002; Pereira, Power e Rennó, 2005, 2008).²¹

Tendo em vista essas considerações, uma abordagem baseada na distribuição das preferências ideológicas (ou seja, do tipo posicional) parece ser mais promissora para explicar as mudanças legislativas. Nessa linha, há, por exemplo, a perspectiva informacional de Santos e Almeida (2011), que associa o uso de poderes de agenda pelo presidente à convergência entre sua preferência e a do legislador mediano. Outro aspecto a se considerar naquele sentido é o fato de as coalizões de governo dos anos 2003 a 2015 terem sido ideologicamente mais heterogêneas. Ou seja, existem razões teóricas e elementos empíricos para suspeitar que o controle dos presidentes brasileiros sobre a agenda variou como função da distribuição das preferências ideológicas, a despeito da estabilidade da estrutura formal de poderes e do padrão de governança.

2.1.3 Poderes de agenda endógenos

A estrutura institucional formal, entendida como o conjunto de regras escritas que organizam o processo decisório, nem sempre fornece um quadro preciso da real distribuição dos poderes de agenda. Uma razão particularmente importante é que regras formais podem ser ambíguas ou dissonantes, permitindo interpretações ou aplicações bastante distintas do que sugere sua simples letra (Mahoney e Thelen, 2010). Esse parece ser o caso da distribuição dos poderes de agenda no pós-1988, como argumento a seguir.

²⁰ Esse ponto deriva de argumento elaborado em Diermeier (2006, p. 175), sobre a relação recíproca entre características da coalizão e sua duração (esperada).

²¹ Para uma explicação que confere racionalidade a distribuições desproporcionais de ministérios, ver Ono (2012).

Considere o dispositivo da MP, o principal instrumento por meio do qual os presidentes brasileiros interferem na agenda legislativa. Formalmente, a Constituição restringe seu uso a situações excepcionais, de relevância e urgência. No entanto, logo de início, os congressistas adotaram interpretação bastante flexível dessa exigência, favorecendo o Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999, cap. 5). O Congresso modificou outras duas importantes determinações das regras constitucionais da MP, mediante reinterpretação. A primeira foi a de que medidas não votadas no prazo constitucional perdessem automaticamente sua validade, que também foi relaxada poucos meses após a promulgação da Carta, por meio do Parecer Nº 1-89/CN, de março de 1989, sendo reestabelecida somente em setembro de 2001, pela Emenda 32. A segunda determinação, instituída pela Emenda, foi o trancamento automático da pauta, que a Câmara relaxou para excluir certas matérias, favorecendo seu controle sobre a agenda (Rennó, 2010). Ou seja, a interpretação dos congressistas a respeito de aspectos centrais das regras de edição e tramitação de MPs variou substancialmente ao longo do pós-1988, no sentido ora de ampliar ora de restringir o controle da agenda pelo presidente.²²

Agora, considere as regras regimentais da Câmara dos Deputados. Por um lado, elas atribuem às comissões permanentes o controle sobre o processo legislativo ordinário: a grande maioria das iniciativas de lei, inclusive as do Executivo, deve ser encaminhada a essas arenas, onde passam a aguardar a emissão de pareceres que, se convergentes entre si e salvo manifestação de maioria do plenário, constituem-se na decisão final da Casa. Por outro lado, o regimento permite que uma maioria dos deputados acelere a deliberação de praticamente qualquer projeto, retirando-o do sistema de comissões e enviando-o para votação no plenário, mediante adoção de regime de urgência. Se, como afirma a literatura, os líderes governistas controlam a agenda de fato, utilizando a urgência para aprovar mais rapidamente iniciativas do Executivo, isso somente é possível porque uma maioria do plenário aprova o uso desse procedimento. Ou seja, a concentração de poderes nos líderes consiste, na verdade, em uma aplicação seletiva das regras regimentais, que privilegia o uso de certos dispositivos em detrimento de outros – no caso, a urgência e a consequente deliberação no plenário, em vez do poder conclusivo das comissões.

Do ponto de vista das teorias neoinstitucionalistas, há duas maneiras de conceber a questão. Pela perspectiva que entende instituições como regras do jogo, isto é, como

²² O processo legislativo da MP sofreu outras modificações pontuais, sendo algumas de natureza informal, conforme revela Ferreira Júnior (2018).

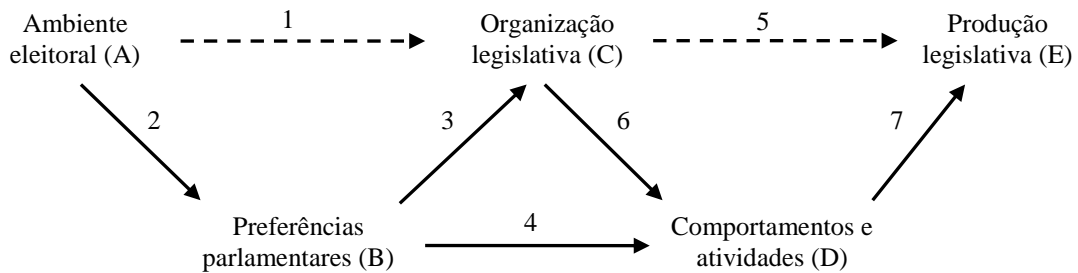
construtos humanos (exógenos) que estruturam as interações entre um conjunto de indivíduos, restringindo suas escolhas e cursos de ação (North, 1990), a questão se resume a um problema de identificação das regras corretas, ou seja, as que realmente orientam a conduta dos jogadores. Por outra perspectiva, que entende instituições como comportamento de equilíbrio, isto é, como regularidades comportamentais entre os indivíduos, que são produtos (endógenos) das suas motivações e de elementos do ambiente no qual interagem (Calvert, 1995), a questão consiste em um problema explicativo: quais são as motivações e condições ambientais que levam à adoção de certas interpretações ou aplicações das regras (e não outras)?²³

À luz das considerações empíricas sobre as regras da MP e as que organizam o processo legislativo ordinário, a segunda perspectiva, de instituições como comportamento de equilíbrio, parece-me mais adequada para caracterizar a distribuição dos poderes de agenda no pós-1988 e, por extensão, para compreender os efeitos desse aspecto sobre a produção legislativa dos deputados. Por essa perspectiva, a estrutura formal não define, por si só, a real distribuição de poderes e, assim, não pode explicar boa parte das mudanças na dominância legislativa do presidente. Alternativamente, entende-se aquela distribuição com base em regularidades comportamentais (p. ex., o padrão de uso de MPs ou urgência) que, por sua vez, são função das preferências dos parlamentares e de fatores ambientais.

A ideia de que a extensão dos poderes de agenda do presidente brasileiro resulta de escolhas parlamentares não é nova. Uma parte significativa da literatura defende a tese de que a dominância presidencial reflete uma delegação legislativa, isto é, decorre de uma transferência voluntária de poderes pelos congressistas e é condicionada pelas suas preferências. Contudo, além de divergir a respeito do que motiva a delegação ao presidente, a literatura não especifica a situação de delegação nem como esta depende das preferências parlamentares. Antes de aprofundar a discussão desses pontos, a seguir revejo a literatura teórica sobre delegação legislativa e os incentivos parlamentares para transferir poderes de agenda ao presidente.

²³ Para uma excelente discussão das diferenças e complementaridades entre as duas perspectivas, ver Greif e Kingston (2011).

Figura 1 – Relações causais de nível macro e micro entre ambiente eleitoral, organização e produção legislativa



Fonte: Elaboração própria.

2.2 Delegação e organização legislativa

Para entender a dominância legislativa do presidente a partir das escolhas dos parlamentares, endogeneizando a distribuição dos poderes de agenda, recorro às teorias neoinstitucionalistas do legislativo. Elas associam certos padrões de distribuição daqueles poderes a formas ideal-típicas de organizar os trabalhos legislativos que, por sua vez, são soluções institucionais para problemas de barganha ou de ação coletiva inerentes a um legislativo não regulado, isto é, no qual os parlamentares podem fazer uso irrestrito dos direitos de propor, emendar e usar a palavra (Cox, 2006; Shepsle e Weingast, 1994). Sua estrutura de argumentação pode ser resumida da seguinte maneira: (i) pressupõe-se um tipo de conexão entre parlamentares e eleitores, com base em características do ambiente eleitoral; (ii) definem-se as preferências dos parlamentares por políticas e, com base no cenário hipotético de um legislativo não regulado, deduzem-se problemas de produção coletiva; por fim, (iii) demonstra-se como certos modelos de organização (regulação) dos trabalhos legislativos permitem superar tais problemas.

A figura 1 ilustra essa estrutura teórica por meio do esquema conhecido como “barco de Coleman”, que representa as conexões entre dois níveis de análise, um macro/sistêmico e outro micro/individual, e cuja utilidade consiste em mapear as causas e os correspondentes mecanismos de um fenômeno (Coleman, 1990, cap. 1). No caso, três variáveis compõem o nível macro: ambiente eleitoral, organização e produção legislativa. A primeira diz respeito às condições da competição pelo voto (p. ex.: regras eleitorais e preferências dos eleitores por políticas), a segunda expressa a distribuição de poderes de agenda e a terceira, aspectos da

produção coletiva dos parlamentares. Essas variáveis conectam-se por meio das setas pontilhadas 1 e 5, na forma de uma relação de mediação, sendo o ambiente eleitoral e a organização legislativa, respectivamente, as causas distante e próxima da produção legislativa.

No nível micro, há duas variáveis: as preferências parlamentares, de um lado, e seus comportamentos e atividades, do outro. As primeiras naturalmente condicionam os segundos (seta 4). Especialmente importantes para esta investigação, contudo, são as relações ilustradas pelas setas 2, 3, 6 e 7, que conectam os dois níveis de análise. As condições da competição eleitoral induzem o tipo de política pública que os parlamentares têm interesse em produzir (2); e, por conseguinte, a maneira como organizam os trabalhos legislativos (3); que, por sua vez, incentiva certos comportamentos e atividades (6); que, por fim, se convertem em produção coletiva (7). Logo, resultados legislativos são condicionados pelas preferências parlamentares de forma direta e indireta, por meio da organização legislativa.

A literatura distingue entre dois modelos ideal-típicos de organização legislativa: o de comissões e o de partido. Cada um deles consiste em uma estrutura institucional, no sentido de refletir um padrão de distribuição de direitos legislativos ou, mais especificamente, de poderes sobre a agenda. No modelo de comissões, descentraliza-se o controle da agenda entre várias comissões permanentes, cada uma com jurisdição exclusiva sobre certas áreas de política pública. No de partido, ao contrário, centraliza-se o controle na liderança do partido (ou coalizão) majoritário.

Associa-se o modelo de comissões a um ambiente no qual os eleitores orientam seu voto segundo a reputação do candidato. Nesse cenário, os parlamentares têm incentivo para se dedicarem a atividades legislativas que lhes permitam mostrar ou sinalizar para seus eleitores que são responsáveis pela produção ou defesa das políticas que estes desejam. A dispersão do poder de agenda entre as comissões permanentes é mais compatível com esse incentivo porque amplia as oportunidades de atuação parlamentar individualizada (Mayhew, 1974). O modelo pode assumir configurações distintas, de acordo com o tipo de política que os parlamentares priorizam, se particularista ou universalista, isto é, se para atender direta e exclusivamente interesses de grupos específicos de eleitores ou para atender interesses difusos da sociedade. No primeiro caso, há incentivo para dar autonomia às comissões (vis-à-vis o plenário), tornando-as agentes dos interesses particularistas das áreas sob sua jurisdição, com a missão de vetar iniciativas contrárias a esses interesses (Shepsle, 1979; Weingast e Marshall, 1988). No segundo, as comissões são agentes do plenário, com a missão de coletar

e compartilhar informações sobre os impactos de políticas complexas, de maneira a viabilizar decisões legislativas mais bem informadas (Krehbiel, 1992).

O modelo de partido, por sua vez, é associado a um ambiente eleitoral no qual a decisão do voto se orienta principalmente pela reputação dos partidos. Nesse caso, os parlamentares têm incentivos para investirem em atividades legislativas que promovam ou reforcem a (boa) reputação das suas legendas. No entanto, como a reputação do partido é um bem comum, seus membros enfrentam problemas de ação coletiva, razão pela qual selecionam um líder e dotam-no de recursos e poderes para fazer valer seus interesses comuns. Logo, no caso de existir uma maioria partidária no Legislativo, ela preferirá concentrar poderes de agenda no seu líder (Cox e McCubbins, 1993).

2.2.1 Delegação ao presidente

Embora a literatura sobre organização legislativa não contemple um modelo baseado na concentração de poderes de agenda no presidente, é possível fundamentá-lo teoricamente. Seguindo a mesma estrutura argumentativa, pode-se associá-lo a um ambiente no qual o desempenho eleitoral de uma maioria dos parlamentares depende mais da associação com o presidente que das suas reputações pessoais ou as dos seus partidos. Isso equivale a supor que é relevante o fenômeno chamado *presidential coattails* [rabo-de-casaca presidencial], que consiste em a votação ou popularidade do (candidato a) presidente atrair quantidade significativa de votos para seus aliados, candidatos legislativos.²⁴ Há muito se reconhece a possibilidade dessa conexão entre parlamentar e presidente, como em Ferejohn e Calvert (1984, p. 127), onde se afirma que:

Na medida em que eleitores baseiam suas decisões de voto para membros do Congresso em critérios similares aos que usam para tomar suas decisões de voto para presidente ou baseiam seu voto congressional diretamente no seu voto presidencial, eles amarram os interesses do membro do Congresso ao do presidente e, assim, habilitam o segundo a formar coalizões legislativas relativamente duráveis.²⁵

²⁴ Costuma-se associar o fenômeno a presidentes carismáticos. Na América Latina, exemplos recentes são os presidentes Hugo Chávez, da Venezuela, e Rafael Corrêa, do Equador (Conaghan, 2008; Hawkins, 2003).

²⁵ No original: *To the extent that voters base their voting decisions for members of Congress in similar criteria to those they use in making their vote decision for president, or, base their congressional vote directly on their presidential vote, they tie the interests of the member of Congress to that of the president and thereby enable him to assemble relatively durable legislative coalitions.*

Nesse contexto, quando o apoio popular do presidente é suficientemente elevado, deve haver uma maioria legislativa que se beneficia eleitoralmente da aprovação das suas políticas e, por isso, tem interesse em apoiá-las. Porém, tal como as partidárias, maiorias presidenciais também enfrentam problemas de ação coletiva e os solucionam concentrando poderes de agenda em um líder; no caso, o presidente, em razão do seu natural comprometimento com a agenda de políticas.

Os modelos partidário e presidencial são semelhantes no formato centralizador, mas diferem no funcionamento e nos resultados. No primeiro, como a maioria seleciona o líder para implementar uma agenda coletiva definida endogenamente, decisões estratégicas a respeito de como usar os poderes de agenda tendem a ser definidas de maneira colegiada, pelo líder em conjunto com lideranças de menor nível (Cox e McCubbins, 2005, cap. 2). No modelo presidencial, ao contrário, como é o presidente quem define a agenda de políticas e a maioria se coloca sob sua liderança em razão do seu apoio popular, as decisões sobre o que será colocado em votação e quando cabem exclusivamente a ele. Essa diferença deve se fazer notar especialmente em maiorias multipartidárias, nas quais, segundo a lógica do modelo partidário, mas não a do presidencial, cada um dos partidos pivota da coalizão tem poder de veto sobre a agenda (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003). Assim, espera-se que quando uma coalizão majoritária controle o processo legislativo, somente no modelo presidencial seus partidos não terão poder de veto sobre a agenda. No que tange às políticas resultantes, no modelo presidencial elas tendem a equivaler à preferência ideal do presidente (pelo menos enquanto seu apoio popular for elevado), que pode ou não ser igual à preferência mediana da maioria parlamentar.

Recorrendo à analogia que Cox e McCubbins (2005, p. 18) fazem com a organização de firmas, de que maiorias legislativas organizadas em moldes partidários correspondem a sociedades baseadas em parceria, nas quais os membros sêniores de vários níveis proveem direção estratégica e tática, e são corresponsáveis pela sua reputação, pode-se dizer que maiorias organizadas em torno do presidente correspondem à empresa capitalista tradicional, baseada na separação entre capital e trabalho, na qual decisões relevantes são tomadas de forma centralizada pelo capitalista, com a reputação da firma se confundindo com a sua própria (Holmstrom, 1982). Ainda segundo essa analogia, no modelo de comissões, no qual não há maioria organizada, os parlamentares correspondem a empreendedores independentes.

A forma de organização e a correspondente distribuição dos poderes de agenda são fatores estruturais que impactam a produção legislativa. Naturalmente, espera-se que

predominem leis de origem parlamentar em legislativos organizados com base em comissões, e leis de origem governamental nos organizados em torno da agenda presidencial. Não obstante, outros fatores podem contribuir para que parlamentares deleguem a formulação de iniciativas de lei ao presidente, relacionados à natureza das políticas e aos custos envolvidos na sua produção e no controle da delegação, particularmente os custos de oportunidade e de transação. O custo de oportunidade de uma atividade é o valor da atividade mais valiosa que precisa ser preterida para que a primeira seja realizada. Custo de transação, por sua vez, é qualquer custo relacionado à especificação, monitoramento ou cumprimento de acordos.

Segundo Hall (1996), tendo em vista que o tempo e os recursos dos parlamentares são limitados, sua participação no processo legislativo tende a ser seletiva. A decisão do parlamentar a respeito de em quais atividades participar depende, além dos seus interesses e preferências, do custo de oportunidade, de maneira que aqueles “com pouco interesse no tema (...) são mais prováveis de enfatizar os custos de oportunidade do seu envolvimento, guardando seus recursos para o que consideram temas politicamente mais rentáveis” (*idem*, p.7).²⁶ Essa perspectiva é um dos fundamentos da ideia do segredo ineficiente, de Shugart e Carey (1992, p. 183-193), segundo a qual parlamentares que representam interesses tipicamente localistas delegam a iniciativa de leis de interesse difuso ao presidente, reduzindo o tempo que precisam dedicar à deliberação dessas políticas e, por extensão, aumentando o que podem dedicar a atividades e políticas paroquiais, que beneficiem diretamente suas bases. Por analogia, pode-se esperar o mesmo comportamento de parlamentares que representem interesses particularistas de segmentos populacionais ou setores econômicos não definidos territorialmente, desde que a agenda do presidente não conflite com esses interesses.

Pela perspectiva dos custos de transação, um importante fator que motiva a delegação da formulação e iniciativa de leis ao Executivo é a incerteza parlamentar, especialmente a respeito das consequências eleitorais das políticas (Epstein e O’Halloran, 1999; Huber, 1996, p. 184-188). Redução da incerteza é a premissa motivacional central da teoria que concebe o modelo de comissões como solução eficiente para legislativos onde prevaleçam interesses por políticas difusas e parlamentares que votem de acordo com suas preferências ideológicas (Krehbiel, 1992). Contudo, considerando as limitações de tempo e recursos legislativos, e que nem todo tema de política pública é relevante para os parlamentares, é razoável supor que o conhecimento técnico das comissões sobre certos assuntos seja insuficiente, especialmente se

²⁶ No original: *members with little interest in the issue (...) are more likely to emphasize the opportunity costs of involvement, conserving their resources for what for them are politically more profitable issues.*

comparado ao de órgãos da burocracia do Executivo. Por isso, o plenário pode ter interesse em priorizar políticas propostas pelo presidente. É a partir dessa ideia que, por exemplo, Larocca (2006) argumenta que presidentes norte-americanos conseguem influenciar a agenda legislativa mesmo sem terem poderes formais para tanto, apenas fazendo uso estratégico da expertise da burocracia.

Também quando o Legislativo se organiza segundo o modelo partidário podem persistir custos de transação elevados, motivando a delegação de poderes ao presidente, em vez de a um líder parlamentar. Custos de transação são especialmente severos em coalizões multipartidárias (Strom e Müller, 1999), em razão de como se distribuem os benefícios: enquanto em maiorias unipartidárias todos se beneficiam igualmente da produção coletiva do partido, os membros de maiorias multipartidárias extraem mais benefícios de políticas com as quais seus respectivos partidos se identificam mais (Bawn e Rosenbluth, 2006). Ou seja, mantendo-se constantes o tamanho da maioria e a distribuição das preferências dos seus membros, os custos de transação aumentam com o número de partidos. Nesses casos, pode não ser crível que uma liderança interna, que dependa do apoio da maioria para permanecer no cargo, irá impor penalidades suficientes para otimizar os esforços dos seus membros. Segundo Falaschetti e Miller (2001), com base em Holmstrom (1982), a solução alternativa é transferir poderes de agenda a uma liderança externa, que não dependa do apoio da maioria para permanecer no cargo, mas se beneficie da produção das suas políticas. Em sistemas presidenciais, o presidente é a liderança externa para a qual naturalmente se voltam maiorias multipartidárias.²⁷

Em suma, existem diferentes motivos pelos quais uma maioria parlamentar pode escolher delegar a formulação de políticas ou o controle da agenda ao presidente. Ela pode se beneficiar da associação com as políticas presidenciais, da maior capacidade do presidente de impor disciplina, da maior expertise do Executivo ou, por fim, simplesmente reduzir o tempo que precisa dedicar à produção de políticas às quais atribui baixo valor. Exceto pela última situação, na qual os parlamentares delegam por puro desinteresse em participar diretamente na produção de políticas difusas, a amplitude e o controle da delegação são questões relevantes.

A respeito da amplitude da delegação, considere inicialmente a situação na qual inexistente uma maioria partidária e o plenário delega a formulação de políticas ao presidente, para usufruir da expertise do Executivo e, assim, se beneficiar da redução da incerteza sobre

²⁷ Nos sistemas parlamentares, ameniza-se o problema por meio do mecanismo do voto de confiança, que permite ao líder da maioria elevar o custo da não cooperação (Diermeier e Feddersen, 1998).

os resultados de políticas alternativas. Modelos teóricos que analisam a comunicação estratégica entre um especialista informado e um decisor desinformado mostram que a quantidade de informação (crível) que o primeiro é capaz de compartilhar com o segundo é crescente na proximidade das suas preferências, sendo plena somente quando elas são iguais (Crawford e Sobel, 1982). Assim, considerando que o mediano do plenário é o decisor relevante nessa situação, ele terá tanto mais incentivo para priorizar as iniciativas do presidente quanto menor a distância entre as suas preferências.

Na verdade, pela lógica informacional a delegação ao especialista pode ser ampla, incluindo a autoridade de tomar decisões unilateralmente, mesmo quando sua preferência não coincide com a do decisor. Dessein (2002) demonstra que o decisor se beneficia da transferência de direitos decisórios a um especialista com preferência divergente quando a vantagem informacional deste é suficientemente grande, desde que o ganho do primeiro, proveniente da redução da incerteza, compense sua perda com a aprovação de uma política mais distante da sua preferência ideal. Ou seja, o que define a amplitude da delegação de poderes é a relação entre assimetria informacional e divergência de interesses.

Considere agora a situação na qual uma maioria partidária delega poderes ao presidente para se beneficiar coletivamente da produção de certa agenda de políticas difusas, por ela definida. Segundo a teoria do partido-cartel, o incentivo da maioria para concentrar poderes de agenda no seu líder (no caso, o presidente) é crescente na homogeneidade das suas preferências (Cox e McCubbins, 1993). Como a concentração de poderes de agenda implica políticas que convergem para a preferência mediana da maioria, na medida em que ela seja heterogênea seus membros com preferências mais próximas da mediana do plenário serão favoráveis a menor concentração de poderes, porque assim as políticas resultantes serão mais próximas dessa preferência e, por extensão, das suas próprias. Outras teorias partidárias também atribuem importância às preferências da minoria opositora, em razão do seu incentivo para se valer de táticas obstrucionistas, com o objetivo de evitar ou atrasar a aprovação da agenda da maioria (Dion, 1997). Segundo essas teorias, o incentivo da minoria para obstruir é tão maior quanto mais homogêneas suas preferências e mais distantes da preferência da maioria. A teoria do governo de partido condicional combina os dois conjuntos de preferências, da maioria e da minoria, na hipótese de que a concentração de poderes é crescente na polarização entre esses dois grupos (Aldrich, 1994; Aldrich e Rohde, 1997; Rohde, 1991).

Essas relações entre a distribuição das preferências parlamentares e a concentração de poderes de agenda também se aplica ao caso de maiorias presidenciais partidárias. A única diferença é que, nesse caso, a concentração de poderes no presidente faz com que as políticas convirjam para a preferência deste, em vez de para a mediana da maioria, considerando que essas preferências não precisam ser iguais. Assim, na medida em que as preferências dos membros da maioria presidencial sejam mais homogêneas ou mais polarizadas com as preferências da minoria opositora, maior o incentivo para concentrar poderes no presidente, pelas mesmas razões apontadas pelas teorias partidárias. Todavia, como maiorias presidenciais se formam a partir da expectativa de que a associação com a agenda de políticas difusas do presidente trará dividendos eleitorais, o tamanho do apoio popular a essa agenda deve ser um parâmetro relevante para a decisão dos parlamentares sobre quanto delegar. Quanto maior a quantidade de políticas populares que o presidente conseguir implementar, maior a quantidade de votos (ou o capital eleitoral) de que disporá na próxima eleição (supondo constante o efeito *coattail* do presidente) e, por suposto, maior o benefício eleitoral dos seus aliados. Logo, quanto maior a popularidade do presidente, maior a quantidade das suas políticas que os aliados têm incentivo para aprovar a tempo da próxima eleição, o que incentiva a concentração de poderes de agenda no presidente. Por outro lado, perdendo o presidente sua popularidade, de maneira que uma maioria dos parlamentares não tenha interesse em associar sua imagem à agenda de políticas daquele, e supondo que partidos sejam irrelevantes para a decisão do voto do eleitor, espera-se que no cenário do modelo presidencial com presidente impopular a lógica da delegação passe a operar segundo o princípio da redução da incerteza, pelo qual o plenário delega a formulação de políticas ao Executivo para usufruir da sua expertise.

Com relação ao controle legislativo da delegação, parlamentares têm pouco ou nenhum incentivo para investir nessa atividade quando entendem que seu desempenho eleitoral está positivamente associado à implementação das políticas difusas de um presidente altamente popular, pois nessa situação eles não sofrem perda de agência relevante. Por outro lado, na medida em que aquela associação se enfraquece ou a popularidade presidencial diminui, eventuais divergências ideológicas com o presidente ganham relevância, aumentando o risco de perda de agência com a delegação de poderes e, por conseguinte, os incentivos para controlar as políticas do presidente.

A literatura sobre governos parlamentaristas ensina que o controle da delegação legislativa ao Executivo ocorre principalmente por meio da composição do gabinete ou via

monitoramento parlamentar (Saalfeld, 2000). O primeiro mecanismo consiste na nomeação de ministros cujas preferências sejam alinhadas com as da maioria legislativa, para assegurar compatibilidade de incentivos. O controle via monitoramento consiste no exame e avaliação das proposições de lei e decisões do governo, para verificar se estão em conformidade com os termos da delegação. O principal mecanismo para tanto são as comissões parlamentares permanentes, que supostamente têm mais incentivo, expertise e instrumentos para obter informações sobre as políticas governamentais.

No caso de delegação motivada por assimetria informacional, e supondo que as preferências do governo não são alinhadas com a mediana do plenário, as comissões podem ter um papel importante na checagem das recomendações do Executivo. Krishna e Morgan (2001) analisam uma extensão do modelo de comunicação estratégica entre decisor e especialista na qual o primeiro tem a opção de consultar um especialista adicional. Os autores concluem que o decisor se beneficia de consultar ambos os especialistas somente se eles tiverem vieses opostos, isto é, se suas preferências ideais se localizarem em lados opostos da preferência ideal do decisor; caso contrário, leva em conta somente as informações do especialista com menor viés. A intuição no primeiro caso é que os especialistas se disciplinam mutuamente, pois a informação que um tem incentivo de ocultar, o outro tem de revelar. No segundo caso, no qual os vieses são do mesmo lado, descarta-se o especialista com maior viés porque sua recomendação contém menos informação crível. Supondo que o presidente seja o primeiro especialista, então o legislador mediano pode se beneficiar do uso da comissão como segundo especialista, desde que a preferência desta seja ou mais próxima da sua ou oposta à do presidente.

Pela perspectiva partidária, Martin e Vanberg (2004) argumentam que as comissões são instrumentos úteis não apenas para o controle institucional do Executivo, mas também para o controle político mútuo dos partidos da coalizão de governo, e que são mais eficazes que a nomeação de ministros aliados. O aspecto que limita a eficácia do controle via nomeação é a vantagem informacional que todo ministro naturalmente adquire sobre sua área de política. Essa assimetria é uma fonte de risco moral, tendo em vista a dificuldade dos parlamentares e parceiros de coalizão para avaliar se as políticas recomendadas ou adotadas pelo ministro estão dentro dos limites da delegação. As comissões, por sua vez, são mecanismo mais eficaz para identificar desvios dos ministros porque, além de terem a função institucional de examinar as proposições e decisões do Executivo, em geral são compostas por representantes de todos os partidos e têm razoáveis poderes de investigação.

No entanto, controle legislativo é uma atividade custosa, pois requer o dispêndio de tempo e recursos valiosos para os parlamentares, na coleta de informação, exame e deliberação. Por isso, também é necessário considerar o custo de oportunidade do controle de políticas específicas. Como ponderam McCubbins, Noll e Weingast (1987, p. 247):

Representantes eleitos enfrentam um *trade-off* [relação de perda e ganho] entre o grau de conformidade que eles conseguem exigir [das decisões do Executivo] e o esforço despendido para assegurá-lo, esforço que tem um custo de oportunidade porque também pode ser usado para outros propósitos politicamente relevantes.²⁸

Kelley e Pevehouse (2015) aplicam essa ideia ao controle sobre a formulação de políticas, para explicar por que o Senado norte-americano muitas vezes atrasa a aprovação ou simplesmente não aprecia tratados internacionais submetidos pelo presidente, mesmo quando uma maioria dos senadores concorda com seus termos. Segundo os autores, isso ocorre porque os senadores preferem dispendir tempo e recursos deliberando sobre outros assuntos, geralmente domésticos, que eles valorizam mais. Concluem, então, que para uma política ser objeto de exame e aprovação legislativa precisa se encaixar em duas condições necessárias: ter o apoio de uma maioria e compensar o custo de oportunidade do tempo dispendido na sua deliberação. Essas considerações permitem concluir que a análise do controle da delegação ao presidente deve considerar tanto as preferências e interesses dos parlamentares quanto seu incentivo para investir recursos escassos, especialmente tempo, no escrutínio das iniciativas do Executivo. Tanto a convergência com a preferência do presidente (ou dos ministros) como o elevado custo de oportunidade do controle pode fazer com que seja do interesse de uma maioria parlamentar delegar poderes decisórios mais amplos e até mesmo abdicar do controle legislativo, em áreas ou temas específicos.

2.2.2 Interpretações sobre a delegação legislativa no Brasil

A caracterização predominante a respeito da organização da Câmara dos Deputados no pós-1988 é que segue um modelo centralizado e que isso resulta de uma delegação de poderes. Deduz-se a centralização de padrões observados da produção e do processo

²⁸ No original: *Elected representatives face a trade-off between the extent of compliance they can command and the effort that is expended to assure it, effort which has an opportunity cost because it can also be used for politically relevant purposes.*

legislativo, principalmente da predominância de leis de iniciativa governamental e da priorização do plenário na sua deliberação. A tese de que esses padrões refletem uma delegação se baseia na premissa de que os poderes de agenda mais utilizados pelo presidente e pelos líderes da coalizão governista, a MP e a urgência regimental, dependem do apoio de uma maioria parlamentar. Contudo, não há acordo na literatura sobre a lógica que rege a delegação legislativa. Além disso, a evidência acumulada não permite avaliar se a delegação é condicionada pelas preferências parlamentares nem distinguir entre os dois modelos de organização centralizada, o partidário e o presidencial.

Tal como no debate sobre como os presidentes obtêm apoio legislativo, as teses acerca da lógica da delegação aos presidentes brasileiros são basicamente três: distributiva, partidária e informacional. A primeira fundamenta-se na ideia do segredo ineficiente, segundo a qual parlamentares representantes de interesses predominantemente locais transferem o controle da produção de políticas difusas ao presidente, de maneira a poderem investir mais recursos em atividades de maior retorno eleitoral – no caso, transferência de recursos federais para suas bases, na forma de investimentos em infraestrutura ou programas sociais (Shugart e Carey, 1992, p. 190). Como a Câmara e suas comissões não têm prerrogativa sobre a formulação, modificação e, muito menos, a execução do orçamento, não há incentivo para que os deputados invistam seu tempo na produção de leis. Por isso, alega a tese, a participação legislativa dos deputados limita-se à votação no plenário das proposições do governo, às quais prestam apoio em troca do atendimento às suas demandas localistas (Ames, 2001, cap. 5).

Pelo esquema da figura 1, a relação-chave segundo a tese distributiva é entre ambiente eleitoral e preferências parlamentares (seta 2), pela qual a regra proporcional com lista aberta em distritos de magnitude elevada induz um padrão de representação personalista e localista, do qual se deduz desinteresse dos parlamentares na produção legislativa e, por extensão, concentração de poderes de agenda no presidente (seta 3) e baixa produção legislativa de origem parlamentar (seta 4), resultando em elevada dominância presidencial. A tese, contudo, tem dificuldade em conciliar seus pressupostos motivacionais (personalismo e localismo) com aspectos nitidamente partidários do comportamento observado dos deputados.

Segundo a tese partidária, o controle do presidente sobre a agenda somente é viável em cooperação com as lideranças dos principais partidos parlamentares, na forma de coalizões de governo majoritárias, e tem como objetivo produzir políticas de interesse coletivo da coalizão (Figueiredo e Limongi, 1999). Ademais, os membros da maioria se beneficiam da transferência das deliberações sobre essas políticas para o plenário, onde são menores as

oportunidades de influência parlamentar, porque assim preservam seus acordos de barganha e se protegem do debate sobre matérias controversas (Figueiredo e Limongi, 2003). Nessa tese, a relação causal chave é entre organização legislativa e comportamento parlamentar (seta 6), pela qual a concentração de poderes formais no presidente e nos líderes partidários induz a formação de maiorias governistas partidárias disciplinadas, com a combinação de ambos os fatores sendo responsável pela (elevada) dominância presidencial. Todavia, os proponentes da tese não elaboram a conexão causal entre preferências parlamentares e controle da agenda, embora reconheçam sua importância (Figueiredo, Limongi e Valente, 2000, p. 59).

Por fim, pela tese informacional, a concentração de poderes de agenda no presidente decorre do interesse dos parlamentares em se beneficiar da maior expertise do Executivo na formulação e avaliação de políticas públicas, sendo crescente no grau de congruência entre as preferências do presidente e do legislador mediano (Santos e Almeida, 2011). Diferentemente da tese distributiva, ela se baseia no pressuposto de que preferências por políticas difusas são relevantes para o comportamento dos deputados, embora não as conecte com aspectos do ambiente eleitoral. Diferentemente da tese partidária, ela foca na relação causal entre preferências e a amplitude ou uso dos poderes de agenda pelo presidente (seta 3), gerando implicações que também são compatíveis com aspectos partidários do comportamento parlamentar (*idem*, caps. 2 e 4).

Em suma, na literatura sobre o caso brasileiro, apenas as teses distributiva e informacional fornecem predições sobre como a amplitude dos poderes de agenda do presidente varia em função das preferências parlamentares. De acordo com a primeira, a delegação será ampla na medida em que prevaleçam interesses localistas entre os deputados e o presidente atenda as demandas clientelistas de uma maioria parlamentar. Pela segunda, dada a vantagem informacional do Executivo, a delegação será tão mais ampla quanto mais próximas as preferências do legislador mediano e do presidente (ou seus ministros).

Por sua vez, a evidência indica que a frequência absoluta com que o presidente (diretamente ou por intermédio de líderes partidários) faz uso de poderes de agenda para aprovar suas políticas é maior quando desfruta do apoio de uma coalizão majoritária organizada em moldes partidários (Figueiredo e Limongi, 2003), e que a maneira como se utiliza desses poderes também tem aspectos consistentes com a lógica da perspectiva informacional (Santos e Almeida, 2011). Por outro lado, é ambígua a evidência sobre o uso de MPs, aparentando prevalecer em alguns períodos a ação unilateral do presidente e, em outros, uma delegação legislativa, mas sem que a evidência permita distinguir a lógica subjacente à

última (Amorim Neto e Tafner, 2002; Pereira, Power e Rennó 2005, 2008). Mais importante, a literatura não fornece evidência de que preferências parlamentares condicionam a amplitude da delegação.

A respeito da organização da Câmara, existe forte evidência de que durante as duas presidências de Fernando Henrique os partidos da coalizão governista se comportaram tal como um cartel legislativo, o que é consistente com o padrão observado no período, de centralização da produção legislativa (Amorim Neto, 2007; Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003; Lyne, 2010, p. 200-203). Contudo, a evidência sobre as presidências anteriores não autoriza a mesma conclusão e ainda não se avaliaram adequadamente as posteriores. Além disso, como os estudos não levam em conta o modelo presidencial, concluem que a organização legislativa é descentralizada quando não há cartel partidário, o que não é necessariamente verdade. Por exemplo, embora seja notória a natureza apartidária do governo Collor, não se pode concluir que durante sua vigência a organização legislativa tenha sido descentralizada, até porque sua coalizão parlamentar, embora formalmente minoritária, no seu primeiro ano apresentou comportamento equivalente ao de um cartel legislativo (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003, p. 563; Lyne, 2010, p. 201). Se não um cartel do tipo partidário, é plausível que a coalizão de Collor tenha se organizado segundo a lógica do modelo presidencial. Eleito sem a ajuda de partidos e desfrutando inicialmente de elevada popularidade, o apoio que o presidente recebeu dos parlamentares parece ter sido motivado, em boa medida, pela expectativa destes de se beneficiar da popularidade presidencial na eleição legislativa que estava por vir, como indica a seguinte manifestação pública do Senador Marco Maciel, então líder no Senado do Partido da Frente Liberal (PFL), agremiação que viria a se tornar a principal força parlamentar do novo governo:

Seremos a base do novo governo. (...) O povo escolheu Collor e ele tem que ter o apoio do Congresso. (...) O presidente está disposto a fazer as transformações que o país está exigindo. *Tenho certeza de que o PFL se beneficiará nas urnas desse apoio.* (Neri, 8 mar. 1990, grifo nosso).

Poucos meses após, com a queda aguda da popularidade de Collor, aquela motivação aparentemente se dissipou, assim como o apoio legislativo às suas políticas. Logo no início da legislatura empossada em fevereiro de 1991, constatou-se a dificuldade dos líderes governistas, inclusive do PFL, para disciplinarem suas bancadas em votações importantes, conforme o seguinte relato jornalístico:

“Fomos convencidos pelo resultado eleitoral. *A falta de votos na última eleição nos levou a uma mudança de comportamento*”, considera o deputado de primeiro mandato José Múcio

Monteiro (PFL-PE), um dos que assumiram exigindo do líder do seu partido, Ricardo Fiúza, consultas prévias à bancada sobre qualquer assunto que estiver em discussão dentro do Congresso. (...) *O habitual era que o colégio de líderes se reunisse no gabinete do líder da maioria e decidisse tudo. Os outros só tomavam conhecimento do prato feito em plenário.* (Kramer, 3 mar. 1991, grifos nossos).

Esses fatos reforçam a necessidade de também avaliar a ocorrência do modelo presidencial no pós-1988, assim como eventuais mudanças na amplitude dos poderes legislativos do líder da maioria.

2.3 Resumo

A partir da revisão da literatura, apontei respostas para as perguntas formuladas no início deste capítulo que, por sua vez, tiveram como objetivo inicial orientar a identificação das prováveis causas gerais das mudanças no grau de centralização da produção legislativa da Câmara, particularmente das variações na dominância do presidente. Naturalmente, as respostas, que resumo a seguir, são apenas expectativas teóricas.

O chefe do Executivo pode influenciar a agenda legislativa por meio dos seus poderes formais, do seu apoio partidário no parlamento ou da sua vantagem informacional, sendo que a distribuição das preferências dos atores legislativos pivotaes condiciona esses efeitos. Aqueles três fatores estão presentes no caso brasileiro, haja vista: os poderes constitucionais do presidente, de editar MPs e declarar urgente PL da sua iniciativa; a formação sistemática de coalizões de governo majoritárias; e a maior expertise da burocracia do Executivo em várias áreas de política pública. Contudo, como nenhum desses fatores variou significativamente no pós-1988, parece ser mais promissora uma explicação baseada na distribuição das preferências ideológicas, e que considere como endógena a distribuição dos poderes de agenda.

Os incentivos dos parlamentares para delegar poder de agenda ao presidente são mais fortes quando a reeleição dos primeiros depende principalmente da associação com o segundo e este desfruta de elevado apoio popular. Quando não se observa alguma dessas condições, e o desempenho eleitoral do parlamentar depende da sua reputação pessoal, o incentivo para delegar poder ao presidente depende do tipo de política pública que os eleitores demandam: se particularista, então aquele incentivo é crescente no custo de oportunidade da deliberação sobre políticas difusas; se universalista, então ele é crescente na expertise ou vantagem

informativa do Executivo. Por fim, quando o sucesso eleitoral do parlamentar depende mais da reputação do seu partido, e desde que este faça parte da coalizão de governo, o incentivo para delegar poderes ao presidente depende dos problemas de ação coletiva da maioria governista.

Desde que o posicionamento em relação a políticas difusas seja relevante para os parlamentares, a amplitude da delegação ao presidente dependerá da distribuição das suas preferências ideológicas. Se o objetivo da delegação for se beneficiar da expertise do Executivo, então a amplitude será crescente na congruência entre as preferências do presidente e do legislador mediano. Se, por outro lado, o propósito for resolver problemas de ação coletiva de uma maioria parlamentar organizada, então a amplitude será tão maior quanto mais homogênea a maioria e, provavelmente, quanto maior sua divergência em relação à minoria opositora. O controle da delegação, que geralmente ocorre por meio do exame das proposições nas comissões permanentes, depende tanto da distribuição das preferências quanto do custo de oportunidade dessa atividade, que pode ser elevado para certas políticas, a ponto de levar uma maioria até mesmo a abdicar do controle.

A literatura sobre o caso brasileiro é majoritariamente favorável à hipótese de que a dominância legislativa do presidente se baseia em uma delegação de poderes de agenda, mas não há consenso sobre o que motiva a delegação. Do ponto de vista empírico, além de a evidência disponível não ser conclusiva, ainda não se avaliou o efeito da distribuição das preferências parlamentares sobre a amplitude da delegação nem sobre o controle legislativo. No próximos capítulos, procuro preencher essas lacunas.

3 EXPLICANDO AS MUDANÇAS LEGISLATIVAS

Neste capítulo, avalio empiricamente um conjunto de hipóteses explicativas teoricamente fundamentadas das mudanças na taxa de dominância legislativa dos presidentes brasileiros do pós-1988. Partindo da premissa de que mudanças estruturais na dominância refletem alterações na forma de organização dos trabalhos legislativos, mais especificamente na maneira como os parlamentares distribuem poderes de agenda: (i) identifico um conjunto de causas potenciais da variação na amplitude da delegação de poderes ao presidente, no âmbito da Câmara dos Deputados; (ii) avalio se elas variaram de maneira consistente com as mudanças observadas na dominância; e, por fim, (iii) testo as hipóteses correspondentes, estimando modelos de regressão multivariados, com base em dados originais.

3.1 Explicações centradas no Congresso

Segundo o modelo causal do capítulo anterior (figura 3.1), a produção de leis (variável E) está associada à forma de organização do Legislativo (C) que, por sua vez, consiste em um padrão de distribuição de poderes de agenda, que pode ser mais concentrado ou mais disperso, conforme se delegue mais prerrogativas ou à liderança da maioria ou às comissões permanentes, respectivamente. Também segundo o modelo, devem-se procurar as causas últimas de variações da produção legislativa em mudanças na configuração das preferências parlamentares (B), provavelmente induzidas por alterações no ambiente eleitoral (A). À luz dessas expectativas teóricas, e levando em conta as diferentes teses sobre a delegação legislativa no Brasil, nesta seção identifico explicações que conectam causalmente as preferências dos deputados à dominância legislativa do presidente, por meio da distribuição de poderes de agenda. Antes, contudo, discuto brevemente a natureza dessas preferências e, por conseguinte, do tipo de política pública que os deputados supostamente desejam produzir.

É amplamente reconhecido que as regras da eleição para a Câmara – sistema proporcional de lista aberta com distritos de magnitude elevada – inflacionam a quantidade de candidaturas com campanhas individualizadas, gerando custos elevados tanto para os candidatos se fazerem conhecer quanto para os eleitores se informarem (Nicolau, 2006). Uma estratégia de representação que permite reduzir substancialmente esses custos é o localismo

fiscal, isto é, a produção de políticas que beneficiem direta e exclusivamente localidades específicas, principalmente na forma de transferências de recursos, para obras de infraestrutura ou programas sociais (Ames, 2001, cap. 5). A razão é que lideranças políticas locais, geralmente aliadas do deputado, funcionam como canais de comunicação, fornecendo informações (críveis) aos eleitores sobre a responsabilidade do parlamentar na entrega de tais benefícios e levando ao conhecimento deste as demandas locais. Outra estratégia de representação que reduz aqueles custos informacionais é a defesa de interesses particularistas de grupos organizados, sem base territorial. Nesse caso, a liderança do grupo exerce função semelhante às de localidades, informando os membros da capacidade do candidato de entregar ou defender políticas de seu interesse coletivo (Holland e Palmer-Rubin, 2015).

Por outro lado, existem estudos que enfatizam a existência de incentivos eleitorais para que os deputados invistam na produção de políticas universalistas. Santos (1999) chama a atenção para o peso reduzido dos votos nominais na conquista de cadeiras individuais, o que supostamente contradiz a noção de que deputados têm bases eleitorais identificáveis e, por extensão, incentiva a adoção de estratégia de representação voltada para a defesa de interesses difusos do distrito. Borges (2015), por sua vez, argumenta que candidatos à Câmara filiados a partidos que visam a Presidência da República têm fortes incentivos para desenvolver mecanismos de coordenação interna, em torno de políticas de interesse nacional.

Não obstante a relevância do debate sobre qual estratégia de representação prevalece entre os deputados federais, se a produção de políticas localistas, particularistas ou universalistas, é muito provável que diferentes estratégias prevaleçam em subconjuntos distintos e significativos de parlamentares. Pelo menos, assim sugerem os achados da literatura sobre geografia do voto, segundo os quais existem quantidades relevantes tanto de deputados com votos concentrados em relativamente poucos municípios quanto de deputados com votação dispersa pelo distrito (Carvalho, 2003, cap. 3), e que ambos os perfis de votação são eficientes do ponto de vista eleitoral (Vasselai, 2015, cap. 3). O primeiro grupo é compatível com o localismo fiscal; o segundo, com a representação tanto de interesses particularistas sem base territorial como de demandas difusas. Para os propósitos desta análise, não é necessário pressupor a predominância de um ou outro perfil de representação, pois a estratégia de investigação consiste em testar explicações alternativas, compatíveis com diferentes perfis. Na medida em que um perfil específico não tenha relevância empírica, espera-se que as explicações que o pressupõem não se ajustem bem aos dados e, portanto, que a evidência leve à sua rejeição.

3.1.1 Localismo fiscal

A teoria distributiva do legislativo parte da premissa de que os parlamentares têm preferências particularistas, o que deriva de outra suposição, qual seja que seu sucesso eleitoral está associado à capacidade ou reputação de entregar benefícios materiais diretos aos eleitores (Mayhew, 1974). A explicação da dominância dos presidentes brasileiros a partir dessa perspectiva enfatiza a existência de fortes demandas por benefícios paroquiais por grande parte do eleitorado, o que supostamente induz um perfil de representação parlamentar centrado no localismo fiscal (Ames, 2001; Shugart e Carey, 1992). Isso implica principalmente atividades direcionadas à elaboração do orçamento, na forma da proposição e aprovação de emendas destinando recursos a localidades, assim como ao *lobbying* em ministérios, para acelerar a liberação de verbas e outras transferências governamentais (Bezerra, 1999; Pereira e Mueller, 2002). Como a Câmara dos Deputados não tem prerrogativas orçamentárias, para deputados localistas a participação nos trabalhos legislativos da Casa significa menos tempo dedicado àquelas atividades e, portanto, tem elevado custo de oportunidade. Por isso, segundo a perspectiva distributiva, os deputados têm pouco incentivo para investir na produção de leis de sua autoria e muito incentivo para delegar o controle da produção de políticas difusas ao presidente, em troca da destinação de recursos orçamentários para suas bases eleitorais.

Estudos recentes sugerem, contudo, que o localismo tem perdido importância na Câmara. Mesquita *et al.* (2014, p. 91) mostra que a frequência relativa de emendas orçamentárias individuais dos deputados destinadas a municípios caiu de maneira acentuada e contínua entre os anos 1999 e 2009, cedendo lugar a emendas que destinam recursos ao estado como um todo. Análises da distribuição territorial dos votos recebidos pelos deputados revelam que diminuiu a incidência de perfis associados à representação localista, especialmente nos anos 2000 (Avelino, Biderman e Silva, 2016; Tavares, 2018). Por fim, há evidência de que, ao longo do pós-1988, os partidos adquiriram maior conteúdo programático e os deputados passaram a se comportar de maneira cada vez mais orientada com a linha dos seus partidos (Hagopian, Gervasoni e Moraes, 2009; Lyne, 2008).

Também há evidência sugestiva de que cresceu a representação de grupos econômicos e sociais, não territorialmente definidos. Por exemplo, o financiamento corporativo nas campanhas dos deputados aumentou substancialmente e se tornou mais concentrado,

indicando vínculos mais fortes com empresas ou setores econômicos (Santos, 2016; Speck e Marciano, 2015). Também se multiplicaram as chamadas frentes parlamentares, entidades suprapartidárias associadas à defesa de interesses ou temas específicos (Araújo e Silva, 2016; Coradini, 2010). Mesmo que esteja crescendo a representação de interesses setoriais, e não difusos, o aspecto merecedor de destaque é que, ao contrário do localismo fiscal, a defesa daqueles interesses requer participação do deputado em atividades tipicamente legislativas, como proposição de leis e emendas, trabalho em comissões permanentes e até exame das iniciativas do Executivo, para defender ou promover o interesse do grupo de interesse que o apoia.²⁹

Se verdadeiro que diminuiu a importância do localismo fiscal entre os deputados, então, segundo a perspectiva da teoria distributiva, deve-se observar concomitante crescimento da produção legislativa de origem parlamentar, maior protagonismo das comissões permanentes e menor concentração de poderes no Executivo, na medida em que sua agenda de políticas conflite com as dos deputados. Essas expectativas, que coincidem com as mudanças legislativas dos anos 2000, encontram-se em Ames (2001, p. 157), onde se afirma que:

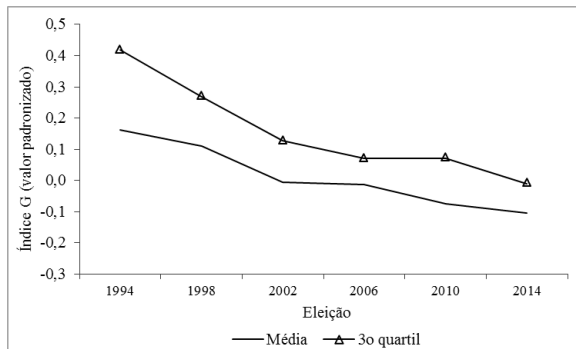
Uma redução em *pork* levaria a maior renovação e à gradual substituição dos deputados voltados para essa atividade na Câmara. Na ausência de partidos programáticos, mais deputados se apoiariam, por necessidade, em vínculos com organizações “corporativistas” – isto é, em vínculos com grupos que representam interesses econômicos específicos. A Câmara resultante bem poderia ser mais ativa no sentido de que demandas “segmentalistas” receberiam atenção, mas também seria mais conflitiva e menos responsiva às orientações do Executivo.³⁰

Para avaliar a evolução da importância do localismo na Câmara, utilizo dados eleitorais e de enquetes com deputados, respectivamente sobre a distribuição territorial dos seus votos e sua percepção a respeito da demanda dos eleitores por clientelismo. Com relação aos primeiros, existe uma vasta literatura, internacional e doméstica, que associa a intensidade do comportamento parlamentar localista ao grau de concentração geográfica do voto (p. ex.: Ames, 2001; Carvalho, 2003; Mayhew, 1974; Stratmann e Baur, 2002). Recentemente,

²⁹ Um bom exemplo é a bancada evangélica, que tem posições à direita do espectro político em questões de religião, família e educação, e se opôs a importantes políticas governamentais nessas áreas, principalmente durante as presidências Dilma, a despeito do seu apoio ao governo. Agradeço a Fabiano Santos por chamar minha atenção para esse caso.

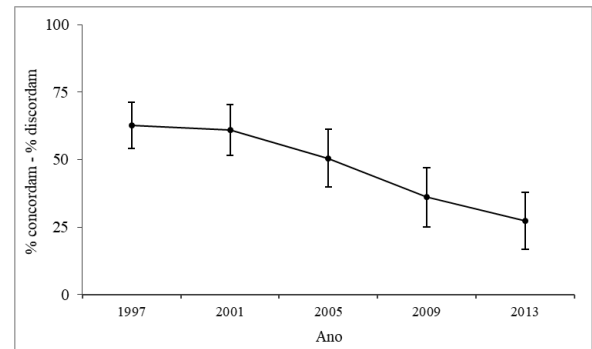
³⁰ No original: *A reduction in pork would lead to greater turnover and to the gradual replacement of pork-oriented deputies in the legislature. In the absence of programmatic parties, more deputies would rely, by necessity, on ties to “corporativist” organizations – that is, on ties to groups representing narrow economic interests. The resulting legislature might well be more active in the sense that “segmentalist” demands would receive a hearing, but it would also be more conflictual and less responsive to executive guidance.* Agradeço a Danilo Tavares por chamar minha atenção para essa passagem.

Gráfico 16 – Índice *G* de concentração municipal do voto entre os deputados eleitos, por eleição (1994-2014)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Avelino, Binderman e Silva (2016).
Nota: Valores padronizados.

Gráfico 17 – Concordância dos deputados com a afirmação “às vezes os eleitores exigem atuação clientelista”, em anos selecionados



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Power e Zucco (2014).
Nota: As barras de erro representam o intervalo de confiança de 95%.

Avelino, Biderman e Silva (2016) mensuraram a concentração municipal dos votos dos candidatos à Câmara, para todas as eleições desde 1994 até 2014, utilizando o índice *G*, uma medida agregada das desproporções entre os pesos eleitorais dos municípios na votação do candidato e no total do distrito. O índice é nulo somente quando a distribuição dos votos do candidato por município equivale ao esperado com base na distribuição do eleitorado, situação na qual a dispersão geográfica dos votos é total. Na medida em que as votações observadas e esperadas difiram, o valor do índice (ou seja, a concentração geográfica do voto) será maior.

O gráfico 16 ilustra a evolução da concentração municipal dos votos dos deputados eleitos, na forma da média e do terceiro quartil padronizados do índice *G*, calculados com base nos dados de Avelino, Biderman e Silva (2016).³¹ O uso do terceiro quartil justifica-se por ser mais sensível a mudanças na parte superior da distribuição (cauda direita), onde supostamente se concentram os eleitos com perfil localista. A padronização, com base na média e no desvio padrão computados a partir da população de deputados eleitos em todas as eleições, justifica-se pela dificuldade de se interpretar substantivamente os valores do índice. O gráfico revela claramente que, pelo menos desde a eleição de 1998, houve redução contínua e substancial na concentração municipal do voto, ou seja, nas condições eleitorais associadas à representação localista. Entre os deputados que compreendem os 25% do topo da escala, a concentração diminuiu em 0,43 desvio padrão (de 0,42 para -0,01), entre as eleições de 1994 e

³¹ Exclui os deputados do Distrito Federal, em razão de essa unidade não apresentar divisão por municípios. Agradeço a George Avelino por disponibilizar os dados (a Danilo Tavares).

2014. Tavares (2018) fornece evidência econométrica de que a redução é estatisticamente significativa mesmo quando se controla por partido, grupo ideológico (esquerda, centro e direita), pertencimento à base do governo e estado da federação.

Tal como ponderam Borges, Paula e Silva (2016, p. 41-42), o índice G apresenta problemas de comparabilidade entre distritos e de interpretação da escala. Todavia, como estou interessado apenas na sua evolução longitudinal, esses problemas não têm importância. A única questão preocupante é se o índice captura corretamente os incentivos eleitorais que levam ao localismo fiscal. Considere, por exemplo, um deputado eleito com votação concentrada em um município de porte médio, e cuja base eleitoral no município consista principalmente dos trabalhadores de uma grande indústria. Esse deputado tem mais incentivo para representar os interesses (localistas) do município ou os interesses (setoriais ou funcionais) dos trabalhadores da indústria em questão?³² Provavelmente ambos. O ponto, contudo, é que concentração geográfica pode se confundir com setorial, situação na qual valores elevados do índice tendem a exagerar os incentivos ao localismo. Por outro lado, valores baixos tendem a refletir bem os (fracos) incentivos eleitorais a esse perfil de representação. Dado que o índice apresenta tendência sistemática de queda, a possibilidade de exagerar os incentivos eleitorais ao localismo não invalida a conclusão de que esses incentivos diminuíram nos anos 2000.³³

O gráfico 17 fornece evidência sobre a percepção dos deputados a respeito da frequência de demandas clientelistas dos eleitores, em cada uma das cinco legislaturas desde a iniciada em 1995, na forma da estimativa da diferença entre as porcentagens de deputados que concordam e que discordam com a seguinte sentença: “apesar de o clientelismo ser muito criticado, às vezes os eleitores exigem que o parlamentar atue desta maneira.” Os dados são do *Brazilian Legislative Surveys*, uma série de enquetes com amostras dos deputados federais, realizadas uma vez a cada legislatura desde 1990 (Power e Zucco, 2014). O padrão é consistente com o do gráfico anterior: pelo menos desde a legislatura iniciada em 2003, parcela cada vez menor dos deputados acha que os eleitores exigem atuação clientelista. Entre aquela legislatura e a iniciada em 2011, a diferença entre os que concordam e discordam com

³² O exemplo é de autoria de André Borges, que o mencionou em comunicação pessoal.

³³ Se o padrão fosse o oposto, de crescimento sistemático do índice, o problema de mensuração não autorizaria concluir que os incentivos eleitorais ao localismo estariam aumentando.

a existência de demandas clientelistas caiu para pouco menos da metade, de 62,7 para 27,4 pontos percentuais.³⁴

Em suma, do ponto de vista descritivo, a evidência é consistente com as condições previstas pela explicação baseada na perspectiva distributiva: a queda da dominância legislativa do presidente, nos anos 2000, ocorreu de maneira mais ou menos paralela ao que parece ser uma diminuição gradativa da importância do localismo fiscal entre os deputados.

3.1.2 Conflito ideológico-partidário

Pela perspectiva das teorias partidárias do legislativo, que partem da premissa que a imagem do partido é relevante para a decisão do voto do eleitor, e que, por isso, os parlamentares têm interesse em preservar a reputação coletiva das suas legendas, a delegação de poderes de agenda segue uma lógica de conflito ideológico-partidário. É praticamente consensual nessa literatura que toda maioria parlamentar organizada na forma de partido ou coalizão de partidos tem incentivo para concentrar poder de agenda negativo na sua liderança, para impedir que se coloquem em votação proposições contrárias ao seu interesse coletivo, e que o incentivo para delegar poder de agenda positivo – isto é, de acelerar a aprovação de proposições – é crescente na homogeneidade das suas preferências ideológicas (Binder, 1996; Cox e McCubbins, 1993). A distribuição das preferências da minoria opositora também pode ser relevante para a decisão de quanto poder de agenda positivo delegar. Na medida em que a oposição seja mais homogênea e mais divergente da maioria, a primeira terá mais capacidade e incentivo para obstruir a aprovação das políticas que interessam à segunda (Dion, 1997). Levando em conta os incentivos desses dois grupos, a teoria do governo de partido condicional propõe a hipótese de que a concentração de poderes de agenda positivos na liderança da maioria é crescente na polarização entre esse grupo e a minoria opositora (Aldrich, 1994; Aldrich e Rohde, 1997; Rohde, 1991).

Essa lógica de conflito ideológico também se aplica ao contexto apartidário do modelo presidencial, no qual o desempenho dos parlamentares em eleições depende mais da sua associação com a agenda de políticas difusas do (candidato a) presidente. Não obstante nesse modelo a definição da agenda de políticas ser decisão unilateral do presidente, na medida em

³⁴ Nem o nível nem a tendência dos dados se alteram quando se restringe a amostra aos deputados da base do governo.

que uma maioria parlamentar tenha a expectativa de se beneficiar eleitoralmente do apoio a essas políticas, ela terá incentivo para delegar poderes de agenda ao presidente. Por um lado, esse incentivo é crescente no apoio popular às políticas. Por outro, e tal como a lógica do modelo partidário, ele também deve aumentar com a concentração das preferências da maioria em torno da preferência do presidente (homogeneidade) e com o risco de obstrução pela minoria opositora (polarização).

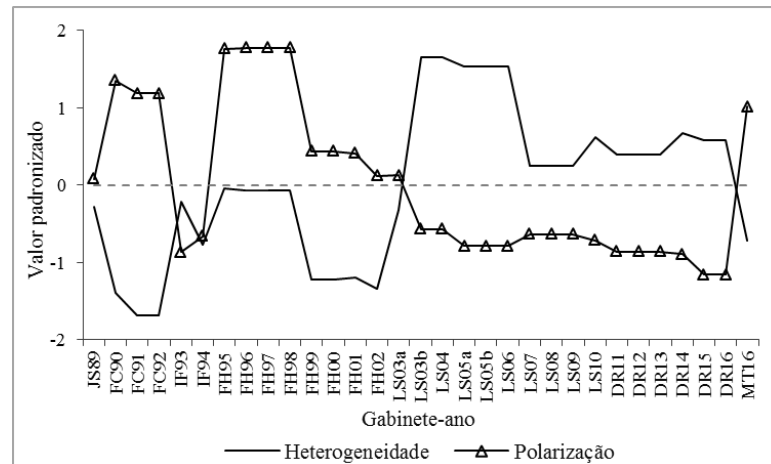
Em suma, pela perspectiva do conflito ideológico-partidário, as mudanças na dominância legislativa dos presidentes brasileiros refletem variações na amplitude dos seus poderes de agenda que, por sua vez, é decrescente na heterogeneidade ideológica da maioria governista e crescente na polarização entre maioria e minoria opositora.

De fato, a composição ideológica das coalizões de governo do pós-1988 foi mais heterogênea durante as presidências Lula e Dilma, período no qual a dominância presidencial foi menor. Desde Sarney até Fernando Henrique (ou seja, até 2002), as coalizões consistiram quase exclusivamente de partidos de centro e de direita.³⁵ A partir de 2003, com Lula, elas passaram a incluir tanto partidos de esquerda, a principal base de apoio do presidente, como os centro-direitistas Partido Liberal (PL) (depois renomeado Partido da República [PR]) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), aos quais em seguida se juntou o direitista Partido Progressista (PP), que declarou apoio formal ao presidente em maio daquele ano. Esses partidos permaneceram na coalizão durante todo o restante da presidência Lula e praticamente em todo o período Dilma. É importante ressaltar, contudo, que esse aumento na heterogeneidade da coalizão foi um fenômeno exógeno, de origem eleitoral: mesmo com o apoio do centrista PMDB, as coalizões de Lula e Dilma não seriam majoritárias, para o que foi necessária a adição de legendas à direita desse partido.

Os poucos estudos sobre a oposição parlamentar aos presidentes do pós-1988 contém achados consistentes com as premissas e expectativas da teoria partidária a respeito do obstrucionismo, e da sua relação esperada com a dominância presidencial. Hiroi e Rennó (2014) fornecem evidência econométrica de que a coesão da oposição aumentou o obstrucionismo às iniciativas do Executivo, e que tanto a coesão como a divergência com a base governista prolongaram a tramitação dessas proposições. Analisando o comportamento da oposição desde 1995 a 2014, Bezerra (2017) conclui que ela foi mais aguerrida no período 1995-2002, quando a dominância presidencial foi mais elevada. Segundo a autora, nesses

³⁵ A única exceção relevante ocorreu durante a presidência Itamar, quando o esquerdista Partido Socialista Brasileiro (PSB) ocupou o Ministério da Saúde.

Gráfico 18 – Heterogeneidade da base governista e polarização entre base e oposição, por gabinete-ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Power e Zucco (2014).

Nota: A linha pontilhada representa a média do período.

anos, a oposição de esquerda, encabeçada pelo PT, foi mais coesa e sistemática, rejeitando qualquer colaboração com o governo, e privilegiou uma estratégia de sinalização eleitoral, marcando sua divergência e expondo a posição da maioria em políticas impopulares.

O gráfico 18 permite avaliar de maneira mais sistemática a evolução da heterogeneidade e da polarização, no pós-1988. Para atribuir valores a essas variáveis, utilizei as estimativas pontuais das preferências ideológicas dos deputados, da base de dados do *Brazilian Legislative Surveys* (Power e Zucco, 2014).³⁶ As estimativas se baseiam nas respostas de (amostras dos) parlamentares sobre onde eles próprios e os principais partidos se localizam no eixo esquerda-direita, e são comparáveis no tempo (Power e Zucco, 2009). Como medida da heterogeneidade da maioria, utilizo o desvio padrão das preferências dos deputados dos partidos da base parlamentar do governo (cfe. apêndice B). A medida de polarização é o valor da estatística *t* do teste de diferença entre as médias das preferências dos deputados da base e da oposição, tal como proposto por Aldrich, Berger e Rohde (2002). Computei as medidas para cada um dos 31 gabinetes-anos do período 1989-2016. Essa divisão (detalhada no apêndice C) permite ajustar a periodicidade anual a mudanças relevantes na composição partidária da base do governo, cuja ocorrência nem sempre coincide com o início ou o fim do ano-calendário. Para fins de comparação, padronizei a heterogeneidade e a polarização com base nas suas respectivas médias e desvios padrões na

³⁶ Como os dados relativos à legislatura iniciada em 2015 ainda não estavam disponíveis, utilizei as estimativas da imediatamente anterior, ajustando os pesos amostrais para que refletissem a nova distribuição de cadeiras.

amostra de gabinetes-ano. A correlação entre as duas séries é negativa e moderada ($r = -0,59$), o que não é surpresa, haja vista que polarização é decrescente na heterogeneidade intragrupo.

O gráfico revela padrões longitudinais consistentes com a composição partidária das coalizões de governo. Até o ano 2002, período no qual prevaleceram coalizões de centro-direita, a heterogeneidade foi menor e a polarização, maior (exceto no biênio 1993-1994). A coalizão de Temer, o último ponto da série, implicou nova inflexão em ambas as séries, na direção do padrão observado nos anos 1990, o que é consistente com sua composição, que priorizou partidos de centro-direita, embora incluísse dois esquerdistas de menor peso.³⁷ Esses padrões também são consistentes com a queda estrutural da dominância legislativa do presidente. A série da polarização, em particular, parece estar mais associada à dominância em razão de ambas terem aumentado fortemente na segunda metade dos anos 1990, sem que a heterogeneidade tenha diminuído. Portanto, à luz da explicação com base no conflito ideológico-partidário, a evolução da heterogeneidade ideológica da base do governo, e especialmente a da polarização entre base e oposição, são consistentes com as mudanças observadas na taxa de dominância legislativa dos presidentes do pós-1988.

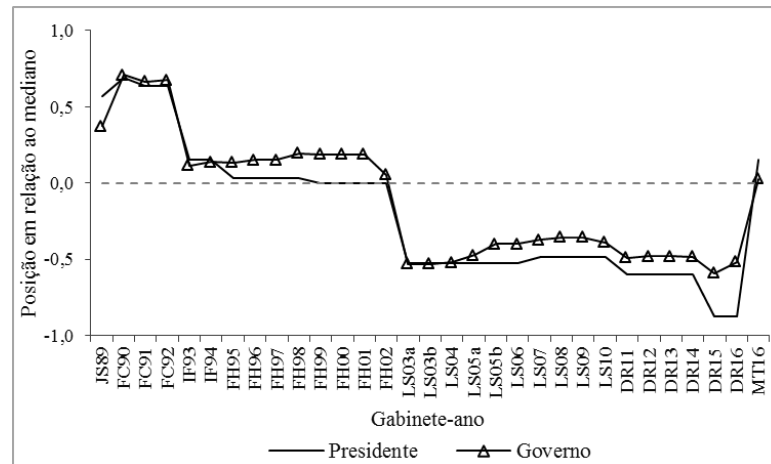
3.1.3 Incerteza sobre políticas

Segundo a perspectiva da teoria informacional, em um legislativo formado principalmente por parlamentares cuja (re)eleição depende das suas próprias reputações individuais na defesa de políticas de interesse difuso (e não da associação com partido ou o presidente), a incerteza a respeito dos resultados de tais políticas é um forte motivador para delegar poderes de agenda ao Executivo, que geralmente desfruta de grandes vantagens informacionais (Epstein e O'Halloran, 1999; Huber, 1996, p. 184-188).

A principal implicação empírica dessa teoria, para os objetivos desta análise, é que a amplitude da delegação de poderes de agenda e, por extensão, a dominância presidencial, é decrescente no viés do Executivo, isto é, na distância entre sua preferência e a do legislador mediano. A razão é que o mediano, decisor pivotal sobre a delegação, tem a expectativa de que os resultados legislativos serão tão mais distantes da sua preferência quanto mais ampla a

³⁷ O PSB e o Partido Popular Socialista (PPS), que juntos detinham apenas 11% das cadeiras, sendo que o tamanho nominal da coalizão era de 70%.

Gráfico 19 – Localização ideológica do presidente e do governo, em relação ao partido mediano, por gabinete-ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Zucco (2017).

Nota: Valores maiores expressam localização mais à direita. A linha pontilhada representa a localização do partido mediano.

delegação e mais enviesado o Executivo. Por outro lado, além dessa perda (distributiva) esperada, o mediano também leva em conta o ganho (informacional) esperado da menor variação dos resultados de políticas mais bem informadas. Por isso, mesmo quando o viés do Executivo for substancial, ainda assim uma maioria parlamentar poderá ter incentivos para lhe delegar poderes decisórios, na medida em que a assimetria informacional seja suficientemente elevada (Dessein, 2002).

É reconhecidamente ampla a vantagem informacional do Executivo brasileiro, especialmente em alguns temas ou áreas de política, como os relativos à economia. Embora estudos apontem que o Congresso, e particularmente a Câmara, tem aprimorado sua capacidade de produzir informação de maneira autônoma (Santos e Canello, 2016), nada indica que a assimetria informacional tenha diminuído a ponto de reduzir substancialmente o incentivo dos parlamentares para delegar poder de agenda. Por isso, e tendo em vista a dificuldade em medir a assimetria informacional, limito-me a avaliar a hipótese sobre o efeito (negativo) do viés do Executivo sobre a dominância presidencial.

O gráfico 19 ilustra a evolução das preferências ideológicas do presidente e do governo, em relação à do partido mediano na Câmara (fixada em zero), ao longo dos 31 gabinetes-ano. A preferência do governo consiste na média das preferências dos ministros que, por sua vez (e na falta de informação melhor), considero equivalentes às dos partidos que representam. Para ministros independentes, isto é, sem filiação partidária ou nomeados na cota pessoal do presidente, utilizo a preferência deste. Os partidos que ocuparam a posição

mediana na Câmara foram o PSDB, de 1995 até 2002, e o PMDB, nos demais anos. Computei os valores das séries a partir das estimativas unidimensionais das preferências dos presidentes e dos partidos, produzidas por César Zucco a partir dos dados do *Brazilian Legislative Surveys*, incluindo a última enquete, de 2017 (Zucco, 2017).³⁸ Os limites do eixo vertical correspondem aos extremos da escala ideológica, respectivamente à esquerda (-1) e à direita (+1).

Os vieses do presidente e do governo são operacionalizações alternativas do viés do Executivo. O viés consiste no tamanho do desvio em relação ao ponto zero (no gráfico), independentemente da direção. As duas séries variam de maneira praticamente idêntica (a correlação linear é 0,97), apresentando diferenças pequenas de nível, com o viés do governo sendo um pouco maior que o do presidente durante as coalizões de centro-direita do período 1995-2001, e um pouco menor nas coalizões de centro-esquerda dos anos 2005-2016. Em ambas as séries, nota-se claramente que o viés foi menor no primeiro período e maior no segundo, de forma consistente com os movimentos (contrários) da dominância presidencial. Somente nos três anos iniciais (1989-1991) e no último da série (2016) o comportamento do viés não é consistente com o da dominância.

Portanto, a relação prevista pela teoria informacional, de que a dominância do Executivo é decrescente na distância entre sua preferência e a do legislador pivotal, é bastante consistente com o que se observa no pós-1988, o que torna a incerteza sobre políticas uma potencial chave explicativa para as mudanças legislativas do período.

3.1.4 Apoio popular do presidente

De acordo com o modelo presidencial, se os eleitores votam nos candidatos legislativos segundo a associação destes com a agenda de políticas do presidente, em vez de com base na reputação pessoal do candidato ou nas dos partidos, a amplitude da delegação de poderes de agenda ao presidente deve ser crescente no tamanho do seu apoio popular. Por essa perspectiva, mudanças na dominância presidencial ocorrem principalmente em razão de oscilações na popularidade do presidente ou no tamanho do seu efeito *coattail*.

³⁸ Agradeço a Haína Coelho por ter compartilhado os dados, que são preliminares. Os apêndices D e E detalham, respectivamente, a composição partidária dos ministérios e as estimativas das preferências.

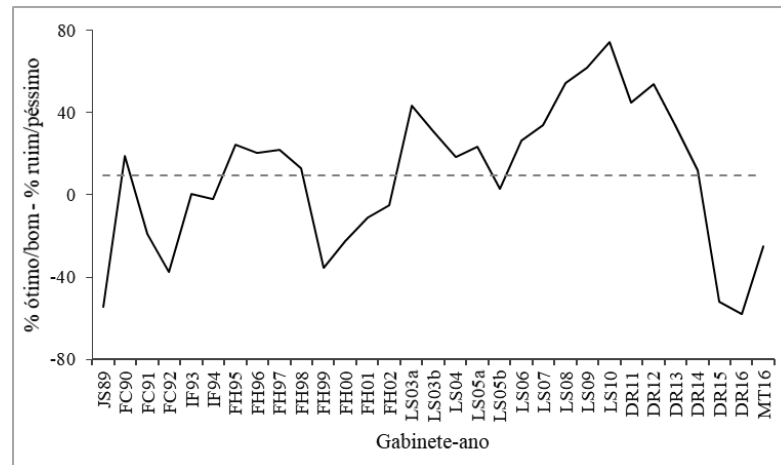
Embora não exista uma medida do efeito *coattail* dos presidentes brasileiros, a pouca evidência disponível sugere que ele tem sido relevante no pós-1988. Analisando as preferências partidárias dos eleitores brasileiros à época da eleição de 2002, Samuels (2006) encontra que, exceto entre simpatizantes do PT, elas se baseiam fortemente em sentimentos pessoais a respeito dos líderes nacionais dos partidos, o que leva o autor a concluir que a identificação partidária no Brasil se baseia mais em elementos personalistas que programáticos, e que não orienta o voto da maior parte do eleitorado. No que diz respeito à (re)eleição dos deputados federais, os resultados de Pereira e Rennó (2007) mostram que, mesmo controlando por um grande conjunto de fatores, o pertencimento à base do governo aumentou a probabilidade de recondução na eleição de 1998, quando a popularidade do presidente era relativamente mais alta, mas não na de 2002, quando era mais baixa. Por fim, analisando várias eleições nacionais desde 1994, Soares (2013), Borges (2015), e Borges e Turgeon (2017) encontram forte associação positiva entre as votações dos partidos nos pleitos proporcionais e as dos candidatos presidenciais que eles apoiam, pelo menos quando o partido não ocupa posição periférica na coalizão presidencial.

Os estudos que avaliaram o impacto da popularidade presidencial sobre a produção legislativa não encontraram efeito direto relevante e robusto. Pereira, Power e Rennó (2005) analisam séries mensais da popularidade, tipo de instrumento legislativo (MP ou PL) utilizado pelo presidente e apoio do Congresso às suas iniciativas, desde 1988 até 1998, e encontram evidência fraca de que a popularidade afeta o uso relativo de MPs e o apoio do Congresso. Raile, Pereira e Power (2011), por sua vez, encontram que a popularidade tem efeito positivo sobre o apoio legislativo do presidente, porém apenas indireto, reduzindo o volume de *pork* e patronagem necessário para obter os votos de deputados.

Assim, partindo do pressuposto de que o efeito *coattail* do presidente é relevante para os deputados da coalizão de governo, com base no modelo presidencial pode-se propor a hipótese de que o poder de agenda do presidente – e, por conseguinte, sua dominância legislativa – é crescente no tamanho do seu apoio popular.

O gráfico 20 ilustra a evolução da popularidade “líquida” do presidente, isto é, da diferença entre as porcentagens de eleitores que consideram o governo ótimo ou bom e que o consideram ruim ou péssimo, para cada gabinete-ano e com base nos dados dos três institutos que regularmente pesquisam o apoio popular do presidente: Datafolha, Ibope e Sensus. Para os meses com mais de uma pesquisa, calculei a média das estimativas, e para os sem qualquer

Gráfico 20 – Popularidade líquida do presidente, por gabinete-ano (1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Rodrigues, Datafolha, Ibope e Sensus.

Nota: A linha pontilhada representa a média do período.

pesquisa, imputei valores por meio de interpolação linear, com base nas estimativas do mês anterior e do posterior mais próximo.

Percebe-se claramente que a popularidade do presidente não apresenta o comportamento necessário à validade empírica da explicação baseada no modelo presidencial: ela foi relativamente menor nos anos 1990 e maior nos anos 2000, embora tenha caído aos menores níveis nos dois últimos anos da série. Esses movimentos são o exato oposto do que ocorreu com a dominância legislativa do presidente e, por isso, contradizem a relação positiva prevista pela hipótese. Portanto, a evidência descritiva sugere que o modelo presidencial não fornece uma explicação válida para as mudanças legislativas do pós-1988.

Em suma, pela perspectiva de que a dominância do presidente resulta de escolhas dos parlamentares a respeito de como distribuir poderes de agenda, podem-se identificar cinco hipóteses causais da dominância presidencial, que se baseiam em lógicas distintas para a delegação de poder ao presidente:

H1. *Localismo*: A dominância do presidente variou positivamente com a importância da representação localista entre os deputados.

H2. *Heterogeneidade*: A dominância do presidente variou negativamente com a heterogeneidade ideológica da maioria governista.

H3. *Polarização*: A dominância do presidente variou positivamente com a polarização ideológica entre a maioria governista e a minoria opositora.

H4. *Viés do Executivo*: A dominância do presidente variou negativamente com a divergência ideológica entre o Executivo e o mediano do plenário.

H5. *Popularidade*: A dominância do presidente variou positivamente com o tamanho do seu apoio popular.

3.2 Explicação centrada no presidente

Não obstante concordarem com a perspectiva da delegação parlamentar, algumas teses sobre as causas do desempenho legislativo dos presidentes brasileiros focam nas decisões destes sobre o compartilhamento do governo com os partidos da coalizão e a distribuição de benefícios particularistas aos deputados. Segundo Amorim Neto (2002), a decisão do presidente a respeito da composição do seu gabinete ministerial afeta seu apoio legislativo, no sentido de que a disciplina da base do governo é maior quando a representação dos partidos no gabinete é mais proporcional aos seus respectivos pesos parlamentares. O autor encontra evidência dessa associação nas votações nominais do período 1989-1998.

Pereira e Mueller (2002 e 2003) argumentam que o apoio legislativo às políticas do presidente requer, além da distribuição proporcional de postos ministeriais entre os partidos da coalizão, a concessão de *pork* às clientelas dos parlamentares. Ou seja, o apoio legislativo depende da forma como o presidente gerencia a distribuição de ministérios e *pork*, respectivamente entre os partidos da base e os parlamentares. Analisando o tamanho do apoio legislativo mensal ao governo, desde o ano 1997 até 2005, Raile, Pereira e Power (2011) encontram evidência de que ele aumenta com a quantidade de *pork* que, por sua vez, diminui com a representatividade dos partidos no gabinete ministerial, indicando que esses recursos são substitutos entre si. Curiosamente, os autores não testam a existência de efeito (positivo) direto da composição do gabinete sobre o apoio legislativo. Também é relevante o achado de que a popularidade do presidente está negativamente associada tanto com *pork* quanto com o grau de partidarismo do gabinete, sugerindo que apoio popular aumenta o poder de barganha do presidente junto ao Congresso. Contudo, como não testam o efeito direto da popularidade sobre o apoio legislativo, não é possível distinguir se o mecanismo causal da relação é realmente a distribuição de recursos pelo presidente ou seu efeito *coattail*.

A relevância do suposto efeito (positivo) da distribuição de *pork* sobre o apoio legislativo do presidente é contestada por Figueiredo e Limongi (2002 e 2005). Mais

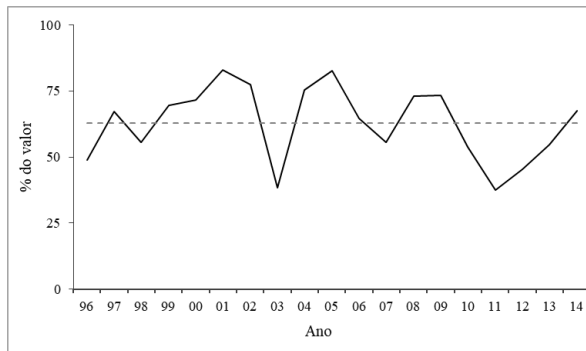
recentemente, Vasselai e Mignozzetti (2014) reavaliaram esse efeito utilizando métodos econométricos que levam em conta dependência temporal e defasagem entre a execução de emendas orçamentárias dos deputados e as votações em plenário, e não encontraram impacto sistemático da concessão de *pork* sobre os votos em plenário.

Não obstante essa controvérsia empírica, partindo do princípio que apoio legislativo é condição necessária da dominância presidencial pode-se aplicar a tese do gerenciamento da coalizão na explicação das mudanças legislativas do pós-1988. Por essa perspectiva, o crescimento da dominância na segunda metade dos anos 1990 e sua diminuição nos anos 2000 refletiram, respectivamente, períodos de bom e mau gerenciamento. A esse respeito, vários estudos destacam padrões de composição partidária do gabinete que são consistentes com as principais mudanças na dominância presidencial (Amorim Neto, 2007; Pereira, 2015; Pereira, Bertholini e Raile, 2016; Santos, Vilarouca e Mantovani, 2007). Eles mostram que, em relação aos anteriores, os gabinetes de Fernando Henrique se caracterizaram por incluir mais representantes de partidos e distribuir as pastas de maneira mais proporcional, o que é consistente com as taxas mais elevadas de dominância no período. Por sua vez, os gabinetes de Lula e Dilma se destacaram por concentrarem pastas no partido do presidente, o que também é coerente com o menor nível da dominância durante as suas presidências.

Para avaliar de maneira sistemática a evolução dos dois fatores apontados pelas explicações centradas no presidente, os gráficos 21 e 22 ilustram a evolução, respectivamente, da concessão de *pork* aos deputados da base do governo e da distribuição de ministérios entre os partidos da coalizão. A medida da primeira variável é a taxa anual de execução das emendas individuais ao orçamento, cuja série se limita ao período 1996-2014 por não haver dados confiáveis para os anos anteriores e, nos posteriores, a execução ter passado a ser obrigatória, por determinação da Emenda Constitucional 86, de março de 2015. Para avaliar a distribuição de ministérios, utilizo as duas medidas sugeridas pela literatura: coalescência do gabinete, que expressa a proporcionalidade entre o peso parlamentar e o peso ministerial dos partidos da coalizão (Amorim Neto, 2002, p. 53), e concentração no partido do presidente, na forma da diferença entre as suas porcentagens de ministérios e de cadeiras na coalizão.³⁹ Os valores de ambas essas medidas estão padronizados, para fins de apresentação.

³⁹ Coalescência = $1 - 1/2 \times \sum_i |S_i - M_i|$, onde S_i é a porcentagem de cadeiras do partido i na coalizão e M_i é sua porcentagem de ministérios. O apêndice D fornece a composição partidária do ministério. Para os gabinetes de Itamar (IF93 e IF94), atribuí valor zero à concentração porque o presidente não era filiado a partido.

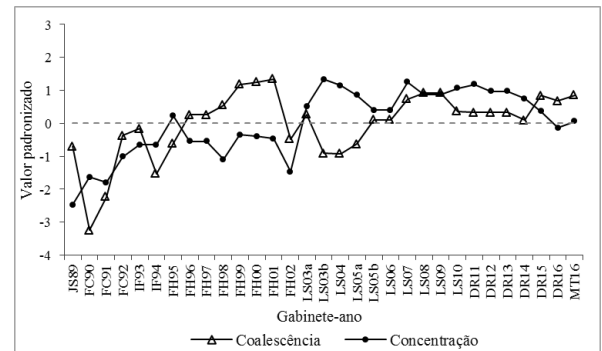
Gráfico 21 – Taxa de execução das emendas orçamentárias individuais dos deputados da base do governo, por ano (1996-2014)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/ Execução do orçamento da União, Figueiredo e Limongi (2002) e Giacomet (2006).

Nota: A linha pontilhada representa a média do período.

Gráfico 22 – Coalescência do gabinete e concentração de ministérios no partido presidencial, por gabinete-ano (1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de CPDOC/FGV, Folha de São Paulo, Jornal do Brasil, O Globo e Veja.

Nota: Valores padronizados. A linha pontilhada representa a média do período.

Apesar da forte queda em 2003, ano em que a presidência passou de Fernando Henrique para Lula, não há diferença substancial entre as médias da taxa de execução de emendas nos períodos 1996-2002 (67,6%) e 2003-2010 (64,6%), conforme se observa no gráfico 21. Durante a primeira presidência Dilma, contudo, a média foi muito menor (51,3%), mas não quando comparada à primeira presidência Fernando Henrique (57,3%), com a ressalva de que não se dispõe do dado relativo a 1995. Portanto, a evolução da concessão de *pork* não apresenta um padrão que permita apontá-la como potencial fator explicativo da queda da dominância do presidente.

Por sua vez, as séries da coalescência e da concentração de ministérios no partido do presidente (gráfico 22) apresentam padrões parcialmente consistentes com o da dominância. A respeito da primeira, é consistente que tenha sido maior durante as coalizões majoritárias de Fernando Henrique (1995-2001), mas não que tenha aumentado no período 2003-2015, em relação aos anos 1989 a 1994. Sobre a concentração, é consistente que tenha sido maior nas coalizões de Lula e Dilma (2003-2015), mas não que tenha aumentado na segunda metade dos anos 1990. Portanto, à luz do esperado com base na tese do gerenciamento da coalizão, a evolução da dominância legislativa é (parcialmente) consistente somente com a evolução da representação partidária no gabinete. Logo, deve-se considerar a seguinte hipótese explicativa:

H6. *Partidarismo do gabinete*: A dominância do presidente variou positivamente com a representatividade dos partidos da coalizão no ministério.

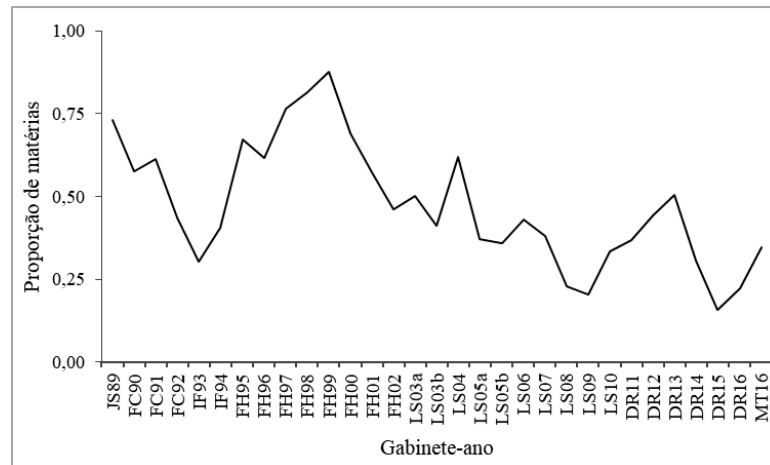
É importante ter em mente que, à luz do achado de Raile, Pereira e Power (2011) de que a popularidade presidencial afeta negativamente o partidarismo do gabinete, a forte concentração de ministérios no PT pode ter sido consequência do maior apoio popular de Lula e Dilma (até 2013), sem que, por outro lado, a primeira tenha contribuído para a queda da dominância presidencial. Essa possibilidade remete ao seguinte problema teórico da premissa de que de que o presidente gerencia mal a coalizão quando concentra ministérios no seu partido: se ele distribui recursos com o objetivo de obter apoio legislativo, por que escolheria uma distribuição associada a um nível (esperado) de apoio inferior ao desejado? Supondo que a coalizão de governo resulta de barganha entre o presidente e partidos, em equilíbrio definem-se simultaneamente tanto a distribuição de ministérios como o desempenho (esperado) do governo, de forma que a primeira seja ótima dado o poder de barganha dos atores e suas expectativas sobre o desempenho de coalizões alternativas (Diermeier, 2006). Assim, para uma explicação causal da dominância, a meu ver faz mais sentido identificar fatores exógenos que afetem aquelas condições, como a popularidade do presidente e a distribuição ideológica dos partidos parlamentares.

3.3 Análise multivariada

Para testar as seis hipóteses causais da dominância do presidente estimo regressões multivariadas da proporção de matérias de origem presidencial no total da produção legislativa dos deputados federais, utilizando como unidade de análise os 31 gabinetes-ano do período 1989-2016. Os critérios de identificação e contagem das matérias encontram-se no capítulo 1, seção 1.2. O gráfico 23 ilustra a evolução daquela proporção.

Variáveis dependentes na forma de proporção costumam apresentar duas características: a variância tende a diminuir conforme a média (condicional) se aproxime dos valores limites da proporção (0 e 1), e os efeitos das variáveis explicativas tendem a ser não lineares. Ambas tornam inadequada a estimação por meio do modelo de regressão linear clássico. As melhores alternativas são os modelos Beta Binomial Estendido (*Extended Beta Binomial* – EBB) e Logit Fracional (*Fractional Logit* – FL). O primeiro é um modelo de máxima verossimilhança que faz uso das contagens que compõem a proporção, tratando o numerador e o denominador como, respectivamente, os números de sucessos e de ensaios de

Gráfico 23 – Dominância legislativa do presidente, por gabinete-ano (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON e Presidência da República.

Nota: Inclui reedições de MPs com alteração de texto.

um experimento binomial (King, 1998, p. 45-48; Palmquist, 1999). Isso é potencialmente importante porque proporções de mesmo valor podem conter mais ou menos informação sobre o fenômeno. Por exemplo, embora 50/100 seja igual a 1/2, a primeira se baseia em número maior de ensaios – logo, contém mais informação. O EBB também leva em conta variância extra binomial (comum em dados de contagem), correlação entre os ensaios e diferença entre as probabilidades de sucesso.

O FL, por sua vez, utiliza apenas o valor da proporção. Para sua estimação, utiliza-se um modelo linear generalizado (*Generalized Linear Model – GLM*), cujo estimador de máxima verossimilhança é uma generalização de mínimos quadrados não lineares, e por isso mais adequado para uma regressão não linear (McCullagh e Nelder, 1989). Estimadores GLM são consistentes desde que se especifique corretamente a distribuição da média condicional, e eficientes desde que a função da variância seja correta ou seu estimador seja robusto. No caso do modelo FL, utiliza-se a distribuição Binomial com função de ligação Logit e estimador robusto da variância (Papke e Wooldridge, 1996). Esse modelo tem a vantagem (em relação ao EBB) de ser menos sensível ao comportamento da variância.

Nesta análise, as estimativas EBB e FL levam às mesmas conclusões substantivas, mas apresentam algumas diferenças de natureza estatística. Dois aspectos me levaram a escolher o segundo modelo: os resultados do teste Ljung-Box dos resíduos *deviance* padronizados revelaram correlação serial de primeira ordem, característica que somente a rotina de

Tabela 1 – Estatísticas descritivas de regressores da dominância presidencial

	Média	D. Padrão	Mínimo	Máximo
Localismo: tempo decorrido (anos)	14,8	8,15	0,73	27,9
Heterogeneidade ^a	0,830	0,088	0,682	0,975
Polarização ^a	4,84	3,84	0,382	11,67
Viés do presidente ^b	0,398	0,279	0,001	0,878
Viés do governo ^b	0,366	0,194	0,026	0,710
Popularidade (%) ^c	9,35	35,0	-57,8	74,2
Coalescência (%) ^d	57,6	11,1	22,2	72,3
Concentração de ministérios (%) ^d	9,39	14,5	-25,9	28,4

Fontes: Elaboração própria, a partir de dados de: (a) Power e Zucco (2014); (b) Zucco (2017); (c) Rodrigues, Datafolha, Ibope e Sensus; (d) CPDOC/FGV, Folha de São Paulo, Jornal do Brasil, O Globo e Veja.

Nota: Tamanho da amostra= 31.

estimação do FL permite levar em conta, e as estimativas EBB se mostraram sensíveis a observações da amostra, segundo a medida D de Cook.⁴⁰ Tendo em vista a estrutura de série temporal, também avaliei a condição de (não) estacionariedade, isto é, se a média ou a variância (condicional) é função do tempo. Quando isso ocorre, há risco de se obter correlações espúrias, que refletem processos estocásticos que dependem conjuntamente do tempo ao invés de refletirem relações causais. Os resultados do teste aumentado de Engle-Granger com base nos resíduos *deviance* permitem rejeitar com muita confiança a hipótese de violação de estacionariedade. Por fim, avaliei a adequação dos pressupostos estatísticos do modelo FL (distribuição Binomial e função de ligação Logit) por meio dos testes informais recomendados em McCullagh e Nelder (1989, cap. 12), que avaliam a relação entre os resíduos e os valores previstos. Os resultados indicam que o modelo é adequado aos dados.⁴¹

A tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas usuais das variáveis explicativas que motivaram as hipóteses sobre os efeitos de: localismo (H1); heterogeneidade da coalizão (H2); polarização entre base e oposição (H3); as duas medidas do viés do Executivo (H4), viés do presidente e viés do governo; apoio popular do presidente (H5); e partidarismo do gabinete (H6), mensurado como a coalescência entre os pesos parlamentares e ministeriais dos partidos da coalizão e como a concentração de ministérios no partido do presidente. Em razão de não haver dados sobre o índice G (*proxy* do localismo) para as eleições anteriores a

⁴⁰ Para o modelo EBB, calculei o D de Cook utilizando a matriz chapéu (\mathbf{H}) para modelos GLM, com os elementos da matriz diagonal \mathbf{W} iguais a $w_i = \hat{y}_i^2 / \hat{\sigma}_y^2$, tal como recomendado em Cameron e Trivedi (2013, p. 183). Como ponto crítico, utilizei o parâmetro mais conservador, de $4/N$, onde N é o tamanho da amostra.

⁴¹ Nos testes, utilizei resíduos *deviance* padronizados e valores previstos transformados para a escala da distribuição, tal como recomendado em McCullagh e Nelder (1989, p. 398).

1994, e tendo em vista a tendência quase contínua de redução do índice nas eleições posteriores (cfe. gráfico 16), para fazer uso da amostra completa substituo-o pelo tempo decorrido (em anos) desde a CF/88 até o ponto médio do gabinete-ano, cuja correlação com o índice é quase perfeita ($r = -0,95$).⁴² A inspeção da matriz de correlações bivariadas (não reportada) revelou a existência de valores muito elevados para tempo decorrido e concentração de ministérios (0,74), e concentração e heterogeneidade (0,71). Outros sete pares de variáveis apresentam coeficiente de correlação superior a 0,50.

A tabela 2 apresenta os coeficientes estimados e respectivos valores da estatística t de oito regressões FL da dominância do presidente. Os primeiros expressam o efeito marginal médio e os segundos foram calculados com base no estimador Newey-West da variância, com ajuste para a presença de heterocedasticidade e correlação serial de primeira ordem. Em razão da forte correlação entre variáveis independentes e do tamanho muito pequeno da amostra, os sete primeiros modelos testam, cada um, os efeitos do tempo decorrido e de somente uma das demais variáveis. A inclusão do tempo decorrido em todos os modelos controla por eventual tendência linear. O último modelo testa simultaneamente os efeitos das variáveis que se mostraram relevantes nos anteriores.

Nos modelos (1) a (7) somente tempo decorrido, polarização e viés do presidente apresentam estimativas estatisticamente significativas (todas ao nível de 1%) e com o sinal esperado.⁴³ Os modelos que incluem essas variáveis (2 e 3) se ajustam melhor aos dados, segundo a medida R^2 de Efron, que é igual ao quadrado da correlação entre os valores observados e os previstos. Por outro lado, quando se testam simultaneamente as três variáveis (modelo 8), somente a estimativa de polarização permanece significativa. Análises complementares revelaram que o ajuste do modelo não melhora quando se exclui tempo decorrido ou viés do presidente, o que sugere que elas são relevantes, embora menos que polarização.

Nenhum dos modelos apresenta problema de colinearidade nem observação excessivamente influente, conforme revelaram os valores do fator de inflação da variância e da medida D de Cook, a última considerando-se o ponto crítico mais conservador de $4/N$, onde N é o tamanho da amostra. A decisão de incluir as reedições de MP na medida de dominância tem pouca influência nos resultados. Excluindo-se essas proposições, as únicas

⁴² A forma logarítmica do tempo decorrido também se correlaciona fortemente com o índice G ($r = -0,96$), mas seu ajuste aos dados é pior.

⁴³ Como localismo é negativamente correlacionado com tempo decorrido, o (suposto) efeito positivo do primeiro implica efeito negativo do segundo.

Tabela 2 – Regressões Logit fracionais da dominância legislativa do presidente

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Localismo: tempo decorrido	-0,105 [3,38]***	-0,054 [1,65]*	-0,086 [3,38]***	-0,107 [4,14]***	-0,111 [3,75]***	-0,142 [3,56]***	-0,101 [2,69]***	-0,051 [1,36]
Heterogeneidade	-0,014 [0,55]	—	—	—	—	—	—	—
Polarização	—	0,094 [3,50]***	—	—	—	—	—	0,073 [2,14]**
Viés do presidente	—	—	-0,069 [2,72]***	—	—	—	—	-0,042 [1,54]
Viés do governo	—	—	—	-0,037 [1,40]	—	—	—	—
Popularidade	—	—	—	—	-0,006 [0,18]	—	—	—
Coalescência	—	—	—	—	—	0,053 [1,58]	—	—
Concentração de ministérios	—	—	—	—	—	—	-0,014 [0,54]	—
Constante	0,474	0,474	0,473	0,473	0,474	0,473	0,474	0,473
R ² de Efron ajustado	0,338	0,519	0,462	0,376	0,335	0,399	0,336	0,537

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do gráfico 23 e da tabela 1.

Nota: Estimativas do efeito marginal médio sobre a proporção da produção legislativa de origem presidencial. Em colchetes, o valor absoluto da estatística *t*, calculado com base no estimador Newey-West da variância, com ajuste para heterocedasticidade e correlação serial de primeira ordem. Variáveis independentes padronizadas. Amostra de 31 gabinetes-ano. **p* <0,10, ***p* <0,05 e ****p* <0,01, em teste bicaudal.

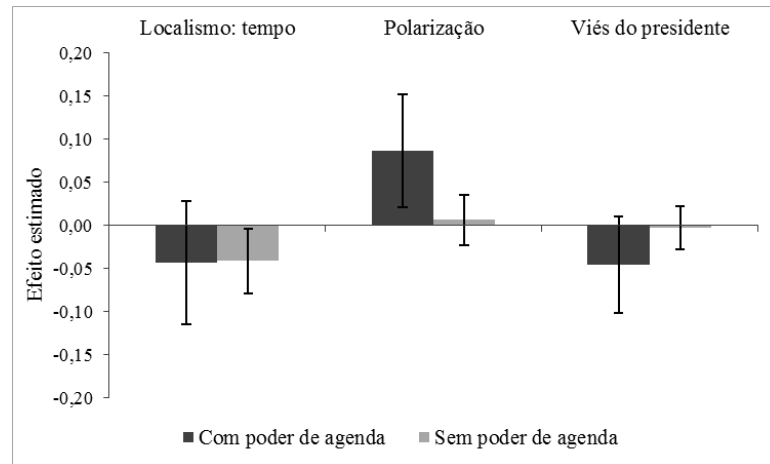
modificações relevantes são que: a significância de polarização diminui; viés do presidente deixa de ser significativo também em (3); e tempo decorrido se torna significativo (ao nível de 10%) em (8). Por fim, substituindo-se tempo decorrido pelo índice $G - e$, em consequência, excluindo-se da amostra os seis gabinetes-ano anteriores a FH95 –, a única alteração relevante é que polarização deixa de ser significativa em (8). Mas isso se deve ao fato de a subamostra não incluir o crescimento concomitante da dominância e da polarização, que ocorreu nos anos 1990.

Para fins de comparação substantiva dos efeitos, as variáveis independentes encontram-se padronizadas, com base nas suas respectivas médias e desvios padrões amostrais, de maneira que as estimativas expressam o quanto muda (em média) a proporção de matérias presidenciais na produção legislativa da Câmara, ao se aumentar a respectiva variável independente em um desvio padrão. Assim, com base no modelo (8), ao aumento de um desvio padrão na polarização está associado um acréscimo de 0,073 naquela proporção. Por exemplo, da primeira presidência de Fernando Henrique (1995-1998) até a de Dilma (2011-2014), a polarização teve queda equivalente a 2,7 desvios padrões, o que se estima tenha diminuído a dominância presidencial em 0,193. No mesmo período, a redução observada foi de 0,312. Ou seja, o impacto estimado foi substantivamente relevante.

Por tudo isso, deve-se concluir que há evidência moderadamente forte em favor da hipótese de efeito positivo da polarização entre base do governo e oposição (H3), evidência fraca (por não ser robusta) em favor das hipóteses de efeito positivo do localismo (H1) e de efeito negativo do viés do Executivo (H4), mas nenhuma evidência favorável às hipóteses da heterogeneidade da base governista (H2), da popularidade do presidente (H5) nem do partidarismo do gabinete (H6).

Com o objetivo de aumentar a confiança na validade da evidência correlacional, realizo análises complementares, para testar duas implicações empíricas derivadas dos mecanismos causais subjacentes às hipóteses para as quais se encontrou algum apoio nos dados. A primeira implicação é que, se variações na dominância refletem mudanças na amplitude da delegação de poderes de agenda ao presidente, então os efeitos das variáveis explicativas devem ser diferentes entre as parcelas da produção legislativa presidencial com e sem uso desses poderes. Por uso de poder de agenda quero dizer aprovação mediante processo extraordinário, isto é, por meio de MP, urgência constitucional ou regimental, as duas últimas desde que adotadas antes de concluídos todos os pareceres de mérito das comissões (cfe. capítulo 1, seção 1.2). Sejam PR_1 e PR_2 a produção de origem presidencial, respectivamente

Gráfico 24 – Estimativas do efeito marginal médio do localismo, da polarização e do viés do presidente, sobre a dominância do presidente, com e sem uso de poder de agenda



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do gráfico 23 e da tabela 1.
Nota: Variáveis padronizadas. As barras de erro representam o intervalo de confiança de 95%, ajustado para heterocedasticidade e correlação serial.

com e sem uso de poder de agenda, e sejam D_1 e D_2 medidas de dominância presidencial tais que $D_1 = PR_1 / (PR_1 + CN)$ e $D_2 = PR_2 / (PR_2 + CN)$, onde CN é a produção originada no Congresso. Se o mecanismo causal é delegação de poderes de agenda, então os efeitos das variáveis explicativas devem ser maiores para D_1 .

O gráfico 24 ilustra as estimativas com base na especificação do modelo (8), para cada uma das versões da medida de dominância. Os resultados confirmam a implicação para as variáveis polarização e viés do presidente, mas não para localismo. As estimativas das duas primeiras têm magnitudes relevantes somente na versão da dominância com poder de agenda, sendo que a de polarização é significativa ao nível de 5% e a do viés do presidente encontra-se no limite de significância de 10% (p -valor= 0,108). Por sua vez, a estimativa do coeficiente da *proxy* do localismo (tempo decorrido) é negativa e significativa (ao nível de 5%) somente na versão da dominância sem poder de agenda. Pode-se concluir, portanto, que somente a evidência a respeito dos efeitos da polarização e do viés do presidente é consistente com o pressuposto de que o mecanismo causal é a delegação de poderes de agenda ao presidente.

Existe um mecanismo causal alternativo para o efeito do localismo, consistente com os achados do gráfico 24: a participação (ativa) dos parlamentares na produção legislativa. Tal como discuti no capítulo 2, seção 2.2.1, uma das razões para delegar ao presidente a formulação de leis em certas áreas de política pública é o elevado custo de oportunidade que os parlamentares enfrentam para que eles próprios assumam a produção. A tese do segredo ineficiente (Shugart e Carey, 1992, p. 183-193) utiliza essa ideia para conectar causalmente o

localismo fiscal à dominância legislativa do presidente. Com base nessa tese, a (suposta) perda de importância do primeiro teria diminuído a segunda mediante aumento do ativismo legislativo dos parlamentares, ao invés da redução dos poderes de agenda do presidente. A validade dessa hipótese requer, no entanto, que interesses locais tenham sido substituídos por interesses não conflitantes com a agenda presidencial, mais provavelmente setoriais ou funcionais. Somente nessa condição pode haver aumento da produção legislativa de origem parlamentar sem prejuízo da delegação de poderes de agenda ao presidente. De fato, Souza (2017, p. 74) encontra evidência de que o novo protagonismo legislativo dos deputados está canalizado para o atendimento de interesses setoriais: analisando a evolução da abrangência das leis por eles propostas e aprovadas entre 1995 e 2010, o autor constata uma queda na parcela de leis nacionais, de 73% para 41%, e um aumento na de setoriais, de 15% para 34%.

Portanto, aparentemente foram dois os mecanismos por meio dos quais as preferências dos deputados afetaram a dominância presidencial: delegação de poderes de agenda e participação legislativa. Pelo primeiro, a concentração de poderes no presidente supostamente aumentou com a polarização ideológica entre os membros da base do governo e da oposição, e diminuiu com o seu viés em relação ao partido mediano (sendo que o último resultado não é robusto). Pelo segundo mecanismo, o incentivo dos deputados para produzir leis próprias supostamente aumentou com a perda de importância do localismo fiscal, ao longo do tempo. Contudo, a evidência sugere que o primeiro mecanismo foi mais relevante para as variações longitudinais da dominância: pelo critério do R^2 , a capacidade explicativa do modelo (8) para as versões da variável com e sem uso de poderes de agenda é 0,544 e 0,230, respectivamente.

A outra implicação empírica do pressuposto de que delegação de poderes de agenda é o mecanismo por meio do qual polarização e viés do presidente afetam a dominância é a seguinte: como os efeitos dessas variáveis pressupõem a relevância de divergências ideológicas, então eles devem ser maiores na parcela da produção legislativa com mais potencial de suscitar-las. Essa expectativa não se aplica necessariamente ao efeito do localismo porque esse perfil de representação não pressupõe preferências ideológicas, especialmente se não tiver dado lugar à representação de preferências difusas, tal como indicam os achados de Souza (2017).

Para avaliar essa implicação faço uso de informações no nível da matéria, especialmente da classificação quanto à sua natureza, para testar a hipótese de que os efeitos da polarização e do viés do presidente foram maiores em matérias regulatórias ou financeiras,

relativamente a simbólicas e jurídicas.⁴⁴ Tal como defini no capítulo 1, seção 1.3.2, matéria regulatória trata de direitos e deveres ou da definição de competências normativas, enquanto matéria financeira, da gestão, arrecadação ou concessão de recursos. Essas características aumentam o potencial de divergência ideológica sobre essas matérias, quando comparado às que tratam de processos ou procedimentos estritamente judiciais (sem modificar direitos nem deveres substantivos) e, especialmente, as de natureza simbólica. Assim, estimei o seguinte modelo de regressão da probabilidade de uma proposição aprovada ter origem presidencial:

$$\Pr(\text{presidencial}) = F(\beta_0 + \beta_1 \text{TEMPO} + \beta_2 \text{POLAR} + \beta_3 \text{VIÉS} + \beta_4 \mathbf{D}_{\text{TEM}} + \beta_5 \mathbf{D}_{\text{NAT}} + \beta_6 \text{TEMPO} \times \mathbf{D}_{\text{NAT}} + \beta_7 \text{POLAR} \times \mathbf{D}_{\text{NAT}} + \beta_8 \text{VIÉS} \times \mathbf{D}_{\text{NAT}}) \quad (3)$$

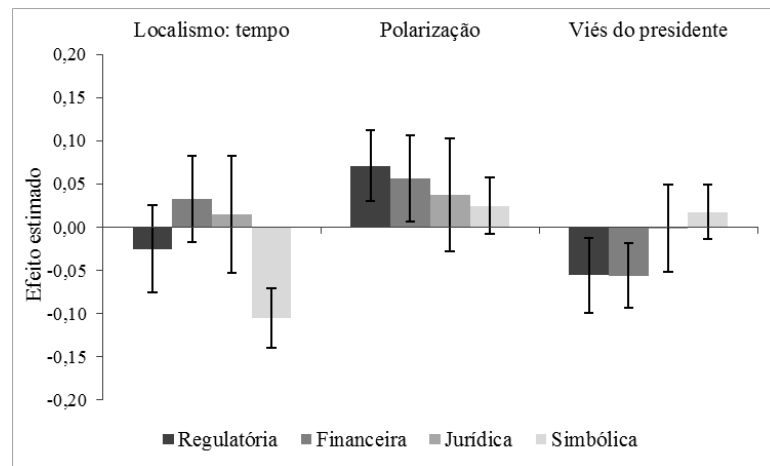
onde $F(\cdot)$ é a função Logit; TEMPO, POLAR e VIÉS são as variáveis tempo decorrido (nesse caso, até a aprovação da matéria), polarização e viés do presidente, com seus valores padronizados; \mathbf{D}_{TEM} e \mathbf{D}_{NAT} são vetores de indicadores das categorias de área temática (estado, economia ou sociedade) e natureza (regulatória, financeira, jurídica ou simbólica); e as demais são interações daquelas três variáveis explicativas com a natureza da matéria.

O gráfico 25 ilustra os efeitos estimados de tempo decorrido, polarização e viés do presidente para cada tipo de matéria, assim como os respectivos intervalos de confiança de 95%, calculados com base em erros padrões ajustados para agrupamentos de gabinete-ano. Os resultados são plenamente consistentes com a premissa de que os efeitos da polarização e do viés do presidente se baseiam em divergências ideológicas: suas estimativas são significativas (pelo menos ao nível de 5%) somente em matérias regulatórias e financeiras. Por sua vez, o efeito estimado do tempo decorrido é significativo (ao nível de 1%) somente em matérias simbólicas. Dado que esse tipo de matéria não faz parte da agenda do Executivo,⁴⁵ o achado reforça inferência anterior, que o mecanismo causal do efeito do localismo não é a delegação de poderes de agenda. Por outro lado, se correto que o mecanismo é a participação parlamentar na produção de leis, e tendo em vista os achados de Souza (2017, p. 74-76) a respeito do escopo da produção de autoria dos deputados, então chega-se à curiosa conclusão de que, pelo menos até o ano 2016, o novo protagonismo legislativo dos deputados se concentrou em matéria simbólica direcionada a segmentos específicos da sociedade.

⁴⁴ Excluo matérias administrativas porque são o único tipo no qual o Executivo desfruta de ampla exclusividade de iniciativa (cfe. art. 61, da CF/88), razão pela qual a parcela da produção de origem parlamentar é muito pequena (11,5% em todo o período, e 14% no pós-2002).

⁴⁵ Em todo o pós-1988, apenas 12% da produção de natureza simbólica teve origem presidencial.

Gráfico 25 – Estimativas do efeito marginal médio do localismo, da polarização e do viés do presidente, sobre a probabilidade de a proposição aprovada ser presidencial, por tipo de matéria



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do gráfico 23 e da tabela 1.
Nota: Variáveis independentes padronizadas. As barras de erro representam o intervalo de confiança de 95%, ajustado para agrupamentos de gabinete-ano.

Em suma, o conjunto da evidência econométrica é favorável às hipóteses de que a dominância legislativa dos presidentes do pós-1988 variou positivamente com a importância do localismo entre os deputados (H1) e com o grau de polarização ideológica entre a base do governo e a oposição (H3), e negativamente com o tamanho do viés do presidente (H4). A evidência também é consistente com a premissa de que os dois últimos fatores afetaram a dominância por meio da delegação de poderes de agenda ao presidente, e que a distribuição das preferências ideológicas dos parlamentares condicionou a amplitude da delegação. Por sua vez, a evidência a respeito do efeito do localismo sugere que seu mecanismo causal é a participação (ativa) dos deputados na produção de leis.

3.4 Resumo

Orientado pelo modelo causal do capítulo anterior (figura 1), neste capítulo identifiquei e testei hipóteses explicativas que conectam a dominância legislativa do presidente a interesses dos deputados ou, nos termos daquele modelo, resultados legislativos (variável E) a preferências parlamentares (B). Com base na revisão da literatura teórica, identifiquei seis hipóteses causais da evolução da taxa de dominância legislativa dos presidentes brasileiros, no pós-1988. Pela perspectiva das explicações centradas no

Congresso, os potenciais condicionantes da dominância são: a importância da representação localista; a heterogeneidade de preferências da maioria governista; a polarização entre as preferências da maioria e da minoria opositora; o viés do Executivo, entendido como a distância entre as preferências do presidente e do partido mediano; e o tamanho do apoio popular do presidente. Pela ótica das explicações centradas no presidente, o provável condicionante é a qualidade do gerenciamento da coalizão, entendida como a forma com que se distribuem recursos entre os membros da base governista, especialmente pastas ministeriais.

Os resultados de regressões estatísticas multivariadas autorizam concluir que os fatores relevantes foram a polarização, o viés do presidente e, em menor medida, o localismo. A explicação mais consistente com a evidência é, portanto, que a maior polarização e o menor viés do presidente contribuíram para que a dominância presidencial aumentasse na segunda metade dos anos 1990; e que a situação inversa daquelas duas variáveis de 2003 a 2015 contribuiu para que a dominância diminuísse nesses anos. Além disso, a (suposta) perda de importância da representação localista também contribuiu para que a dominância presidencial diminuísse nos anos 2000, e para que se mantivesse em níveis baixos mesmo após o aumento da polarização e a redução do viés do presidente no último ano da série, 2016.

Esses achados indicam que teorias originalmente concebidas como rivais – distributiva (localismo), ideológico-partidária (polarização) e informacional (viés do Executivo) – podem contribuir conjuntamente para a explicação do funcionamento do Legislativo. Embora essa conclusão possa parecer inconsistente – e até contraditória – pela perspectiva dos proponentes dessas teorias, para os quais uma única lógica seria capaz de explicar satisfatoriamente o comportamento parlamentar, ela está perfeitamente de acordo com a abordagem defendida, por exemplo, em Epstein e O'Halloran (1999, p. 10), segundo a qual lógicas distintas prevalecem na produção de diferentes políticas públicas.

Analisando implicações empíricas adicionais da operação daqueles fatores explicativos, constatei que os efeitos da polarização e, em menor medida, do viés do Executivo foram mais fortes sobre a parcela da produção legislativa de origem governamental aprovada mediante uso de poderes de agenda – isto é, à margem das comissões permanentes – e em matérias com maior potencial de suscitar divergências ideológicas. Esses achados são consistentes com a perspectiva endógena adotada nesta tese, segundo a qual resultados legislativos são função da distribuição dos poderes de agenda que, por sua vez, é condicionada pelas preferências parlamentares.

Além disso, a evidência sugere que a delegação de poderes de agenda não foi o único mecanismo causal da relação entre preferências parlamentares e dominância. A redução do localismo teve como principal efeito o aumento da produção legislativa de origem parlamentar, supostamente em razão de uma mudança na estrutura de incentivos à participação dos deputados na produção de leis próprias, no sentido de ter aumentado a recompensa eleitoral dessa atividade. Por outro lado, os resultados econométricos sugerem que a lógica da delegação de poderes de agenda explica parcela maior das mudanças na dominância presidencial, e que sua operação conforme a lógica do conflito ideológico-partidário (polarização) contribuiu mais que a baseada na incerteza sobre políticas (viés do presidente).

Em suma, nos termos do modelo causal da figura 1, pode-se concluir que a evidência fornecida neste capítulo corrobora a suposta relação causal entre preferências parlamentares (B) e produção legislativa (E), e que também fornece indícios de que a relação foi mediada pelo tipo de organização legislativa ou, mais especificamente, pelo grau de concentração de poderes de agenda no Executivo (C). Ou seja, a evidência é consistente com a hipótese de que a dominância legislativa do presidente reflete uma delegação de poderes, cuja amplitude é condicionada pelas preferências políticas de uma maioria parlamentar.

4 A NATUREZA INSTITUCIONAL DAS MUDANÇAS

Em teoria, a relação entre preferências parlamentares e produção de leis tem como fator de mediação a organização legislativa (cfe. figura 1), entendida como o padrão de distribuição ou delegação de poderes de agenda. A delegação pode variar segundo dois aspectos: para quem se delega, se as comissões permanentes, os líderes dos partidos da coalizão majoritária ou o presidente; e o quanto se delega. O capítulo anterior ofereceu evidência da conexão causal entre preferências parlamentares e dominância presidencial, mas apenas indícios do efeito mediador da organização legislativa. Ainda não está claro, por exemplo, se nos doze anos iniciais do atual regime, quando a produção legislativa era mais centralizada, prevaleceu o modelo de organização partidário ou o presidencial, nem se nos anos seguintes, quando a produção se descentralizou, apenas diminuiu a amplitude da delegação ou o próprio formato organizacional mudou, para o de comissões.

Neste capítulo, analiso a organização da Câmara dos Deputados pela ótica da distribuição de poderes de agenda. Primeiro, avalio em que medida ela se aproxima mais do modelo de comissões, de partido ou do presidencial, e se houve mudanças relevantes no pós-1988. Em seguida, proponho uma medida da concentração *de facto* de poderes legislativos na liderança da maioria e analiso estatisticamente seu suposto efeito mediador na já estabelecida relação entre preferências parlamentares e dominância presidencial.

4.1 Uma mudança institucional

Os padrões de mudança observados tanto na produção quanto no processo legislativo da Câmara permitem dividir o pós-1988 em dois períodos bem demarcados. O primeiro, que perdurou aproximadamente até o ano 2002, caracteriza-se por elevada dominância presidencial e priorização do plenário nas deliberações, práticas que se intensificaram durante a segunda metade dos anos 1990. O outro período, que se inicia na legislatura 2003-2006 e persiste até pelo menos 2016, distingue-se pelo exato oposto: predomínio de proposições de origem parlamentar e priorização das comissões permanentes (cfe. gráficos 4 e 7b). Podem-se interpretar essas alterações na produção e no processo decisório como reflexo de uma mudança na forma de organização dos trabalhos legislativos, no sentido do afastamento de um

modelo mais centralizado, no qual decisões relevantes ocorrem preferencialmente no plenário, sob o comando do líder da maioria, e aproximação de um modelo mais descentralizado, no qual as comissões permanentes têm maior protagonismo.

Essa mudança tem natureza institucional, por dois motivos. Primeiro, porque está diretamente relacionada com as regras e procedimentos que estruturam o processo decisório, isto é, com as instituições legislativas (Cox, 2006; Ordeshook e Schwartz, 1987).⁴⁶ Nesse aspecto, são especialmente importantes os poderes de agenda, que conferem prerrogativas sobre o fluxo de proposições para votação final, seja no sentido de vetar ou obstruir (poderes negativos) seja no de propor ou acelerar a tramitação (poderes positivos). Pode-se dizer, assim, que descentralizar a organização dos trabalhos legislativos equivale a dispersar poderes de agenda e, por isso, é uma mudança institucional.

O outro aspecto que confere natureza institucional às mudanças é a duração relativamente longa de cada um daqueles dois períodos, de pouco mais de três legislaturas (cerca de 14 anos). Isso sugere uma quebra estrutural, isto é, uma alteração relevante e persistente, e não meramente ocasional. Esse critério temporal encontra amparo, por exemplo, na literatura sobre o Congresso norte-americano, que identifica duas mudanças legislativas de natureza institucional em intervalos não superiores a doze anos, entre as cinco mais relevantes da longa história democrática desse Legislativo (Aldrich, Berger e Rohde, 2002, p. 33).

Contudo, tal como argumentei no capítulo 2, seção 2.1.3, um aspecto singular da suposta mudança institucional da Câmara é que ela não se manifestou principalmente mediante alterações de regras formais, mas por meio da aplicação sistemática de um conjunto alternativo dos dispositivos existentes, em substituição a outro, cujo uso regular encontrava-se consolidado. No caso, passou-se a utilizar de maneira mais frequente e sistemática o processo legislativo ordinário, que atribui às comissões permanentes papel central na deliberação, em substituição aos extraordinários (MP e urgência), por meio dos quais a liderança da maioria centralizava no plenário a deliberação sobre matérias do seu interesse. Com isso, não quero dizer que mudanças de regras formais não tenham ocorrido ou não tenham sido importantes. Meu ponto é que é mais promissor identificar e analisar as supostas mudanças organizacionais a partir de padrões comportamentais.

⁴⁶ Por *instituição* quero dizer todo conjunto de regras ou procedimentos, formais ou informais, que: (i) estruturam a interação entre indivíduos em situações específicas, definindo quem pode fazer o que, como e quando; (ii) são de conhecimento comum entre esses indivíduos; e (iii) são relativamente independentes de preferências idiossincráticas (North, 1990).

4.2 Poder de agenda, disciplina e organização legislativa

Se verdadeiro que as mudanças na produção e no processo legislativo da Câmara têm natureza institucional, no sentido de refletirem alterações na distribuição dos poderes de agenda, então, de acordo com o modelo causal da figura 1, essas alterações devem ter implicações comportamentais (*idem*, seta número 6). Logo, podem-se inferir características (não observáveis) da distribuição *de facto* dos poderes de agenda a partir do comportamento (observado) dos parlamentares.

Para esse objetivo, são particularmente úteis as teorias partidárias do Legislativo, por identificarem como a distribuição de poder de agenda – ou, de forma geral, a organização do processo legislativo – afeta o desempenho dos partidos nas votações em plenário (Aldrich, 1994; Aldrich e Rohde, 1997; Cox e McCubbins, 1993, 2005). De acordo com essas teorias, sempre que existir uma maioria organizada em moldes partidários ela: (i) concentrará na sua liderança poder de agenda negativo, para vetar a inclusão na pauta do plenário de proposições contrárias ao seu interesse coletivo; (ii) a depender da distribuição das preferências, delegará à liderança poder de agenda positivo, para acelerar a votação de matérias; e, complementarmente, (iii) dotará o líder de capacidade para impor disciplina, de maneira a garantir a aprovação do que coloca em votação.

Com relação ao poder de agenda negativo, a teoria do partido-cartel postula que nenhuma proposição contrária aos interesses da maioria será colocada em votação final e aprovada no plenário, supondo que a liderança da maioria filtre as matérias de maneira perfeita (Cox e McCubbins, 1993). No caso de uma maioria multipartidária, como todos os partidos pivotais da coalizão supostamente desfrutam de poder de veto sobre a agenda coletiva, a teoria prevê que nenhuma proposição contrária ao interesse de qualquer um desses partidos será colocada em votação e aprovada (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003). Assim, somente os partidos da minoria opositora estão sujeitos a enfrentar no plenário proposições contrárias aos seus interesses, e serem derrotados.

A frequência com que a liderança da maioria põe em votação e consegue aprovar proposições do seu interesse depende da extensão do seu poder de agenda positivo e dos recursos de que dispõe para impor disciplina. Logo, quanto maior a concentração de poderes e recursos na liderança da maioria, maior a frequência com que partidos minoritários sofrerão derrotas no plenário. Tal como discutido no capítulo 2, seção 2.2.1, a teoria do partido-cartel

postula que a concentração de poderes na liderança da maioria é crescente na homogeneidade das preferências dos seus membros (Cox e McCubbins, 2005, cap. 10). Alternativamente, a teoria do governo de partido condicional postula que a concentração de poderes é crescente na polarização entre as preferências da maioria e da minoria opositora (Aldrich, 1994; Aldrich e Rohde, 1997).

O teste empírico da existência de controle partidário (centralizado) do plenário consiste em avaliar as taxas de atropelamento dos partidos nas votações finais de proposições, comparando-as com as esperadas no cenário hipotético no qual não existe uma maioria que monopolize o controle da agenda. Considera-se que um partido é atropelado quando uma maioria da sua bancada vota contrariamente a matéria que, no entanto, o plenário aprova. A taxa de atropelamento em proposições (TAP) consiste na proporção de vezes em que se é atropelado em votações finais de proposições. No modelo (nulo) sem controle majoritário da agenda, a expectativa é que as TAPs dos partidos sejam função (crescente) da distância entre suas preferências e a mediana do plenário. Por sua vez, a teoria do partido-cartel prevê que, havendo controle majoritário, a relação entre TAP e posicionamento ideológico será verdadeira somente para os partidos que compõem a minoria, e que o partido majoritário, ou cada um dos partidos pivotaes da coalizão majoritária, apresentará TAP nula – na prática, não superior a 5% – qualquer que seja sua distância em relação à mediana.

Contudo, tal como argumentei no capítulo 3 (seção 3.2.1), o modelo partidário não é a única forma centralizada de organização do processo legislativo. Há também o modelo presidencial, no qual uma maioria com preferências difusas delega poderes ao presidente segundo lógica equivalente à do modelo partidário. Para distinguir um modelo do outro, contudo, é necessário levar em conta implicações empíricas adicionais. Um aspecto distintivo importante do modelo presidencial é que o líder define a agenda unilateralmente, sem que os partidos da coalizão tenham necessariamente poder de veto. Assim, se a TAP desses partidos for positiva e a do presidente – ou melhor, do seu representante no plenário – for nula, será possível rejeitar o modelo de partido em favor do presidencial. No entanto, se todas elas forem nulas não será possível rejeitar nenhum dos modelos com base apenas nas TAPs. Nesse caso, pode-se recorrer a implicações adicionais do modelo presidencial, como, por exemplo, baixa representatividade dos partidos da coalizão no gabinete ministerial (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003).

Prata (2006) e Jenkins e Monroe (2016) ponderam que, embora o monopólio do poder de agenda negativo seja suficiente para produzir TAPs nulas entre os partidos da maioria, ele

não é necessário, pois se pode obter o mesmo resultado por meio de disciplina, isto é, fazendo com que número suficiente de membros da maioria vote segundo a orientação do líder. Distinguir entre poder de agenda negativo e disciplina é importante para a análise da Câmara dos Deputados porque a liderança da maioria tem prerrogativas regimentais limitadas para filtrar o que é submetido a deliberação final, haja vista que, a princípio, as comissões decidem conclusivamente sobre matéria ordinária, e partidos minoritários presidem parte delas. Jenkins e Monroe (2016) chamam a atenção para o fato de o controle negativo da agenda salientado pela teoria do partido-cartel dizer respeito à etapa de definição da pauta do plenário, que é anterior à de votação. À rigor, a teoria prevê que proposições contrárias ao interesse da maioria não serão nem mesmo incluídas na pauta. Por isso, os autores propõem que na avaliação do poder de veto sobre a agenda também se leve em conta a taxa de bloqueio, que consiste na frequência com que uma maioria do partido vota contra proposições que o plenário rejeita. No caso, se o líder da maioria tiver poder de veto efetivo sobre a agenda, então a soma das suas taxas de atropelamento e bloqueio em proposições (TABP) será praticamente zero. Se a TAP, mas não a TABP, for nula então será necessário concluir que o líder controla as decisões do plenário, mas provavelmente por meio de disciplina, e não uso de poder de agenda negativo.

Como evidência adicional para avaliar se o controle da liderança da maioria se baseia ou em disciplina ou em poder de agenda negativo, Prata (2006) propõe que se analise a taxa de atropelamento nas votações de emendas oferecidas diretamente no plenário, fazendo uso do fato de que essas iniciativas não estão sujeitas à filtragem da liderança. O raciocínio é o seguinte: na medida em que as preferências medianas da coalizão majoritária e do plenário sejam diferentes, para toda proposição que mova o *status quo* na direção da primeira uma maioria do plenário se beneficiará da aprovação de emenda que aproxime a proposta da segunda preferência, inclusive os membros da coalizão com preferências mais próximas da mediana do plenário. Como somente por meio de disciplina o líder da maioria é capaz de evitar a aprovação de tais modificações, se sua taxa de atropelamento em emendas (TAE) for significativa será possível concluir que a disciplina não é forte o suficiente e, por conseguinte, que uma TAP nula decorre do controle monopolístico da agenda.

Com base nessas considerações, para avaliar empiricamente se o líder da maioria controla de forma centralizada as decisões do plenário, e se o controle segue ou a lógica partidária ou a presidencial, avalio três hipóteses sobre a TAP, listadas a seguir. A primeira baseia-se no modelo sem controle majoritário (que denomino “modelo de comissões”, para

fins de coerência com a discussão do capítulo 2, seção 2.2), e as outras duas, nos modelos de partido e presidencial.

H1a. *Modelo de comissões*: A TAP média dos partidos pivotaes da base do governo é igual à dos partidos da oposição (controlando-se pela distância de cada partido em relação ao mediano).

H1b. *Modelo de partido*: As TAPs de todos os partidos pivotaes da base do governo são iguais a zero, mas não a dos partidos da oposição.

H1c. *Modelo presidencial*: A TAP do partido ou parlamentar representante do presidente é igual a zero, mas não a dos partidos pivotaes da base do governo nem a dos partidos da oposição.

Com o objetivo de avaliar se o controle do processo legislativo pela liderança da maioria se baseia ou em poder de agenda negativo ou em disciplina, testamos as seguintes hipóteses:

H2a. *Poder de agenda negativo*: A TABP do líder da maioria é igual a zero.

H2b. *Disciplina*: A TAE do líder da maioria é igual a zero.

Por fim, se a distribuição de poder de agenda é variável mediadora da relação (já estabelecida) entre preferências parlamentares e dominância, então deve ser verdadeiro que: (i) a distribuição de poder é função das preferências; (ii) o efeito das preferências sobre a dominância diminui quando se controla pela distribuição de poder; e (iii) a dominância é função da distribuição de poder. Então, dado que polarização e viés do Executivo são as variáveis de preferência que afetam a dominância por meio do uso de poder de agenda (gráfico 24), as condições (i) e (ii) implicam que pelo menos um dos dois pares seguintes de hipóteses deve ser verdadeiro:

H3a. A concentração de poderes no líder da maioria é crescente na polarização ideológica entre maioria e minoria opositora.

H3b. O efeito (positivo) da polarização sobre a dominância do presidente é menor quando se controla pela concentração de poderes no líder da maioria.

H4a. A concentração de poderes no líder da maioria é decrescente no viés do Executivo.

H4b. O efeito (negativo) do viés do Executivo sobre a dominância do presidente é menor quando se controla pela concentração de poderes no líder da maioria.

E, da condição (iii), também deve ser verdadeiro que:

H5. A dominância do presidente é crescente na concentração de poderes no líder da maioria.

4.3 Poder de agenda na Câmara dos Deputados

Para calcular as taxas de atropelamento utilizei uma base de dados das votações nominais dos deputados, realizadas no plenário da Câmara e em sessões conjuntas do Congresso. As da Câmara têm como objeto proposições legislativas (PLs, MPs e propostas de emenda constitucional), emendas de plenário e destaques,⁴⁷ desde outubro de 1988 até dezembro de 2016. O objeto das votações do Congresso são MPs, assim como os correspondentes projetos de lei de conversão, destaques e emendas, do período de outubro de 1988 até a adoção da regra de tramitação bicameral para aquele instrumento, em setembro de 2001 (Emenda 32). A inclusão das votações congressuais ameniza o problema de pequeno número de votações na Câmara antes de 2002, sem risco de gerar viés, uma vez que a inclusão de MPs na agenda não depende da Casa onde se inicia sua tramitação. Não incluo na amostra votações sobre questões de procedimento, como requerimentos de urgência, de inversão de ordem, de encerramento de discussão etc. porque se apresentam esses pedidos diretamente no plenário, razão pela qual não pode haver filtragem pela liderança e, por isso, não são relevantes para a avaliação da TAP. E como os requerimentos não têm conteúdo substantivo, não se aplica a lógica que motiva a análise da TAE.

Os dados até o ano 2006 são do banco de votações nominais do Núcleo de Estudos sobre o Congresso e do banco de dados legislativos do Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (NECON [s.d.]; CEBRAP [s.d.]). Do segundo, utilizei apenas a identificação da

⁴⁷ Destaques para votação em separado (DVS), conforme previsto nos arts. 161 e 162, do RICD/89.

Casa e do objeto da votação. Para os anos posteriores, obtive as informações diretamente do sítio eletrônico da Câmara (Câmara dos Deputados/Plenário [s.d.]). Para cada votação, identifiquei: (i) o objeto, se proposição (inclusive substitutivo de comissão) ou emenda do plenário; (ii) como votou a maioria de cada partido, excluindo os deputados faltantes; (iii) como votou o líder do governo; e (iv) o resultado do plenário. Tendo em vista que partidos fazem uso da obstrução e da ausência do plenário para tentar impedir a aprovação de matérias, considerei o primeiro desses recursos como voto “não”, e as votações sem quórum, como se o plenário tivesse rejeitado a matéria. Esses critérios, quando muito, implicam subestimar as taxas de atropelamento. Seguindo o exemplo de Zucco (2009), utilizo o voto do líder do governo na Câmara como *proxy* do resultado desejado pelo presidente.

Infelizmente, a base de dados não contém informações que permitam classificar os destaques como proposição ou emenda. A finalidade de um destaque pode ser votar emenda ou trecho de proposição, ou suprimir trecho de emenda ou de proposição. Isso significa que o voto “sim” a um destaque pode expressar posição favorável ou desfavorável à proposição original, dependendo da finalidade: será favorável quando for para “votar trecho da proposição” ou “suprimir trecho de emenda”, e desfavorável quando for para “suprimir trecho da proposição” ou “votar emenda”. Além disso, exceto quando oferecido por bancada de partido, o próprio destaque pode ser objeto de votação, antes da apreciação do seu mérito. Assim, para a precisa classificação dos 956 destaques da amostra, seria necessário consultar as atas de plenário de cada votação, para identificar o sentido dos encaminhamentos dos líderes. Em razão dos custos dessa tarefa, adotei o seguinte expediente de classificação: considerei proposições os destaques nos quais o líder do governo e a maioria do partido do presidente votaram “sim”, e emendas aqueles nos quais ambos votaram “não”. Esse critério pressupõe a operação da lógica do modelo de partido-cartel, isto é, que a liderança da maioria efetivamente veta a inclusão de proposições desfavoráveis ao seu interesse na pauta do plenário, de maneira que o líder vota “sim” para toda proposição e “não” somente para emendas. Nos poucos casos em que o voto do líder divergiu da maioria do partido do presidente, recorri às atas de plenário.

Por construção, a base de dados omite parcela grande das decisões legislativas finais: as tomadas por meio de votação simbólica, poder conclusivo das comissões e, no caso das reedições de MP no período 1995-2001, sem qualquer votação. Existem boas razões para crer que, em sua maioria, as matérias decididas pelos dois primeiros mecanismos tivessem baixo grau de conflito político. Todavia, na medida em que essas decisões tenham resultado mais de

acordos que de ausência de conflito, o cômputo das taxas de atropelamento com base exclusivamente nas votações nominais do plenário superestimarão a TAP da minoria opositora, favorecendo a rejeição do modelo de comissões. Sobre as MPs reeditadas continuamente sem que tivessem sido votadas no plenário, é provável que boa parte delas apresentasse conteúdo conflitivo. Na medida em que o conflito tenha sido entre maioria e minoria, e a finalidade principal da reedição reduzir as oportunidades de obstrução, então a omissão das decisões do plenário relativas a essas MPs implicará subestimação das TAPs dos partidos da minoria. Por outro lado, na medida em que o conflito de interesses também tenha sido entre partidos da coalizão majoritária, se superestimarão a diferença entre as TAPs dos partidos da maioria e da minoria. Esses riscos precisam ser ponderados na interpretação dos dados.

4.3.1 Padrões organizacionais

Para avaliar o formato organizacional da Câmara no pós-1988, comparo as TAPs dos partidos da base do governo com as dos opositoristas. Tal como recomenda a literatura (Cox e McCubbins, 1993; Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003), no cômputo das primeiras considere apenas os partidos pivotais, aqui definidos como aqueles cuja saída (individual) da coalizão a tornaria minoritária ou que tinham pelo menos um ministro no gabinete. A adição do segundo critério justifica-se porque, no Brasil, as coalizões de governo costumam ser sobre dimensionadas, em razão do interesse em aprovar reformas constitucionais, que requerem maiorias qualificadas, e de o tamanho efetivo da base parlamentar ser incerto, por problemas de disciplina. Por isso, definir a “pivotalidade” de um partido da coalizão somente com base no seu peso parlamentar é insuficiente. O apêndice B lista os partidos da base do governo e da oposição, e o apêndice G lista os partidos governistas pivotais.

Como a TAP de partido de oposição depende da distância entre sua preferência ideológica e a preferência decisiva no plenário, estimo a primeira controlando pela segunda, de maneira a expurgar diferenças longitudinais decorrentes de variações na distribuição das preferências. O modelo de regressão é o seguinte:

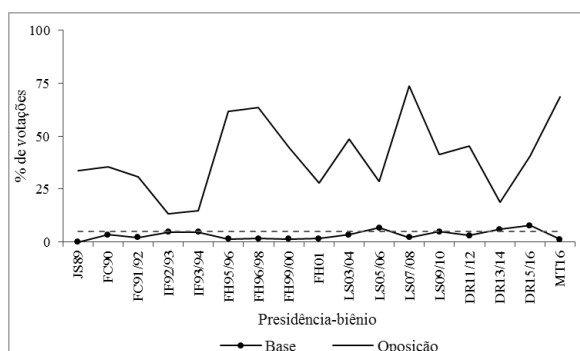
$$\Pr(Y_{vi} = 1) = F(\beta_0 + \beta_1 \mathbf{D}_{PERv} + \beta_2 \text{DIST}_{vi}) \quad (4)$$

onde Y_{vi} é um indicador de que o partido oposicionista i foi atropelado na votação v , $F(.)$ é a função Logit, \mathbf{D}_{PER} é um vetor de indicadores do período em que ocorreu a votação e $DIST$ é a distância entre a preferência de i e a decisiva no plenário. A periodização consiste em 17 unidades que correspondem aproximadamente aos biênios das presidências, excluindo-se os dois gabinetes minoritários transitórios (FH02 e LS03a). Esse critério permite que se leve em conta as mudanças mais relevantes na composição partidária da base parlamentar do governo ou do gabinete ministerial, preservando-se quantidade razoável de votações nominais em cada período. O apêndice F detalha os períodos e as respectivas quantidades de votações nominais.

A medida de distância ideológica baseia-se em estimativas unidimensionais da localização dos partidos no eixo esquerda-direita, produzidas por César Zucco a partir dos dados do *Brazilian Legislative Surveys* (Zucco, 2017). A preferência decisiva no plenário é a do partido mediano, exceto para propostas de emenda à Constituição, por requererem quórum de três quintos, situação na qual a preferência decisiva é a do pivô constitucional. Supondo serem as propostas favoráveis ao presidente, o pivô constitucional é o partido que ocupa o 40º percentil da distribuição acumulada de cadeiras a partir do lado oposto à preferência do presidente, tendo como referência a do mediano. Na Câmara do pós-1988, o PMDB é tanto o mediano como o pivô constitucional, exceto no período 1995-2002, quando o PSDB ocupou a posição mediana, e na segunda presidência Dilma (2015-mai./2016), quando o Partido Social Democrático (PSD) se tornou o pivô constitucional. Os resultados econométricos com base no modelo (4) corroboram a previsão da teoria do partido-cartel, no sentido de que a estimativa de β_2 é positiva e fortemente significativa, mesmo com erros padrões ajustados para agrupamentos de votação-partido. Analiso as estimativas relativas aos períodos (β_1) a seguir.

Os gráficos 26 e 27 ilustram a evolução das TAPs médias dos partidos governistas pivotais, da oposição e do líder do governo, calculadas com base exclusivamente na votação de proposições. Em geral, a diferença entre as TAPs dos governistas e da oposição (gráfico 26) é elevada, mas apresenta variações importantes. Ela foi especialmente alta durante a primeira presidência Fernando Henrique (FH95/96 e FH96/98), no primeiro biênio da segunda de Lula (LS07/08) e no primeiro ano de Temer (MT16), ocasiões nas quais alcançou, em média, 70 pontos de porcentagem (p.p.). Em contraste, a diferença apresenta os menores níveis durante a presidência Itamar (IF92/93 e IF93/94) e no segundo biênio da primeira de Dilma (DR13/14), quando chegou a 11,6 p.p., em média. O teste de diferença entre proporções com base nas díades votação-partido revelou que mesmo as menores diferenças

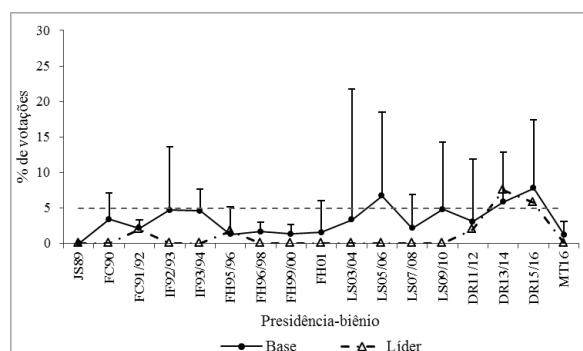
Gráfico 26 – TAP média dos partidos da base governista e da oposição, por presidência-biênio (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/Plenário, CEBRAP e NECON.

Nota: TAP média da oposição estimada com base no modelo 5.1. A linha pontilhada horizontal é o limite de 5%. TAP= taxa de atropelamento em proposições.

Gráfico 27 – TAP média e máxima dos partidos da base governista e do líder do governo, por presidência-biênio (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/Plenário, CEBRAP e NECON.

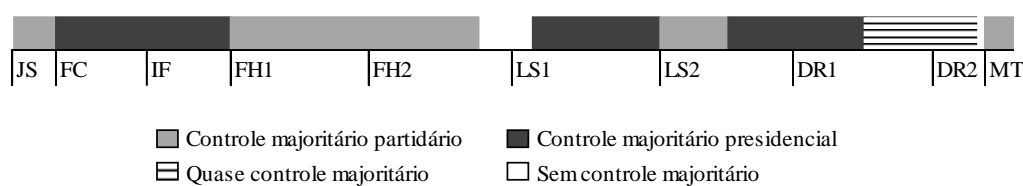
Nota: As barras de erro e a linha pontilhada horizontal são, respectivamente, o máximo entre os partidos e o limite de 5%. TAP= taxa de atropelamento em proposições.

são estatisticamente significativas (pelo menos ao nível de 5%), o que permite rejeitar o modelo de comissões (H1a) – ou seja, a hipótese (nula) de ausência de controle das decisões do plenário pela liderança da maioria.

Pelo critério de 5%, a TAP média dos partidos governistas é praticamente nula na grande maioria dos períodos. Por outro lado, quando se analisa a taxa máxima (as barras verticais do gráfico 27), nota-se que ela ficou dentro ou próxima daquele limite em oito casos: JS89, FC91/92, FH95/96, FH96/98, FH99/00, FH01, LS07/08 e MT16. Nos três em que ficou um pouco acima (FH95/96, 5,2%; FH01, 6,1%; e LS07/08, 6,9%), foi em razão de apenas um partido (cfe. apêndice G), razão pela qual me parece mais prudente não rejeitar o modelo de partido. Por sua vez, a TAP do líder do governo ficou abaixo do limite de 5% em todos os oito casos, o que também os torna compatíveis com o modelo presidencial. Utilizando a representação dos partidos no ministério como critério de desempate, contudo, pode-se descartar o modelo de partido para FC91/92, haja vista a notória natureza apartidária dos gabinetes de Collor. Os demais sete casos (LS07/08 em menor medida) apresentam a característica oposta, isto é, forte partidarismo (Amorim Neto, 2007; Pereira, 2017). Por isso, caracterizo-os como períodos nos quais a organização da Câmara esteve mais próxima do modelo de partido (H1b).⁴⁸ Nos demais dez períodos, para os quais se rejeita o modelo de partido, a TAP do líder do governo apresenta valor abaixo de 5% em oito: FC90, FC91/92,

⁴⁸ Análises anteriores, que testam o modelo de partido contra o de comissões até cerca o ano 2005, encontraram evidência consistente com o primeiro modelo somente nas presidências Fernando Henrique (Amorim Neto, 2007; Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003; Lyne, 2008, p. 201-202).

Figura 2 – Distribuição temporal dos tipos organizacionais (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria.

IF92/93, IF93/94, LS03/04, LS05/06, LS09/10 e DR11/12. Logo, nesses casos a evidência é mais consistente com a lógica do modelo presidencial (H1c).

Os períodos DR13/14 e DR15/16 são os únicos nos quais a TAP média (e máxima) dos partidos governistas pivotais e a do líder do governo ficaram acima do limite de 5%, o que não é consistente com o modelo partidário nem com o presidencial. Por outro lado, a TAP média dos partidos da base foi significativamente menor que a dos partidos de oposição, razão pela qual a evidência também não é totalmente compatível com o modelo de comissões. A meu ver, essa aparente ambiguidade reflete uma situação intermediária, entre os modelos de comissão e de controle majoritário, que classifico como de quase controle majoritário.

A figura 2 ilustra a ocorrência e duração relativa dos diferentes tipos organizacionais da Câmara no pós-1988, com as inaugurações dos mandatos presidenciais (JS, FC etc.) como pontos de referência. O tipo segundo o qual uma maioria organizada em moldes partidários controla a agenda, que a evidência indica ter prevalecido no último ano de Sarney, durante quase toda a presidência Fernando Henrique, no primeiro biênio da segunda presidência de Lula e no primeiro ano de Temer, compreende 39,5% do tempo do período 1989-2016. O formato segundo o qual uma maioria organizada em torno do presidente controla a agenda, observado principalmente durante as presidências Collor, Itamar, Lula (exceto 2007-2008) e no primeiro biênio de Dilma 1, abarca 44,5% do tempo. Por fim, a evidência não é consistente com controle da agenda por uma maioria em apenas 16% do tempo (incluindo os dois gabinetes minoritários transitórios). Esses achados revelam que a descentralização da produção legislativa da Câmara não consistiu na adoção do modelo de organização baseado em comissões, embora o padrão das presidências Dilma seja parcialmente consistente com ele. A mudança organizacional que os dados sugerem é da substituição de um modelo centralizado por outro – no caso, do partidário pelo presidencial. De 1989 a 2002, o primeiro

prevaleceu durante 60% do tempo, e o segundo, em 34,5%; enquanto que, de 2003 a 2016, as respectivas porcentagens são 19% e 55%.

O fato de controle majoritário do tipo ou partidário ou presidencial ser o padrão dominante no pós-1988 e praticamente em todas as presidências (exceto as de Dilma) é inconsistente com a interpretação de que, no Brasil, maiorias governistas se formam caso-a-caso, segundo uma lógica distributiva (Ames, 2001), situação na qual se esperaria observar um padrão de TAPs que não permitisse a rejeição do modelo de comissões. Por outro lado, a taxa de ocorrência muito semelhante dos modelos presidencial e partidário contradiz a caracterização de que as coalizões de governo do pós-1988 seguem lógica predominantemente parlamentarista, isto é, que se organizam com base em partidos parlamentares e atendem aos seus objetivos (Figueiredo e Limongi, 2007), cenário no qual as TAPs de todos os partidos governistas pivotais seriam praticamente nulas, na maior parte do período. Também é interessante destacar a quase ausência de variação de formato organizacional durante cada presidência, o que é consistente com a proposição de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003, p. 551-552), que as coalizões de governo no Brasil variam em termos do grau com que seus partidos desfrutam de poder de veto ou influência sobre a agenda. No entanto, os dados não permitem avaliar a proposição complementar dos autores, de que a variação resulta da decisão (unilateral) do presidente de governar em maior ou menor cooperação com partidos.

A proposição parece se aplicar bem às experiências de Collor e de Fernando Henrique, como sugerem as duas citações a seguir, extraídas de matérias jornalísticas. A primeira consiste de trechos de entrevista do líder do governo Collor na Câmara, Deputado Renan Calheiros (PRN-AL), e revela como sua estratégia legislativa inicial baseou-se na mobilização direta da base de apoio do governo no plenário. A segunda é um relato sobre como o governo Fernando Henrique pretendeu priorizar o controle da pauta por meio da cooperação com líderes partidários.

(...) o governo Fernando Collor mostrou que consegue ter a sua base congressional. Uma base que é complexa, heterogênea, suprapartidária, mas que é uma base governista. (...) *Nós mudamos os métodos. Aprovamos o plano econômico sem dar, para isso, um só cargo público* [a partidos ou parlamentares]. (...) As oposições tentaram, através de mecanismos regimentais, inviabilizar a vantagem do governo no Congresso. Usaram o método arcaico e ultrapassado da votação simbólica. Mas acontece que *este governo tem uma maioria congressional suprapartidária*. Na votação normal, o governo venceu todas. No entanto, no processo simbólico, os líderes conseguiram fazer algumas mudanças. (Castilho, 15 abr. 1990, grifo nosso).

Para essa nova operação [a condução do processo legislativo], o presidente [Fernando Henrique] está contando, além dos presidentes da Câmara e do Senado, com o Conselho Político, composto pelos presidentes dos partidos governistas (...), líderes do governo na

Câmara e no Senado, e ainda com os líderes das bancadas dos partidos governistas. *Eles manterão a pauta de votações sob o controle de aliados* – uma medida considerada fundamental para que sejam votados na hora certa os projetos de interesse do governo – e a coordenação política organizada operacionalmente. (Franco, 29 jan. 1995, grifo nosso).

Todavia, a validade da proposição para o período Lula é questionável, por não ser claro se o padrão presidencial que se estabeleceu na maior parte do tempo foi uma decisão unilateral do presidente ou resposta estratégica a dificuldades para organizar sua base de apoio em moldes partidários. Estes trechos de matérias jornalísticas sobre os movimentos iniciais do governo parecem apontar para a segunda opção:

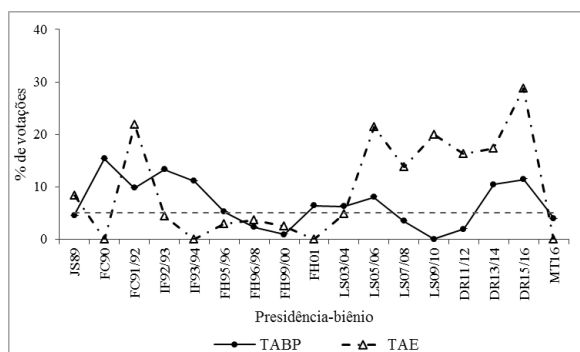
O presidente Luiz Inácio Lula da Silva decidiu afastar o PT e concentrar nas mãos do chefe da Casa Civil, José Dirceu, a negociação para assegurar o apoio e incorporar o PMDB à base de sustentação do governo no Congresso. Para Lula, esse é uma decisão de governo e por isso deve ser encaminhada pelo Planalto. (...) *É a primeira vez que Lula faz uma distinção clara entre os interesses do governo e os do PT, o que pode ser visto também como uma tentativa de pôr ordem na coordenação política do Planalto.* (Costa, 25 mar. 2003, grifo nosso).

Enquanto são feitas as últimas tratativas em relação ao PMDB, resta ao líder do governo na Câmara, Aldo Rebelo (PCdoB-SP), aguardar e tentar amenizar conflitos entre os partidos aliados. Nessa missão, Rebelo sofre discreto boicote do presidente da Câmara, João Paulo Cunha (PT-SP), que gostaria de ter participação mais ativa nas decisões do governo e votar logo algo importante, para tirar da Casa que preside a imagem de paralisia. O problema é que João Paulo não anda muito popular entre os líderes dos partidos na Câmara. *Eles não gostaram de o presidente da Casa ter decidido a pauta sem escutá-los antes.* (Alencar, 25 mar. 2003, grifo nosso).

4.3.2 Mecanismos de controle do plenário

Com relação ao mecanismo por meio do qual a liderança da maioria controla decisões do plenário, se poder negativo de agenda ou disciplina, o gráfico 28 revela que a TABP e a TAE do líder do governo variaram substancialmente no pós-1988, ficando ora muito acima ora dentro do limite convencional de 5%. Considerando os sete períodos consistentes com o modelo de partido, das presidências Sarney, Fernando Henrique, Temer e parte de Lula (2007-2008), em todos a TABP do líder ficou dentro ou próximo do limite de 5%, sendo seu maior valor igual a 6,5% (FH01). Isso é consistente com a hipótese central da teoria do partido-cartel, que maiorias organizadas em moldes partidários sempre monopolizam poder de agenda negativo. Dos oito períodos de maiorias organizadas em torno do presidente, nos governos Collor, Itamar, Lula (exceto 2007-2008) e Dilma, somente em três

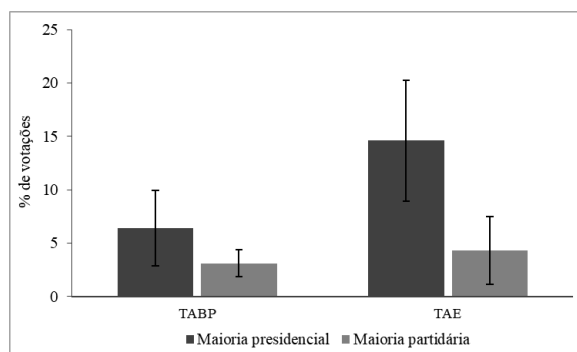
Gráfico 28 – TABP e TAE do líder do governo, por presidência-biênio (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/Plenário, CEBRAP e NECON.

Nota: A linha pontilhada horizontal é o limite de 5%. TABP= taxa de atropelamento ou bloqueio em oposições; TAE= taxa de atropelamento em emendas.

Gráfico 29 – TABP e TAE do líder do governo, por tipo de maioria (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/Plenário, CEBRAP e NECON.

Nota: As barras de erro representam o intervalo de confiança de 95%, ajustado para agrupamentos de gabinete-ano. TABP= taxa de atropelamento ou bloqueio em oposições; TAE= taxa de atropelamento em emendas.

(LS03/04, LS09/10 e DR11/12) a TABP do líder do governo ficou dentro ou próximo daquele limite (quatro, se incluirmos LS05/06, cuja taxa é igual a 8%). De qualquer maneira, o gráfico 29 revela que a TABP do líder não foi significativamente maior que 5% nem durante as maiorias presidenciais (6,4%) nem nas partidárias (3,1%), embora somente nas últimas a taxa seja significativamente menor que esse limite.⁴⁹

Também o uso de disciplina no controle do plenário foi muito frequente nas maiorias partidárias, com a TAE do líder permanecendo dentro do limite de 5% nos governos de Fernando Henrique e Temer, que compreendem 71% do tempo durante o qual prevaleceu esse modelo organizacional. Nos casos de maiorias presidenciais, a TAE não excedeu o limite durante o primeiro ano de Collor, toda a presidência Itamar e o primeiro biênio da primeira presidência Lula, que compreendem somente 37,5% do tempo em que se ocorreram essas maiorias. Como se pode observar no gráfico 29, diferentemente do que ocorreu com a TABP, nas maiorias presidenciais a TAE do líder foi substancialmente elevada (14,6%), sendo significativamente maior que o ponto de corte de 5% e que a taxa observada nas maiorias partidárias (4,3%) que, por sua vez, não difere significativamente desse ponto.

Para que se possa associar o mecanismo da disciplina ao tipo de maioria, se partidária ou presidencial, é necessário levar em conta características da coalizão de governo, particularmente sua heterogeneidade e grau de polarização com a minoria, por duas razões.

⁴⁹ Com base em estimativas de um modelo Logit da probabilidade de o líder votar contrariamente à proposição, como função do tipo de maioria governista, se presidencial ou partidária, com erros padrões ajustados para agrupamentos de gabinete-ano.

Primeiro, porque as teorias do partido-cartel e do governo de partido condicionado afirmam que o incentivo para dotar o líder da capacidade de impor disciplina é crescente, respectivamente, na homogeneidade da maioria e na sua polarização com a minoria (Aldrich e Rohde, 1997; Cox e McCubbins, 2005, cap. 10). Segundo, porque a maior parte do período de maiorias presidenciais consiste nas coalizões legislativas de Lula e Dilma (61,5% do tempo), que foram mais heterogêneas e menos polarizadas. Por isso, estimei o seguinte modelo de regressão da probabilidade de o líder do governo ser atropelado na votação de emenda:

$$\text{Pr(atropelamento)} = F(\beta_0 + \beta_1\text{HETER} + \beta_2\text{POLAR} + \beta_3\text{PRESI}) \quad (5)$$

onde $F(.)$ é a função Logit; HETER e POLAR são as variáveis heterogeneidade e polarização, tal como definidas no capítulo 3, seção 3.1.2; e PRESI é um indicador de que a maioria no momento da votação era presidencial (em vez de partidária). As estimativas da TAE do líder quando se levam em conta os controles não mudam substancialmente, sendo 12,6% nas maiorias presidenciais e 4,9% nas partidárias. Todavia, os erros padrões (ajustados para agrupamentos de gabinete-ano) se tornam maiores, especialmente o da estimativa relativa ao grupo de maiorias presidenciais, cuja diferença em relação ao ponto de corte de 5% passa a ficar no limite do nível de significância estatística de 10% (p -valor= 0,092).

Deve-se concluir, portanto, que as lideranças das maiorias organizadas do pós-1988 se valeram sistematicamente de poder de agenda negativo para controlar as decisões do plenário, independentemente do tipo de organização, se partidária ou presidencial. Os líderes de maiorias partidárias também se valeram sistematicamente da disciplina para aquele fim, mas a evidência não é conclusiva (por não ser robusta) a respeito do uso sistemático desse mecanismo pelos líderes das maiorias presidenciais.

4.3.3 O poder do líder da maioria

Não obstante a evidência da seção 5.3.1 ter revelado que, no pós-1988, predominou na Câmara um formato centralizado de organização, é possível que a amplitude do poder de agenda do líder da maioria tenha variado. Para avaliar se isso ocorreu e, se positivo, em que medida foi consistente com as mudanças na dominância presidencial, construo a seguir uma

medida do grau de concentração de poderes no líder do governo, com base no comportamento dos partidos nas votações em plenário e utilizando os dados das subseções anteriores.

Segundo as teorias partidárias, o líder da maioria controla as decisões do plenário mediante uso de poder de agenda negativo, uso de poder de agenda positivo ou imposição de disciplina (Aldrich, 1994; Aldrich e Rohde, 1997; Cox e McCubbins, 1993, 2005). Quanto mais amplos esses poderes, maior sua capacidade de, respectivamente, evitar a votação final de matérias contrárias aos interesses coletivos da maioria, acelerar a votação de matérias favoráveis e, por fim, obter resultados finais mais próximos da mediana da maioria (em vez da mediana do plenário). Em termos das taxas de atropelamento, essas capacidades implicam, respectivamente, menor TABP do líder do governo, maior TAP dos partidos da oposição e menor TAE do líder.

Com base nessas implicações, proponho o seguinte índice de poder *de facto* do líder do governo sobre as decisões do plenário:

$$\text{PODER} = (\text{PNEG} + \text{PPOS} + \text{DISC}) \div 3 \quad (6)$$

onde PNEG, PPOS e DISC são, respectivamente, as amplitudes do poder de agenda negativo, do poder positivo e da imposição de disciplina, que assumem, cada uma, valores do conjunto $\{0, 0,25, 0,50, 0,75, 1\}$, segundo as regras de conversão do quadro 1. Logo, o índice total, que consiste na média dos componentes, pode assumir maior gama de valores entre zero e um, inclusive. Por exemplo, em FH01, os valores observados da TABP_{ldr} , da TAP_{opo} e da TAE_{ldr} são, respectivamente, 0,065, 0,281 (ou -0,713 d.p.) e 0. Com as conversões, tem-se $\text{PNEG} = 0,50$, $\text{PPOS} = 0,25$ e $\text{DISC} = 1,0$, que pela fórmula (5.3) resultam em $\text{PODER} = 0,583$.

Quadro 1 – Conversão de taxas de atropelamento em valores do índice de poder do líder

PNEG	PPOS	DISC	Valor
$0,0 \leq \text{TABP}_{ldr} < 0,04$	$\text{TAP}_{opo} > 1dp$	$0,0 \leq \text{TAE}_{ldr} < 0,04$	1,00
$0,04 \leq \text{TABP}_{ldr} < 0,06$	$1dp \geq \text{TAP}_{opo} > 0,5dp$	$0,04 \leq \text{TAE}_{ldr} < 0,06$	0,75
$0,06 \leq \text{TABP}_{ldr} < 0,10$	$0,5dp \geq \text{TAP}_{opo} > -0,5dp$	$0,06 \leq \text{TAE}_{ldr} < 0,10$	0,50
$0,10 \leq \text{TABP}_{ldr} < 0,15$	$-0,5dp \geq \text{TAP}_{opo} > -1dp$	$0,10 \leq \text{TAE}_{ldr} < 0,15$	0,25
$\text{TABP}_{ldr} \geq 0,15$	$\text{TAP}_{opo} \leq -1dp$	$\text{TAE}_{ldr} \geq 0,15$	0,00

Fonte: Elaboração própria.

Nota: TABP_{ldr} , TAE_{ldr} e TAP_{opo} são, respectivamente, a TABP e a TAE do líder, e a TAP média dos partidos da oposição, com as duas primeiras taxas na forma de proporção (na escala [0,1]) e a terceira, padronizada (em unidades de desvio padrão).

A regra de conversão da TABP e da TAE do líder tem como base o critério da literatura, segundo o qual há controle majoritário das decisões do plenário quando a taxa não ultrapassa 5%. Pela regra proposta, ordenam-se intervalos próximos a esse ponto de corte, de maneira que se convertem valores menores/maiores da taxa em valores maiores/menores do índice, sendo que este será igual a zero somente quando a taxa for maior ou igual a 15%. No caso particular da TAP da oposição, para a qual não há um ponto de corte definido, a regra de conversão se baseia nos seus valores padronizados, considerando muito elevados e muito baixos os superiores a um desvio padrão em relação à média, respectivamente acima e abaixo.

O gráfico 30a ilustra a evolução dos valores do índice de poder do líder do governo, por presidência-biênio. A média e o desvio padrão são, respectivamente, 0,54 e 0,27, sendo o mínimo e o máximo iguais a 0,08 (DR13/14) e 1,0 (FH96/98). A série apresenta movimentos semelhantes à da dominância presidencial (cfe. gráfico 23), como o forte aumento na segunda metade dos anos 1990 e a subsequente queda. Todavia, a partir da segunda metade dos anos 2000 notam-se períodos de descolamento entre as séries, especialmente durante a segunda presidência Lula (2007-2010) e o primeiro ano da presidência Temer (2016). De fato, a correlação linear entre as duas séries em todo o período 1989-2016 é igual a 0,49 (significativa ao nível de 5%), enquanto que na subamostra que exclui os casos posteriores à primeira presidência Lula, a correlação é muito maior, igual a 0,78 (significativa a 1%).

O aumento do poder do líder durante a segunda presidência Lula é intrigante, pois as condições políticas eram desfavoráveis a aumentos na amplitude da delegação – no caso, menor polarização entre maioria e minoria, e maior viés do presidente (cfe. gráficos 18 e 19). Por outro lado, o forte aumento durante o primeiro ano de Temer é coerente com as características políticas do seu governo, de maior polarização e menor viés. O fato de esse último movimento ascendente do poder do líder não ter sido acompanhado de aumento proporcional na dominância do presidente faz sentido à luz da evidência do capítulo anterior, de que o recente crescimento da produção legislativa de origem parlamentar (e consequente redução da dominância) se concentrou em matérias que não concorrem com a agenda do Executivo, razão pela qual não tem relação com a delegação de poderes de agenda.

O gráfico 30b ilustra a evolução do valor médio do poder do líder em três períodos, com os respectivos intervalos de confiança de 95%, calculados com base em um modelo Logit Fracional com estimador robusto da variância. Os períodos consistem nos biênios relativos à presidência Fernando Henrique (1995-2001), os anteriores e os posteriores, até 2015. Excluo o primeiro ano de Temer (2016) em razão de as características políticas do seu governo, e a

Gráfico 30a – Poder do líder do governo, por presidência-biênio (Câmara dos Deputados, 1989-2016)

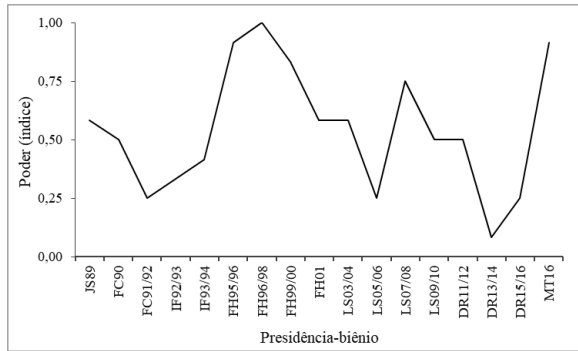


Gráfico 30b – Poder do líder do governo, por períodos selecionados (Câmara dos Deputados, 1989-2015)

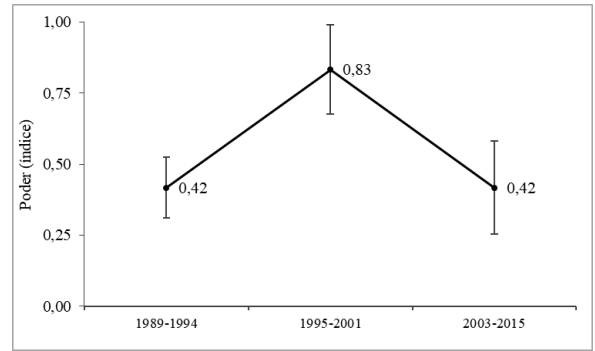


Gráfico 30c – Poder do líder do governo, por tipo de maioria (Câmara dos Deputados, 1989-2016)

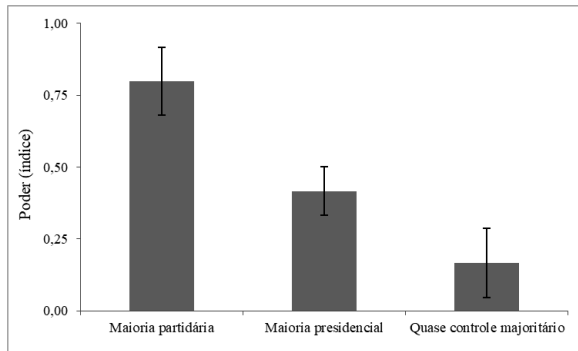
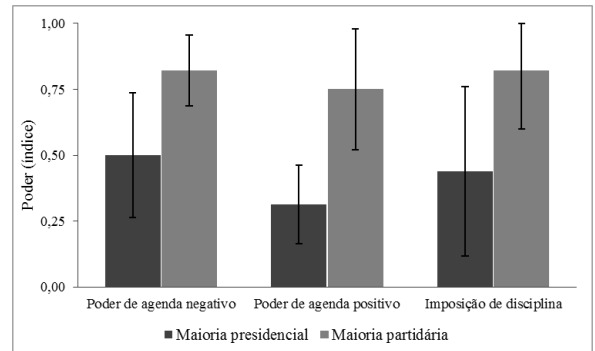


Gráfico 30d – Poder do líder do governo, por tipo de poder e maioria (Câmara dos Deputados, 1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/Plenário, CEBRAP e NECON.
 Nota: As barras verticais são o intervalo de confiança de 95%.

própria amplitude do poder do líder, serem mais próximas do que se observa no período 1995-2001. O gráfico revela que, tal como ocorreu com a dominância, o poder legislativo do líder aumentou fortemente durante o período 1995-2001, e diminuiu no seguinte (as diferenças são todas significativas ao nível de 1%). Todavia, contrariamente ao esperado, o poder do líder no período mais recente não é menor que no inicial.

Os gráficos 30c e 30d permitem comparar o poder do líder do governo por tipo de organização legislativa. Tal como esperado, ele foi significativamente menor nos períodos de quase controle majoritário (2013-2015), nos quais as votações no plenário apresentam padrão intermediário entre o que se espera de um legislativo com maioria organizada e de um organizado segundo o modelo de comissões. Curiosamente, o poder também foi substancial e significativamente menor nos períodos de maioria presidencial, em comparação com os de maioria partidária. Em realidade, tal como se observa no segundo gráfico, essa diferença se

verifica nos três componentes do índice de poder, embora na capacidade de impor disciplina ela seja significativa apenas ao nível de confiança de 10%.

Do ponto de vista da lógica da delegação de poderes, contudo, não há qualquer razão teórica para que o grau de concentração de poderes de agenda no líder seja sistematicamente diferente entre maiorias organizadas em moldes partidários e presidenciais, mantendo-se constantes a natureza e a distribuição das preferências parlamentares. Como na amostra esses dois fatores estão correlacionados com o tipo de maioria, na seção seguinte avalio se a diferença observada entre os dois tipos se confunde com os efeitos desses fatores.

4.4 O efeito mediador da organização legislativa

Para testar a hipótese de que a concentração de poderes no líder da maioria é variável mediadora da relação causal entre preferências parlamentares e dominância do presidente (hipóteses H3a a H5) sigo as recomendações de Baron e Kenny (1986, p. 1177), de estimar três regressões separadas: da variável mediadora (poder) como função das explicativas (preferências); da variável dependente (dominância) como função das explicativas; e da dependente como função das explicativas e da mediadora.

A tabela 3 apresenta os resultados de seis regressões FL do poder do líder do governo, como função das variáveis independentes identificadas a partir das explicações que focam nos interesses dos parlamentares (cfe. capítulo 3, seção 3.1), e com base nas 17 presidências-biênios do período 1989-2016. Os coeficientes estimados estão na forma de efeito marginal médio, e os respectivos valores da estatística t são com base no estimador robusto da variância. Em razão do tamanho muito pequeno da amostra e da correlação entre variáveis independentes, os modelos (1) a (4) testam, cada um simultaneamente, os efeitos da *proxy* do localismo (o tempo decorrido, desde a CF/88 até o ponto médio da presidência-biênio) e de somente uma das demais variáveis. O modelo (5) inclui somente as variáveis que se revelaram significativas, e o modelo (6) adiciona indicadores do tipo de maioria que prevaleceu em cada período da amostra – se presidencial, parlamentar ou nenhuma das duas (a categoria de referência) –, para testar se a diferença observada no gráfico 30c é robusta a controles. Testes adicionais (nos moldes do capítulo 3, seção 3.3) revelaram que os pressupostos estatísticos do

Tabela 3 – Regressões Logit fracionais do poder do líder do governo

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Localismo: tempo decorrido	0,001 [0,01]	0,068 [1,42]	0,017 [0,32]	-0,031 [0,40]	—	—
Heterogeneidade	-0,053 [0,77]	—	—	—	—	—
Polarização	—	0,195 [4,90]***	—	—	0,113 [2,29]**	0,046 [1,23]
Viés do presidente	—	—	-0,168 [4,30]***	—	-0,119 [2,64]***	-0,030 [0,78]
Popularidade	—	—	—	0,024 [0,42]	—	—
Maioria presidencial	—	—	—	—	—	0,204 [1,75]*
Maioria partidária	—	—	—	—	—	0,511 [3,65]***
Constante	0,545	0,555	0,551	0,544	0,557	0,237
R ² de Efron ajustado	-0,097	0,333	0,323	-0,123	0,466	0,681

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da tabela 1 e do gráfico 30a.

Nota: Estimativas do efeito marginal médio. Em colchetes, o valor absoluto da estatística *t*, calculado com base em estimador robusto da variância. Variáveis independentes contínuas padronizadas. Amostra de 17 presidências-biênios. **p*<0,10, ***p*<0,05 e ****p*<0,01, em teste bicaudal.

modelo FL são válidos em todas as regressões, e que nenhuma delas apresenta dependência temporal, problemas de colinearidade nem observação excessivamente influente.

Os resultados confirmam os indícios encontrados no capítulo anterior (tabela 2), de que a delegação de poder de agenda é crescente na polarização e decrescente no viés do presidente, e que não sofre efeito sistemático das demais variáveis. Por outro lado, quando se controla pelo tipo de maioria (modelo 6), aqueles dois efeitos deixam de ser significativos, e a variação no poder de líder passa a ser função exclusivamente daquele controle. Os resultados confirmam o achado do gráfico 30c, de que o poder do líder foi maior durante as maiorias partidárias, inclusive em relação às presidenciais (a diferença é significativa ao nível de 1%).

Há duas interpretações causais possíveis para conciliar os resultados de (5) e (6): ou os efeitos estimados da polarização e do viés do presidente são espúrios e o fator causal correto é o tipo de maioria, ou eles são válidos e o tipo de maioria é apenas um mediador da relação entre preferências e o poder do líder. A primeira interpretação, além de ser inconsistente com as teorias que fundamentam esta análise (cfe. seção 5.2), requer a premissa de que a forma de organização da base parlamentar do governo independe da distribuição das preferências, o que suscita a questão de por que um presidente não adotaria o formato partidário, dado que assim conseguiria maior controle sobre o plenário. A segunda interpretação, além de teoricamente

consistente, baseia-se na premissa contrária, e a meu ver mais razoável, de que o sucesso do presidente em construir e manter uma base de apoio organizada em moldes partidários depende da distribuição das preferências parlamentares. De fato, na amostra a probabilidade de a base do governo ser partidária é decrescente no viés do presidente (significativo ao nível de 5%) e crescente na polarização (significativo a 10%), o que me parece intuitivo, embora requeira fundamentação teórica (o que, no entanto, foge ao escopo desta análise e é desnecessário para seus objetivos). Esses achados conferem plausibilidade empírica à interpretação de que o tipo de maioria é mediador do efeito das preferências parlamentares sobre a amplitude do poder do líder.

Portanto, parece-me justo concluir que a evidência corrobora a hipótese de que o poder do líder da maioria é função das preferências parlamentares, no caso, que é crescente na polarização entre maioria e oposição (H3a) e diminui com o viés do presidente (H4a). Isso é consistente com as lógicas de delegação baseadas no conflito ideológico-partidário e na incerteza sobre políticas, respectivamente. Também, é importante salientar que a concentração de poder no líder ser função da polarização, e não da heterogeneidade ideológica da maioria, é evidência favorável à teoria do governo de partido condicional, e contra a do partido-cartel, pelo menos na explicação da distribuição de poderes de agenda no contexto da Câmara dos Deputados pós-1988.

As demais regressões necessárias para avaliar se o poder do líder é mediador da relação causal entre preferências e dominância encontram-se na tabela 4. Em consonância com os achados do capítulo 3, gráfico 25, estimei três modelos FL da dominância presidencial, separadamente para matéria regulatória e financeira, com base nas 17 presidências-biênios. A primeira especificação de cada grupo inclui apenas as variáveis de preferência (modelos 7 e 10); a segunda adiciona a variável mediadora, poder do líder (8 e 11); e a última acrescenta um indicador da segunda presidência Lula (9 e 12), para controlar pelo aumento inesperado do poder do líder nesse período. Os ajustes dos modelos são elevados em matéria regulatória, explicando cerca de 60% da variância, porém muito baixos em matéria financeira, provavelmente porque essa série varia pouco.⁵⁰ A análise dos resíduos não revelou qualquer violação dos pressupostos estatísticos do modelo FL nem problema com dependência temporal, colinearidade ou observações excessivamente influentes. As estimativas do modelo estatístico alternativo, o Beta-Binomial Estendido, levam às mesmas conclusões estatísticas, porém são sensíveis à amostra.

⁵⁰ A média e o desvio padrão são iguais a 0,706 e 0,125, respectivamente, resultando em um coeficiente de variação baixo, igual a 0,177. O coeficiente de variação da dominância em matérias regulatórias é 0,546.

Tabela 4 – Regressões Logit fracionais da dominância presidencial, em matérias regulatórias e financeiras

	Matéria regulatória			Matéria financeira		
	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Localismo: tempo decorrido	-0,070 [2,03]**	-0,091 [2,83]***	-0,088 [2,89]***	0,007 [0,20]	0,002 [0,06]	0,004 [0,09]
Polarização	0,078 [2,63]***	0,040 [1,26]	0,024 [0,76]	0,066 [1,79]*	0,056 [1,45]	0,037 [1,03]
Viés do presidente	-0,043 [1,39]	-0,011 [0,33]	0,000 [0,01]	-0,014 [0,48]	-0,005 [0,15]	0,006 [0,19]
Poder do líder	—	0,071 [1,92]*	0,089 [2,53]**	—	0,020 [0,47]	0,044 [1,07]
Lula 2	—	—	-0,097 [2,16]**	—	—	-0,112 [1,94]*
Constante	0,324	0,321	0,334	0,712	0,712	0,725
R ² de Efron ajustado	0,584	0,647	0,649	0,140	0,077	0,094

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da tabela 1 e dos gráficos 23 e 30a.

Nota: Estimativas do efeito marginal médio sobre a proporção da produção legislativa de origem presidencial. Em colchetes, o valor absoluto da estatística *t*, calculado com base no estimador robusto da variância. Variáveis independentes contínuas padronizadas. Amostra de 17 presidências-biênios. **p* < 0,10, ***p* < 0,05 e ****p* < 0,01, em teste bicaudal.

Os resultados das regressões (7) e (8) são consistentes com a hipótese de que a concentração de poderes no líder do governo foi mediadora da relação entre preferências parlamentares e dominância presidencial: os efeitos estimados da polarização e do viés do presidente diminuem quando se controla pelo poder do líder (H3b e H4b), sendo as diferenças entre modelos estatisticamente significativas, inclusive para o efeito do viés, que em (7) ficou aquém do nível convencional de significância. Por sua vez, o poder do líder tem efeito positivo sobre a dominância (H5), porém apenas levemente significativo em (8). Controlando-se pela segunda presidência Lula (modelo 9), a evidência a respeito da relação de mediação se fortalece, com os efeitos estimados da polarização e do viés do presidente diminuindo ainda mais, ao contrário do efeito do poder do líder, que se torna maior e mais significativo.

O efeito negativo do tempo decorrido (a *proxy* do localismo) é inesperado em razão do resultado não significativo encontrado no capítulo anterior (gráfico 24). Contudo, não depõe contra a validade da inferência de que o poder do líder é variável mediadora. Em realidade, o fato de nem a magnitude nem a significância do efeito estimado do tempo decorrido diminuírem quando se controla pelo poder do líder reforça os indícios encontrados no capítulo anterior, de que o mecanismo causal do localismo não foi delegação de poderes de agenda.

Portanto, parece justo concluir que há apoio considerável nos dados para a premissa de que a organização legislativa, na forma de maior ou menor concentração de poderes de

agenda no líder da maioria, foi fator mediador da relação causal entre preferências parlamentares e dominância presidencial.

4.5 Resumo

Neste capítulo, avaliei empiricamente a premissa de que um importante mecanismo da relação causal (estabelecida no capítulo anterior) entre preferências parlamentares e dominância legislativa do presidente é a distribuição dos poderes de agenda. Partindo do suposto de que as mudanças legislativas observadas na Câmara dos Deputados têm natureza institucional, e tendo em mente as previsões das teorias partidárias, analisei a evolução do perfil organizacional dessa Casa e da concentração de poderes *de facto* no líder da maioria, com base no comportamento dos partidos e do líder do governo nas votações nominais em plenário.

A evidência descritiva permitiu concluir que, exceto por Dilma, todos os demais presidentes governaram com maiorias parlamentares organizadas, que lhes permitiram controlar sistematicamente as decisões do plenário, de maneira a evitar a aprovação de proposições contrárias aos seus interesses, embora com níveis diferentes de eficácia. A organização seguiu ora a lógica do modelo partidário ora a do presidencial, com a primeira prevalecendo durante as presidências Sarney (último ano), Fernando Henrique e Temer (primeiro ano), e a segunda, nas presidências Collor, Itamar e Lula. Somente durante a presidência Dilma o controle das decisões do plenário pelo governo não foi sistemático e, portanto, inconsistente com aqueles dois tipos centralizados de organização do processo legislativo. Além disso, a evidência mostra que tanto as lideranças das maiorias partidárias quanto as das presidenciais controlaram o plenário por meio do uso de poder de agenda negativo, mas sugere que somente as primeiras conseguiram fazer uso sistemático de disciplina.

Esses padrões contradizem a perspectiva segundo a qual os presidentes brasileiros constroem seu apoio legislativo caso-a-caso, mediante acordos pontuais. Por outro lado, eles também desautorizam a interpretação oposta, que os presidentes obtêm apoio legislativo predominantemente por meio da formação de coalizões majoritárias em moldes partidários, tal como nas democracias parlamentares. Em realidade, os padrões de comportamento nas

votações em plenário sugerem que as coalizões de governo do pós-1988 variam em termos do grau com que seus partidos desfrutam de poder de veto ou influência sobre a agenda. Ou seja, embora exista um componente partidário no controle da agenda legislativa, ele está longe de ser uniforme entre os presidentes.

Com base em um índice de poder legislativo construído a partir dos padrões comportamentais observados nas votações nominais em plenário, constatei que a concentração de poder no líder da maioria governista apresenta um padrão evolutivo que, em linhas gerais, é semelhante ao da taxa de dominância presidencial, com forte crescimento na segunda metade dos anos 1990 e queda gradativa nos anos 2000, embora no segundo período os comportamentos das duas variáveis sejam mais dissonantes. Isso é consistente com a caracterização oferecida no início deste capítulo, de que as mudanças legislativas tiveram natureza institucional, isto é, que refletiram alterações na distribuição dos poderes de agenda. Além disso, análises de regressão revelaram resultados consistentes com a hipótese de que a concentração de poderes no líder é mediadora dos efeitos da polarização e do viés do Executivo, sobre a dominância presidencial.

Em suma, nos termos do modelo causal da figura 1, a evidência é consistente com a hipótese de que a organização legislativa (C), entendida como o grau de concentração de poder de agenda no presidente, é mediadora do efeito das preferências parlamentares (B) sobre a dominância presidencial (E).

5 CONTROLE LEGISLATIVO E A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS POR MEDIDA PROVISÓRIA

O principal dispositivo por meio do qual os presidentes brasileiros do pós-1988 interferem na agenda legislativa é a MP, uma forma de poder de decreto constitucional. Apesar de originalmente idealizada para situações extraordinárias, de relevância e urgência, ela tem sido utilizada de forma intensa, para tratar de assuntos os mais diversos, desde a gestão cotidiana da administração pública até a regulação de importantes aspectos da vida econômica e social. Quase dois terços das proposições de lei não orçamentárias do Executivo aprovadas pelos deputados desde 1989 até 2016 foram editadas por meio de MP (cfe. gráfico 5a).

Esse padrão legislativo costuma ser muito criticado. Alega-se que o uso intenso da MP é antidemocrático, no sentido de que implica usurpação de prerrogativas do Congresso na produção de políticas públicas permitindo, no limite, que o Executivo legisle unilateralmente (Agência Senado, 9 jan. 2009). A evidência dos capítulos anteriores contradiz essa interpretação ao revelar que a dominância do presidente segue uma lógica de delegação, sendo condicionada pelas preferências políticas dos deputados. Todavia, para refutar a hipótese de que o uso intenso da MP reflete ação unilateral do Executivo é necessário demonstrar que também ele é condicionado pelos interesses dos parlamentares.

Neste capítulo, analiso o uso de MPs e PLs pelo Executivo em matéria ordinária não orçamentária, segundo a ótica do controle legislativo. Dada a evidência favorável à hipótese da delegação, e o achado de que as maiorias legislativas do pós-1988 se organizaram ora em moldes partidários ora em torno do presidente, três questões de análise se impõem: Como os membros da maioria controlam a delegação de poderes de agenda ao presidente? Essa atividade difere entre maiorias partidárias e presidenciais? Como a distribuição das preferências parlamentares a condiciona? Para responder essas questões, primeiro discuto o controle legislativo das políticas propostas pelo Executivo e as consequências para essa atividade do uso da MP. Em seguida, reviso brevemente as explicações existentes sobre o uso desse instrumento. Em terceiro lugar, ofereço uma explicação original para o fenômeno, baseada nos ensinamentos de modelos teóricos sobre decisão em condição de incerteza, produção e compartilhamento estratégico de informação. Por fim, avalio empiricamente a explicação estimando modelos econométricos da probabilidade de uma iniciativa de natureza regulatória do governo ser proposta por meio de MP, em vez de PL.

5.1 Controle legislativo e o uso da MP

Dada a possibilidade de divergência entre o governo e sua base de apoio parlamentar, uma condição necessária para que a delegação de poderes não degenere em abdicação é a existência de um mecanismo efetivo de controle sobre as políticas editadas pelo Executivo. Para tanto, o sistema de comissões permanentes da Câmara é fundamental, pelos seguintes motivos: sua principal atribuição é o exame de iniciativas de lei, inclusive as governamentais; sua organização é segundo os principais temas de política pública, espelhando a dos ministérios; e sua composição partidária favorece a representação e influência de interesses diversos, inclusive da oposição ao governo (Inácio e Rezende, 2015).

Vários estudos mostram que os deputados exercem atividades de controle das iniciativas do Executivo, embora permaneçam dúvidas a respeito da sua eficácia. Santos e Almeida (2011, caps. 2 e 4) fornecem evidência indireta de que as comissões permanentes funcionam tal como agentes do plenário no exame de projetos de lei governamentais, produzindo e compartilhando informações relevantes. Lemos e Power (2013) mostram que deputados requerem informação ao governo e comissões realizam audiências públicas com frequência aparentemente elevada, embora não avaliem nem o atendimento àqueles requerimentos nem quantas audiências se destinam a discutir iniciativas de lei do Executivo. Analisando as proposições de lei do Executivo dos anos 1995 a 2010, que o Congresso alterou e o presidente vetou, Freitas (2016) identifica modificações substanciais realizadas pelos parlamentares, que representaram cerca de um terço do texto final.

Além dessa dimensão institucional, da relação entre Legislativo e Executivo, também há evidência sugestiva de que os partidos da coalizão de governo utilizam o sistema de comissões para monitoramento mútuo. Inácio e Rezende (2015) mostram que, de 1995 a 2010, dos presidentes de comissões permanentes da Câmara membros da coalizão de governo, 63% eram de partido diferente do que controlava o ministério da respectiva área, o que sugere uma estratégia de controle cruzado intracoalizão (Fortunato, Martin e Vanberg, 2017). Araújo (2017) reforça essa suspeita ao revelar, a partir da análise dos requerimentos de informação do período 1995-2014, que a probabilidade de um deputado da base governista solicitar informação ao governo aumenta com a heterogeneidade da coalizão.

Não obstante esse conjunto favorável de evidências a respeito do controle legislativo das políticas do Executivo é necessário conciliar sua suposta relevância com o uso intenso do

dispositivo da MP. É comum o argumento de que esse instrumento prejudica o controle em razão da sua força imediata de lei, que eventualmente faz com que os parlamentares tenham de deliberar sobre fatos consumados, que elevam os custos políticos da rejeição ou mesmo modificação da política proposta. A MP n.º 1.182, de novembro de 1995, é um bom exemplo dessa situação. Ela permitiu ao Banco Central utilizar dinheiro público para financiar boa parte do déficit bilionário de um grande banco privado, então em insolvência não declarada, para viabilizar sua venda a outra instituição financeira. Não obstante a aparente impopularidade da medida, quando chegou às mãos dos parlamentares a operação financeira já havia se concretizado, tornando sua reversão, senão impraticável, pelo menos altamente custosa. De fato, a medida não sofreu alterações significativas no Congresso.

No entanto, esse cenário me parece ser exceção. Para que uma MP gere fato consumado capaz de restringir sua modificação, a ponto de uma maioria parlamentar aprová-la mesmo preferindo uma política diferente, são necessárias circunstâncias muito peculiares, que permitam a produção de efeitos quase imediatos e de difícil reversão. Se considerarmos que o Executivo não controla essas condições e que os próprios presidentes das Casas legislativas podem devolver a medida ao recebê-la, simplesmente alegando que não preenche a exigência constitucional de relevância e urgência,⁵¹ então a chance de se observarem aquelas circunstâncias me parece pequena.

A lógica do fato consumado é insuficiente para explicar o uso amplo e diversificado da MP. Como ilustram os gráficos 31a e 31b, em matéria ordinária não orçamentária o Executivo utiliza esse dispositivo intensamente, nas três grandes áreas de política pública e para tratar de assuntos de natureza diversa. Desde 1989 até 2016, a média anual de matérias editadas por meio de MP foi igual a 66,4, incluindo medidas originais (40,6) e reeditadas com alteração substantiva (25,8).⁵² Aquela média foi muito maior que a de matérias do mesmo tipo editadas pelo governo por meio de PL (46,4). Mas a diferença relativa varia segundo o conteúdo da matéria. O uso de MP foi três vezes maior em temas econômicos (31,8 contra 10,5), e 24% maior em assuntos de Estado. Somente em temas sociais ele foi menor, em 25%. Com relação à natureza da matéria, o uso de MP superou o de PL somente nas financeiras e nas

⁵¹ Conforme art. 137, § 1º, II, b, do RICD/89 e art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Somente o Senado fez uso dessa prerrogativa, e para apenas duas medidas: as MPs n.º 446 e 669, respectivamente em nov./2008 e mar./2015 (Costa e Fontes, 2008; Haubert, 2015).

⁵² Os dados consistem nas matérias contidas nas proposições editadas desde 1989 até 2016, e que não foram arquivadas nos 180 dias subsequentes à edição, seja por retirada, falta de votação ou rejeição. Ver o capítulo 1 para os critérios de contagem de matérias (seção 1.2) e de classificação por área temática e natureza (seção 1.3.2).

Gráfico 31a – Médias anuais de matérias do Executivo editadas por meio de MP e PL, por área (1989-2016)

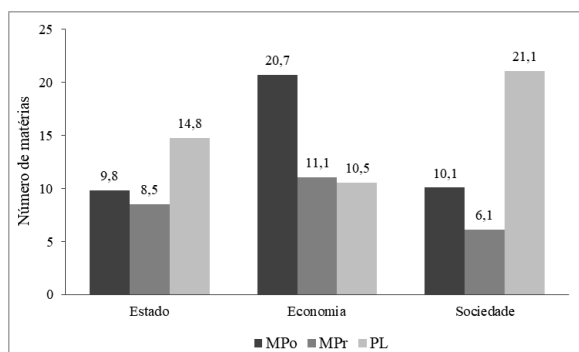
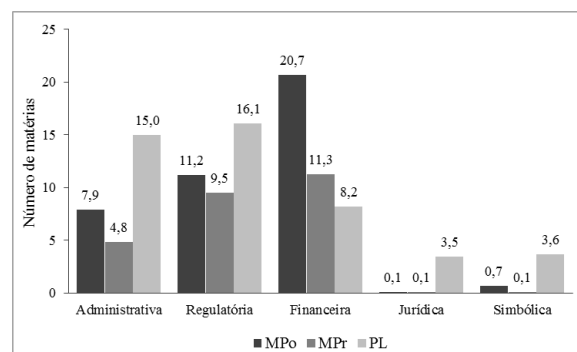


Gráfico 31b – Médias anuais de matérias do Executivo editadas por meio de MP e PL, por natureza (1989-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON e Presidência da República.

Nota: Somente matéria ordinária não orçamentária. MPo= medida provisória original; MPr= reedição de MP com alteração substantiva; PL= projeto de lei ordinária.

regulatórias; nas primeiras, a relação foi de quase quatro para um (32,0 contra 8,2), enquanto nas segundas a diferença foi de cerca de 30%. Em matérias administrativas, o uso de MPs foi levemente menor (em 15%), enquanto que nas jurídicas e nas simbólicas, que têm menor peso na agenda do Executivo, quase não se usou aquele instrumento. A ordem entre as categorias de cada dimensão de conteúdo, em termos do uso relativo de MPs, não se altera quando se excluem as reedições (MPr). Em suma, embora a MP seja o principal instrumento do Executivo para legislar sobre matéria econômica ou de natureza financeira, seu uso é bastante diverso, padrão que dificilmente se explica com base na lógica do fato consumado, em razão das condições empíricas peculiares que pressupõe.

O principal motivo pelo qual a MP prejudica o controle legislativo das políticas do Executivo não é seu eventual impacto imediato sobre o *status quo*, mas seu processo de tramitação, que praticamente inviabiliza o adequado exame de políticas complexas. Isso se deve ao prazo curto de deliberação (atualmente, de 120 dias), agravado pelo fato de o exame de mérito ser atribuição de comissão mista *ad hoc*, cuja composição não está vinculada à da comissão permanente com jurisdição sobre o tema da medida. Essas condições fazem com que o plenário tenha de decidir sobre MPs em condição de forte incerteza, implicando risco elevado de o resultado observado da política vir a ser muito diferente do desejado.⁵³

Um exemplo ilustrativo desse ponto é a MP n.º 168, de março de 1990, peça central das primeiras medidas anti-inflacionárias do Plano Collor e que, dentre outras coisas,

⁵³ Por muito tempo, as comissões mistas não produziram parecer, e muitas delas nem chegaram a se reunir (Pozzebom, 2012; Reich, 2002, p. 16-17). Essa prática cessou a partir de março de 2012, quando o STF declarou inconstitucional a votação de MP sem parecer de comissão. Isso aparentemente contribuiu para ampliar a participação parlamentar (Bedritchuk e Araújo, 2018), mas não resolveu o problema das restrições práticas ao exame de mérito.

bloqueou a maior parte dos ativos financeiros do país. A liderança do partido mediano, o PMDB, juntamente com as de oposição, se esforçou para aprovar emenda afrouxando o bloqueio, pois tinha a expectativa de que o partido seria reconhecido como o salvador da poupança da classe média, ampliando sua votação nesse segmento, na eleição de outubro seguinte. Todavia, as consequências econômicas dessa alteração eram altamente incertas, pelo menos para um bom número de parlamentares: se afrouxassem o bloqueio e a inflação não fosse contida, o presidente certamente os culparia pelo insucesso do Plano, e eles provavelmente perderiam votos. Ao fim, o plenário da Câmara aprovou a MP na forma original, com quase um terço da bancada do PMDB negando apoio à emenda do desbloqueio.⁵⁴

É importante distinguir política com incerteza de política com viés, pela perspectiva do plenário. O que caracteriza a primeira é o risco de o resultado *observado* vir a ser diferente do *esperado*; por sua vez, a política com viés tem resultado *esperado* diferente do *desejado* pelo legislador pivotal. Teoricamente, supondo um espaço de políticas unidimensional e que os parlamentares decidem somente segundo suas preferências por (resultados de) políticas o plenário escolhe aquela cujo resultado esperado, dada a incerteza parlamentar, é igual à mediana das preferências dos seus membros (Gilligan e Krehbiel, 1987). Exceto no caso de a MP gerar fato consumado de reversão custosa, ela não enviesada a escolha legislativa porque o plenário pode emendá-la, de maneira a aproximar a política da sua preferência mediana (Crisp, Desposato e Kanthak, 2009; Negretto, 2004).

O foco desta análise é o grau de incerteza das políticas escolhidas mediante o processo legislativo da MP. Meu ponto é que a principal implicação do uso desse dispositivo é limitar o acesso do plenário a informações potencialmente relevantes, alternativas às fornecidas pelo Executivo, fazendo com que a política escolhida tenha risco igual ou maior (nunca menor) de produzir resultados diferentes do esperado, relativamente à que seria escolhida também com base nas informações fornecidas pelo sistema de comissões permanentes. Mesmo quando o plenário baseia sua decisão exclusivamente na recomendação do Executivo, e desde que inexistam restrições relevantes ao emendamento da MP, a política escolhida não é enviesada, pois é aquela que a maioria acredita ser a mais apropriada para produzir o resultado que deseja. Contudo, isso não exclui a possibilidade de a maioria, após observar o resultado da política, concluir que sua escolha não foi a mais adequada aos seus interesses.

⁵⁴ Collor explorou a situação declarando, em rede nacional de televisão, que o plano era como uma árvore de Natal, na qual o presidente poderia colocar um ou outro enfeite, mas que ela cairia se o Congresso colocasse muitos outros (Viana, 1990, p. 25). Autor da emenda do desbloqueio, o Deputado Osmundo Rebouças (PMDB-CE) reconheceu que vários deputados do PMDB recebiam que a liberação da poupança significasse o fim do Plano Collor (Muzzi, 1990, p. 25).

Amorim Neto e Tafner (2002, p. 22) fornecem uma interpretação mais otimista em relação ao controle legislativo de políticas propostas por meio de MP. Eles argumentam que a vigência imediata dessas políticas permite que se observem seus efeitos antes de concluir a deliberação, fazendo com que os membros da maioria identifiquem eventuais consequências indesejadas e, então, negociem alterações no texto (provisório) diretamente com o governo. Para que isso funcione, no entanto, os autores identificam duas condições necessárias: prazo de deliberação suficientemente longo, a ponto de os efeitos da medida poderem ser observados; e forte articulação entre o governo e sua base parlamentar, para viabilizar a comunicação e negociação das demandas dos parlamentares por ajustes no texto. Sugerem, então, que o uso de MP permite controle mais eficaz que o exame da política em comissão permanente, haja vista as fortes limitações técnicas dessas arenas para produzir informação relevante. Independentemente do mérito, contudo, a relevância empírica desses argumentos é duvidosa. Primeiro, porque os autores não fornecerem evidência do funcionamento da estratégia de controle. Segundo, porque sua viabilidade parece estar restrita ao relativamente curto período no qual se podia alongar a deliberação de MPs por meio de sucessivas reedições.

5.2 Explicações existentes

Se correto que há restrições importantes ao controle legislativo de políticas propostas por meio de MP, por que maiorias parlamentares aceitam que o Executivo faça uso regular desse instrumento? Existem diferentes respostas na literatura. Pela perspectiva da teoria partidária, Figueiredo e Limongi (2003) argumentam que a edição sistemática de MPs requer a cooperação entre o presidente e uma maioria parlamentar organizada em moldes partidários. Havendo cooperação, o uso do instrumento irá servir aos interesses coletivos da maioria, particularmente os de proteger seus membros do debate sobre medidas impopulares e de preservar seus acordos de barganha. Por sua vez, e também com base na perspectiva partidária, Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) propõem o oposto: quando o presidente governa com uma coalizão majoritária organizada em moldes partidários seu apoio parlamentar é forte o suficiente para que consiga aprovar sua agenda por meio de PLs.

Pela ótica da teoria informacional, Reich (2002) sustenta que o uso de MP permite que os deputados se beneficiem da expertise do Executivo e, ao mesmo tempo, reduzam o custo de oportunidade da participação nos trabalhos das comissões permanentes, atividade à qual supostamente atribuem pouco valor. Por outro lado, segundo o autor, os parlamentares preservam o controle da formulação de políticas por meio da aprovação de emendas de plenário, atividade que é mais frequente em assuntos nos quais têm mais interesse, especialmente os sociais. Pela mesma perspectiva, Santos e Almeida (2011) propõem interpretação mais otimista acerca das comissões permanentes, argumentando que elas operam tal como agentes do plenário, produzindo e compartilhando informação complementar à do Executivo, quando a recomendação deste não é suficiente, situação na qual se espera maior resistência ao uso da MP.

Utilizando uma perspectiva analítica mais centrada no presidente, Pereira, Power e Rennó (2005) argumentam que, além de depender do tipo de coalizão de governo, se mais ou menos partidária, o uso da MP está sujeito a fatores conjunturais, especificamente a variações no apoio parlamentar ou na popularidade do presidente. Se o uso da MP reflete uma delegação, então sua frequência (relativa) deve ser crescente em pelo menos um daqueles dois tipos de apoio, sem ser decrescente em nenhum deles. Um problema com esse argumento é que apoio parlamentar é endógeno, no sentido de que depende diretamente de escolhas estratégicas do presidente, razão pela qual é inadequado como fator explicativo. Outra limitação é que os autores não fundamentam teoricamente o suposto efeito positivo da popularidade sobre o uso de MPs, relação que também é prevista pelo modelo presidencial, cuja lógica, no entanto, é centrada nos parlamentares (cfe. capítulo 2, seção 2.2.1).

A evidência empírica disponível sobre os condicionantes da edição de MP é limitada e pouco elucidativa. Figueiredo e Limongi (2003) mostram que a frequência absoluta de uso desse instrumento foi menor durante a presidência Collor, único caso de governo minoritário, o que seria evidência de que requer cooperação com os principais partidos parlamentares. Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), por sua vez, destacam que a frequência relativa de MPs foi maior no primeiro ano de Collor, assim como em outros períodos sem uma maioria parlamentar organizada na forma de cartel legislativo, o que seria evidência a favor da hipótese de relação negativa entre o recurso a MPs e a existência de uma maioria partidária. Todavia, esses autores têm dificuldade para explicar a baixa frequência relativa de MPs no restante do governo Collor.

Essas comparações, no entanto, não dão conta de grande parte da variação no uso relativo de MPs, que ocorre durante os governos. Nesse sentido, Pereira, Power e Rennó (2005) analisam a série mensal do seu uso relativo no período 1988-1998, mas encontram resultados ambíguos a respeito da hipótese de delegação, e que diferem entre o governo partidário de Fernando Henrique (1995-1998) e os anteriores. Por sua vez, Santos e Almeida (2011, cap. 3) encontram que, durante as primeiras presidências de Fernando Henrique e de Lula, o uso relativo do dispositivo diminuiu com a complexidade da proposição, mensurada como a quantidade de artigos, o que sugere que os parlamentares exercem controle segundo uma lógica informacional. Contudo, nenhuma das análises avalia o efeito das preferências parlamentares.

Em suma, além de a evidência existente não ser suficiente para corroborar (nem rejeitar) a hipótese de que o uso de MPs segue uma lógica de delegação, ainda não se analisou a relação entre o fenômeno e a distribuição das preferências parlamentares, particularmente as dos membros da coalizão de governo. Esse é o objetivo das próximas seções. Contudo, é necessário primeiro fundamentar teoricamente a relação.

5.3 Teoria

As principais características distintivas da MP dizem respeito ao seu processo legislativo, que oferece menos oportunidades para debate, exame e, por conseguinte, contestação. Isso implica mais agilidade e menores custos de transação para o Executivo, motivos pelos quais é razoável supor que ele sempre prefere usar o dispositivo para aprovar suas políticas. Por outro lado, não deve ser verdadeiro que a base parlamentar do governo sempre prefere o uso da MP nas políticas governamentais, em razão de esse instrumento impossibilitar o acesso a informação adicional, por meio do processo legislativo ordinário. Assim, supondo-se que o Legislativo tenha poder de veto sobre o uso de MP, pode-se conjecturar que este é condicionado pelo interesse do plenário em reduzir sua incerteza a respeito de políticas alternativas e pela sua expectativa de que o sistema de comissões permanentes produzirá informação relevante para esse fim. A seguir, fundamento essa conjectura utilizando contribuições de modelos teóricos de decisão em condição de incerteza, e de produção e comunicação estratégica de informação.

Parlamentares precisam decidir sobre grande quantidade de políticas de áreas as mais diversas, na maioria dos casos dispendo de pouca informação e nenhum incentivo para arcar individualmente com os custos da sua coleta ou produção. Logo, incerteza sobre os resultados esperados das políticas é um problema central das decisões legislativas. A literatura teórica sobre decisão em condição de incerteza propõe que o decisor pode se valer de dois mecanismos para obter mais informação sem incorrer nos custos da sua produção: delegar essa tarefa ou consultar um especialista mais informado. Ambas as soluções implicam riscos de perda de agência, associados à divergência de interesses entre o decisor e o agente que fornece a informação.

Considere inicialmente o modelo seminal de comunicação estratégica de Crawford e Sobel (1982), tal como aplicado ao contexto legislativo por Gilligan e Krehbiel (1987). Seja um decisor desinformado (p. ex., o legislador pivotal) que precise escolher uma política p de um espaço unidimensional, cujo resultado y é definido pela regra $y = p + u$, onde u é um choque aleatório que, para fins de conveniência analítica, supõe-se uniformemente distribuído no intervalo $[0,1]$, com média \bar{u} e variância σ_u^2 . A incerteza do decisor sobre u é tal que ele somente conhece sua distribuição. Preferências são por resultados e a utilidade de todo indivíduo i afetado pela decisão tem a forma $-(y - y_i)^2$, onde y_i é o resultado ideal para i . Dadas essas condições, a utilidade (no caso, perda) esperada de i é igual a $-(\mu - y_i)^2 - \sigma_u^2$, onde $(\mu - y_i)^2$ é o componente distributivo da perda, que é crescente na distância entre o resultado esperado (μ) e o desejado por i , e o termo σ_u^2 , que expressa a dispersão esperada dos resultados, é o componente informacional da perda, que é crescente na incerteza do decisor e comum a todos os indivíduos.

Seja um especialista (p. ex., o ministro da área) que detenha informação privada relevante sobre u e tenha interesse na decisão. Suponha também que ele recomende uma política ao decisor, sem que o último possa verificar as informações que embasam a recomendação. Em razão dessa impossibilidade, um especialista enviesado, isto é, cuja preferência é diferente da do decisor, terá incentivo para ser estratégico na sua recomendação, de maneira a induzir a escolha de uma política cujo resultado esperado seja mais próximo da sua preferência (e mais distante da preferência do decisor). Ciente desse incentivo, o decisor não considerará as informações do especialista pelo seu valor de face, levando em conta somente o que considera crível, tendo em vista o viés. Nesse cenário, dois resultados teóricos são de especial interesse. Em primeiro lugar, a quantidade de informação crível que o especialista é capaz de compartilhar com o decisor é decrescente no seu viés, sendo que

consegue compartilhar toda sua informação se e somente se o viés é nulo, e nenhuma se é suficientemente grande. Isso significa que, em geral, existe incentivo para a comunicação e que as decisões são tão mais informadas (ou seja, σ_u^2 é tão menor) quanto menor a divergência entre o decisor e o especialista. Em segundo lugar, como (em equilíbrio) o decisor escolhe a política cujo resultado esperado é igual ao que considera ideal, não incorre em perda distributiva *ex ante* – isto é, antes de observar o resultado. Nesse sentido, o especialista, a despeito da sua vantagem informacional, não é capaz de reduzir sua perda distributiva (em prejuízo do decisor) fazendo uso estratégico da informação. Por outro lado, a falta de informação pode levar o decisor a escolher uma política com base em crença equivocada a respeito do resultado.

Krishna e Morgan (2001) analisam uma extensão desse modelo na qual o decisor tem a opção de consultar mais um especialista bem informado (p. ex., outro ministro). Nesse cenário, os autores concluem que o decisor se beneficiará de consultar ambos os especialistas somente se eles tiverem vieses opostos, isto é, se suas preferências ideais se localizarem em lados opostos da preferência do decisor; caso contrário, levará em conta somente as informações do especialista com menor viés. A intuição, no primeiro caso, é que cada especialista disciplina o outro, pois a informação que um tem incentivo de ocultar o outro tem de revelar. No segundo caso, no qual os vieses são do mesmo lado, o decisor descarta a recomendação do especialista com maior viés, em razão da expectativa de que esta não conterà informação crível além da fornecida pelo especialista cuja preferência é mais próxima da sua.

O decisor também pode delegar a um agente sem conhecimento especializado a tarefa de coletar informação (p. ex., uma comissão parlamentar). Dur e Swank (2005) identificam os incentivos de um agente para coletar quantidade maior ou menor de informação. Supondo que a coleta seja uma atividade que requeira esforço e cujos resultados corram risco de serem inconclusivos (mesmo sendo o risco decrescente no esforço), os autores concluem que agentes mais enviesados se esforçarão menos, em razão de ser menor a quantidade de informação crível que conseguirão compartilhar. No entanto, considerando-se os resultados de Krishna e Morgan (2001), pode-se conjecturar que o efeito negativo do viés do agente sobre seu esforço de coleta de informação será atenuado quando o decisor também consultar um especialista com viés oposto ao do agente. Nesse caso, além de a recomendação do agente ser mais crível (pelo motivo exposto no parágrafo anterior), ele tem o incentivo adicional de coletar informação que contradiga o especialista. Por outro lado, quando o decisor recebe

recomendações de dois especialistas com vieses opostos, situação na qual elas têm maior credibilidade, a utilidade esperada de delegar a coleta de informação adicional a um agente é baixa.

Tal como argumentei na seção 5.1, o fato de a MP ter força imediata de lei não permite ao governo enviesar sistematicamente as decisões do plenário. Nos termos do modelo aqui proposto, significa que o uso desse instrumento não implica perda distributiva para o legislador pivotal (P), dado que o resultado esperado em equilíbrio (μ) é igual ao desejado por esse legislador (y_P). Isso é verdadeiro para políticas submetidas tanto por MP como por PL. Por outro lado, como somente o segundo instrumento permite que o plenário tenha acesso a informação adicional, por meio do sistema de comissões permanentes, então apenas nesse caso é possível reduzir *ex ante* a perda informacional, mediante diminuição de σ_u^2 .

Para melhor compreender como o modelo ajuda a explicar a escolha do instrumento legislativo, se MP ou PL, considere a seguinte representação simplificada do processo decisório, que termina com o plenário escolhendo uma política:

- 1) Dado que o Executivo decide propor uma política ao Congresso, o primeiro escolhe entre usar MP e PL.
- 2) Com base na informação compartilhada pelo Executivo, o pivô legislativo atualiza sua crença a respeito das consequências de políticas alternativas e, então, escolhe entre acionar e não acionar a comissão permanente. Se escolhe não acionar, o jogo termina com o pivô escolhendo uma política, independentemente do instrumento, se MP ou PL.
- 3) Se o pivô escolhe acionar a comissão e o Executivo tiver submetido a política por meio de MP, então o primeiro rejeita esse instrumento (p. ex., na admissão) e o substitui por PL.
- 4) A comissão escolhe um nível de esforço na coleta de informação e, uma vez concluído o exame da matéria, propõe uma política ao pivô.
- 5) O pivô novamente atualiza sua crença, agora com base na informação compartilhada pela comissão e, então, escolhe uma política, finalizando o jogo.

Note que, embora seja do Executivo a escolha inicial de submeter a política por meio de MP ou de PL, em equilíbrio o instrumento deve ser compatível tanto com o interesse do legislador pivotal em obter mais informação quanto com sua expectativa de que a comissão permanente irá produzir informação relevante. Significa dizer que, ao fim e ao cabo, o que

determina o processo legislativo de equilíbrio, se o ordinário (PL) ou o extraordinário (MP), é a decisão (esperada) do legislador pivotal, respectivamente de consultar ou não a comissão.

As premissas a partir das quais se chegaram a essas conclusões correspondem às do modelo de organização legislativa baseado em comissões, no qual o controle da agenda é descentralizado e os parlamentares decidem exclusivamente com base nas suas preferências por políticas. Nesse caso, o pivô legislativo é o mediano do plenário e a relação esperada entre sua preferência e o controle de uma política complexa proposta pelo governo é a seguinte: quanto mais enviesado for o ministro que recomenda a política, maior a incerteza residual do mediano e, por conseguinte, maior seu incentivo para acionar a comissão permanente, o que, por outro lado, somente ocorrerá se a preferência dela não for totalmente alinhada com a do ministro.

Legislativos organizados de forma centralizada, segundo os modelos presidencial ou partidário, têm implicações distintas. No primeiro, como os membros da maioria entendem que seu desempenho eleitoral depende principalmente da associação com a agenda do presidente, para eles a relevância do problema de incerteza é decrescente na popularidade presidencial. Isso porque o benefício (em votos) esperado do apoio às iniciativas de um presidente popular pode compensar eventuais perdas relacionadas a divergências sobre políticas. Logo, somente quando a popularidade do presidente for suficientemente baixa e, por conseguinte, for incerto o benefício eleitoral esperado do apoio às iniciativas governamentais, divergências sobre políticas serão relevantes para o controle legislativo e, logo, deverá operar a lógica do modelo de comissões, em vez da presidencial.

No modelo partidário, segundo o qual os partidos da coalizão majoritária desfrutam de poder de veto sobre a agenda, todos esses partidos são pivotais. Martin e Vanberg (2004) analisam o controle legislativo nesse cenário, utilizando elementos das teorias partidária e informacional. Partindo da premissa de que os partidos governistas têm preferências heterogêneas e que os membros do gabinete desfrutam de significativa vantagem informacional, argumentam que ministros têm incentivos para agir oportunisticamente, recomendando políticas mais próximas das preferências dos seus partidos que do esperado com base no acordo da coalizão. Os autores propõem, então, que um mecanismo eficiente para resolver essa incompatibilidade de incentivos é o exame minucioso das políticas dos ministros mais “oportunistas”, pelos membros da base do governo, nas comissões permanentes. Diferentemente dos modelos de comissão e presidencial, portanto, nesse caso deve-se avaliar o viés do Executivo em relação à preferência de cada um dos partidos da

coalizão, e não apenas do mediano do plenário. E como os membros da coalizão utilizam as comissões para controle mútuo, o alinhamento entre as preferências da comissão e do Executivo não deve ser relevante.

Segundo os resultados teóricos, um fator chave que motiva o pivô legislativo a querer acionar a comissão e, assim, rejeitar o processo legislativo da MP, é a magnitude da sua incerteza a respeito das consequências da política proposta. A incerteza, por sua vez, é crescente na complexidade da matéria e decrescente na quantidade de informação (crível) compartilhada pelo Executivo, quantidade que é tão maior quanto menor o viés desse ator. Então, a primeira hipótese estabelece a relação entre complexidade da matéria e uso de MP:

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

Define-se o viés do Executivo em relação à preferência do pivô legislativo que, por sua vez, varia segundo o tipo de organização legislativa. Nos modelos de comissão e presidencial, o pivô é o legislador que ocupa a posição mediana do plenário. No segundo modelo, contudo, como a relevância do controle sobre as políticas governamentais é decrescente no apoio popular do presidente, o efeito do viés do Executivo também deve ser decrescente nesse apoio. Por fim, no modelo partidário, cada partido da coalizão é um pivô. Assim, a hipótese a respeito do viés do Executivo tem estas três versões:

H2a. *Viés do Executivo (modelo de comissões)*: A probabilidade de o Executivo propor uma política por meio de MP (em vez de PL) é decrescente no seu viés, relativamente ao mediano do plenário.

H2b. *Viés do Executivo (modelo presidencial)*: Quando existe uma maioria legislativa organizada em torno do presidente, somente se a popularidade presidencial for suficientemente baixa a probabilidade de o Executivo propor uma política por meio de MP (em vez de PL) será decrescente no seu viés, relativamente ao mediano do plenário.

H2c. *Viés do Executivo (modelo de partido)*: Quando existe uma maioria legislativa organizada em moldes partidários, a probabilidade de o Executivo propor uma política por meio de MP (em vez de PL) é decrescente no seu viés, relativamente aos partidos pivotais da coalizão.

Pela perspectiva informacional, mesmo quando o viés do Executivo for elevado o plenário poderá não ter incentivo para acionar a comissão se a preferência desta for suficientemente alinhada com a do governo, favorecendo, assim, o uso de MP. Infelizmente, não testarei esse efeito moderador em razão de não ter sido viável construir uma medida do alinhamento entre as várias comissões permanentes e o governo, ao longo do tempo. A omissão dessa variável implica risco de subestimar o efeito do viés do Executivo, em razão de se prever erroneamente o uso de PL quando o viés for elevado e a comissão, alinhada com o governo. Isso significa que os testes do efeito do viés serão conservadores, no sentido de apresentarem maior risco de não permitir rejeitar a hipótese nula mesmo se ela for falsa.

5.4 Análise multivariada

Para avaliar as hipóteses, estimo modelos de regressão Logit da probabilidade de o Executivo editar proposição sobre matéria regulatória por meio de MP, em vez de PL. O foco exclusivo no tipo regulatório justifica-se por ser o uso relativo daquele instrumento muito elevado (logo, variar pouco) em matérias financeiras (cfe. gráfico 31b) e por ser pouco provável que divergências ideológico-partidárias sejam relevantes em matérias administrativas. Além disso, excluo da amostra: (i) as reedições de MP, por serem naturalmente correlacionadas com as edições originais; (ii) as proposições editadas durante os períodos sem controle majoritário da agenda, isto é, de mar./2002 a mai./2003, e de jan.2013 a mai./2016 (cfe. figura 2); 34 proposições sobre assuntos exclusivamente militares, supostamente sem relevância ideológico-partidária; e 35 PLs que tratam de crimes ou penas, assuntos para os quais o uso de MP é vedado.⁵⁵

A base de dados resultante consiste de 603 proposições editadas entre 1989 e 2016, sendo 258 por meio de MP e 345 por PL. A tabela 5 apresenta a distribuição total e por tipo de maioria legislativa vigente no momento da edição, se presidencial ou partidária (cfe. capítulo 4, seção 4.3.1). Nota-se que o uso relativo de MPs foi levemente maior durante maiorias partidárias, mas a diferença não é estatisticamente significativa (p -valor= 0,175), o que contraria a hipótese de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), mas não a de Figueiredo e Limongi (2003), embora não seja suficiente para apoiá-la.

⁵⁵ Diferentemente de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) e Pereira, Power e Rennó (2005), não levo em conta projetos de lei complementar nem emendas à Constituição, em razão de ser vedado o uso de MP nesses tipos de proposição.

Tabela 5 – Proposições ordinárias de natureza regulatória editadas pelo Executivo, por instrumento legislativo e tipo de maioria governista

	PL	MP	Total
Maioria presidencial ^a	173 (60,1%)	115 (39,9%)	288 (100%)
Maioria partidária ^b	172 (54,6%)	143 (45,4%)	315 (100%)
Total	345 (57,2%)	258 (42,8%)	603 (100%)

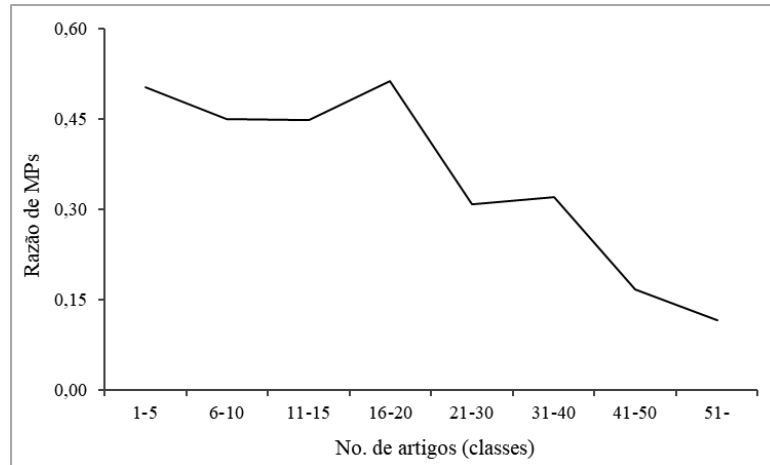
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON e Presidência da República.

Nota: (a) Collor, Itamar, Lula (exceto 2007-2008) e Dilma (até 2012); (b) Sarney (1989), Fernando Henrique (1995-2001), Lula (2007-2008) e Temer (2016). Não inclui reedições de MPs.

É importante ter em mente que a amostra está sujeita a viés de seleção, em razão de não se observarem eventuais políticas que o Executivo gostaria de ver aprovadas, mas que decidiu não submeter ao Congresso. Se uma variável afeta tanto a decisão do Executivo de propor uma política quanto sua decisão (posterior) de usar MP, então estimar seu efeito sobre a última escolha ignorando seu efeito sobre a primeira implica erro sistemático (Heckman, 1979). Isso muito provavelmente se aplica ao efeito do viés do Executivo, pois é razoável supor que o incentivo do governo para propor políticas diminui com a distância entre sua preferência e a do legislador pivotal, tendo em vista a expectativa de que a política escolhida será igual ou mais próxima da segunda preferência. Se corretas essas considerações, então a amostra sub-representa políticas para as quais o viés do Executivo é mais elevado e, por conseguinte, para as quais se observaria maior frequência relativa de PLs. Nesse caso, atenua-se a estimativa do efeito do viés do Executivo, aumentando-se o risco de a evidência não permitir rejeitar a hipótese nula mesmo se ela for falsa.

Para medir a complexidade da matéria, utilizo a quantidade de artigos da proposição, com base no pressuposto de que políticas mais complexas exigem normatizações mais longas e detalhadas. Na contagem, também considere eventuais alterações de outras leis. Por exemplo, embora a MP 571/2.012 contenha apenas dois artigos, o primeiro deles altera dezenove da Lei 12.651, implicando, na prática, que a quantidade total de artigos contidos na medida seja 20. O gráfico 32 ilustra a relação entre a razão de MPs (medida como $MP/[MP+PL]$) e o número de artigos da proposição (dividido em classes de amplitude desigual). Tal como esperado com base em H1, essas variáveis são negativamente correlacionadas.

Gráfico 32 – Relação entre número de artigos da proposição e razão de MPs, em matérias regulamentares



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON e Presidência da República.

Nota: Razão de MPs= MP/(MP+PL).

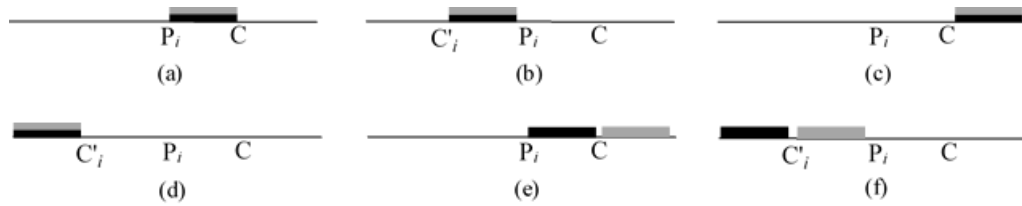
Para mensurar o viés do Executivo (VE) em cada proposição, com base nas implicações do modelo analítico da seção anterior, deve-se levar em conta a distribuição das preferências ideológicas dos ministros signatários em relação à do pivô legislativo. Supondo preferências unidimensionais, o viés do Executivo em relação ao plenário é igual a:

$$VE(\text{plenário}) = \begin{cases} S_E - P, & \text{se } S_E > P \\ P - S_D, & \text{se } S_D < P \\ 0, & \text{caso contrário} \end{cases} \quad (7)$$

onde P = preferência do mediano do plenário (o pivô, nesse caso); S_E = preferência do signatário mais à esquerda; e S_D = preferência do signatário mais à direita. Os dois primeiros itens da equação (7) expressam a situação na qual as preferências dos ministros signatários se localizam todas do mesmo lado, relativamente à mediana do plenário, cenário em que o viés do Executivo é igual à distância entre o mediano e o signatário mais próximo deste, em razão de sua recomendação ser mais crível. O terceiro item da equação captura as demais situações possíveis, em que a preferência de pelo menos um signatário é igual à do mediano ou dois signatários se localizam em lados opostos do mediano, cenários em que o viés do Executivo é nulo.

Em um legislativo organizado segundo o modelo de partido, o viés do Executivo precisa ser avaliado em relação a todos os partidos pivotais da coalizão majoritária, levando-

Figura 3 – Distribuições das preferências dos ministros signatários, em relação às preferências do partido pivotal e da coalizão



Fonte: Elaboração própria.

Nota: P_i = preferência do pivô i ; C = preferência da coalizão; C'_i = simétrico de C em relação a P_i . A barra mais escura representa as localizações possíveis do signatário mais à esquerda, e a mais clara, as do mais à direita.

se em conta a política esperada com base no acordo de coalizão, que considero igual à preferência média dos seus partidos. Para facilitar a compreensão, a figura 3 ilustra seis cenários da distribuição das preferências dos atores relevantes em relação à do partido pivotal i (P_i) supondo, sem perda de generalidade, que P_i se localize à esquerda da preferência da coalizão (C). Os cenários contemplam todas as situações possíveis dado que $P_i < C$, exceto as em que a preferência de algum signatário é igual a P_i ou as de dois signatários localizam-se em lados opostos de P_i . Nessas duas situações, o viés é zero, pelas mesmas razões do viés em relação ao plenário (equação 7).

No primeiro cenário (a), S_E e S_D localizam-se à direita de P_i e são iguais ou menores a C (cfe. ilustrado pelas barras preta e cinza, respectivamente), situação na qual o viés é nulo, em razão de nenhum signatário ter incentivo para recomendar política mais distante que a esperada com base no acordo de coalizão (C). Pelo mesmo raciocínio, o viés também é nulo no cenário (b), no qual S_E e S_D localizam-se à esquerda de P_i e não são mais distantes que C – ou seja, são iguais ou menores a C'_i , o simétrico de C em relação a P_i . No cenário seguinte, no qual S_E e S_D localizam-se à direita de C , o viés é igual a $S_E - C$, isto é, a diferença entre a preferência do signatário mais próximo de P_i (logo, cuja recomendação é mais crível) e a política esperada com base no acordo de coalizão. Por simetria, o viés é igual a $C'_i - S_D$ quando S_E e S_D localizam-se na extremidade oposta do espectro (cenário d). No quinto cenário, no qual S_E se localiza entre P_i e C , e S_D à direita de C , o viés é nulo porque, embora o signatário da direita prefira políticas localizadas além de C , o da esquerda não tem incentivo para endossar tais políticas. Por fim, o sexto cenário (f), no qual S_E e S_D localizam-se à esquerda de P_i , mas somente S_E está à esquerda de C'_i , é o mais complicado para se computar o viés. Isso porque, dada a preferência de S_E por políticas à esquerda de C'_i , S_D está disposto a endossar uma política que beneficie S_E em prejuízo de P_i desde que ela não seja mais distante

que C , ou seja, desde que igual ou menor a C'_{SD} , o simétrico de C em relação a S_D . Assim, quanto mais à esquerda se localizarem S_E e S_D , maior o viés esperado; ao contrário, quanto mais à direita se localizar qualquer um deles, menor o viés. Para simplificar o cômputo nesse caso, considero que existe viés somente quando a preferência média dos signatários (\bar{S}) está à esquerda de C'_i , e defino sua magnitude como a distância entre essas preferências.

Generalizando a partir desses casos particulares, proponho a seguinte medida do viés do Executivo na coalizão, que consiste na média ponderada dos vieses relativos aos seus partidos pivotais:

$$VE(\text{coalizão}) = \sum_i VE_i \times w_i, \quad (8)$$

onde w_i é a fração de cadeiras do partido i na coalizão e VE_i é o viés do Executivo em relação a i , tal que:

$$VE_i = \begin{cases} \min(\Delta_D, \Delta_E) - \Delta_C, & \text{se } \min(\Delta_D, \Delta_E) > \Delta_C \text{ e } (S_E > P_i \text{ ou } S_D < P_i) \\ |\bar{S} - C'_i|, & \text{se } S_E < C'_i < S_D \text{ e } (S_E > P_i \text{ ou } S_D < P_i) \\ 0, & \text{ao contrário} \end{cases} \quad (9)$$

onde P_i = preferência de i ; C é a média ponderada (por w_i) das preferências dos partidos da coalizão; C'_i é o simétrico de C em relação a P_i (ou seja, $C'_i = 2P_i - C$); \bar{S} é a média simples das preferências dos ministros signatários da proposição; Δ_D , Δ_E e Δ_C são as distâncias de S_D , S_E e C em relação a P_i , respectivamente; e $\min(\cdot)$ é a menor das distâncias. A primeira regra da equação (9) contempla os cenários (c) e (d), e a segunda, o cenário (f), em ambos os casos generalizando de forma a também incluir a situação na qual $P_i > C$. Essa medida do viés do Executivo difere da utilizada em Martin e Vanberg (2004) por fazer uso pleno das implicações da comunicação estratégica dos ministros com a base do governo, especialmente na situação em que ministros com preferências distintas endossam a mesma proposição, prática frequente nos governos brasileiros (Gaylord e Rennó, 2015; Silva, 2014, p. 107).

Para computar as duas versões do viés do Executivo, identifiquei os ministros signatários de cada proposição da amostra e seus respectivos partidos, considerando os sem filiação partidária ou independentes como representantes do presidente. Como preferências dos partidos, do mediano do plenário e dos presidentes, utilizei as estimativas unidimensionais de localização ideológica do *Brazilian Legislative Surveys* (Zucco, 2017). Detalho essas informações nos apêndices D e E, respectivamente.

Gráfico 33a – Relação entre viés do Executivo no plenário e razão de MPs, em matérias regulatórias

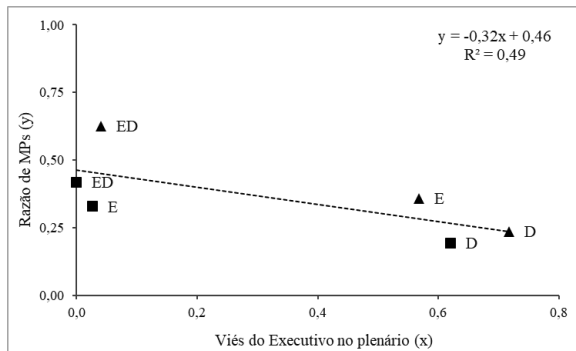
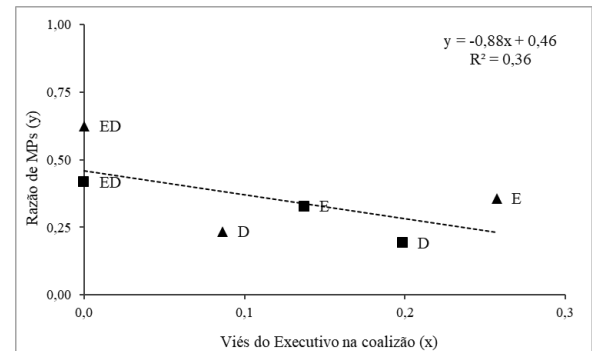


Gráfico 33b – Relação entre viés do Executivo na coalizão e razão de MPs, em matérias regulatórias



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON, Presidência da República e Zucco (2017).

Nota: Razão de MPs= MP/(MP+PL). A linha pontilhada é a reta da regressão estimada, cuja equação encontra-se no canto superior direito do gráfico. D= direita; E= esquerda; ED= esquerda e direita. ▲ = maioria presidencial; ■ = maioria partidária.

Os gráficos 33a e 33b ilustram a relação entre a razão de MPs e o viés do Executivo, respectivamente em relação ao plenário e à coalizão. Os pontos dos gráficos correspondem ao tipo de maioria, se presidencial (triângulos) ou partidária (quadrados). Os rótulos representam três situações específicas, definidas segundo a localização das preferências dos signatários da proposição: (i) somente ministro mais à esquerda da coalizão (E); (ii) somente ministro mais à direita da coalizão (D); e (iii) ministros dos dois polos da coalizão (ED). Essas classificações visam facilitar a inspeção visual da relação esperada entre viés do Executivo e uso de MPs, nos dois tipos de maioria.

A relação é negativa em ambos os casos, mas há uma diferença notável entre os dois tipos de maioria legislativa quando se computa o viés em relação à coalizão (gráfico 33b): os casos de maioria partidária encontram-se mais bem alinhados junto à reta de regressão, indicando que a aplicação da lógica partidária (em combinação com a informacional) no cômputo do viés se ajusta melhor a esse tipo de maioria, o que é consistente com a hipótese H2c. Por outro lado, quando se mensura o viés em relação ao mediano do plenário (gráfico 33a), não há diferença aparente entre o alinhamento dos casos de maioria presidencial e os de partidária, em termos de proximidade com a reta de regressão, o que não é consistente com a hipótese H2b, pela qual os primeiros deveriam ser mais bem alinhados. Essa diferença entre os dois gráficos reflete-se no R^2 da reta da regressão, que é menor para o viés na coalizão (0,36 contra 0,49).

Tabela 6 – Estatísticas descritivas de regressores do uso de MP em matéria regulatória

	Média	D. Padrão	Mínimo	Máximo
No. de artigos ^a	16,9	30,0	1	290
Viés do Executivo no plenário ^b	0,331	0,296	0	0,948
Viés do Executivo na coalizão ^b	0,126	0,102	0	0,387
Popularidade (% , lag) ^c	6,07	34,5	-63,0	79,0
Lua de mel	0,068	0,252	0	1
Número efetivo de partidos ^d	4,66	1,37	1,84	8,61
Distância da oposição ^b	0,925	0,348	0,323	1,38
Tempo restante (meses)	22,6	14,3	0,07	48,2
Sociedade ^a	0,357	0,479	0	1
Economia: outros ^a	0,270	0,445	0	1
Economia: macro ^a	0,186	0,389	0	1

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de (a) Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON e Presidência da República; (b) Zucco (2017); (c) Rodrigues, Datafolha, Ibope e Sensus; (d) Folha de São Paulo, Jornal do Brasil, O Globo e Veja.

Nota: Tamanho da amostra = 603.

A tabela 6 apresenta as descritivas do número de artigos e das duas versões do viés do Executivo, assim como de outras variáveis, cuja inclusão justifico a seguir. Segundo a hipótese do modelo presidencial (H2b), o tamanho do apoio popular do presidente modera o efeito do viés do Executivo, razão pela qual levo em conta a popularidade líquida (com defasagem de um mês)⁵⁶ e sua interação com o viés. Além disso, segundo as explicações que são centradas no presidente, a popularidade deve ter efeito positivo direto sobre o uso de MP, se este segue uma lógica de delegação (Pereira, Power e Rennó, 2005). Também na linha da lógica presidencial, incluo um indicador de proposições editadas durante o que se costuma chamar de período de lua de mel com o Congresso, que compreende os primeiros cem dias de mandato dos presidentes popularmente eleitos, para capturar um eventual efeito (positivo).

Para contemplar a explicação partidária, incluo o número efetivo de partidos da base do governo como *proxy* da ocorrência de acordos de barganha intracoalizão, fenômeno que Figueiredo e Limongi (2003, p. 68) argumentam estar positivamente associado ao uso de MP. Tendo em vista o efeito positivo da polarização sobre a dominância do Executivo (cfe. gráfico 24), também avalio se a distância da oposição, isto é, a diferença entre as preferências médias dos partidos da coalizão e da oposição teve efeito positivo sobre a edição de MP. Considerei como partidos de oposição ideológica ao governo: PCdoB, PT, PSB e PDT, desde 1989 até

⁵⁶ Diferença entre as porcentagens de eleitores que consideram o governo ótimo ou bom e que o consideram ruim ou péssimo.

2002; PSDB e PFL/DEM, desde 2003 até abril de 2016; e PSOL, PCdoB, PT e PDT, a partir de maio de 2016.

Como variáveis de controle, incluo o tempo restante (a partir da edição da proposição) até a inauguração da próxima legislatura, e indicadores do conteúdo temático da proposição. Pela perspectiva informacional, espera-se que o tempo restante tenha efeito negativo sobre o uso de MP em razão do custo de espera pelo relatório da comissão, que tende a aumentar com a proximidade do fim do mandato seja pela necessidade de produzir resultados a tempo da próxima eleição seja pela incerteza a respeito da composição da nova legislatura. Pela ótica do custo de oportunidade, pode-se argumentar que nos meses de campanha eleitoral (i.e., próximos ao fim do mandato) é menor o incentivo para participar da produção legislativa e, por conseguinte, aumenta a tolerância dos parlamentares com o uso de MPs (Pereira, Power e Rennó, 2005). Por fim, os controles de conteúdo indicam separadamente proposições que regulam temas sociais e econômicos, com os últimos subdivididos em assuntos relacionados, de um lado, à política macroeconômica ou às finanças públicas e, do outro, sobre política setorial ou regional, defesa da concorrência ou do consumidor. Assuntos relativos ao Estado e à administração pública são a categoria de referência. Essa categorização busca contemplar os principais padrões identificados pela literatura, que o uso de MP é mais frequente em assuntos (macro)econômicos e menos frequente em sociais (Amorim Neto e Tafner, 2002; Figueiredo e Limongi, 1999, p. 61).

A tabela 7 apresenta os resultados de oito regressões Logit do uso de MP (em vez de PL) nas iniciativas de lei do Executivo de natureza regulatória, com coeficientes na forma de efeitos marginais médios e erros padrões que levam em conta eventual dependência entre as observações do mesmo gabinete. As regressões dividem-se em dois grupos, segundo o conjunto de dados utilizados: as quatro primeiras fazem uso da subamostra relativa aos períodos de maioria presidencial, e as demais, de maioria partidária. As três primeiras especificações de cada grupo contêm as variáveis explicativas correspondentes aos modelos de organização legislativa do tipo comissões, presidencial e partidário, respectivamente. A quarta especificação testa simultaneamente as variáveis que se revelaram estatisticamente significativas em pelo menos uma das três anteriores. Todas as regressões incluem as variáveis de controle, sendo o tempo restante de mandato na forma logarítmica, que se mostrou com melhor ajuste aos dados.

Tabela 7 – Regressões Logit da probabilidade de uma proposição presidencial aprovada de natureza regulatória ser MP (em vez de PL), por tipo de maioria

	Maioria presidencial				Maioria partidária			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
No. de artigos	-0,133 [2,13]**	-0,130 [2,13]**	-0,150 [2,46]**	-0,132 [2,16]**	-0,152 [2,82]***	-0,129 [2,58]***	-0,147 [3,07]***	-0,139 [2,87]***
Viés do Executivo no plenário	-0,030 [0,89]	-0,063 [1,74]*	—	-0,062 [1,68]*	-0,056 [1,64]	-0,090 [3,37]***	—	-0,058 [1,69]*
Viés no plenário x Popularidade	—	0,077 [1,98]**	—	0,080 [2,17]**	—	-0,025 [0,93]	—	—
Viés do Executivo na coalizão	—	—	-0,023 [0,85]	—	—	—	-0,079 [2,82]***	-0,018 [0,43]
Popularidade (% , lag)	—	0,060 [1,13]	—	0,065 [1,30]	—	-0,086 [3,17]***	—	-0,066 [2,44]**
Lua de mel	—	0,095 [0,88]	—	—	—	0,217 [1,51]	—	—
Número efetivo de partidos	—	—	0,054 [0,63]	—	—	—	-0,014 [0,30]	—
Distância da oposição	—	—	-0,067 [0,97]	—	—	—	-0,038 [0,69]	—
Tempo restante (meses, ln)	-0,059 [1,87]*	-0,039 [1,55]	-0,081 [3,42]***	-0,039 [1,55]	-0,075 [3,02]***	-0,091 [4,08]***	-0,079 [2,34]**	-0,071 [3,24]***
Sociedade ^a	-0,089 [1,22]	-0,078 [0,93]	-0,141 [1,80]*	-0,083 [1,01]	-0,072 [1,08]	-0,056 [0,86]	-0,085 [1,20]	-0,074 [1,06]
Economia: outros ^a	-0,008 [0,09]	0,045 [0,43]	-0,016 [0,17]	0,042 [0,41]	0,030 [0,42]	0,017 [0,22]	-0,009 [0,13]	0,006 [0,08]
Economia: macro ^a	0,355 [4,36]***	0,359 [4,25]***	0,351 [4,00]***	0,362 [4,30]***	0,421 [9,37]***	0,407 [8,78]***	0,410 [8,72]***	0,411 [9,06]***
Constante	0,349	0,299	0,297	0,303	0,356	0,289	0,411	0,340
Tamanho da amostra	288	288	288	288	315	315	315	315
R ² de McKelvey-Zavoina ajustado	0,283	0,351	0,359	0,353	0,316	0,344	0,310	0,330

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados das tabelas 5 e 6.

Nota: Estimativas do efeito marginal médio sobre a probabilidade de a proposição ser MP. Em colchetes, o valor absoluto de z, calculado com base em estimador da variância ajustado para agrupamentos de gabinete-ano. Variáveis independentes contínuas padronizadas. (a) O tema “Estado” é a categoria de referência. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$ e *** $p < 0,01$, em teste bicaudal.

Os modelos têm capacidade explicativa moderada, dando conta de cerca de um terço da variância das duas subamostras, segundo a medida R^2 de McKelvey-Zavoina (ajustada). Nenhuma variável tem fator de inflação da variância muito elevado em nenhuma regressão. A análise dos valores da medida Delta-Beta de Pregibon, o equivalente do D de Cook para o modelo Logit, revelou a existência de poucas observações influentes, principalmente na subamostra de maiorias presidenciais, mas os resultados se mostraram robustos à sua exclusão.

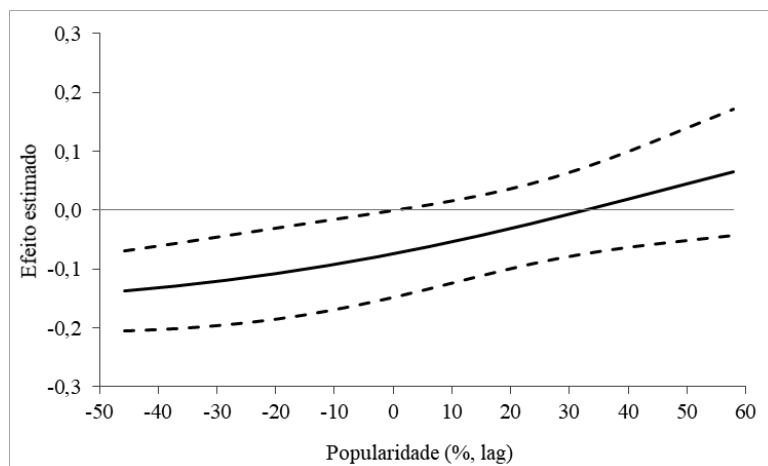
A evidência corrobora a hipótese informacional de que a complexidade da matéria reduz a probabilidade de uso de MP (H1). O coeficiente estimado do número de artigos é negativo e significativo em todas as regressões, ao nível de 5% na subamostra do tipo presidencial e de 1% na partidária.⁵⁷ Ademais, sua magnitude não difere significativamente entre as duas subamostras, nas especificações finais (modelos 4 e 8). Em termos substantivos, estima-se que o aumento de um desvio padrão no número de artigos da proposição diminua a probabilidade de uso de MP em aproximadamente 0,135. Dado que a proporção de MPs na amostra é de 0,43 (cfe. tabela 5), a magnitude do efeito é moderada.

Sobre o efeito do viés do Executivo, os resultados das regressões (1) a (4) revelam que, na subamostra de maiorias presidenciais, somente o viés em relação ao plenário é relevante, sendo seu efeito condicionado pelo tamanho do apoio popular do presidente. O gráfico 34 ilustra a estimativa do efeito marginal médio do viés no plenário (padronizado) como função de valores selecionados da popularidade líquida. Nota-se claramente que a estimativa é negativa e significativa (pelo menos ao nível de 5%) somente para valores da popularidade menores que zero, isto é, quando os eleitores que desaprovam o governo são em número maior que os que aprovam. Esse achado é consistente somente com a lógica do modelo presidencial (H2b). Naquela subamostra, a magnitude do efeito estimado do aumento de um desvio padrão no viés do Executivo no plenário varia do mínimo de -0,08 ao máximo de -0,14, dependendo do tamanho da (im)popularidade do presidente, o que pode ser considerado um impacto baixo a moderado.

Esse efeito atenuador da popularidade sobre o viés no plenário explica a experiência do governo Collor, de uso elevado de MP no primeiro ano, mas baixo no restante do mandato (na amostra, os respectivos valores da razão de MPs são 0,67 e 0,04). Collor teria supostamente se beneficiado de sua elevada popularidade inicial, no sentido de que houve

⁵⁷ Em razão de a distribuição do número de artigos ser muito inclinada à direita também testei sua forma logarítmica, mas os resultados se revelaram menos precisos, prejudicando inclusive os ajustes dos modelos aos dados.

Gráfico 34 – Efeito estimado do viés do Executivo no plenário, como função da popularidade líquida do presidente



Fonte: Elaboração própria, a partir das estimativas do modelo 4 (tabela 7).
Nota: As linhas pontilhadas representam o intervalo de confiança de 95%.

pouca resistência no Congresso ao uso daquele dispositivo, mesmo com os ministros sendo fortemente viesados (à direita) em relação ao partido mediano, o PMDB. Porém, quando o presidente se tornou impopular, a partir do começo de 1991, o viés do governo aparentemente passou a ser um fator inibidor da aceitação de MPs pelos parlamentares.

Os resultados das regressões (5) a (8) revelam um quadro diferente nas maiorias partidárias. O efeito (negativo) do viés no plenário independe do tamanho do apoio popular do presidente, mas a relação é significativa somente quando se controla por essa variável (5 e 6), o que não é consistente com a lógica do modelo presidencial, mas está parcialmente de acordo com a do modelo de comissões (H2a). Por sua vez, o viés na coalizão tem efeito negativo e fortemente significativo na especificação (7), o que é totalmente consistente com a lógica partidária (H2c). Porém, quando se testam simultaneamente os efeitos do viés na coalizão e no plenário (8), o primeiro se torna nulo e a significância do segundo mantém-se apenas por um fio, no limite do nível de 10%.

A falta de robustez dos efeitos das duas medidas de viés na subamostra de maiorias partidárias não se deve a colinearidade, pois ambas têm fatores de inflação da variância baixos, a despeito de serem fortemente correlacionadas nesse conjunto de dados ($r= 0,69$). Uma explicação mais provável é sua distribuição conjunta na subamostra: há apenas oito observações com valor nulo do viés na coalizão e valor elevado do viés no plenário, e 40 na situação inversa. Essa assimetria não apenas dificulta que se isolem os efeitos das duas variáveis, como é particularmente prejudicial ao teste do efeito da primeira. Tudo isso

considerado, parece-me que o resultado a respeito do viés do Executivo nas maiorias partidárias é mais consistente com o modelo partidário (H2c), com a ressalva de que lhe falta robustez. Assim, e com base no modelo (7), estima-se que o aumento de um desvio padrão no viés do Executivo na coalizão diminui a probabilidade de uso de MP em 0,08, o que é um efeito de baixa magnitude.

No que diz respeito às demais variáveis explicativas, somente popularidade aparece com efeito independente significativo, mas apenas na subamostra de maiorias partidárias, e com sinal negativo. Esse achado não é consistente com as explicações centradas no presidente, cuja lógica implica em a popularidade ter efeito durante maiorias presidenciais. Por outro lado, pode ser interpretado como favorável à explicação partidária de Figueiredo e Limongi (2003), segundo a qual a edição de MP em matéria impopular serve aos interesses da maioria governista, por reduzir os debates legislativos e, assim, a exposição dos seus membros a críticas da oposição. Incluindo-se a popularidade no modelo (7), as conclusões não mudam, embora a magnitude e a significância da estimativa do efeito do viés na coalizão diminuam um pouco ($b = -0,062$ e $p\text{-valor} < 5\%$).

Com relação aos controles, o logaritmo do tempo restante de mandato parlamentar tem forte efeito negativo, porém é robusto somente na subamostra de maioria partidária, indicando que o condicionamento por motivo de restrições de tempo de mandato opera segundo os interesses (informativos ou eleitorais) dos membros da maioria. Os resultados relativos ao conteúdo temático confirmam achados anteriores, de que o uso da MP é muito mais intenso em assuntos relacionados à política macroeconômica ou às finanças públicas, o que pode ser atribuído ao fato de ser uma área de política pública mais complexa e na qual é maior a vantagem informacional do Executivo. Porém, pelo menos nas matérias de natureza regulatória, não há evidência robusta de uso mais ou menos intenso em quaisquer dos outros assuntos.

Portanto, pode-se concluir que a evidência a respeito da produção legislativa de políticas regulatórias corrobora a tese de que as preferências parlamentares condicionam a edição de MP, segundo uma lógica informacional de controle cujo principal elemento motivador é a redução da incerteza parlamentar sobre as consequências de políticas. Dois resultados apoiam essa conclusão. O primeiro é que a probabilidade de uso daquele instrumento diminui com o grau de complexidade da política proposta, medido em termos da sua quantidade de artigos. O segundo, e mais importante para os propósitos daquela tese, é que o uso de MP diminui com o viés ideológico dos ministros que recomendam a política, ou

seja, com seu incentivo para propor políticas que diferem da preferência de atores legislativos pivotais.

Por outro lado, a preferência legislativa relevante e o efeito do viés variam segundo o tipo de maioria parlamentar que apoia o governo. Quando a maioria é presidencial, no sentido de que seu apoio legislativo é motivado pela popularidade do presidente (situação na qual a incerteza sobre políticas é menos relevante), a preferência relevante é a do partido mediano e o viés dos ministros restringe o uso de MPs somente quando a popularidade é suficientemente baixa. Por outro lado, quando a maioria é partidária, no sentido de que seu apoio ao governo é motivado pelos interesses coletivos dos partidos pivotais da coalizão, as preferências destes são todas relevantes e o viés dos ministros limita o uso de MPs, independentemente da popularidade presidencial. Contudo, não é robusta a evidência acerca desse último conjunto de achados, relativos a maiorias partidárias.

5.5 Resumo

Neste capítulo, apresentei fundamentos teóricos e suporte empírico para a hipótese de que o uso do dispositivo da MP, o principal instrumento dos presidentes brasileiros do pós-1988 para interferir na agenda do Congresso, segue uma lógica informacional de controle legislativo, no sentido de que é condicionado pelos interesses de uma maioria parlamentar em reduzir sua incerteza sobre políticas.

Partindo do argumento que o principal impacto legislativo da MP é reduzir a oportunidade dos deputados de reduzir a incerteza sobre as consequências da política proposta, ofereci uma explicação original do seu uso, que foca nos incentivos da maioria (ou na falta deles) para acionar o sistema de comissões permanentes, e assim ter acesso a informações adicionais, além das fornecidas pelo governo. Também identifiquei expectativas distintas a respeito da operação desses incentivos nos dois tipos de maiorias legislativas que prevaleceram no pós-1988, as presidenciais e as partidárias.

Os resultados de modelos econométricos da probabilidade de o governo propor matéria regulatória por meio de MP (em vez de PL) são favoráveis à explicação proposta e, por extensão, à tese mais geral de que o uso desse instrumento é condicionado pelas preferências parlamentares, segundo uma lógica (informacional) de controle legislativo. O uso

relativo de MPs é decrescente no número de artigos da proposição, independentemente do tipo de maioria, o que é consistente com a hipótese de que os deputados têm mais incentivo para recorrer ao sistema de comissões permanentes quando a política é mais complexa (ou seja, quando a incerteza é maior). Ele também é decrescente no viés ideológico dos ministros que recomendam a política, o que é coerente com a hipótese de que os deputados têm mais interesse em que a comissão permanente examine a política quando, a seu ver, o governo tem mais incentivo para recomendar algo distante da preferência legislativa decisiva.

A evidência também revelou que a importância do efeito do viés e, com menor confiança, a preferência decisiva, variam entre os dois tipos de maioria legislativa. Durante maiorias presidenciais, isto é, organizadas em torno de um presidente popular, a preferência legislativa decisiva é a mediana do plenário, e o viés ideológico dos ministros (em relação a essa preferência) somente reduz o uso relativo de MPs quando a popularidade do presidente é suficientemente baixa. Isso ocorre supostamente porque o benefício eleitoral (esperado) de apoiar a agenda de um presidente popular compensa eventuais perdas distributivas, isto é, da aprovação de política mais distante da mediana do plenário. Por sua vez, durante maiorias organizadas em moldes partidários, o viés dos ministros diminui o uso de MPs independentemente da popularidade, sendo que aparentemente (a evidência não é robusta) são decisivas as preferências dos partidos pivotais da coalizão de governo, e não apenas a do mediano.

Portanto, há sólidas razões teóricas e razoável evidência empírica para concluir que o uso de MPs na produção de políticas regulatórias segue uma lógica de delegação, e que sua elevada intensidade não reflete a ação unilateral do presidente, muito menos usurpação de prerrogativas do Congresso.

6 ABDICAÇÃO LEGISLATIVA E A GESTÃO DO ORÇAMENTO POR MEDIDA PROVISÓRIA

Todo ano o Executivo submete ao Congresso proposições de lei solicitando a abertura de créditos adicionais, para fins de modificação ou suplementação da Lei Orçamentária Anual (LOA). O uso da MP para essa finalidade é legalmente restrito a situações extraordinárias, para atender a despesas urgentes e imprevisíveis. Seria de se esperar, portanto, que o uso desse instrumento na gestão do orçamento fosse um evento de baixa frequência. De fato, assim foi durante os primeiros doze anos do atual regime: de 1989 a 2000, excluindo-se 1994 (por motivo que ficará claro na próxima seção), a média anual de MPs que abriram créditos ao orçamento foi de apenas 3,7, muito abaixo dos 98,2 PLs anuais editados com a mesma finalidade. O valor anual médio dos créditos abertos por MP, excluindo-se os destinados a amortizações da dívida pública (também a ser explicado adiante), foi de R\$4,4 bilhões (a preços de dez./2014),⁵⁸ representando apenas 4,3% do total de créditos aprovados. No entanto, a gestão do orçamento por meio de MP se intensificou a partir de 2002, quando o governo editou e o Congresso aprovou 22 medidas, abrindo créditos da ordem de R\$28 bilhões. Nas duas legislaturas seguintes (2003-2010), esses números oscilaram em torno das médias anuais de 11 MPs e R\$29,6 bilhões.

O uso intenso da MP na gestão do orçamento é objeto de fortes críticas. De acordo com um entendimento, de natureza jurídica, grande parte dos créditos abertos por meio desse instrumento é inconstitucional, pois se referem a despesas que não são urgentes nem imprevisíveis. A outra crítica, mais importante para os propósitos desta tese, é de natureza política: a abertura de crédito por MP inviabiliza o controle legislativo da gestão do orçamento porque, dada a força de lei desse instrumento, o governo pode executar as despesas imediatamente, tornando inócua a rejeição da medida ou mesmo sua alteração pelo Congresso. Ou seja, a gestão do orçamento por meio de MP oferece condições ideais à ação unilateral do Executivo, implicando risco concreto de a delegação legislativa degenerar em usurpação, no sentido de se executar um orçamento paralelo, diferente do originalmente aprovado e contrário à preferência majoritária dos congressistas.

⁵⁸ Todos os valores orçamentários mencionados no capítulo estão a preços constantes de dezembro de 2014, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O forte crescimento do uso de MPs orçamentárias, nos anos 2000, foi na contramão das mudanças apontadas no capítulo 1, de uso mais frequente do processo legislativo ordinário e aumento do protagonismo parlamentar. Não existe explicação satisfatória para o Executivo ter passado a realizar parte substancial das suplementações orçamentárias por meio de MP. Investigar as causas dessa mudança é importante não apenas para entender por que ocorreu, mas também para os objetivos mais amplos desta tese, pois permite avaliar a relação entre o Congresso e os presidentes em uma área na qual as condições para o controle legislativo não são favoráveis e, por conseguinte, é maior o risco de usurpação.

Neste capítulo, investigo por que o uso de MPs na gestão do orçamento passou a ser um evento frequente. Para tanto, primeiro descrevo as regras que regem o processo legislativo das suplementações orçamentárias. Em seguida, analiso quantitativamente o uso daquele instrumento para essa finalidade, identificando mudanças de padrão longitudinais. Na terceira seção, aponto as limitações das explicações existentes para, na seguinte, propor uma original, que relaciona o crescimento do uso da MP na gestão do orçamento a mudanças promovidas pela Emenda 32. Por fim, avalio empiricamente a explicação estimando modelos econométricos da evolução anual do uso relativo dessas MPs.

6.1 Regras legislativas da gestão orçamentária

Após a aprovação da LOA e ao longo do ano fiscal, o Executivo – e somente ele – pode encaminhar ao Congresso pedidos de abertura de créditos adicionais ao orçamento. Tais créditos são de três tipos, definidos de acordo com a finalidade: (i) suplementar, para atender a despesa incluída no orçamento, mas cuja dotação é insuficiente; (ii) especial, para despesa não incluída no orçamento; e (iii) extraordinário, para despesa não incluída, de natureza imprevisível e urgente, como as decorrentes de guerra, comoção doméstica ou calamidade pública.

Para que sejam abertos créditos suplementares ou especiais precisa haver autorização legislativa prévia, específica para cada despesa. Assim, o Executivo deve submeter o pedido ao Congresso por meio de PL, especificando a natureza do crédito, valor, destinação e a origem dos recursos. A deliberação desses pedidos ocorre em sessões conjuntas, após exame pela Comissão Mista de Orçamentos (CMO). Permitem-se emendas parlamentares, porém

somente com o objetivo de reduzir a suplementação ou o cancelamento oferecido como fonte de recurso. Como as aberturas de crédito são modificações ao orçamento corrente, normalmente deve-se autorizá-las no mesmo ano da sua edição, sendo automaticamente arquivadas, por perda de validade, no primeiro dia do ano seguinte.⁵⁹

Os créditos extraordinários, por sua vez, apresentam uma série de aspectos distintos. Eles não requerem autorização legislativa prévia nem existência de recursos orçamentários, e devem ser submetidos por meio de MP.⁶⁰ Até a reforma promovida por meio da Emenda 32, de setembro de 2001 (cfe. capítulo 1, seção 1.1.2), a deliberação das MPs de abertura de crédito também ocorria nas sessões conjuntas, tal como os PLs na mesma natureza, porém seu exame prévio era atribuição de comissões *ad hoc*, e não da CMO. Com a Emenda, as MPs passaram a ter tramitação bicameral. Logo em seguida, por meio da Resolução Nº 1-CN, de maio de 2002, determinou-se que seu exame passasse a ser feito pela CMO. Não obstante os parlamentares terem as prerrogativas de rejeitar e emendar, isso tem pouca ou nenhuma eficácia no caso de crédito aberto por MP porque, em razão da força de lei desse instrumento, o governo pode executar a despesa de imediato, criando um fato consumado.

As regras legislativas da gestão do orçamento implicam que, na prática, a abertura de crédito por meio de MP é uma ação unilateral do Executivo, limitada apenas pela exigência legal de que vise atender exclusivamente a despesas imprevisíveis e urgentes. Essa restrição deveria ser suficiente para evitar que aquele instrumento fosse usado de forma corriqueira. Todavia, como mostro a seguir, não foi o que ocorreu nos anos 2000.

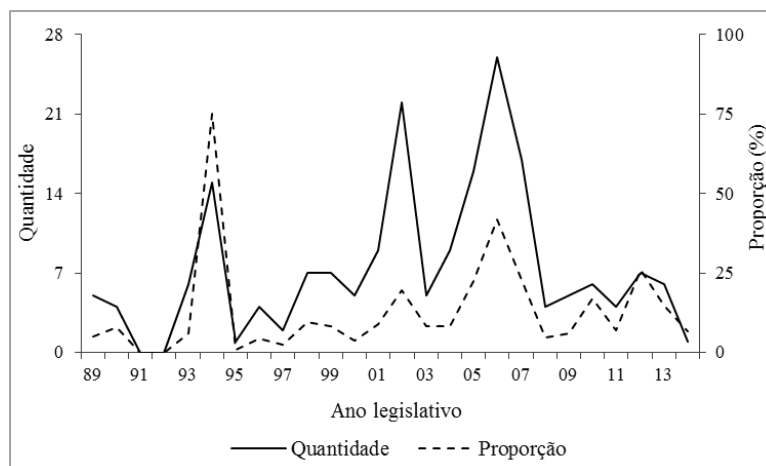
6.2 Padrões empíricos

Para analisar a evolução do uso de MPs e PLs na gestão do orçamento, construí um banco de dados contendo todas as proposições de lei solicitando abertura de crédito adicional, submetidas ao Congresso desde 1989 até 2014, incluindo informações sobre a tramitação de cada proposição e o valor dos créditos. Os dados são do Senado e da Presidência (Presidência

⁵⁹ Conforme arts. 42, 43 e 45, da Lei 4.320; art. 166, § 3º; e art. 167, *caput*, V, da CF/88; e arts. 20 a 29 da Resolução Nº 1/2001, do Congresso Nacional.

⁶⁰ Art. 44, da Lei 4.320, e art. 167, § 3º, da CF/88. Em realidade, a lei determina que créditos extraordinários sejam abertos por meio de decreto do Executivo, instrumento que foi substituído pela MP com a promulgação da CF/88.

Gráfico 35 – Quantidade e proporção de MPs de abertura de crédito ao orçamento, por ano (1989-2014)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Senado Federal/SICON e Presidência da República.

da República/Legislação [s.d.]; Senado Federal/SICON [s.d.]). No caso das MPs, classifiquei os créditos por tipo de orçamento (Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento) e grupo de despesa (Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Inversões Financeiras, Amortização e Encargos da Dívida). Ao todo, o Executivo editou 216 MPs e 2.094 PLs para abertura de créditos, dos quais se converteram em lei 193 (89,4%) e 1.874 (89,5%), respectivamente. Isso equivale a uma média anual de 7,4 MPs, que corresponde a 9,5% do total de proposições de abertura de crédito.

O gráfico 35 ilustra a evolução anual da frequência de MPs orçamentárias editadas, em termos absolutos (eixo vertical principal) e como proporção do total de proposições da mesma natureza. As duas séries apresentam forte correlação linear positiva ($r= 0,69$, significativo a 1%), o que permite rejeitar a hipótese de que a variação na quantidade anual de MPs reflete variação na atividade geral de abertura de créditos, situação na qual a série da porcentagem permaneceria praticamente constante. É nítida a mudança de padrão a partir do início dos anos 2000, quando tanto a quantidade absoluta quanto a relativa de MPs passaram a oscilar em torno de patamares mais elevados. Antes de analisar essas variações longitudinais, contudo, é importante identificar as MPs que, de fato, abriram créditos extraordinários.

A despeito da caracterização formal de todos os créditos abertos por MP como extraordinários, alguns estudos afirmam que a maior parte é ordinária, isto é, de natureza suplementar ou especial. Gomes (2008, p. 39) avalia que apenas 20 (27%) das 74 MPs orçamentárias editadas entre 2004 e 2007 abriram créditos para “despesas realmente

imprevisíveis e obedecendo aos requisitos constitucionais de urgência e relevância”. Gomes Neto *et al.* (2009, p. 222-223), por sua vez, avaliam que, das 110 MPs orçamentárias editadas entre 2001 e 2008, somente 43 (39,1%) visavam atender despesas urgentes e imprevisíveis.⁶¹ Contudo, esses estudos divergem substancialmente: no período 2004-2007, eles contabilizam, respectivamente, 20 e 32 MPs de créditos extraordinários.

Para fins desta investigação, considereei como extraordinários os créditos abertos para atender despesas emergenciais com populações vitimadas por desastres naturais, como inundações e secas, na forma de ações de defesa civil ou de assistência social. Para esses casos, geralmente classificados como de calamidade pública, há autorização expressa em lei.⁶² Embora restritivo, o critério permite minimizar o risco de endogeneidade decorrente de o próprio Executivo decretar estrategicamente a situação de calamidade pública, com vistas a justificar a abertura de créditos por MP. Esse foi o caso, por exemplo, do Decreto sem número de 8 dez. 1993, que declarou estado de calamidade pública no setor de assistência à saúde, com vistas a justificar a edição das MPs nº 384 e 385, editadas naquele mesmo dia para abrir créditos extraordinários ao setor. É possível que medidas tenham sido editadas em resposta a situações imprevisíveis, urgentes e relevantes, e não relacionadas a desastres naturais, porém nada sugere que tenham ocorrido com frequência significativa.

Para identificar os créditos extraordinários e ordinários abertos por MP, analisei os anexos das 193 medidas editadas até 2014 e autorizadas pelo Congresso. Eles contêm os valores dos créditos, sua destinação e classificação orçamentária. A tabela 8 apresenta as distribuições da quantidade de MPs e dos valores dos créditos, de acordo com o tipo, se extraordinário ou ordinário. Ao todo, 77 medidas abriram créditos extraordinários e 139 abriram créditos ordinários (a mesma medida pode conter os dois tipos). O volume dos primeiros foi R\$23,8 bilhões, compreendendo apenas 4% do total (R\$565,8 bilhões). Ou seja, especialmente no que diz respeito ao volume financeiro, pode-se concluir que o uso da MP em matéria orçamentária teve como principal objetivo a abertura de créditos ordinários.

A tabela 9 mostra as distribuições das MPs e dos valores dos créditos ordinários, por orçamento e grupo de despesa orçamentária. Em termos da quantidade, predominam medidas para atender despesas correntes da administração federal não relacionadas a pessoal (73,4%) e

⁶¹ Em Gomes Neto *et al.* (2008), a legenda da figura 1 (p. 222) está invertida, com MPs “urgentes” denominadas “não urgentes” e vice-versa. Esse erro fica patente pelos dados da figura 2 (p. 223).

⁶² Art. 41, III, da Lei 4.320. Os demais casos previstos nesse dispositivo, que são guerra e comoção intestina, não ocorreram no período analisado.

Tabela 8 – Quantidade e valor das MPs orçamentárias, por tipo de crédito aberto (1989-2014)

	Quantidade de MPs ^a	Valor dos créditos (R\$ bilhões, dez./2014)
Créditos extraordinários	77 (39,9%)	23,8 (4,0%)
Créditos ordinários	139 (72,0%)	565,8 (96,0%)
Total	193	589,6 (100%)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Senado Federal/SICON e Presidência da República.

Nota: (a) O total é menor que a soma das linhas porque algumas MPs contêm ambos os tipos de créditos.

Tabela 9 – Quantidade de MPs que abriram créditos ordinários e valor dos créditos, por orçamento e grupo de despesa (1989-2014)

	Quantidade ^a	Valor (R\$ bilhões, dez./2014)
Orçamento de Investimento	22 (15,8%)	66,6 (11,8%)
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	133 (95,7%)	499,2 (88,2%)
- Pessoal	9 (6,5%)	1,0 (0,2%)
- Outras despesas correntes	102 (73,4%)	118,4 (20,9%)
- Investimento	75 (54,0%)	53,8 (9,5%)
- Inversões financeiras ^b	33 (23,7%)	100,4 (17,7%)
- Dívida pública	4 (2,9%)	225,7 (39,9%)
Total	139	565,8 (100%)

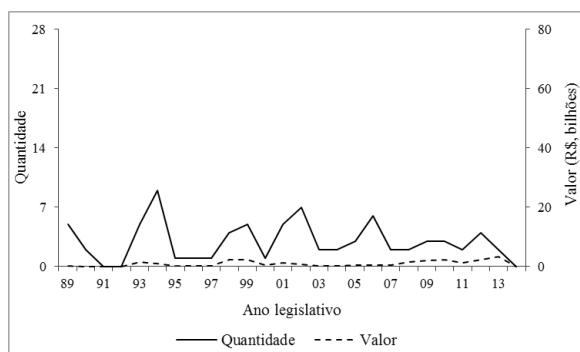
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Senado Federal/SICON e Presidência da República.

Nota: (a) Os totais são menores que a soma das linhas porque algumas MPs contêm créditos para mais de um orçamento ou grupo de despesa; (b) Inclui “outras despesas de capital”.

de investimentos públicos (54%). Os demais tipos de despesas aparecem com frequência menor: créditos para atender despesas com inversões financeiras, que são as destinadas ao aumento do patrimônio da União, aparecem em 23,7% das MPs; investimentos em empresas estatais aparecem em 15,8%; despesas com pessoal, em 6,5%; e, por último, despesas com a dívida pública aparecem apenas raramente, em 2,9% das MPs. A distribuição dos valores dos créditos é diferente para algumas categorias. É provável que isso se deva, em parte, às diferenças de magnitude entre os grupos de despesa. Por exemplo, nos anos 1995 a 2014, o orçamento anual para as despesas correntes do governo foi treze vezes maior que o de investimentos, em média. De qualquer maneira, salta aos olhos que os quatro créditos relativos a despesas com a dívida pública representem 39,9% do valor total. Em razão de serem excepcionalmente elevados e raros, decidi excluí-los das análises seguintes.

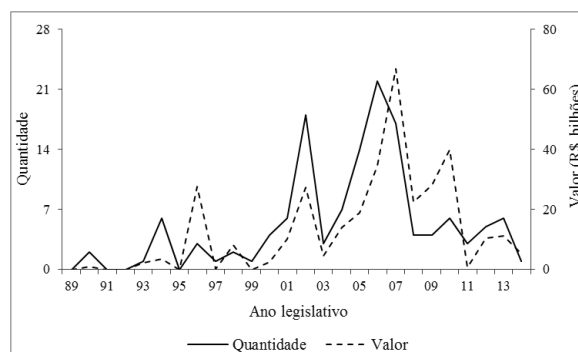
O padrão de uso de MP ao longo do tempo varia por tipo de crédito aberto, se extraordinário ou ordinário, como se observa respectivamente nos gráficos 36 e 37, que

Gráfico 36 – Quantidade de MPs que abriram créditos extraordinários e valor dos créditos, por ano (1989-2014)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Senado Federal/SICON e Presidência da República.
Nota: Valores constantes de dez./2014.

Gráfico 37 – Quantidade de MPs que abriram créditos ordinários e valor dos créditos, por ano (1989-2014)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Senado Federal/SICON e Presidência da República.
Nota: Valores constantes de dez./2014. Não inclui despesas com a dívida pública.

ilustram as séries anuais da quantidade e do valor das medidas. As relativas aos créditos extraordinários apresentam valores baixos ao longo de todo o período analisado, sem qualquer tendência: a quantidade e o valor oscilaram em torno das médias anuais de 3 MPs e R\$ 0,9 bilhão, com picos nas proximidades dos anos em que ocorreram grandes secas ou estiagens, como em 1993, 1998-1999, 2001 e 2005-2006. Por sua vez, as séries referentes aos créditos ordinários (gráfico 37) apresentam valores baixos até aproximadamente o ano 2000, exceto pelos picos de 1994 (quantidade) e 1996 (valor). O primeiro decorreu da impossibilidade de usar PL para abrir créditos, em virtude de aquele ano ter transcorrido quase integralmente sem LOA, cuja aprovação ocorreu somente em novembro. O pico de 1996 consiste de um único crédito de valor excepcionalmente alto e de natureza emergencial (da MP n.º 1.418/1996). O uso elevado da MP somente veio a ocorrer com frequência a partir de 2001-2002, perdurando até o final da década: as médias anuais do período 2001-2010 foram, respectivamente, de 10,1 MPs e R\$ 26,7 bilhões, contra 1,7 MPs e R\$ 3,8 bilhões no período 1989-2000.

Além de mais frequente, a abertura de créditos ordinários por MP variou fortemente entre 2001 e 2010. Há dois picos pronunciados nas séries, principalmente em 2002 (quantidade), 2006 (idem) e 2007 (valor). O primeiro consiste de medidas para viabilizar a transferência do domínio de parte da malha rodoviária federal aos estados. O segundo, de diversas despesas de custeio e investimento. Por fim, o maior valor observado em 2007 deve-se principalmente a investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A partir de 2008, a série da quantidade passou a oscilar pouco e em torno de média menor, o que provavelmente ocorreu porque o STF declarou, no início daquele ano, a inconstitucionalidade

da MP n.º 405/2007, que abria volume vultoso de créditos para despesas de pessoal, custeio e investimentos.⁶³ Embora a decisão tenha se limitado a essa medida, a mensagem foi mais ampla: o Tribunal acataria questionamentos sobre o uso de MP em novas aberturas de crédito ordinário. Contudo, é interessante que, entre 2008 e 2010, a queda da quantidade de MPs foi mais acelerada que a do valor, e nenhuma das séries retornou aos níveis pré-2001. Ou seja, se houve um efeito dissuasão da decisão do STF, ele aparentemente foi limitado.

Em suma, a evidência descritiva deixa claro que a suplementação do orçamento por meio de MPs passou de ocorrência eventual e pouco expressiva, até o ano 2000, a prática sistemática e bastante expressiva durante a década seguinte, tendo como principais objetivos atender despesas de custeio da administração federal e com investimentos públicos. Além de interessante por si só, essa mudança é intrigante porque foi na direção oposta das observadas na produção legislativa não orçamentária. Cumpre indagar, portanto, o que levou ao novo padrão legislativo na gestão do orçamento.

6.3 Explicações existentes

São poucos os estudos empíricos sobre o uso de MP na abertura de créditos adicionais, a maior parte com o objetivo de avaliar seu impacto sobre o orçamento (Gomes, 2008; Marshall, 2008; Pederiva e Lustosa, 2007) e nenhum capaz de fornecer explicação satisfatória para a mudança de padrão observada a partir do início dos anos 2000, quando o uso deixou de ser eventual e se tornou frequente.

Uma explicação possível é que a Emenda 32 teria provocado o aumento do uso de MPs ao introduzir a regra de trancamento de pauta, segundo a qual medida não votada até o 45º dia da sua apresentação passa automaticamente ao primeiro lugar da pauta da Casa onde estiver tramitando, impedindo a votação de outras matérias, até a conclusão da sua deliberação. Segundo Pereira, Power e Rennó (2008), com a ocorrência frequente do trancamento, e a conseqüente demora na votação de PLs, aumentou o incentivo do Executivo para editar MPs, em substituição àqueles. Todavia, a hipótese não se aplica às aberturas de

⁶³ Decisão provocada pela ADI n.º 4.048, impetrada pelo opositorista PSDB. Ao justificar seu voto pela inconstitucionalidade, um ministro declarou: “tem-se na prática, em razão do notório abuso de créditos ditos extraordinários, um verdadeiro orçamento paralelo” (Notícias STF, 14 maio 2008).

crédito adicional, pois a votação de PLs orçamentários ocorre exclusivamente em sessões do Congresso, enquanto a regra de trancamento atinge somente votações nos plenários da Câmara e do Senado.

Com base em entrevistas com especialistas e participantes do processo orçamentário, Rocha (2009, cap. 4) identificou as seguintes razões para o Executivo usar sistematicamente o dispositivo da MP para abertura de créditos: (i) sua força imediata de lei; (ii) falta de capacidade ou interesse do Congresso em se contrapor ao seu uso; (iii) demora na tramitação dos PLs de abertura de crédito; e (iv) necessidade de ajustes no orçamento.⁶⁴ No entanto, o autor não associa nenhum desses fatores à intensificação do uso daquele instrumento. Em realidade, podem-se descartar facilmente algumas das razões apontadas: o fato de a MP ter força de lei não pode explicar a mudança porque é uma característica que não variou ao longo do tempo. Além disso, nada sugere que a capacidade ou interesse dos congressistas de resistir ao uso do dispositivo tenha diminuído no início dos anos 2000 – ao contrário, pode-se interpretar a aprovação da Emenda 32 como um momento de reafirmação do Congresso frente ao Executivo.

Há também a interpretação de que a abertura de créditos por meio de MP é uma manobra do Executivo para priorizar a execução das suas despesas de investimento, em detrimento das originadas de emenda parlamentar (Gobetti, 2007, 2008; *Jornal do Senado*, 2007).⁶⁵ Desde 2007, aparentemente em função dos investimentos do PAC, o Executivo passou a contabilizar créditos extraordinários como despesas obrigatórias, reduzindo assim o volume de recursos disponíveis para execução das discricionárias, entre as quais figuram os investimentos aprovados por meio das emendas parlamentares ao orçamento, que passaram a ficar mais sujeitos a contingenciamento.⁶⁶ Todavia, mesmo que se possa considerar esse artifício um fator da intensificação do uso de MP na gestão do orçamento, o fato de ter começado em 2007 invalida-o como explicação para a mudança de padrão, que ocorreu muito antes, em 2002. Além disso, não é suficiente como hipótese explicativa porque não leva em conta o comportamento dos congressistas – afinal, por que uma maioria parlamentar não

⁶⁴ Os termos utilizados pelo autor são: (i) celeridade e efetividade; (ii) ausência de contraditório e abrangência dos objetivos dos créditos; (iii) demora na tramitação no Congresso; e (iv) deficiência no planejamento e falta de flexibilidade do orçamento (Rocha, 2009, p. 69-73).

⁶⁵ Agradeço a Sérgio Gobetti por chamar minha atenção para esse ponto.

⁶⁶ O contingenciamento consiste no retardamento ou inexecução de uma despesa discricionária prevista na LOA. Trata-se de decisão unilateral do Executivo, que tem se valido desse expediente para a consecução de metas de ajuste fiscal.

reagiria contra essa manobra do Executivo, que prejudica diretamente a execução de despesas de interesse dos parlamentares?

Portanto, a meu ver não há explicação satisfatória para a mudança de padrão no uso de MPs na gestão do orçamento. Não obstante, existe uma linha de investigação promissora: como a mudança ocorreu imediatamente após a aprovação da Emenda 32, que alterou as regras de edição e tramitação da MP, essa reforma é naturalmente uma causa suspeita. Por outro lado, a relação está longe de ser óbvia; primeiro, porque a Emenda teve como objetivo limitar o uso daquele dispositivo, o que torna contra intuitivo associá-la ao aumento do seu uso; segundo, porque não alterou o processo legislativo das aberturas de crédito ao orçamento.

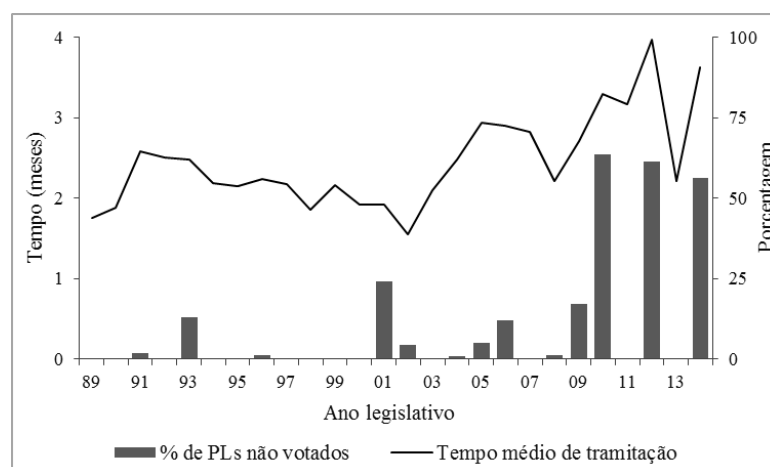
6.4 Relação com a Emenda 32

Meu primeiro passo na investigação dos motivos do Executivo para passar a usar sistematicamente MPs na gestão do orçamento foi examinar o processo legislativo dos pedidos de créditos adicionais do triênio 2001-2003, que compreende os anos contíguos ao da mudança de padrão. A análise levou a duas importantes constatações. A primeira é que, no final de 2001, pela primeira vez os congressistas deixaram de votar número elevado de PLs orçamentários (29, ao todo). Nenhuma diferença na quantidade, conteúdo ou momento da apresentação dos projetos daquele ano parece explicar esse comportamento atípico. A outra constatação é que, na mesma ocasião, e também pela primeira vez, o Executivo reagiu ao iminente arquivamento de seis PLs de abertura de crédito reeditando-os por meio de uma MP – n.º 20, de 28 dez. 2001. Os congressistas aprovaram a medida em abril seguinte, sem qualquer alteração ou manifestação em contrário. Aparentemente, essa foi a primeira vez que o Executivo recorreu a MP para abrir créditos que já haviam sido solicitados por meio de PL e aguardavam votação no Congresso.

De acordo com a exposição de motivos que acompanha a MP n.º 20/2001, o que motivou o Executivo a editá-la foi a expectativa de que as suplementações não seriam aprovadas em tempo hábil por meio do processo legislativo ordinário:

É importante frisar que as adequações nos investimentos das empresas estatais, ora propostas para aprovação mediante a edição de Medida Provisória [n.º 20/2001] que abre créditos extraordinários, foram tempestivamente encaminhadas à consideração do Congresso Nacional, sob a forma de [seis] projetos de lei (...).

Gráfico 38 – Tempo médio estimado de tramitação dos PLs orçamentários votados e porcentagem de não votados, por ano (Congresso Nacional, 1989-2014)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Senado Federal/SICON e Presidência da República.

No entanto, em razão das inúmeras responsabilidades atribuídas ao Congresso Nacional ao longo deste exercício, aquela Casa Legislativa se viu forçada a definir prioridades na apreciação de matérias constantes da Pauta de votação, não tendo sido possível apreciar alguns projetos. Nesta situação enquadram-se os projetos de lei de abertura de créditos adicionais ao Orçamento de Investimento acima relacionados, os quais, por absoluta falta de tempo para a discussão e apreciação, deixaram de ser aprovados (Brasil, 2001, p. 1-2).

Esses comportamentos inéditos, com o Congresso não votando vários PLs orçamentários e o Executivo substituindo alguns deles por MP, em realidade marcaram o início de um novo padrão de interação entre os Poderes no que tange à gestão do orçamento. Os dados a seguir oferecerem suporte empírico a essa caracterização.

Desde 1989 até 2000, o tempo médio entre a apresentação e a votação dos PLs de abertura de crédito foi de 65 dias, controlando-se pelo momento da apresentação.⁶⁷ No mesmo período, o Congresso deixou de votar apenas dezoito projetos (1,7% do total), que foram então arquivados no início do ano seguinte. Embora, em 2001, o tempo médio de tramitação tenha sido um pouco menor (58 dias), arquivaram-se por falta de votação 30 projetos (24,2%), todos apresentados a partir de outubro. O gráfico 38 revela que, nos anos seguintes, o tempo médio de tramitação (eixo vertical principal) aumentou progressivamente, chegando a quatro meses em 2012, e deixou-se de votar mais da metade dos PLs em 2010, 2012 e 2014. Ou seja, pode-se dizer que em 2001 inaugurou-se um novo padrão de comportamento do Congresso

⁶⁷ Estimativa de uma regressão de mínimos quadrados da quantidade de dias de tramitação dos PLs votados, como função do logaritmo do tempo desde a sua apresentação até o fim do ano.

diante das aberturas de crédito, pelo qual não se votava ou se levava muito mais tempo para votar parcela substancial de PLs.

A demora ou falta de votação das aberturas de créditos traz potenciais prejuízos à execução das políticas governamentais e ao funcionamento da administração federal, inclusive das empresas controladas pelo Estado. Trechos das justificativas de alguns ministros sugerem que esse aspecto foi importante para que o Executivo passasse a recorrer a MPs, em vez de PLs:

A solicitação em pauta (...) [tem o] intuito de garantir a continuidade do “Programa Bolsa Família”. (...) Ressalta-se, ainda, que a urgência da presente Medida [230/2004] (...) é determinada pela não aprovação em tempo oportuno do Projeto de Lei 55/2004, que se encontrava em tramitação no Congresso Nacional. (Brasil, 2004).

Esclarece-se que a [MP n.º 477/2009] (...) revela-se imprescindível e premente para as ações por ela abarcadas, cuja não implementação pode ocasionar transtornos para a sociedade, na medida em que compromete a prestação de serviços públicos e a realização de obras importantes para o bem-estar social. Sua importância também está caracterizada pelo fato de todas as programações nela contempladas serem objeto de projetos já encaminhados ao Congresso Nacional ao longo deste exercício (...). (Brasil, 2009).

Esses trechos referem-se a MPs que substituíram PLs ainda em tramitação, em razão da expectativa de que eles não seriam aprovados em tempo hábil. Também é razoável supor que o Executivo tenha se antecipado, abrindo créditos por meio daquele instrumento logo de início. Embora esse comportamento seja mais difícil de demonstrar, os seguintes trechos de pareceres de parlamentares a MPs orçamentárias sugerem sua ocorrência:

Embora igual resultado pudesse ser obtido por meio de projeto de lei de crédito especial, existiriam, à época em que foi editada a Medida Provisória [n.º 134/2003], duas limitações a essa forma de solução ainda no corrente exercício. A primeira, o fato do [sic] prazo para a proposição de créditos adicionais ter se encerrado em 15 de outubro, consoante norma limitativa constante do Art. 61, § 1º, da Lei 10.524 (LDO/2003). A segunda, que, ainda que não existisse tal prazo, *o tempo demandado para a tramitação de uma tal [sic] proposição inviabilizaria o encaminhamento da execução da programação pretendida.* (Congresso Nacional, 2003, grifo nosso).

Tendo em vista a relevância e a urgência explicitadas na [exposição de motivos] EM 60/2010, aliada à necessidade de realização imediata da despesa, que *poderia ficar comprometida se submetesse ao processo legislativo ordinário*, considera-se imprescindível e necessária a imediata intervenção do Governo Federal, tornando meritória a edição da Medida Provisória [n.º 485/2010]. (Senado Federal, 2010, grifo nosso).

O seguinte trecho da fala do Deputado Gilmar Machado (PT-MG), membro da CMO e então relator da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), realizada no final de 2005, resume bem o ponto defendido nesta seção:

Há na pauta [da CMO] alguns créditos sobre os quais temos dificuldade de deliberar. O Governo teve de editar uma MP sobre a área da saúde porque, se isso não fosse feito, os funcionários não iriam receber os salários e tanto os Governos dos Estados quanto os Governos Municipais teriam problemas. Há mais de 30 dias os créditos estavam aqui e não haviam sido votados. A maioria dos créditos que aqui se encontram estão parados há mais de um mês; alguns, há mais de dois meses. (...)

Se não votarmos as matérias que estão pendentes de deliberação, não restará ao Governo alternativa que não editar medida provisória, e a responsabilidade será nossa. Depois, não poderemos ir ao plenário criticar o Governo, dizendo que ele está editando medidas provisórias. Nós precisamos ter consciência de que também temos de fazer nossa parte, e os créditos estão ficando muito tempo aqui. (Senado Federal, 2005, p. 5).

Parece correto concluir, portanto, que o ano 2001 foi um verdadeiro divisor de águas no que diz respeito ao processo legislativo da gestão do orçamento. A partir de então, a deliberação dos PLs de abertura de crédito passou a demorar mais, deixando-se inclusive de votar parcela significativa dos projetos. Diante disso, o Executivo se valeu da edição de MPs para abrir créditos ordinários, garantindo assim a execução de despesas governamentais necessárias ao bom funcionamento da máquina pública.

6.4.1 O custo do controle legislativo

Dado que o uso de MP permite ao governo executar despesa sem autorização do Congresso e sem recurso previsto no orçamento, ele praticamente inviabiliza o controle legislativo da gestão orçamentária.⁶⁸ Por que, então, uma maioria dos deputados (ou dos senadores) não se opôs ao uso sistemático desse dispositivo na suplementação do orçamento? A hipótese de que os parlamentares não foram capazes de reagir é pouco plausível. Mesmo considerando a força imediata de lei da MP, os presidentes das duas Casas têm a prerrogativa de devolver qualquer medida evidentemente inconstitucional, antes mesmo de apresentá-la em plenário (cfe. capítulo 5, seção 5.1). A eventual aplicação dessa prerrogativa a MPs que abrem crédito suplementar ou especial não seria controversa, a princípio.

A alternativa mais plausível, a meu ver, é que uma maioria dos deputados se beneficiou do uso de MPs na suplementação do orçamento. Minha hipótese é que os eles aceitaram essa prática em razão de um aumento substancial do custo de oportunidade da

⁶⁸ Por outro lado, o Executivo tem interesse na aprovação legislativa de MP orçamentária quando não é capaz de executar as despesas em 120 dias (por exemplo, em caso de licitações de grande porte), para não perder os recursos. Devo a Felipe Wolf essa qualificação.

deliberação dos PLs orçamentários, causado por uma das alterações promovidas pela Emenda 32, e que até agora não recebeu a devida atenção dos analistas: a transferência da arena de deliberação das MPs, das sessões conjuntas do Congresso para a Câmara e o Senado, sequencialmente.

Desde o início do atual regime, o Executivo tem editado MPs (não orçamentárias) com muita frequência, para criar ou modificar políticas públicas, em diferentes áreas. Dada a importância política de grande parte dessas medidas, e o prazo muito reduzido para sua votação, é razoável supor que deputados dediquem parcela significativa de tempo legislativo à sua deliberação. De fato, estudos mostram que a atividade parlamentar em torno de MPs é relativamente intensa e conflitiva, assim como ocorre com outras proposições não orçamentárias do Executivo (Freitas, 2016; Reich, 2002). As aberturas de crédito, ao contrário, apresentam um padrão legislativo que sugere a inexistência de conflito ideológico-partidário quanto ao seu conteúdo: dos 1.174 PLs editados até a reforma de 2001, e que foram objeto de deliberação, apenas oito foram rejeitados ou alterados a ponto de serem vetados totalmente pelo Executivo; dos convertidos em lei, apenas 24% não foram aprovados tal como originalmente proposto pelo governo. Logo, é razoável supor que, relativamente às demais matérias, a abertura de créditos adicionais ao orçamento, embora relevante para o Executivo, seja uma matéria de menor importância política para os congressistas.

Quando se votavam todas as MPs nas sessões conjuntas do Congresso, votar os PLs de abertura de crédito não implicava custo de oportunidade elevado para os parlamentares, pois a deliberação sobre as primeiras fornecia o incentivo para a participação naquelas sessões, onde esses projetos precisam ser votados. Porém, com a mudança do regime de tramitação da MP, para a Câmara e o Senado, essas Casas passaram a concentrar o grosso do trabalho legislativo de maior relevância política. Tendo em vista que tempo legislativo é um recurso escasso, a nova regra de tramitação aumentou o custo da participação parlamentar nas atividades conjuntas do Congresso, especialmente para votar PLs de abertura de crédito, que têm baixa relevância política.

Essa hipótese explicativa ancora-se em teorias do comportamento parlamentar que destacam a escassez do tempo legislativo e, por conseguinte, o custo de oportunidade de diferentes atividades parlamentares (Hall, 1996; Kelley e Pevehouse, 2015), conforme discutido no capítulo 2, seção 2.2.1. No caso específico do controle legislativo do Executivo, teorias baseadas no modelo agente-principal enfatizam a importância desse custo para a escolha dos parlamentares a respeito da estratégia e da intensidade do controle (p. ex.:

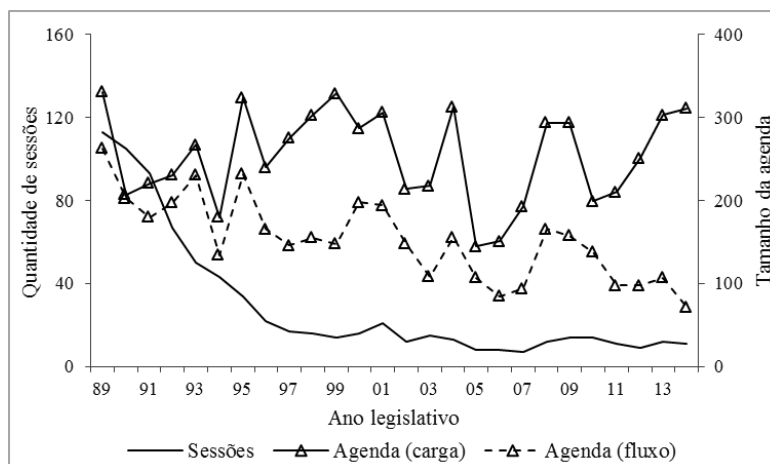
McCubbins, Noll e Weingast, 1987; McCubbins e Schwartz, 1984). Por essa lógica, o exame e a votação tempestiva de uma proposição do Executivo requer, além do apoio de uma maioria parlamentar, que o benefício proveniente do processo de deliberação não seja menor que o custo de oportunidade, isto é, o benefício que se deixa de obter por não exercer outra atividade parlamentar. Logo, se os parlamentares atribuem baixo valor político à proposição ou acreditam que seu processo de deliberação demandará tempo legislativo precioso, que pode ser mais bem empregado na deliberação de outras matérias, eles podem escolher não a apreciar.

No caso da gestão do orçamento, o custo de oportunidade do exame e votação dos PLs de abertura de crédito aumentou em decorrência da transferência da tramitação das MPs para a Câmara e o Senado porque essa reforma implicou simultaneamente diminuição do valor político da agenda do Congresso (que deixou de incluir MPs não orçamentárias) e consumo mais intenso do tempo de plenário das Casas individuais. Nesse cenário, a gestão do orçamento por meio de MP reduz o custo de oportunidade da deliberação sobre os créditos adicionais porque permite que esta ocorra separadamente na Câmara e no Senado, sem necessidade de gastar tempo legislativo com sessões conjuntas. Por isso, há razões para crer que os parlamentares aceitaram a substituição do PL pela MP como instrumento de gestão do orçamento porque, com a reforma de 2001, o uso da segunda passou a proporcionar um ganho de eficiência no processo legislativo, ao permitir que deputados (e senadores) dediquem parcela maior de tempo à deliberação de matérias politicamente mais relevantes.

Se é verdade que a mudança no regime de tramitação das MPs teve o efeito de aumentar o custo de oportunidade da deliberação dos PLs de abertura de crédito, então ela deve ter reduzido a atividade legislativa do Congresso além do esperado apenas com base na diminuição do tamanho da sua agenda. A evidência anterior, de que o tempo de tramitação dos PLs orçamentários aumentou após a Emenda 32, é consistente com essa expectativa. Outra maneira, mais ampla, de avaliar a implicação é analisando a evolução da frequência de sessões conjuntas e sua relação com o tamanho da agenda do Congresso.

O gráfico 39 fornece evidência nesse sentido. Em primeiro lugar, ele revela uma forte e contínua queda da quantidade anual de sessões conjuntas deliberativas (linha sem marcador), desde os primeiros anos do período e, logo, muito antes da reforma de 2001. Essa série apresenta forte correlação linear positiva com o fluxo de novas proposições incluídas anualmente na agenda comum do Congresso ($r= 0,68$), composto principalmente de MPs, PLs

Gráfico 39 – Quantidade de sessões deliberativas e tamanho da agenda legislativa, por ano (Congresso Nacional, 1989-2014)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Senado Federal/Relatório da Presidência.

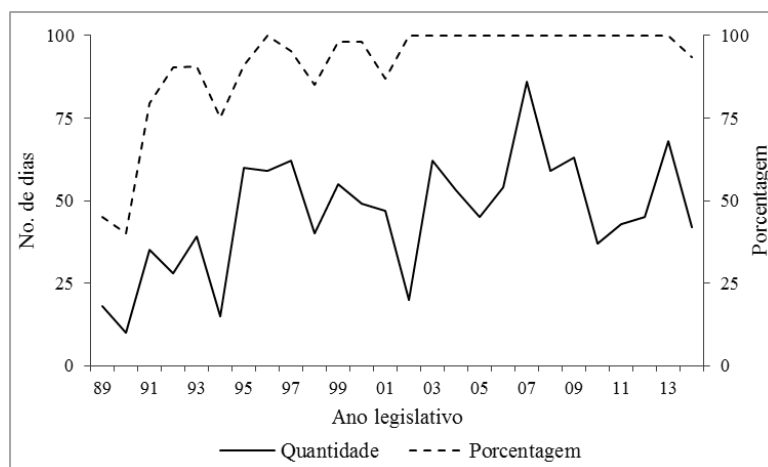
Nota: Fluxo= quantidade de proposições (PLs+ MPs+ vetos) submetidas;
Carga= quantidade de proposições de períodos anteriores aguardando deliberação no início do ano, mais o que foi submetido no ano (fluxo).

orçamentários e vetos presidenciais (linha pontilhada). Por outro lado, ela não apresenta correlação com o tamanho da agenda do Congresso ($r= 0,03$), que consiste na soma do fluxo de novas proposições mais o estoque de proposições herdadas do ano anterior, pendentes de votação (linha contínua com marcador). Mais importante para os propósitos desta análise, contudo, é a redução da atividade do Congresso após a Emenda 32: comparando-se os períodos 1995-2000 e 2003-2008, a média da quantidade anual de sessões conjuntas caiu praticamente pela metade, de 19,8 para 10,5, a despeito de a carga de trabalho ter se mantido em nível elevado, embora oscilando fortemente.⁶⁹ Essa redução é significativa mesmo quando se controla pelo efeito do fluxo anual de novas proposições (cfe. tabela 11, mais adiante).

Pode-se conjecturar que a redução contínua da frequência de sessões conjuntas está associada à retomada dos trabalhos legislativos da Câmara e do Senado, após a Constituinte. Além disso, o Congresso praticamente deixou de votar MPs nos anos de 1995 até 2001, permitindo que elas fossem reeditadas continuamente pelo Executivo, o que também deve ter contribuído para aquela redução. De qualquer maneira, o forte movimento de queda das sessões conjuntas do Congresso, a despeito da elevada carga de trabalho, sugere que os parlamentares preferem dedicar mais tempo às agendas das suas respectivas Casas. De fato, a

⁶⁹ O nível elevado da carga deve-se ao acúmulo de vetos presidenciais na pauta de votação. A Resolução N° 1/2013-CN, de julho desse ano, estabeleceu nova sistemática de apreciação dos vetos, pela qual as sessões conjuntas passaram a ter data certa para ocorrer. Contudo, isso parece ter prejudicado a votação dos PLs orçamentários, que desde então somente pode ocorrer após a apreciação dos vetos vencidos. Agradeço a Felipe Wolf por chamar minha atenção para essa mudança.

Gráfico 40 – Quantidade de dias com votação nominal no plenário e porcentagem em relação ao total de dias com votação nominal, por ano (Câmara dos Deputados, 1989-2014)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/Plenário e CEBRAP.

parcela do tempo que os deputados dedicam ao plenário da Câmara (vis-à-vis às sessões conjuntas) para deliberarem sobre matérias politicamente relevantes aumentou ao longo dos anos 1990, chegando a 100% após a aprovação da Emenda 32, conforme revela o gráfico 40, que ilustra a evolução da quantidade de dias do ano em que houve pelo menos uma votação nominal no plenário da Câmara, assim como da sua porcentagem em relação ao total de dias incluindo as votações nominais em sessão conjunta. Interpreto a ocorrência de votação nominal como indicativo de relevância ideológico-partidária da pauta do plenário.

É importante destacar que a reforma promovida por meio da Emenda 32 teve como principal motivação restringir a reedição de MPs pelo Executivo e reduzir o absenteísmo do Congresso na deliberação das medidas. Propôs-se a transferência da tramitação, das sessões conjuntas para as Casas individuais, tendo-se em vista o segundo objetivo e, aparentemente, levando-se em conta o maior custo de oportunidade daquelas sessões. É o que sugere o seguinte trecho de pronunciamento do Senador José Fogaça (PMDB-RS), relator das propostas de emenda constitucional que resultaram na Emenda 32, na Comissão de Justiça:

(...) esta é uma característica notória das sessões do Congresso: o absenteísmo, a falta de quórum. É preciso registrar isso enfaticamente, para entender um dos pontos da nossa proposta. Estamos propondo, Sr. Presidente, que se retirem as medidas provisórias da sessão do Congresso, que é a sessão conjunta das duas Casas, e se passe a proceder à votação nas duas Casas (...)

Creio, Sr. Presidente, que uma medida provisória que caia no plenário do Senado, em regime de urgência, não tem como não ser votada, não tem como não ser objeto de apreciação (...)

Uma medida provisória que caia no plenário da Câmara dos Deputados, tenho certeza também que está fadada, inevitavelmente, a ser votada, o que é muito positivo, o que é muito saudável. (Senado Federal, 1997, p. 250-251).

Entretanto, nada leva a crer que estivesse entre os objetivos dos proponentes da reforma afetar o processo legislativo das aberturas de crédito.⁷⁰ Se, por um lado, o maior custo de oportunidade das sessões conjuntas pode ter contribuído para a alteração do rito de tramitação das MPs, a transferência das deliberações desse instrumento para as Casas individuais provavelmente teve o efeito não antecipado de aumentar o custo de oportunidade da deliberação de outras matérias da agenda comum do Congresso, particularmente os PLs de abertura de crédito.

Em suma, a evidência descritiva é favorável à explicação proposta nesta seção, de que a transferência da deliberação das MPs para a Câmara e o Senado, instituída por meio da Emenda 32, aumentou o custo de oportunidade dos parlamentares de deliberar sobre os PLs de abertura de crédito, razão pela qual o uso de MP na gestão do orçamento se tornou uma alternativa mais eficiente, para a produção legislativa.

6.4.2 Impactos sobre a execução do orçamento

Pela interpretação aqui proposta, a aceitação do uso sistemático de MPs para abrir créditos adicionais reflete uma abdicação do controle legislativo sobre a gestão do orçamento. A plausibilidade dessa interpretação depende, em boa medida, de aquele uso não ter implicado perdas distributivas relevantes, ou seja, de os créditos abertos não terem resultado em um padrão de gastos orçamentários contrário à preferência majoritária dos parlamentares, situação na qual se poderia falar de usurpação de prerrogativas do Congresso.

Os poucos estudos que avaliam as consequências orçamentárias dos créditos abertos por MP concluem que eles elevaram o gasto e alteraram sua distribuição entre áreas de políticas públicas, comparativamente ao orçamento inicialmente aprovado (Gomes, 2008; Marshall, 2008). Isso parece ter sido particularmente importante no grupo de despesas de investimento, que mais desperta o interesse dos congressistas (Marshall, 2008, p. 56).

⁷⁰ Para uma ótima descrição e análise das propostas e debates que culminaram na aprovação da Emenda 32, ver Machiaveli (2009, cap. 2).

Todavia, essas conclusões são empiricamente frágeis, pois se baseiam na análise de apenas cinco orçamentos, dos anos 2003 a 2007, sendo que o último apresenta volume excepcionalmente elevado de créditos abertos por MP.

Com o objetivo de avaliar se o uso intenso da MP fez com que o orçamento executado diferisse do inicialmente aprovado pelo Congresso, analiso a relação entre o volume de créditos ordinários abertos por meio daquele instrumento e a execução orçamentária, no período de 1995 a 2014.⁷¹ Mais especificamente, avalio o impacto sobre três aspectos da execução das despesas de investimento dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS): o nível do gasto, sua distribuição entre as funções de governo e a taxa de execução das emendas individuais dos deputados. O foco exclusivo nas despesas de investimento justifica-se por serem reconhecidamente as de maior relevância para os parlamentares (Figueiredo e Limongi, 2002, p. 315-316). A seleção dos dois primeiros aspectos (nível e distribuição) é a exemplo das análises existentes (Gomes, 2008; Marshall, 2008). A do último é para avaliar a conjectura de que a abertura de créditos por MP é uma forma de o governo priorizar a execução das suas despesas de investimento, em detrimento das dos congressistas (Gobetti, 2007, 2008; Jornal do Senado, 2007).

Como medida do nível do gasto, utilizo a razão entre os valores totais do orçamento autorizado (que inclui os créditos adicionais) e do inicial, de maneira que valores maiores que um refletem maior volume de gasto adicional, relativamente ao originalmente aprovado. É importante ter em mente que a abertura de créditos não significa necessariamente aumento do gasto total, uma vez que a fonte dos recursos pode ser o cancelamento de outras despesas. Para medir a alteração na distribuição dos gastos entre as funções de governo utilizo o índice de desproporcionalidade de Gallagher (Gallagher, 1991), cuja fórmula é $\sqrt{[\sum_i (y_i - x_i)^2] / 2}$, onde y_i e x_i são, respectivamente, as porcentagens do orçamento autorizado e do inicial relativas à função i , exceto a Legislativa, Judiciária, Essencial à Justiça e Encargos Especiais, por não serem áreas de políticas públicas.

Os gráficos 41a a 41c apresentam a evolução anual das três medidas de resultado, assim como do volume dos créditos ordinários para despesas de investimento abertos por meio de MP, como porcentagem do orçamento inicial dessas despesas (eixo vertical secundário). Os resultados (não reportados) de regressões lineares bivariadas com erros padrões robustos revelaram que o volume dos créditos abertos por MP é positivamente

⁷¹ Não há dados orçamentários confiáveis para os anos anteriores a 1995.

Gráfico 41a – Gasto adicional e volume dos créditos abertos por MP, por ano (1995-2014)



Gráfico 41b – Desproporcionalidade do gasto entre funções de governo e volume dos créditos abertos por MP, por ano (1995-2014)

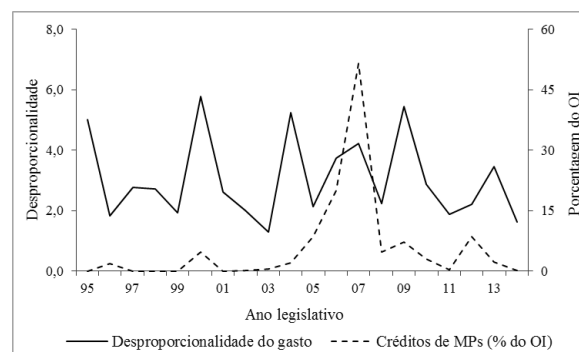
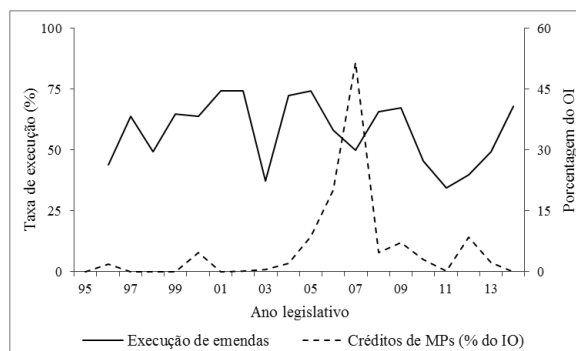


Gráfico 41c – Taxa de execução das emendas dos deputados e volume dos créditos abertos por MP, por ano (1995-2014)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/Execução do Orçamento, Presidência da República e Senado Federal/SICON.

Nota: Apenas despesas de investimento do OFSS. Exclui as funções “Legislativa”, “Judiciária”, “Essencial à Justiça” e “Encargos especiais”. OI= orçamento inicial.

correlacionado com o nível do gasto e com a desproporcionalidade da sua distribuição, mas que não é correlacionado com a execução das emendas parlamentares. Com base nas mesmas análises, contudo, constata-se que o ano 2007 é um caso excessivamente influente. Excluindo-o da análise, somente a correlação com o nível do gasto permanece positiva, porém com magnitude menor e significância mais fraca: no caso, ao aumento de um desvio padrão no volume de créditos abertos por MP corresponde aumento de aproximadamente meio desvio padrão na razão entre os orçamentos autorizado e inicial, significativo ao nível de 10% (p -valor= 0,055).

Supondo-se que as suplementações por meio de MP de fato tiveram o efeito de aumentar sistematicamente os gastos públicos de investimento, ainda assim é questionável que esse resultado tenha sido contrário à preferência de uma maioria parlamentar, conforme

sugerem os dois trechos a seguir, extraídos respectivamente de pronunciamentos no plenário dos Deputados Alberto Goldman (PSDB-SP) e Vanderlei Macris (PSDB-SP), líderes do principal partido de oposição da época, sobre duas MPs que abriram grande volume de créditos adicionais para a realização de investimentos públicos:

(...) [A MP n.º 217/2004] foi editada em substituição a projetos de créditos suplementares que já tinham sido submetidos ao Congresso, mas que não foram examinados, tendo então sido retirados pelo governo. (...). Não há base legal para medidas provisórias sobre esta matéria. Assim, a peça em discussão é inconstitucional, e não podemos aprová-la, pois isto é uma distorção do uso das medidas provisórias, que não podem ser usadas para créditos adicionais, a não ser, repito, em situações muito imprevisíveis, urgentes e excepcionais. (...). *Não temos nenhuma questão contra os aspectos substantivos desta peça.* Nós aprovaríamos os créditos suplementares, não fosse pela flagrante inconstitucionalidade. (Câmara dos Deputados, 2004, p. 53.349, grifo nosso).

(...) seria perfeitamente possível admitirmos esta medida provisória [n. 336/2006], se analisássemos apenas a relevância e a urgência da matéria. (...). Mas não é possível que esta Casa aprove mais uma vez medida provisória que se contrapõe àquela que seria uma das tarefas mais importantes deste Parlamento, ou seja, discutir as questões de interesse nacional nas Comissões Técnicas e neste plenário, sem pressa, sem o atropelo da ação legislativa, que só serve para garantir que o Executivo continue legislando por medida provisória, como tem feito há tempos, de maneira absolutamente inconsequente. (...) *O PSDB posiciona-se contrariamente à admissibilidade desta medida provisória, não ao seu mérito.* (...). (Câmara dos Deputados, 2007, p. 6.575-6, grifo nosso).

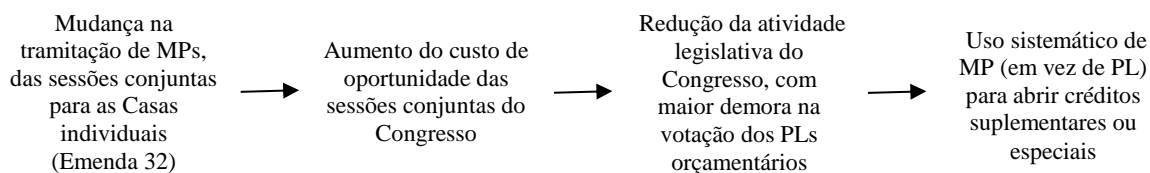
O mesmo pode ser dito a respeito do seguinte trecho de pronunciamento do Deputado Dr. Ubiali (PSB-SP), um dos líderes governistas da época, a favor da MP n.º 365/2007, que abriu volume extraordinariamente elevado de créditos para despesas de investimento do PAC:

Essa MP [n. 365/2007] tem um objetivo claro, definido, qual seja, o de reforçar a Caixa Econômica Federal e criar condições de infraestrutura, de qualificação de mão-de-obra, além de viabilizar os empreendimentos no País, fazendo com que o PAC de fato alcance o objetivo desejado e que o nosso País cresça e gere mais empregos. Dessa maneira, *não nos importa como vem esse crédito, se por medida provisória, se por projeto de lei; o que importa é que as coisas aconteçam neste País.* (Câmara dos Deputados, 2007, p. 29.599, grifo nosso).

Por isso, mesmo considerando a natureza superficial e limitada desta análise sobre os impactos orçamentários da abertura de créditos por MP, e que não se pode usar a falta de evidência de um suposto efeito como evidência de que ele não existe, creio ser mais razoável concluir que não há indício de que a gestão do orçamento por meio daquele instrumento tenha produzido resultados sistematicamente diferentes do que teria ocorrido caso o governo tivesse usado PL.

Em suma, a explicação proposta conecta o uso frequente da MP na gestão do orçamento à reforma institucional realizada por meio da Emenda 32, utilizando o seguinte encadeamento causal, ilustrado pela figura 4: (i) a Emenda alterou a arena de deliberação das

Figura 4 – Nexo causal entre a Emenda 32 e o uso de MPs na gestão do orçamento



Fonte: Elaboração própria.

MPs, que passou das sessões conjuntas do Congresso para as duas Casas legislativas; (ii) isso aumentou o custo de oportunidade dos parlamentares para deliberar sobre a agenda comum do Congresso; (iii) por conseguinte, reduziu a frequência das sessões conjuntas deliberativas e ampliou o tempo de tramitação dos PLs de abertura de crédito; (iv) o que prejudicou diretamente o Executivo que, em resposta, passou a usar MPs na gestão do orçamento. Por sua vez, maiorias parlamentares aceitaram o novo procedimento e a consequente perda de controle sobre a política orçamentária por dois motivos: o processo legislativo se tornou mais eficiente, no sentido de ampliar o tempo disponível para deliberar sobre matérias politicamente mais relevantes, e as suplementações orçamentárias realizadas por meio de MP não conflitaram com a preferência majoritária no Congresso.

Segundo a explicação, portanto, a Emenda 32 e a redução da atividade legislativa do Congresso são, respectivamente, as causas distante e próxima (ou última e imediata) da substituição de PL por MP na gestão do orçamento. Ou seja, o suposto efeito da Emenda foi indireto, mediado pelo nível de atividade legislativa, o que implica as seguintes hipóteses:

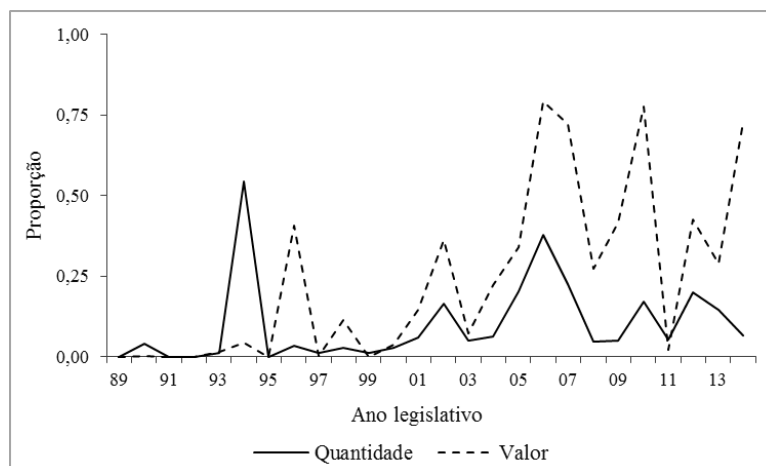
H1. O nível de atividade legislativa do Congresso diminuiu em razão da Emenda 32.

H2. O uso relativo de MPs para a abertura de créditos ordinários aumentou em razão da Emenda 32.

H2a. O efeito (positivo) da Emenda 32 sobre o uso relativo de MPs é menor quando se controla pelo nível de atividade legislativa do Congresso.

H3. O uso relativo de MPs para a abertura de créditos ordinários é decrescente no nível de atividade legislativa do Congresso.

Gráfico 42 – Proporções da quantidade de MPs que abriram créditos ordinários e do valor dos créditos, por ano (1989-2014)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Senado Federal/SICON e Presidência da República.

Nota: Exclui créditos abertos para despesas com a dívida pública.

6.5 Análise multivariada

Para testar as hipóteses, estimo modelos de regressão da quantidade anual de sessões conjuntas deliberativas, a *proxy* do nível de atividade do Congresso, e das proporções anuais da quantidade e do valor das MPs de abertura de crédito ordinário convertidas em lei. O uso de ambas as proporções se justifica pela possibilidade de o Executivo abrir créditos de naturezas ou finalidades diferentes por meio da mesma MP, o que faz com que eventual aumento do volume de créditos possa não ser acompanhado de crescimento da quantidade de medidas. Os denominadores das proporções da quantidade e do valor são, respectivamente, o total de MPs mais PLs (da mesma natureza) e o volume total dos créditos (ordinários) abertos. O gráfico 42 ilustra a evolução das duas proporções no pós-1988. A evolução da quantidade de sessões conjuntas encontra-se no gráfico 39.

Como expliquei no capítulo 3, seção 3.3, os modelos estatísticos mais apropriados para a análise de proporções são o Beta-Binomial Estendido (EBB) e o Logit Fracional (FL). Como o EBB se aplica somente a proporções baseadas em contagens, utilizo o FL na estimação da proporção do valor dos créditos abertos por MP. Os resultados dos testes informais recomendados em McCullagh e Nelder (1989, cap. 12) permitem concluir que os pressupostos estatísticos do modelo são adequados aos dados. Na estimação da proporção da

quantidade de MPs, os resultados de ambos os modelos se mostraram sensíveis ao valor excepcionalmente elevado da variável dependente no ano 1994 (segundo a medida D de Cook), sendo que a exclusão desse caso altera conclusões substantivas somente no modelo FL, razão pela qual reporto as estimativas EBB.⁷² Por fim, na estimação da quantidade anual de sessões conjuntas, que é uma contagem na qual testes adicionais revelaram haver sobre dispersão (i.e., variância condicional maior que a média condicional), utilizo o modelo Binomial Negativo (*Negative Binomial* – NB), o mais adequado para dados com essas características.

Os resultados do teste Ljung-Box apontaram a presença de correlação serial apenas na série da quantidade anual de sessões conjuntas.⁷³ Para levar em conta essa característica, estimo um modelo linear generalizado com distribuição NB e estimador Newey-West da variância, no qual o valor da sobre dispersão é a estimativa obtida com base em um modelo NB (tradicional), com as mesmas variáveis independentes. Em todas as regressões, os resultados do teste aumentado de Engle-Granger são consistentes com a pressuposto de estacionariedade.

A principal variável independente, comum a todas as regressões, é um indicador dos anos posteriores à Emenda 32, isto é, à mudança no regime de tramitação das MPs. Os modelos das proporções incluem o número anual de sessões conjuntas deliberativas (No. de sessões do CN), para testar seu efeito mediador na suposta relação entre a Emenda e o uso de MPs. A título de controle, todos os modelos incluem um indicador dos anos de eleição congressional (ano eleitoral), quando a atividade legislativa é supostamente menor e, por conseguinte, o recurso a MPs pode ser maior. Os controles específicos do modelo do número de sessões conjuntas são o tamanho da agenda do Congresso e a intensidade da atividade legislativa da Câmara dos Deputados, mensurados, respectivamente, como o fluxo anual de novas proposições legislativas (Agenda do CN) e o número de dias do ano em que houve votação nominal no plenário (Dias com votação na CD) (cfe. gráficos 39 e 40). A discussão da seção 7.4.1 sugere que essas variáveis podem ter efeito positivo e negativo, respectivamente. Os controles específicos dos modelos das proporções são o número de dias do ano fiscal sem que a respectiva LOA tenha sido aprovada (Dias sem LOA) e um indicador

⁷² As estimativas FL com base na amostra reduzida levam às mesmas conclusões que as estimativas EBB com base na completa.

⁷³ Nos testes, utilizei os resíduos *deviance* padronizados das regressões FL e NB, e os resíduos Pearson padronizados das regressões EBB.

Tabela 10 – Estatísticas descritivas de regressores do uso de MP na gestão do orçamento

Variável	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
No. de sessões do CN	29,1	31,0	7	113
Agenda do CN	153,2	49,5	72	263
Dias com votação na CD	45,9	17,9	10	86
Dias sem LOA	52,0	66,4	0	313

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Senado Federal/Relatório da Presidência e Senado/SICON.

Nota: Tamanho da amostra = 26.

para os anos desde 2008, quando o STF se posicionou contrariamente ao uso de MP na abertura de créditos ordinários (Decisão do STF). Também com base na discussão anterior, é provável que a primeira variável tenha afetado positivamente o uso de MPs e a segunda, negativamente. A tabela 10 apresenta estatísticas descritivas de variáveis independentes selecionadas. Como o número de sessões do Congresso e o número de dias sem LOA têm distribuições muito inclinadas à direita, essas variáveis entram no modelo na forma logarítmica.⁷⁴

A tabela 11 apresenta as estimativas de cinco regressões, quais sejam: um modelo NB do número anual de sessões conjuntas deliberativas (1); dois modelos EBB da proporção anual da quantidade de MPs (2 e 3); e dois modelos FL da proporção anual do valor das MPs (4 e 5). Na parte inferior da tabela encontram-se as estimativas dos parâmetros auxiliares dos modelos NB e EBB, que medem a dispersão dos dados. As duas regressões de cada uma das proporções testam o efeito (positivo) da Emenda 32, respectivamente sem e com a variável mediadora, número de sessões do Congresso. Os ajustes dos modelos aos dados são moderados a altos, com base na medida R^2 de Efron, sendo que nos modelos EBB e FL o ajuste é melhor quando se controla pela variável mediadora.

A inspeção dos valores da medida D de Cook, considerando como ponto de corte o critério mais conservador de $4/N$, onde N é o tamanho da amostra, revelou que somente nas regressões (4) e (5) não há observações excessivamente influentes. As estimativas de (1) são sensíveis aos anos 1990, 1991 e 2002; as de (2) a 1994 e 2002; e as de (3), a 1994 e 2006. No entanto, os resultados obtidos com a exclusão individual ou conjunta dessas observações levam às mesmas conclusões substantivas a respeito das hipóteses H1 a H3.⁷⁵ Por sua vez, a

⁷⁴ Como o número de dias sem LOA assume valor zero, antes da transformação acrescentei uma unidade aos valores originais.

⁷⁵ No cálculo da medida D para os modelos BBE, por analogia segui os procedimentos sugeridos por Cameron e Trivedi (2013, p. 183-184) para o modelo binomial negativo.

Tabela 11 – Regressões do número anual de sessões conjuntas, da proporção anual de MPs de abertura de créditos ordinários e da proporção anual do valor desses créditos abertos por MP (1989-2014)

	No. de sessões do CN	Proporção de MPs		Proporção do valor	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Emenda 32	-13,7 [2,35]**	0,097 [4,61]***	0,038 [1,77]*	0,341 [4,11]***	0,080 [0,85]
No. de sessões do CN (ln)	—	—	-0,002 [2,44]**	—	-0,201 [3,72]***
Agenda do CN	7,13 [2,89]***	—	—	—	—
Dias com votação na CD	-13,5 [3,28]***	—	—	—	—
Dias sem LOA (ln)	—	0,074 [2,37]**	0,063 [2,39]**	0,019 [0,60]	0,021 [0,58]
Decisão do STF	—	-0,009 [1,56]	-0,010 [1,10]	0,010 [0,14]	0,053 [0,97]
Ano eleitoral	-9,7 [1,56]	0,039 [3,41]***	0,053 [3,70]***	0,181 [2,79]***	0,201 [3,88]***
Constante	30,2	0,022	0,030	0,041	0,065
Parâmetro auxiliar ^a	0,098***	0,026*	0,016	—	—
R ² de Efron ajustado	0,797	0,429	0,540	0,574	0,669

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do gráfico 42 e da tabela 10.

Nota: Modelos Binomial Negativo (1), Beta Binomial Estendido (2 e 3) e Logit Fracional (4 e 5). Estimativas do efeito marginal médio (1, 4 e 5) e do efeito marginal nas médias (2 e 3). Em colchetes, o valor absoluto da estatística *t*, sendo que em (1) utilizou-se o estimador da variância consistente na presença de heterocedasticidade e correlação serial de primeira ordem, e em (4) e (5), o estimador robusto de Huber-White. Variáveis independentes contínuas padronizadas. Amostras de 26 anos. (a) alfa (1) e gama (2 e 3). **p* < 0,10, ***p* < 0,05 e ****p* < 0,01, em teste bicaudal.

inspeção dos fatores de inflação da variância mostrou não haver colinearidade relevante nos dados.

As estimativas de efeito encontram-se na mesma métrica da respectiva variável dependente, sendo que as de (1), (4) e (5) expressam o efeito marginal médio, enquanto que as de (2) e (3) expressam o efeito marginal avaliado na média das variáveis independentes contínuas e no nível de referência (zero) das binárias.⁷⁶ Os resultados de (1) corroboram a hipótese de que o nível de atividade legislativa do Congresso diminuiu em razão da Emenda 32 (H1). Estima-se que, após a aprovação da Emenda, o número anual médio de sessões conjuntas deliberativas diminuiu em 13,7 (significativo a 5%), mesmo quando se levam em conta os efeitos do tamanho da agenda do Congresso e da intensidade da atividade legislativa da Câmara dos Deputados. Os resultados dos modelos (2) e (4) são consistentes com a

⁷⁶ A diferença de critérios para o cálculo do efeito marginal deve-se ao fato de o módulo de estimação do EBB não ser compatível com o comando Stata *margins*, que calcula os efeitos marginais médios.

hipótese de que o uso relativo de MPs aumentou em razão da Emenda 32 (H2): nos anos posteriores à sua aprovação, estima-se que as proporções médias da quantidade de MPs e do valor dos créditos abertos por meio desse instrumento aumentaram em 0,097 e 0,341, respectivamente (ambos os efeitos são significativos ao nível de 1%). Se não o primeiro, pelo menos o segundo impacto é substantivamente relevante. Por fim, os resultados de (3) e (5), especialmente os do último, corroboram a hipótese de que o efeito da Emenda sobre o uso relativo de MPs foi mediado pelo nível de atividade do Congresso: a estimativa do efeito da Emenda 32 diminuiu substancialmente (modelo 3) ou se torna estatisticamente nula (modelo 5) quando se controla pela quantidade de sessões conjuntas (H2a), cuja estimativa de efeito é negativa e significativa (H3), aos níveis de 5% e 1%, respectivamente.

Portanto, pode-se concluir que, em seu conjunto, a evidência econométrica corrobora a hipótese explicativa de que o uso frequente de MPs na gestão do orçamento foi consequência (não antecipada) da Emenda 32, especificamente da alteração do rito de tramitação das medidas, cuja deliberação passou a ocorrer separadamente na Câmara e no Senado, e não mais nas sessões conjuntas. Importantes para a validação dessa hipótese são os achados de que a atividade legislativa do Congresso diminuiu após a aprovação da Emenda e que grande parte do aumento no uso relativo de MPs deveu-se à redução daquela atividade. Esses achados são consistentes com o mecanismo causal proposto neste capítulo, qual seja que a mudança na regra de tramitação aumentou o custo de oportunidade das sessões do Congresso, levando a menor participação dos congressistas nas suas atividades conjuntas e, por conseguinte, maior demora na deliberação dos PLs de abertura de crédito, motivo pelo qual o Executivo passou a realizar a gestão do orçamento por meio de MP.

6.6 Resumo

Neste capítulo, investiguei as causas de uma importante mudança de padrão no processo legislativo da gestão orçamentária: o uso frequente de MPs na abertura de créditos ordinários, a partir de 2002. De maneira indutiva, a partir da análise das justificativas dos pedidos de créditos, propus a hipótese de que a mudança foi consequência não antecipada de uma das reformas instituídas pela Emenda 32, a mudança na arena de deliberação de MPs, que passou das sessões conjuntas do Congresso para a Câmara e o Senado.

O nexa causal entre essa mudança e o uso sistemático da MP na gestão do orçamento é o seguinte: (i) com a tramitação bicameral de MPs, deputados e senadores passaram a valorizar mais as atividades legislativas das suas respectivas Casas, vis-à-vis as conjuntas; (ii) isso levou a uma diminuição das atividades conjuntas e, por extensão, maior demora na aprovação de PLs de abertura de crédito; (iii) em reação, o Executivo passou a recorrer a MPs para abrir créditos. Argumentei que os congressistas acataram esse novo padrão legislativo por ser mais eficiente e não implicar perdas distributivas. Eficiente no sentido de reduzir a necessidade da realização de sessões conjuntas, permitindo que se dedique mais tempo às agendas da Câmara e do Senado, onde se concentram as matérias de maior relevância política. A suposta inexistência de perda distributiva depreende-se de não haver evidência de que os créditos abertos por meio de MP tenham alterado o orçamento original de maneira contrária à preferência de uma maioria parlamentar.

A despeito de ser indutiva, a explicação encontra respaldo em teorias que apontam a importância do custo de oportunidade para as decisões dos parlamentares a respeito de como alocar tempo legislativo entre diferentes atividades, inclusive de controle. No caso, argumentei e apresentei evidência anedótica de que as aberturas de crédito, embora importantes para o Executivo, são pouco relevantes para os parlamentares. O custo de oportunidade da aprovação de PLs de abertura de crédito foi baixo enquanto a agenda comum do Congresso concentrou as matérias politicamente importantes (i.e., MPs não orçamentárias), uma vez que a deliberação daqueles não concorria com a dessas. Porém, a partir do momento em que essas matérias passaram para as agendas da Câmara e do Senado, o custo de oportunidade da aprovação dos PLs em sessão conjunta se tornou elevado, pois essa atividade passou a significar menos tempo de plenário disponível na Câmara e no Senado.

Por meio de regressões estatísticas multivariadas, produzi evidência de que o uso da MP na abertura de créditos ordinários aumentou significativamente após a Emenda 32, e que esse crescimento teve como fator mediador o nível de atividade legislativa do Congresso, na forma da quantidade anual de sessões conjuntas deliberativas. Esses resultados, que são robustos a controles, dão suporte empírico à relação causal proposta entre a Emenda e o uso de MPs na gestão do orçamento.

Em termos das questões mais amplas investigadas nesta tese, o capítulo contribui com argumentos e evidência empírica em favor da hipótese de que o grau de controle do presidente sobre a agenda legislativa é condicionado pelos interesses dos parlamentares. A gestão do orçamento talvez seja a área na qual o Executivo tenha plenas condições de fazer uso das

características estratégicas da MP, de maneira a minimizar a influência do Congresso. Por meio desse instrumento, pode-se executar a despesa imediatamente, sem necessidade de autorização parlamentar, dando pouca ou nenhuma oportunidade para que o ato possa ser revertido. Todavia, mesmo nesse caso extremo, nada parece indicar que a MP tenha sido usada sistematicamente contra a preferência majoritária dos congressistas, ou seja, que o Executivo tenha usurpado direitos legislativos. Ao contrário, os achados levam à conclusão de que o uso frequente da MP na suplementação do orçamento foi condicionado pelo interesse dos parlamentares em reduzir sua participação em atividades conjuntas do Congresso, de maneira a dedicarem mais tempo às agendas da Câmara e do Senado.

Em suma, o novo padrão que se estabeleceu na gestão do orçamento, de uso do processo legislativo extraordinário, é mais consistente com uma abdicação deliberada de controle, motivada pelo aumento do custo de oportunidade do processo legislativo ordinário.

CONCLUSÃO

Meu objetivo geral nesta tese foi investigar os condicionantes do controle da agenda pelos presidentes brasileiros, para o que analisei a evolução da sua dominância na produção legislativa da Câmara dos Deputados e o uso relativo de MPs na produção de origem governamental, no período de 1989 a 2016. Com base na abordagem do institucionalismo da escolha racional e na perspectiva que considera instituições como endógenas, propus como hipótese geral de trabalho que o controle da agenda pelo presidente é função direta da amplitude dos seus poderes legislativos que, por sua vez, varia em função das preferências dos parlamentares. A seguir, resumo os principais achados da tese, identifico as contribuições para o debate acadêmico e o político e, por fim, aponto possíveis desdobramentos para pesquisas futuras.

Resumo dos achados

Inicialmente, no capítulo 1, identifiquei importantes variações longitudinais na produção legislativa da Câmara no pós-1988, no que diz respeito à origem das matérias e à arena decisória. Desde 1989 até a legislatura finda em 2002, predominaram iniciativas presidenciais e deliberações no plenário, características que foram mais acentuadas na segunda metade dos anos 1990. Todavia, esse padrão inverteu-se gradualmente ao longo da primeira década dos anos 2000, a ponto de passarem a predominar iniciativas parlamentares e deliberação nas comissões permanentes. Argumentei que essas mudanças, que podem ser entendidas como uma descentralização do controle sobre a produção legislativa, não encontram explicação satisfatória nem nas teses correntes acerca do funcionamento do presidencialismo brasileiro nem podem ser atribuídas a fatores contextuais, especificamente à instituição da Emenda 32, em setembro de 2001, ou aos governos de centro-esquerda, do período 2003-2015.

Para orientar a identificação das causas gerais das mudanças, no capítulo 2 revisei as literaturas sobre produção de leis em sistemas presidenciais e sobre organização legislativa, a partir das quais propus um modelo causal baseado nestas duas premissas teóricas: a

dominância legislativa do presidente depende da distribuição de poderes de agenda (i.e., da forma como se organiza a produção de leis) que, por sua vez, é definida pelos parlamentares, com base nas suas preferências por políticas e interesses eleitorais. Tratar a distribuição de poderes de agenda como variável mediadora do efeito das preferências parlamentares sobre a dominância presidencial permitiu-me levar em conta a endogeneidade dos poderes do presidente e atribuir papel central às escolhas parlamentares na definição da sua amplitude, aspectos que distinguem a abordagem analítica desta tese.

No capítulo 3, avaliei estatisticamente um conjunto de hipóteses a respeito das causas da variação longitudinal da taxa de dominância do presidente, na produção legislativa da Câmara. Os resultados de modelos multivariados, com base em uma série temporal de 31 gabinetes-ano relativos ao período 1989-2016, se mostraram consistentes com a tese de que a dominância presidencial reflete uma delegação legislativa, sendo condicionada pelas preferências parlamentares: ela variou positivamente com a polarização ideológica entre a maioria governista e a oposição; negativamente com o viés do presidente, entendido como a distância entre sua preferência e a do mediano do plenário; e diminuiu com a perda de importância da representação de interesses localistas. Por outro lado, não encontrei evidência de efeito sistemático da popularidade do presidente, da heterogeneidade ideológica da base governista, nem da distribuição de recursos (especialmente ministérios) entre os partidos aliados. Portanto, a explicação mais consistente com os dados é que maior polarização e menor viés do presidente contribuíram para que a dominância presidencial aumentasse na segunda metade dos anos 1990, e que a situação inversa daquelas duas variáveis de 2003 a 2015 contribuiu para que a dominância diminuísse nesse período. Adicionalmente, a gradual perda de importância do localismo contribuiu para que a dominância caísse de maneira contínua nos anos 2000, e para que se mantivesse em níveis baixos mesmo após o aumento da polarização e a redução do viés do presidente no último ano da série, 2016.

Análises complementares produziram resultados consistentes com a premissa de que a distribuição de poderes de agenda é mediadora da relação causal entre preferências e dominância. Os efeitos da polarização e, em menor medida, do viés do presidente foram mais fortes sobre a parcela da produção legislativa de origem governamental aprovada mediante uso de poderes de agenda – isto é, diretamente no plenário, na forma de MP ou em regime de urgência – ou em matérias com maior potencial de suscitar conflito ideológico-partidário. Por outro lado, encontrei evidência sugestiva de que o mecanismo causal do efeito do localismo não foi delegação de poderes, e sim participação legislativa: a perda de importância da

representação localista teve como principal consequência o crescimento da quantidade de leis de origem congressional, supostamente por ter aumentado a recompensa eleitoral desse tipo de atividade, vis-à-vis as extra legislativas, relacionadas à entrega de benefícios geograficamente localizados.

No capítulo 4, com base no comportamento observado dos partidos e do líder do governo nas votações nominais em plenário, analisei a evolução organizacional da Câmara pela ótica da distribuição dos poderes de agenda e avaliei seu efeito mediador na relação entre preferências e dominância, no período 1989-2016. Os resultados revelaram padrões consistentes com a hipótese de que as mudanças legislativas destacadas no capítulo 1 têm natureza institucional, no sentido de refletirem alterações estruturais na distribuição dos poderes de agenda, na direção de maior descentralização. Com base em uma medida original do poder do líder da maioria sobre o plenário, constatei que ele aumentou na segunda metade dos anos 1990 e diminuiu nos anos 2000, tal como a dominância presidencial. Contudo, as mudanças na distribuição do poder de agenda tiveram conotação mais quantitativa que qualitativa, pois ao longo de quase todo o período analisado (exceto as presidências Dilma) a forma de organização do processo decisório manteve-se centralizada, segundo ou a lógica partidária (nas presidências Sarney, Fernando Henrique e Temer) ou a presidencial (Collor, Itamar e Lula). Além disso, os resultados de análises de regressão se mostraram consistentes com a hipótese de efeito mediador da distribuição dos poderes de agenda: os impactos da polarização e do viés do presidente na dominância diminuem quando se controla pela concentração de poderes no líder da maioria que, por sua vez, é função das duas primeiras variáveis e tem efeito positivo sobre a dominância presidencial.

Nos dois capítulos seguintes forneci evidência de que a frequência com que o presidente edita MPs, seu principal instrumento de interferência na agenda, é condicionada pelas preferências parlamentares e pelo custo de oportunidade do controle legislativo. A partir de um modelo teórico que identificou os incentivos do plenário para acionar comissão permanente com o objetivo de obter mais informação sobre as iniciativas de política do Executivo, no capítulo 5 analisei o uso relativo de MP na produção de leis regulatórias, durante os períodos de controle majoritário na Câmara. Os resultados de regressões multivariadas se mostraram favoráveis à tese geral de que o uso desse instrumento é condicionado pelas preferências parlamentares, segundo uma lógica informacional de controle legislativo: a probabilidade de uma política governamental ser aprovada por meio de MP (em vez de PL) é decrescente na complexidade da matéria e na magnitude do viés ideológico dos

ministros signatários, isto é, no seu incentivo para propor política contrária à preferência pivotal na Câmara. Contudo, os resultados também revelaram que o efeito do viés depende do tipo de maioria parlamentar: quando ela se forma em razão do apoio popular (elevado) do presidente, o viés dos ministros diminui o uso de MP somente quando esse apoio se torna negativo, isto é, quando a taxa de desaprovação do governo é maior que a de aprovação; por outro lado, quando a maioria se molda mediante princípios partidários, o efeito do viés independe da popularidade.

No capítulo 6, investiguei as causas do padrão legislativo que se estabeleceu a partir de 2002 na gestão do orçamento, quando o uso de MP para abrir créditos se tornou prática frequente, reduzindo a capacidade dos congressistas de controlar a política orçamentária. De maneira indutiva, propus a hipótese de que esse novo padrão foi consequência não antecipada da mudança na arena de deliberação de todas as MPs, que passou das sessões conjuntas do Congresso para as Casas individuais, a partir de setembro de 2001, por determinação da Emenda 32. Isso implicou que matérias politicamente relevantes não mais seriam deliberadas em sessões conjuntas, o que inadvertidamente aumentou o custo de oportunidade da participação dos deputados nas atividades comuns do Congresso, reduzindo seu incentivo para dedicar tempo à apreciação de PLs de abertura de crédito, que tramitam nessa arena e têm pouca relevância política. Em resposta a sucessivos atrasos na votação desses PLs, o Executivo passou a recorrer a MPs, o que se mostrou mais eficiente do ponto de vista legislativo, pois permitiu que os créditos fossem votados na Câmara, em vez de em sessões conjuntas. Os resultados de análises estatísticas multivariadas do uso relativo de MP para abrir créditos se revelaram consistentes com a explicação proposta: ele aumentou após a Emenda 32, e esse crescimento teve como fator de mediação uma queda significativa na frequência das sessões deliberativas conjuntas. Ou seja, a evidência a respeito do uso de MPs para abrir créditos é consistente com uma abdicação do controle legislativo da gestão do orçamento, motivada por um aumento do custo de oportunidade dessa atividade parlamentar.

Em suma, o conjunto dos achados autoriza concluir que a dominância do presidente na produção legislativa da Câmara é condicionada pelos incentivos dos deputados para delegar-lhe poder de agenda e para participar da produção de leis, e que, por sua vez, dependem respectivamente da distribuição de preferências ideológicas e do custo de oportunidade das atividades legislativas. A delegação foi mais ampla quando as preferências do presidente e do mediano do plenário foram mais congruentes ou quando a base (maioria) governista foi mais polarizada com a oposição. A concentração de poderes de agenda no presidente se manifestou

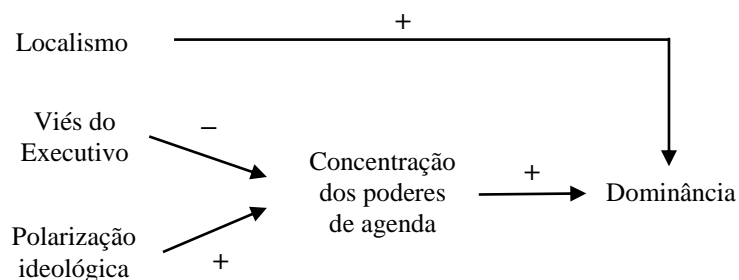
principalmente por meio do uso (mais) frequente de MPs que, porém, foi condicionado pelos interesses dos deputados em reduzir sua incerteza a respeito da política proposta: o uso relativo daquele instrumento foi menor em matérias mais complexas ou recomendadas por ministros mais enviesados em relação à preferência decisiva na Câmara, nesse caso exceto quando a maioria se organizou em torno de um presidente popular. No que diz respeito à participação dos deputados na produção de leis, seu custo de oportunidade diminuiu em razão da perda de importância da representação localista – que é intensiva em atividades extra legislativas –, levando a um aumento da produção de iniciativa própria. Por outro lado, o controle dos deputados sobre a produção de natureza orçamentária diminuiu no mesmo período, em razão do aumento do custo de oportunidade da participação nas atividades comuns do Congresso, decorrente da transferência das matérias politicamente relevantes para a Câmara (e o Senado).

É necessário ressaltar que a força da evidência sobre a qual se sustentam essas conclusões reside principalmente na coerência dos resultados entre as diferentes análises empreendidas na tese. Tomados de forma isolada, alguns achados apresentam limitações insuperáveis, associadas à amostra de tamanho muito reduzido ou a colinearidade. Não obstante, observam-se os mesmos achados, ou implicações deles derivadas, em diferentes análises, o que aumenta a confiança nas inferências. É o caso, por exemplo, dos resultados relativos ao viés do presidente. Embora essa variável não tenha efeito robusto na análise longitudinal da dominância (tabela 2), ela apresenta resultados positivos quando se analisam implicações adicionais do modelo teórico: o efeito do viés sobre a dominância diminui quando se controla pelo poder do líder da maioria (tabela 4) e o viés tem efeito negativo sobre o poder do líder (tabela 3). O fato de vários pedaços da evidência se encaixarem de forma teoricamente coerente compensa, em boa medida, a fragilidade estatística de alguns deles.

Contribuições para o debate acadêmico e o político

A tese contribui para a literatura acadêmica sobre o Congresso brasileiro fornecendo evidência conclusiva a favor da interpretação de que a dominância legislativa dos presidentes do pós-1988 reflete uma delegação parlamentar, no sentido de que tanto a intensidade com que se priorizam as iniciativas de lei do governo quanto a frequência com que se controla seu

Figura 5 – Modelo causal da dominância legislativa do presidente



Fonte: Elaboração própria.

conteúdo variam em função dos interesses dos parlamentares, de aprovar políticas mais próximas das suas preferências, reduzir sua incerteza sobre os resultados das políticas e participar de atividades legislativas.

Os achados revelam que as três principais abordagens teóricas sobre delegação e organização legislativa – a distributiva, a partidária e a informacional –, ao invés de fornecerem explicações rivais para a evolução da dominância na Câmara dos Deputados, em realidade se complementam. Para ilustrar esse ponto, a figura 5 resume os achados da tese na forma de um modelo causal da dominância legislativa do presidente. Consistente com o esperado com base na teoria distributiva (Ames, 2001), a importância do localismo fiscal entre os deputados afeta positivamente a dominância. Todavia, o mecanismo causal desse efeito não é a delegação de poderes de agenda, mas o custo de oportunidade da participação parlamentar na produção de leis. Tal como prevê a teoria partidária, a dominância é mais elevada quando a coalizão de governo se organiza tal como um cartel legislativo e concentra poderes de agenda na sua liderança. No entanto, ao contrário do que pressupõe a principal aplicação dessa teoria ao caso brasileiro (Figueiredo e Limongi, 1999), o grau de concentração de poderes na liderança do cartel é endógeno, aumentando com a polarização ideológica entre a maioria governista e a oposição. Por fim, coerentemente com as implicações da teoria informacional (Santos e Almeida, 2011), a dominância do presidente é negativamente relacionada com o viés do Executivo em relação à preferência mediana na Câmara, efeito que tem como mecanismo delegação de poderes de agenda.

Esse modelo tem maior capacidade explicativa que os disponíveis na literatura, pelos seguintes motivos. Em primeiro lugar, simplesmente porque inclui mais correlatos relevantes, que expressam diferentes causas do fenômeno: o viés do Executivo e a polarização ideológica captam os incentivos dos deputados para delegar ao governo a formulação de políticas difusas

e o controle sobre a agenda, enquanto que o localismo capta seus incentivos para participar ativamente da produção legislativa. Segundo, porque contempla variações no grau de concentração dos poderes de agenda, uma vez que leva em conta a frequência do uso de prerrogativas legislativas (especialmente a MP), e não mudanças formais na sua distribuição, que na experiência do pós-1988 são insuficientes para explicar a variação da dominância. O terceiro e último motivo é que o modelo concebe a concentração de poderes como uma escolha (delegação) parlamentar, com incentivos bem especificados e centrados nas preferências dos deputados por políticas. Em relação às explicações existentes, isso significa uma mudança de foco analítico, pela qual se definem como protagonistas os deputados, em vez do presidente. Isso é necessário em razão da maneira como se caracteriza a situação de delegação, com os legisladores (o principal) decidindo se transferem ou não a formulação de políticas para o Executivo (o agente), e se examinam ou não o conteúdo da iniciativa governamental.

Atribuir centralidade analítica aos deputados e suas escolhas não significa presumir que o presidente e suas ações sejam irrelevantes para a dominância. As análises apenas mostraram que nem a distribuição de *pork* nem a de ministérios – os principais mecanismos de influência presidencial, segundo a tese do gerenciamento de coalizão – explicam as principais mudanças longitudinais na taxa de dominância presidencial. Contudo, é provável que aqueles mecanismos afetem, por exemplo, a ordem ou o momento da deliberação sobre políticas específicas.

Adicionalmente, os resultados lançam luz sobre a questão do formato organizacional da Câmara dos Deputados. Não obstante a relevância explicativa do localismo, e ao contrário do que implica a teoria distributiva, a Câmara não se caracteriza por controle descentralizado da agenda, negociações dispersas e maiorias casuístas (Ames, 2001). Ao contrário, as maiorias legislativas têm sido organizadas, a ponto de permitirem que suas lideranças controlem o plenário, embora com intensidade variável. Isso não significa, contudo, que a centralização tenha necessariamente lógica partidária, como defendem Figueiredo e Limongi (1999, 2000). Em realidade, a organização da Câmara tem se alternado entre dois modelos, ambos com frequência similar: o partidário, no qual todos os partidos pivotaes da coalizão compartilham poder de veto sobre a agenda; e o presidencial, no qual o presidente desfruta de poder de veto, mas não necessariamente os partidos que o apoiam. Esse padrão de alternância está de acordo com as expectativas de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), para quem as coalizões de governo no Brasil variam em termos do grau com que seus partidos desfrutam de

influência sobre a agenda. Todavia, não está claro se essa variação decorre de escolhas presidenciais, como sugerem os autores, ou de alterações na conexão eleitoral, isto é, no peso relativo dos componentes partidário e presidencial dos votos recebidos pelos deputados.

Este estudo também contribui para o debate acerca da lógica da edição de MPs. Os resultados da análise do uso desse instrumento em matéria regulatória corroboram a interpretação originalmente proposta em Santos e Almeida (2011, cap. 3), de que a substituição de PL por MP tem uma *rationale* informacional, no sentido de que é condicionada pelos interesses da maioria parlamentar em reduzir sua incerteza a respeito das consequências esperadas da política proposta: quanto maior a incerteza e menos informativa a recomendação do Executivo, maior o incentivo para que a maioria acione o sistema de comissões permanentes e, por conseguinte, menor a probabilidade de a política ser aprovada por meio de MP. Os resultados também sugerem que maiorias organizadas em torno do presidente usam o tamanho (observado) da popularidade deste como *proxy* do benefício eleitoral (esperado) do apoio legislativo às suas políticas, benefício cuja magnitude pode compensar inclusive a perda distributiva (esperada) dos membros da maioria cujas preferências são mais distantes da presidencial.

A tese também oferece contribuições pontuais às literaturas mais amplas sobre legislativo e sobre produção de leis em sistemas presidenciais. No que concerne à primeira, identifica-se um modelo de organização legislativa que se baseia na delegação de poderes de agenda ao presidente, em vez de às comissões parlamentares ou à liderança do partido majoritário. O modelo, que denominei presidencial, baseia-se na premissa de que o desempenho eleitoral de uma maioria dos parlamentares depende da sua associação com o presidente, e não das suas reputações pessoais ou as dos seus partidos. Nesse caso, o efeito *coattail* de um presidente popular é o fator aglutinador da maioria, razão pela qual o incentivo para concentrar poderes legislativos no presidente deve ser crescente na sua popularidade, supondo que o tamanho do apoio popular do presidente sinalize a magnitude do benefício eleitoral da aprovação das suas políticas. Embora ainda careça de elaboração teórica, o modelo pode ser útil para a análise de sistemas presidenciais, seja na explicação da amplitude dos poderes legislativos do presidente (vis-à-vis os de líderes partidários, por exemplo) seja na compreensão do funcionamento do Legislativo e da sua relação com o Executivo.

Por último, a tese contribui para a literatura sobre produção legislativa em sistemas presidenciais ao identificar mecanismos por meio dos quais fatores posicionais podem afetar a dominância, e mostrar que a extensão dos poderes de agenda do presidente pode ter um

importante componente informal, que varia longitudinalmente em função da distribuição das preferências dos atores relevantes. Considere, por exemplo, os achados de que a polarização afetou positivamente a dominância e que isso ocorreu principalmente por meio de uma autorização (tácita) para uso mais intenso de MPs pelo governo. Eles são consistentes com a conclusão do único estudo comparado sobre dominância presidencial na América Latina, de Santos, Pérez-Liñán e García Montero (2014, p. 531), de que “a combinação de distância ideológica [polarização] e poder institucional é a principal combinação histórica que torna provável o controle presidencial da agenda”.⁷⁷ A fundamentação teórica que a tese oferece para aqueles achados é uma chave potencialmente relevante para esclarecer como opera a “combinação” identificada pelos autores; pelo menos no Brasil, a evidência indica que o poder de agenda do presidente é função (crescente) da polarização.

Alguns resultados da tese são úteis para informar o debate político a respeito dos mecanismos da governabilidade no presidencialismo brasileiro. A capacidade do nosso sistema político de produzir decisões (leis) relevantes está positivamente associada à combinação de dois fatores: concentração de poderes de agenda no presidente, especialmente sua prerrogativa de editar MPs; e formação de coalizões de governo majoritárias. Por meio do primeiro, o Executivo define sobre o que se delibera e quando; mediante o segundo, obtém aprovação legislativa para suas políticas. O funcionamento de ambos esses fatores, contudo, tem suscitado críticas.

Desde o início do atual regime, denuncia-se a banalização do dispositivo da MP como debilitadora das prerrogativas constitucionais do Congresso, em particular do controle sobre as políticas formuladas pelo governo. A respeito das coalizões, com frequência acusa-se que o apoio dos deputados ao governo segue princípios fisiológicos, que acabam contaminando a formulação e execução das políticas públicas. Segundo a primeira crítica, o Congresso é subjugado por um presidente que desfruta de poderes imperiais; de acordo com a segunda, ao contrário, o presidente é refém de um Congresso onde prevalecem interesses escusos.

Embora esta tese não tenha avaliado diretamente essas alegações, a análise sistemática da produção e do processo legislativo ao longo de diferentes governos e legislaturas revelou padrões inconsistentes com a caracterização da Câmara dos Deputados como predominantemente submissa ou venal. Ao contrário, a evidência mostra que os deputados controlam o uso de MPs (em matéria regulatória) e impõem restrições à dominância

⁷⁷ No original: (...) *la combinación de distancia ideológica y potencia institucional es la principal combinación histórica que torna probable el control presidencial de la agenda.*

legislativa do presidente, e que, em ambos os casos, isso está relacionado com suas preferências ideológicas. Ademais, as relações observadas são coerentes com o esperado a partir de teorias que têm como referência empírica legislativos com alto grau de institucionalização e onde o conflito se estrutura em bases ideológico-partidárias. Ou seja, em contraste com o que o anedotário faz crer, a lógica da relação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil pós-1988 é, em boa medida, consistente com o que se observa nas democracias mais desenvolvidas.

As propostas de reforma política que têm como objetivo melhorar a governabilidade costumam focar em mudanças nas regras eleitorais, com vistas a reduzir a fragmentação parlamentar, fortalecer a disciplina partidária e estimular identidades programáticas, o que supostamente reduziria o custo da construção e manutenção de maiorias governativas. Sem entrar no mérito das propostas, elas se baseiam em diagnósticos sobre a oferta de candidatos e partidos, sem contemplar adequadamente o lado da demanda – isto é, os eleitores. Conforme a tese revelou, o controle da agenda legislativa pelo governo é função de como se distribuem as preferências ideológicas dos parlamentares e do presidente, aspecto que depende diretamente de como votam os eleitores, no sentido da frequência com que dividem seus votos para presidente e deputado federal entre grupos ideológicos distintos, fenômeno ainda pouco estudado pela ciência política brasileira (uma notável exceção é Ames, Baker e Rennó [2009]).

Outro aspecto da tese que aponta a necessidade de levar em conta os eleitores e seus interesses é a diminuição contínua da concentração municipal dos votos dos deputados, movimento que sugere uma mudança persistente na sua estratégia de representação, no sentido de se tornar menos voltada para o localismo fiscal. Dada a associação negativa entre localismo e o incentivo dos deputados para participarem de atividades legislativas, na medida em que aquela mudança reflita alteração estrutural na cesta de políticas demandadas pelos eleitores ela terá implicações duradouras para o comportamento legislativo e, provavelmente, para a forma como os deputados se relacionam com o Executivo.

Outra contribuição relevante, porém mais pontual, diz respeito aos efeitos da Emenda 32, de setembro de 2001. Embora essa reforma constitucional tivesse como objetivo reafirmar as prerrogativas do Congresso na deliberação de MPs, especialmente vedando a reedição de medidas não votadas no prazo constitucional, nos anos seguintes cresceu o uso desse instrumento, o que levou analistas a concluir que a Emenda “saiu pior que o soneto” (Figueiredo, 2008) e que “foi um tiro que saiu pela culatra” (Pereira, Power e Rennó, 2006).

Em realidade, os achados desta tese (capítulo 1, seção 1.3.1, e capítulo 6) revelaram que o crescimento se restringiu a matéria orçamentária, que esse resultado não foi intencional e que foi causado pelo aumento do custo de oportunidade da deliberação dos PLs orçamentários que, por sua vez, decorreu de um aspecto da reforma que não recebeu a devida atenção dos analistas, qual seja a transferência da deliberação das MPs, das sessões conjuntas do Congresso para as duas Casas, em sequência.

Possíveis desdobramentos

Podem-se apontar alguns desdobramentos da tese para pesquisas futuras. Um deles é a necessidade de atualizar o conhecimento sobre o perfil da representação parlamentar. As mudanças longitudinais na distribuição geográfica do voto dos deputados indicaram perda de importância da representação localista, mas sem dar pistas sobre qual tipo a substituiu, se a representação de interesses difusos ou de interesses de grupos específicos, não definidos territorialmente. As causas dessa mudança também precisam ser investigadas, inclusive para esclarecer em que medida elas são exógenas.

Um segundo desdobramento é a importância de investigar a atuação das comissões permanentes. No novo contexto de controle descentralizado da agenda, essas arenas adquirem mais relevância, tanto na formulação de políticas por iniciativa parlamentar quanto no controle das propostas pelo Executivo. No entanto, há pouco conhecimento empírico sobre as comissões, suas atividades, produção e influência legislativa. Na explicação que ofereci para o uso de MPs (capítulo 5), as comissões permanentes são atores importantes, na capacidade de agentes informacionais do plenário. Contudo, por limitações da execução desta pesquisa, não forneci evidência direta sobre aquela premissa. Além disso, por falta de dados não foi possível testar a hipótese de que o alinhamento entre as preferências da comissão e do governo atenua o efeito do viés do Executivo sobre a probabilidade de uma política governamental ser aprovada por meio de MP.

Outra linha de investigação promissora é a evolução da organização legislativa. Com base na perspectiva comportamental das instituições, utilizei as votações em plenário para mostrar que a concentração de poderes de agenda no líder do governo variou substancialmente no pós-1988. Seria interessante ver em que medida a variação foi

acompanhada de mudanças no regimento, formais ou informais (via reinterpretação). A análise da mudança ou evolução de instituições legislativas é um campo ainda subexplorado pelos estudos sobre o Congresso brasileiro (para uma exceção recente, ver Ferreira Júnior [2018]).

Por fim, há a questão dos efeitos das mudanças legislativas sobre o conteúdo final da produção legislativa. Toda a discussão a respeito de processos decisórios e controle da agenda parte da premissa de que esses aspectos têm impacto relevante sobre o conteúdo das decisões finais, em termos da natureza, qualidade ou direção das políticas públicas. Avaliar em que medida e como o novo protagonismo da Câmara alterou a substância da produção legislativa é um importante passo complementar.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- AGÊNCIA SENADO. *Debate sobre o abuso na edição de medidas provisórias deve continuar em 2009*. Brasília: Senado Federal, 9 jan. 2009.
- ALDRICH, J. A. A model of a legislature with two parties and a committee system. *Legislative Studies Quarterly*, v. 19, n. 3, p. 313-339, 1994.
- ALDRICH, J. H.; BERGER, M. M.; ROHDE, D. W. The historical variability in conditional party government, 1877-1986. In: BRADY, D. W.; MCCUBBINS, M. D. (Ed.). *Party, process, and political change in Congress: new perspectives on the history of Congress*. Stanford: Stanford University Press, 2002.
- ALDRICH, J. H.; ROHDE, D. W. The transition to Republican rule in the House: Implications for theories of congressional politics. *Political Science Quarterly*, v. 112, n. 4, p. 541-567, 1997.
- ALEMÁN, E.; NAVIA, P. Institutions and the legislative success of ‘strong’ presidents: An analysis of government bills in Chile. *The Journal of Legislative Studies*, v. 15, n. 4, p. 401-419, 2009.
- ALEMÁN, E.; TSEBELIS, G. Introduction: Legislative institutions and agenda setting. In: ALEMÁN, E.; TSEBELIS, G. (Ed.), *Legislative institutions and lawmaking in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- ALENCAR, K. Incompetência política paralisa ação do governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. A5, 25 mar. 2003.
- ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 7, p. 45-50, 2015.
- AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil: interests, identities, and institutions in comparative politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.
- AMES, B.; BAKER, A.; RENNO, L.. Split-ticket voting as the rule: Voters and permanent divided government in Brazil. *Electoral Studies*, v. 28, n. 1, p. 8-20, 2009.
- AMORIM NETO, O. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Ed.). *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- _____. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, J.; POWER, T. J. (Org.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reformas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; McCUBBINS, M. D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998. *World Politics*, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

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

ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. *Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa*. Texto apresentado no 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (Área temática: instituições políticas). Belo Horizonte, 2016.

ARAÚJO, V. Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. *Opinião Pública*, v. 23, n. 2, p. 429-458, 2017.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; SILVA, G. P. A concentração eleitoral no Brasil (1994-2014). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n. 4, p. 1.091-1.125, 2016.

BARBOSA, S. B. C. *A tramitação das leis no Congresso Nacional: os impactos do requerimento de urgência e do poder conclusivo/terminativo nas comissões entre 2011 e 2014*. Monografia de pós-graduação. Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2014.

BARON, D. P.; FEREJOHN, J. A. Bargaining in legislatures. *American Political Science Review*, v. 83, n. 4, p. 1.181-1.206, 1989.

BARON, R. M.; KENNY, D. A. The moderator–mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 51, n. 6, p. 1.173-1.182, 1986.

BARRETT, A.W.; ESHBAUGH-SOHA, M. Presidential success on the substance of legislation. *Political Research Quarterly*, v. 60, n. 1, p. 100-112, 2007.

BAWN, K.; ROSENBLUTH, F. Short versus long coalitions: electoral accountability and the size of the public sector. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 2, p. 251-265, 2006.

BEDRITICHUK, R. R.; ARAÚJO, S. M. V. G. Fortalecimento das comissões mistas: poder de barganha e desgaste na coalizão a partir de 2012. In: PERLIN, G; SANTOS, M. (Org.). *O presidencialismo de coalizão em movimento: mudança institucional no sistema político brasileiro*. Brasília: Edições Câmara, 2018. No prelo.

BEZERRA, G. M. L. *Oposições parlamentares no Brasil: uma análise dos incentivos institucionais e de suas práticas (1995-2014)*. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

BEZERRA, M. O. *Em nome das “bases”*: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BINDER, S. A. The partisan basis of procedural choice: allocating parliamentary rights in the House, 1789–1990. *American Political Science Review*, v. 90, n. 1, p. 8-20, 1996.

BORGES, A. Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 58, n. 3, p. 651-688, 2015.

BORGES, A.; PAULA, C.; SILVA, A. N. Eleições legislativas e geografia do voto em contexto de preponderância do Executivo. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 31-58, 2016.

BORGES, A.; TURGEON, M. Presidential coattails in coalitional presidentialism. *Party Politics*. Publicação online. DOI: 10.1177/1354068817702283, 2017.

BRAGA, S. S. *As relações entre o Executivo e o Legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira (1946-1964)*. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Exposição de motivos n.º 521/MP. Brasília, 28 dez. 2001. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2001/exm-521-mpv20.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2017.

_____. _____. Exposição de motivos n.º 455/2004/MP. Brasília, 22 dez. 2004. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Exm/EM-455-MP-230-04.htm>. Acesso em: 13 dez. 2017.

_____. _____. Exposição de motivos n.º 373/2009-MP. Brasília, 29 dez. 2009. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Exm/EM-373-MP-09-Mpv-477.htm>. Acesso em: 13 dez. 2017.

CABRAL, C. E. N. *Processo legislativo heterodoxo: a multiplicação de temas em medidas provisórias*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CALVERT, R. The rational choice theory of social institutions: Cooperation, coordination, and communication. In: BANKS, J. S.; HANUSHEK, E. A. (Ed.). *Modern political economy: old topics, new directions*. New York: Cambridge University Press, 1995.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*: Aprovado pela Resolução N° 17, de 1989, e alterado até a Resolução N° 17, de 2016. Brasília: Edições Câmara, 2016.

_____. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 8 dez. 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). _____. Brasília: Câmara dos Deputados, 27 fev. 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). *Execução do orçamento da União*. Base de dados para download. Anual. Disponível em: <www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 5 set. 2017.

_____. *Plenário*: resultado da votação eletrônica e lista de presença. Banco de dados para consulta on-line. Disponível em: <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario>. Acesso em: 5 set. 2017.

_____. Secretaria-Geral da Mesa. Lista de sessões do plenário (2001-2014). Disponibilizada por meio do Fale Conosco da Câmara. [2015].

_____. *Sistema de tramitação das proposições legislativas (SILEG)*. Banco de dados para consulta on-line. Disponível em: <www.camara.leg.br/sileg/default.asp>. Acesso em: 5 set. 2017.

CAMERON, C. M. *Veto bargaining: presidents and the politics of negative power*. New York: Cambridge University Press, 2000.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. *Regression analysis of count data*. New York: Cambridge University Press, 2013.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Calling out the tanks or filling out the forms? In: CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. (Ed.), *Executive decree authority*. New York: Cambridge University Press, 1998.

CARNEIRO, A. C. S. *Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional*. Dissertação de mestrado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP), Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

CASTILHO, F. 'Fizemos uma revolução parlamentar'. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 8, 15 abr. 1990.

CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Dados legislativos CEBRAP. Base de dados para download. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B2MRTVCh8Btoamk1aGRtbWQ1aTQ/edit?usp=sharing>>. Acesso em 1 dez. 2012.

COLEMAN, J. *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press. 1990.

COLOMER, J. M. Policy making in divided government: A pivotal actors model with party discipline. *Public Choice*, v. 125, n. 3, p. 247-269, 2005.

CONAGHAN, C. M. Ecuador: Correa's plebiscitary presidency. *Journal of Democracy*, v. 19, n. 2, p. 46-60, 2008.

CONGRESSO NACIONAL (Brasil). *Parecer do Deputado José Borba à MP n.º 134, de 24 out. 2003*. Brasília: Senado Federal, dez. 2003. Disponível em: <www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=191279&filename=PPP+1+MPV13403+%3D%3E+MPV+134/2003>. Acesso em: 5 set. 2017.

CORADINI, O. L. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 241-256, 2010.

COSTA, R. Dirceu conduzirá negociação pelo apoio do PMDB. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. A5, 25 mar. 2003.

COSTA, R.; FONTES, C. Garibaldi reage e devolve MP das filantrópicas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. A9, 20 nov. 2008.

COX, G. W. *The efficient secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. New York: Cambridge University Press, 1987.

COX, G. W. The organization of democratic legislatures. In: WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. A. (Ed.). *The Oxford handbook of political economy*. New York: Oxford University Press, 2006.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. *Legislative leviathan: party government in the House*. New York: Cambridge University Press, 1993.

_____. *Setting the agenda: responsible party government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press, 2005.

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

CPDOC/FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas. Base de dados Accessus, para consulta on-line. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/acervo/arquivospeessoais/base>>. Acesso em: 5 set. 2017.

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

CRISP, B. F. Presidential behavior in a system with strong parties: Venezuela, 1958-1995. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (Ed.), *Presidentialism and democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1997.

CRISP, B. F.; DESPOSATO, S. W.; KANTHAK, K. Legislative pivots, presidential powers, and policy stability. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 27, n. 2, p. 426-452, 2009.

DATAFOLHA. Instituto de pesquisas. *Opinião pública*. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br>>. Acesso em: 5 set. 2017.

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

DESSEIN, W. Authority and communication in organizations. *The Review of Economic Studies*, v. 69, n. 4, p. 811-838, 2002.

DIERMEIER, D. Coalition government. In: WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. (Ed.). *The Oxford handbook of political economy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

DIERMEIER, D.; FEDDERSEN, T. J. Cohesion in legislatures and the vote of confidence procedure. *American Political Science Review*, v. 92, n. 3, p. 611-621, 1998.

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

DION, D. *Turning the legislative thumbscrew: minority rights and procedural change in legislative politics*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1997.

DUR, R.; SWANK, O. H. Producing and manipulating information. *The Economic Journal*, v. 115, n. 500, p. 185-199, 2005.

EDWARDS III, G. C. Aligning tests with theory: Presidential approval as a source of influence in Congress. *Congress & the Presidency: A Journal of Capital Studies*, v. 24, n. 2, p. 113-130, 1997.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. *Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. New York: Cambridge University Press, 1999.

FALASCETTI, D.; MILLER, G. Constraining leviathan: moral hazard and credible commitment in constitutional design. *Journal of Theoretical Politics*, v. 13, n. 4, p. 389-411, 2001.

FEREJOHN, J. A.; CALVERT, R. L. Presidential coattails in historical perspective. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 127-146, 1984.

FERNANDES, D. Poder limitado. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. A5, 21 jun. 2001.

FERREIRA JÚNIOR, N. A. *Instituições informais, ambiente institucional e presidencialismo de coalizão: redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir de estudo de caso das Medidas Provisórias*. Tese de doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FIGUEIREDO, A. C. Pior a emenda fixa do que o remendo provisório. *Revista Insight Inteligência*, n. 41, p. 41-46, 2008.

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

_____. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, v. 32, n. 2, p. 151-170, 2000.

_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

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

_____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F.; VALENTE, A. L. Governabilidade e concentração de poder institucional – o Governo FHC. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 49-62, 1999.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Acervo Folha*. Acervo digital para consulta on-line. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/index.do>>. Acesso em: 5 set. 2017.

FORTUNATO, D.; MARTIN, L. W.; VANBERG, G. Committee chairs and legislative review in parliamentary democracies. *British Journal of Political Science*, Publicação online. DOI: 10.1017/S0007123416000673, 2017.

FRANCO, I. Cardoso, otimista, conta com nova maioria. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 1-3, 29 jan. 1995.

FREITAS, A. M. de. Unboxing the active role of the legislative power in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 10, n. 2. Publicação online. DOI: 10.1590/1981-38212016000200004, 2016.

GALLAGHER, M. Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral Studies*, v. 10, n. 1, p. 33-51, 1991.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. Opening the black box: cabinet authorship of legislative proposals in a multiparty presidential system. *Presidential Studies Quarterly*, v. 45, n. 2, p. 247-269, 2015.

GELMAN, A.; IMBENS, G. Why ask why? Forward causal inference and reverse causal questions. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, n. 19.614, 2013.

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

GILLIGAN, T.W.; KREHBIEL, K. Collective decisionmaking and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, n. 2, p. 287-335, 1987.

GOBETTI, S. Investimentos vêm de orçamento paralelo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. A14, 9 dez. 2007.

_____. Secretário-executivo nega que governo ampliou despesas. *Agência Estado*, São Paulo, 8 abr. 2008.

GOMES, C. C. A. *O impacto da edição de medidas provisórias no orçamento público*. Monografia de especialização. Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), Câmara dos Deputados; e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), Senado Federal, Brasília, 2008.

GOMES, F. B. C. Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 55, n. 4, p. 911-950, 2012.

GOMES, F. B. C. *Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

GOMES NETO, J. M. W.; COUTINHO, J. H. M.; CARVALHO NETO, E. R.; SOUZA, H. L. L. Governabilidade, urgência e relevância: medidas provisórias e a judicialização da política orçamentária no Brasil. *Revista Política Hoje*, v. 2, n. 18, p. 206-238, 2009.

GREIF, A.; KINGSTON, C. Institutions: rules or equilibria? In: SCHOFIELD, N.; CABALLERO, G. (Ed.). *Political economy of institutions, democracy and voting*. New York: Springer Science & Business Media, 2011.

HAGOPIAN, F.; GERVASONI, C.; MORAES, J. A. From patronage to program: The emergence of party-oriented legislators in Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 3, p. 360-391, 2009.

HALL, R. L. *Participation in Congress*. New Haven: Yale University Press, 1996.

HAUBERT, M. Renan devolve MP e diz que governo abusa das medidas. *Folha Digital*, 3 mar. 2015, 19h03. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1597570-renan-critica-medidas-provisorias-de-dilma.shtml>. Acesso em 13 dez. 2017.

HAWKINS, K. Populism in Venezuela: the rise of Chavismo. *Third World Quarterly*, v. 24, n. 6, p. 1.137-1.160, 2003.

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

HIROI, T.; RENNO, L. Dimensions of legislative conflict: coalitions, obstructionism, and lawmaking in multiparty presidential regimes. *Legislative Studies Quarterly*, v. 39, n. 3, p. 357-386, 2014.

HOLLAND, A. C.; PALMER-RUBIN, B. Beyond the machine: clientelist brokers and interest organizations in Latin America. *Comparative Political Studies*, v. 48, n. 9, p. 1.186-1.223, 2015.

HOLMSTROM, B. Moral hazard in teams. *The Bell Journal of Economics*, v.13, n. 2, p. 324-340, 1982.

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

IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística. Pesquisas de opinião e mercado. Disponível em: <www.ibope.com.br>. Acesso em: 5 set. 2017.

INÁCIO, M. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015.

JENKINS, J. A.; MONROE, N. W. On measuring legislative agenda-setting power. *American Journal of Political Science*, v. 60, n. 1, p. 158-174, 2016.

JORNAL DO BRASIL. *News Archive*. Acervo digital para consulta on-line. Disponível em: <https://www.jb.com.br/news_archive>. Acesso em: 5 set. 2017.

JORNAL DO SENADO. *Mercadante reconhece que há MPs em excesso*. Brasília, p. 3, 26 nov. 2004.

_____. *Créditos extraordinários: urgência ou conveniência?* Brasília, p. 1, 6 ago. 2007.

KELLEY, J. G.; PEVEHOUSE, J. CW. An opportunity cost theory of US treaty behavior. *International Studies Quarterly*, v. 59, n. 3, p. 531-543, 2015.

KING, G. *Unifying political methodology: the likelihood theory of statistical inference*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998.

KRAMER, D. Novo Congresso começa com garra: advertência de voto branco e nulo mexe com parlamentares. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 5, 3 mar. 1991.

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

_____. *Pivotal politics: a theory of U.S. lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

KREHBIEL, K. Party discipline and measures of partisanship. *American Journal of Political Science*, v. 44, n. 2, p. 212-227, 2000.

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

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

LEMOS, L. B.; POWER, T. J. Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 56, n. 2, p. 383-412, 2013.

LYNE, M. M. Proffering pork: How party leaders build party reputations in Brazil. *American Journal of Political Science*, v. 52, n. 2, p. 290-303, 2008.

LYNE, M. M. *The voter's dilemma and democratic accountability: Latin America and beyond*. Pennsylvania: Penn State Press, 2010.

MACHIAVELI, F. *Medidas provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo*. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press, 2010.

MAINWARING, S. Multipartyism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (Ed.), *Presidentialism and democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1997.

MARSHALL, C. M. *Os créditos extraordinários abertos por medida provisória: um orçamento paralelo?* Monografia de Conclusão de Curso. UNILEGIS/Senado Federal, Brasília, 2008.

MARTIN, L. L. *Democratic commitments: legislatures and international cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

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

MATTHEWS, S. A. Veto threats: Rhetoric in a bargaining game. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 104, n. 2, p. 347-369, 1989.

MAYHEW, D. R. *Congress: the electoral connection*. Yale: Yale University Press, 1974.

MCCUBBINS, M. D.; NOLL, R. G.; WEINGAST, B. R. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 3, n. 2, p. 243-277, 1987.

MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 165-179, 1984.

MCCULLAGH, P.; NELDER, J. A. *Generalized linear models*. London: Chapman and Hall, 1989.

MESQUITA, L.; SILOTTO, G.; LUZ, J.; HUBERT; P. Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória. *Teoria e Pesquisa*, v. 23, n. 2, p. 82-106, 2014.

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

MORGENSTERN, S. Explaining legislative politics in Latin America. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Ed.). *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002.

MUZZI, I. Quarta-feira da paixão. O PMDB quis mexer no caroço do plano: a poupança. Foi derrotado pelo PMDB. *IstoÉ Senhor*, p. 24-28, 18 abr. 1990.

NECON – Núcleo de Estudos sobre o Congresso. Núcleo de pesquisa vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do IESP-UERJ. Base de dados de votações nominais. Disponível em: <<http://necon.iesp.uerj.br/>>. Acesso em: 5 set. 2017.

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

NERI, E. Maciel diz que PFL será o partido de sustentação do governo Collor. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 mar. 1990. Especial Era Collor, p. 1.

NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

NORTH, Douglass C. A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, n. 4, p. 355-367, 1990.

NOTÍCIAS STF. *Supremo suspende lei que abriu créditos extraordinários no orçamento*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 14 mai. 2008.

O GLOBO. *Acervo O Globo*. Acervo digital para consulta on-line. Disponível em <<https://acervo.oglobo.globo.com/>>. Acesso em: 5 set. 2017.

ONO, Y. Portfolio allocation as leadership strategy: intraparty bargaining in Japan. *American Journal of Political Science*, v. 56, n. 3, p. 553-567, 2012.

ORDESHOOK, P. C.; SCHWARTZ, T. Agendas and the control of political outcomes. *American Political Science Review*, v. 81, n. 1, p. 179-199, 1987.

PALMQUIST, B. Analysis of proportions data. In: Annual Meeting of the Political Methodology Society. Texas: Jul. 1999. Manuscrito.

PAPKE, L. E.; WOOLDRIDGE, J. M. Econometric methods for fractional response variables with an application to 401 (k) plan participation rates. *Journal of Applied Econometrics*, v. 11, n. 6, p. 619-632, 1996.

PEDERIVA, J. H.; LUSTOSA, P. R. B. Créditos extraordinários e medidas provisórias no Brasil: uma análise sistêmica. *RAC-Eletrônica*, v. 1, n. 2, art. 7, p. 97-113, 2007.

PEREIRA, C. *O custo dos governos petistas*. CEPESP, 14 setembro 2015. Disponível em: <<https://cepesp.wordpress.com/2015/09/14/carlos-pereira-o-custo-dos-governos-petistas/>>. Acesso em: 5 set. 2017.

PEREIRA, C. Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 out. 2017, Ilustríssima.

PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F.; RAILE, E. D. All the president's men and women: coalition management strategies and governing costs in a multiparty presidency. *Presidential Studies Quarterly*, v. 46, n. 3, p. 550-568, 2016.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

_____. Partidos fracos na arena eleitoral e fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

_____. A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian chamber of deputies. *The Journal of Legislative Studies*, v. 10, n. 1, p. 9-49, 2004.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. *The Journal of Politics*, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005.

_____. A novela sem fim das medidas provisórias. *Valor Econômico*, p. A14, 20 mar. 2006.

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

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4, p. 664-83, 2007.

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

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

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

_____. *Brazilian legislative surveys (1990-2013)*. Banco de dados para download. 2014. Disponível em: Harvard Dataverse. <<https://hdl.handle.net/1902.1/14970>>. Acesso em: 5 set. 2017.

POZZEBOM, E. R. Desde março, medidas provisórias seguem novo rito no Congresso. *Agência Senado*, Brasília, 20 julho 2012, 10h38.

PRATA, A. *Government domination, consensus or chaos? A study of party discipline and agenda control in national legislatures*. Tese de doutorado. University of California, San Diego, 2006.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil). Legislação. Disponível em: <www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 5 set. 2017.

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

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

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

RIKER, W. H. Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions. *American Political Science Review*, v. 74, n. 2, p. 432-446, 1980.

ROCHA, D. G. *Política e processo orçamentário no Brasil: uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008)*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

RODRIGUES, F. Pesquisas de opinião. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/pesquisas/>>. Acesso em: 5 set. 2017.

ROHDE, D. W. *Parties and leaders in the postreform House*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

ROMER, T.; ROSENTHAL, H. Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo. *Public Choice*, v. 33, n. 4, p. 27-43, 1978.

ROSENBAUM, P. R. From association to causation in observational studies: The role of tests of strongly ignorable treatment assignment. *Journal of the American Statistical Association*, v. 79, n. 385, p. 41-48, 1984.

SAALFELD, T. Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, v. 37, n. 3, p. 353-376, 2000.

SAIEGH, S. M. *Ruling by statute: how uncertainty and vote buying shape lawmaking*. New York: Cambridge University Press, 2011.

SAMUELS, D. Sources of mass partisanship in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 48, n. 2, p. 1-27, 2006.

SANTOS, B. C. *Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais*. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n. 3. Publicação online. DOI: 10.1590/S0011-52581997000300007, 1997.

_____. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 42, n. 1, p. 111-138, 1999.

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

SANTOS, F.; CANELLO, J. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n. 4, p. 1.127-1.168, 2016.

SANTOS, F.; VILAROUCA, M.; MANTOVANI, T. Do cartel ao condomínio parlamentar: análise comparativa dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In: Diniz, E. (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SANTOS, M. L.; PÉREZ-LIÑÁN, A.; GARCÍA MONTERO, M. El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, v. 34, n. 3, p. 511-536, 2014.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. The path of Brazilian social assistance policy post-1988: The significance of institutions and ideas. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 1, p. 80-108, 2014.

SENADO FEDERAL (Brasil). *Anais do Senado Federal*, v. 21, n. 6, 1 abr. a 15 abr. 1997. Brasília: Senado Federal, 1997.

_____. *Ata da 24ª Reunião Ordinária*. Brasília: Senado Federal, dez. 2005.

SENADO FEDERAL (Brasil). *Parecer do Deputado Dilceu Sperafico à MP n.º 485, de 30 mar 2010*. Brasília: Senado Federal, 6 abr. 2010. Disponível em: <www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=759525&filename=Tramitacao-MPV+485/2010>. Acesso em: 5 set. 2017.

_____. Secretaria Geral da Mesa. *Relatório da Presidência*. Brasília, 1989-2014. Anual.

_____. *Sistema de informações do Congresso Nacional (SICON)*. Banco de dados para consulta on-line. Disponível em: <www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em: 5 set. 2017.

SENSUS. Pesquisa e consultoria. Pesquisa Sensus Nacional. Disponível em: <<http://www.sensusnet.com.br/>>. Acesso em: 5 set. 2017.

SHEPSLE, K. A. Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. *American Journal of Political Science*, v. 23, n. 1, p. 27-59, 1979.

_____. Old questions and new answers about institutions: the Riker Objection revisited. In: WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. A. *The Oxford handbook of political economy*. New York: Oxford University Press, 2006.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. Positive theories of congressional institutions. *Legislative Studies Quarterly*, v. 19, n. 2, p. 149-179, 1994.

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

SILVA, M. B. *O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. Tese de doutorado. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SILVEIRA, W. Ministro admite que Lula exagerou nas MPs. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 15 jul. 2004. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1507200412.htm>. Acesso em: 5 set. 2017.

SOARES, M. M. Influência majoritária em eleições proporcionais: os efeitos presidenciais e governatoriais sobre as eleições para a Câmara dos Deputados Brasileira (1994-2010). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 56, n. 2, p. 413-437, 2013.

SOUZA, G. R. S. *Coalizão de governo e processo legislativo: controle de agenda e suas consequências na produção legislativa dos deputados*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

SPECK, B.; MARCIANO, J. L. O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado das campanhas. *Legislativo Pós-1988: Reflexões e perspectivas*. Brasília, Câmara dos Deputados: Edições Câmara, p. 267-292, 2015.

STRATMANN, T.; BAUR, M. Plurality rule, proportional representation, and the German Bundestag: How incentives to pork-barrel differ across electoral systems. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 3, p. 506-514, 2002.

STRØM, K.; MÜLLER, W. C. The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies*, v. 5, n. 3-4, p. 255-282, 1999.

TAVARES, D. D. *Localismo na Câmara dos Deputados: evolução e efeitos sobre a atividade legislativa*. Dissertação de mestrado. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2018.

TSEBELIS, G. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VASSELAI, F. *Nationalization and localism in electoral systems and party systems*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. G. O Efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: Velhas teses, novos testes. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014.

VEJA. *Acervo Veja*. Acervo digital para consulta on-line. Disponível em <<https://acervo.veja.abril.com.br/#/search>>. Acesso em: 5 set. 2017.

VIANA, F. Um tiro, várias vítimas. *IstoÉ Senhor*, p. 20-26, 28 mar. 1990.

VIEIRA, F. S. *O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados: uma avaliação*. Monografia de especialização. Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

WEINGAST, B. R.; MARSHALL, W. T. The industrial organization of Congress: or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, v. 96, n. 1, p. 132-163, 1988.

ZUCCO, C. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. *The Journal of Politics*, v. 71, n. 3, p. 1.076-1.092, 2009.

_____. Dados ideologia. [mensagem pessoal]. Mensagem originalmente recebida por <haina_sama@hotmail.com>, em 19 dez. 2017, e compartilhada com <acir.almeida@ipea.gov.br>, em 20 dez. 2017.

APÊNDICE A – Exemplos de proposições do Executivo, segundo área e natureza da matéria

Área	Natureza	Proposição	Ementa
Estado	Administrativa	MP 1.660/1998	Cria gratificação para ocupantes de cargos de carreira em Ciência e Tecnologia.
Estado	Regulatória	PL 2.524/1996	Altera regras sobre férias dos servidores públicos civis.
Estado	Financeira	MP 396/2007	Altera a Lei 10.841, autorizando a União a permutar Certificados Financeiros do Tesouro emitidos para fundos ou caixas de previdência estaduais.
Estado	Jurídica	PL 1.593/1991	Dispõe sobre a tutela penal da regularidade das licitações e dos contratos da administração pública.
Estado	Simbólica	PL 3.552/1993	Dispõe sobre a substituição da Bandeira Nacional na Praça dos Três Poderes.
Economia	Administrativa	PL 7437/2010	Cria o Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste, o Instituto Nacional de Pesquisa do Pantanal e o Instituto Nacional de Águas, altera a estrutura básica do Ministério da Ciência e Tecnologia e cria cargos.
Economia	Regulatória	PL 40/1995	Estabelece regras para a produção independente de energia elétrica.
Economia	Financeira	MP 497/2010	Promove desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas.
Economia	Jurídica	MP 173/1990	Estabelece hipóteses nas quais fica suspensa a concessão de medidas liminares motivadas por medidas de estabilização de preços.
Economia	Simbólica	MP 1.825/1999	Altera a Lei 4.229, sobre o DNOCS, autorizando a doação de bens.
Sociedade	Administrativa	PL 4.672/1994	Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica.
Sociedade	Regulatória	PL 5.452/2005	Amplia a duração do ensino fundamental para nove anos.
Sociedade	Financeira	MP 1.729/1998	Altera dispositivos das Leis 8.212 e 8.213, sobre o custeio da seguridade social.
Sociedade	Jurídica	PL 6.793/2006	Dispõe sobre o cumprimento da pena por condenados por crime hediondo.
Sociedade	Simbólica	PL 2.447/1996	Denomina Ponte Ivan Alcides Dias a obra-de-arte localizada no Município de Camaquã, RS.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Câmara dos Deputados/SILEG, Senado Federal/SICON e Presidência da República.

APÊNDICE B – Partidos do gabinete, da base do governo e da oposição (1989-2016) (continua)

Data	Gabinete	Base	Oposição
06/10/88	PMDB-PFL	PMDB-PFL	PDS-PDT-PT-PCB-PSB-PSDB-PCdoB
15/03/90	PFL	PRN-PFL-PDS-PTB-PL-PDC-PTR ^a	PDT-PT-PMDB-PCB-PSB-PSDB-PCdoB
01/02/91	PFL-PDS	PRN-PFL-PDS-PTB-PL-PDC-PTR	PDT-PT-PMDB-PCB-PSB-PSDB-PCdoB
13/04/92	PRN-PFL-PDS-PTB-PL	PRN-PFL-PDS-PTB-PL-PDC-PTR	PDT-PT-PMDB-PCB-PSB-PSDB-PCdoB
01/10/92	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PSB	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PSB	PDS-PDT-PT-PSC-PL-PRN-PCdoB
03/05/93	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PSB	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PSB-PP ^b	PDS-PDT-PT-PSC-PL-PRN-PCdoB
19/08/93	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PP	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PP	PDS-PDT-PT-PSC-PL-PRN-PCdoB-PSB
24/12/93	PSDB-PFL-PMDB-PP	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PP	PDS-PDT-PT-PSC-PL-PRN-PCdoB-PSB
01/01/95	PSDB-PFL-PMDB-PTB	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PP ^c	PDT-PT-PCB-PSB-PCdoB
04/05/95	PSDB-PFL-PMDB-PTB	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PP-PPR ^d	PDT-PT-PCB-PSB-PCdoB
07/05/96	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	PDT-PT-PCB-PSB-PCdoB
07/04/98	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	PDT-PT-PCB-PSB-PCdoB
01/01/99	PSDB-PFL-PMDB-PPB	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	PDT-PT-PL-PCB-PSB-PCdoB
24/08/00	PSDB-PFL-PMDB-PPB	PSDB-PFL-PMDB-PPB ^e	PDT-PT-PL-PCB-PSB-PCdoB
06/03/02	PSDB-PMDB-PPB	PSDB-PMDB-PPB	PDT-PT-PL-PCB-PSB-PCdoB
01/01/03	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	DEM-PSDB
28/05/03	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV-PP-PMDB ^{f,g}	DEM-PSDB
13/12/03	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PP-PMDB	DEM-PSDB
23/01/04	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PMDB	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PPS-PV-PP-PMDB	DEM-PSDB
12/12/04	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PMDB	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PV-PP-PMDB	DEM-PSDB-PPS
20/05/05	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	DEM-PSDB-PPS
22/07/05	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP	PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB	DEM-PSDB-PPS-PSOL
01/01/07	PT-PR-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP-PDT-PV	PT-PR-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP-PDT-PV-PSC	DEM-PSDB-PPS-PSOL
11/03/10	PT-PR-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP-PDT	PT-PR-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP-PDT-PSC	DEM-PSDB-PPS-PSOL
01/01/11	PT-PR-PCdoB-PSB-PMDB-PP-PDT	PT-PR-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP-PDT-PSC-PRB	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV
01/03/12	PT-PR-PCdoB-PSB-PMDB-PP-PDT-PRB	PT-PR-PCdoB-PSB-PTB-PMDB-PP-PDT-PSC-PRB	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV
01/10/13	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PRB	PT-PR-PCdoB-PTB-PMDB-PP-PDT-PSC-PRB-PROS	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV

APÊNDICE B – Partidos do gabinete, da base do governo e da oposição (1989-2016) (conclusão)

Data	Gabinete	Base	Oposição
13/03/14	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PRB	PT-PR-PCdoB-PTB-PMDB-PP-PDT-PRB-PROS	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV
28/06/14	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PRB	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PRB-PROS	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV
01/01/15	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PRB-PROS-PSD-PTB	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PRB-PROS-PSD-PTB	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV-PSC-SDD
19/03/15	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PRB-PSD-PTB	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PRB-PROS-PSD-PTB	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV-PSC-SDD
02/10/15*	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PRB-PSD-PTB	PT-PR-PCdoB-PMDB-PP-PDT-PRB-PROS-PSD-PTB	DEM-PSDB-PPS-PSOL-PV-PSC-SDD
12/05/16	PMDB-PSDB-DEM-PP-PR-PSD-PTB-PRB-PSB-PPS	PMDB-PSDB-DEM-PP-PR-PSD-PTB-PRB-PSB-PPS-SD	PDT-PT-PSOL-PCdoB

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações de Folha de São Paulo, Jornal do Brasil, O Globo, e Veja. (a) Folha, p. A-6, 1/3/90; (b) Folha, p. 1-10, 22/5/93; (c) Folha, Especial-3, 1/1/95; (d) Folha, p. 1-5, 5/5/95; (e) Folha, p. A-4, 24/8/00; (f) Folha, p. A-7, 16/5/03; (g) Folha, p. A-5, 28/5/03; (h) Folha, p. A-4, 6/1/07.

Nota: * Terminou em 30/3/16, com a saída do PMDB.

APÊNDICE C – Gabinetes-ano (1989-2016)

Gabinete	Início	Fim	Gabinete	Início	Fim	Gabinete	Início	Fim	Gabinete	Início	Fim
JS89	05/12/88	14/03/90	FH99	01/02/99	31/01/00	LS07	01/02/07	31/01/08	MT16	12/05/16	31/12/16
FC90	15/03/90	31/01/91	FH00	01/02/00	31/01/01	LS08	01/02/08	31/01/09			
FC91	01/02/91	12/04/92	FH01	01/02/01	05/03/02	LS09	01/02/09	10/03/10			
FC92	13/04/92	30/09/92	FH02	06/03/02	31/12/02	LS10	11/03/10	31/12/10			
IF93	01/10/92	18/08/93	LS03a	01/01/03	27/05/03	DR11	01/01/11	29/02/12			
IF94	19/08/93	31/12/94	LS03b	28/05/03	22/01/04	DR12	01/03/12	31/01/13			
FH95	01/01/95	06/05/96	LS04	23/01/04	10/12/04	DR13	01/02/13	30/09/13			
FH96	07/05/96	31/01/97	LS05a	11/12/04	21/07/05	DR14	01/10/13	31/01/15			
FH97	01/02/97	06/04/98	LS05b	22/07/05	31/01/06	DR15	01/02/15	01/10/15			
FH98	07/04/98	31/01/99	LS06	01/02/06	31/01/07	DR16	02/10/15	29/03/16			

Fonte: Elaboração própria, a partir do apêndice B.

APÊNDICE D – Composição partidária dos ministérios civis (1989-2016)

	Samey 17/01/89	Collor1 15/03/90	Collor2 01/02/91	Collor3 13/04/92	Itamar1 02/10/92	Itamar2 05/04/93	Itamar3 01/09/93	Itamar4 08/03/94	FHC-II 01/01/95	FHC-12 07/05/96	FHC-13 07/04/98	FHC-III 01/01/99	FHC-II2 06/03/02	Lula-II 01/01/03
Casa Civil	ind				ind	ind	ind	ind	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	ind	PT
Agricultura	PMDB	ind	ind	PRN	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PTB	PTB	PPB	PPB	PPB	ind
Bem-Estar Social		ind	ind	PFL	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB						PT
Cidades														PT
Ciência e Tecnologia	ind				ind	ind	ind	ind	ind	ind	ind	PSDB	ind	PSB
Comunicações	PFL				PFL	PFL	PFL	ind	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	ind	PDT
Coordenação Política										PMDB	PMDB			
Cultura	PMDB				ind	ind	ind	ind	ind	ind	ind	ind	ind	PV
Defesa												PFL	ind	ind
Desenv. Agrário	PMDB									ind	ind	ind	PSDB	PT
Educação	PMDB	PFL	PFL	ind	ind	ind	ind	ind	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PT
Esporte									ind	ind		PFL	PSDB	PCdoB
Fazenda	ind	ind	ind	ind	PFL	PSDB	PSDB	PSDB	ind	ind	ind	ind	ind	PT
Indústria	PMDB				PTB	PTB	PTB	PFL	PSDB	PPB	PPB	PSDB	ind	ind
Integração	PFL			PFL	PFL	PFL	PFL	PMDB					PMDB	PPS
Justiça	ind	ind	PDS	ind	ind	ind	ind	ind	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PSDB	ind
Meio Ambiente					PMDB	PMDB	ind	ind	PFL	PFL	PFL	PFL	ind	PT
Minas e Energia	ind			PDS	PSDB	PSDB	PSDB	ind	PFL	PFL	PFL	PFL	PMDB	PT
Planejamento	ind				ind	ind	ind	PSDB	PSDB	PSDB	PTB	ind	ind	PT
Previdência	PMDB			PFL	PMDB	PMDB	PMDB	ind	PFL	PFL	PFL	PFL	ind	PT
Relações Exteriores	PMDB	ind	ind	ind	PSDB	ind	ind	ind	ind	ind	ind	ind	PSDB	ind
Saúde	ind	PFL	PFL	ind	PSB	PSB	PP	PP	ind	ind	ind	PSDB	PSDB	PT
Trabalho	ind	ind	ind	PL	ind	ind	ind	ind	PTB	PTB	ind	PPB	PPB	PT
Transportes	ind	ind	ind	PTB	PMDB	PMDB	PMDB	ind	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PL
Turismo														PTB
Outros 1				ind	ind	ind	ind	ind	PSDB	PSDB	PSDB			PT
Outros 2									ind	ind	ind			PT
Outros 3											PFL			PT
Outros 4														PT

	Lula-II 23/01/04	Lula-13 01/01/05	Lula-14 22/07/05	Lula-III 16/03/07	Lula-II2 25/07/07	Lula-II3 10/03/10	Dilma-I1 01/01/11	Dilma-12 01/03/12	Dilma-13 01/10/13	Dilma-III1 01/01/15	Dilma-II2 06/04/15	Dilma-II3 02/10/15	Dilma-II4 01/04/16	Temer 12/05/16
Casa Civil	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PMDB
Agricultura	ind	ind	ind	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	ind	PP
Bem-Estar Social	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PMDB
Cidades	PT	PT	PP	PP	PP	PP	PP	PP	PSD	PSD	PSD	PSD	PSD	PSDB
Ciência e Tecnologia	PSB	PSB	PSB	PSB	PSB	PSB	PT	ind	PCdoB	PCdoB	PMDB	ind	ind	PSD
Comunicações	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PT	PT	PT	PT	PT	PDT	PDT	
Coordenação Política	PCdoB	PCdoB	PT	PTB	PTB	PT	PT	PT	PT					PMDB
Cultura	PV	PV	ind	PV	PV	ind	ind	ind	PT	PT	PT	PT	PT	ind
Defesa	ind	PL	PL	PT	PMDB	PMDB	PMDB	PT	PT	PT	PT	PCdoB	PCdoB	PPS
Desenv. Agrário	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT
Educação	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PROS	ind	PT	PT	DEM
Esporte	PCdoB	PCdoB	PCdoB	PCdoB	PCdoB	PCdoB	PCdoB	PCdoB	PCdoB	PRB	PRB	PRB	PCdoB	PMDB
Fazenda	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	ind	ind	ind	ind	ind
Indústria	ind	ind	ind	ind	ind	ind	PT	PT	PTB	PTB	PTB	PTB	PTB	PRB
Integração	PPS	ind	PSB	PMDB	PMDB	PMDB	PSB	PSB	ind	PP	PP	PP	PP	PMDB
Justiça	ind	ind	ind	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	ind	PSDB
Meio Ambiente	PT	PT	PT	PT	PT	ind	ind	ind	ind	ind	ind	ind	ind	ind
Minas e Energia	PT	PT	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	ind	PSB
Planejamento	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	ind	ind	ind	ind	PMDB
Previdência	PMDB	PMDB	ind	PT	PT	PT	PMDB	PMDB	PMDB	PT	PT			
Relações Exteriores	ind	ind	ind	ind	ind	PT	ind	ind	ind	ind	ind	ind	ind	PSDB
Saúde	PT	PT	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PT	PT	PT	PT	PT	PMDB	ind	PP
Trabalho	PT	PT	PT	PDT	PDT	PDT	PDT	PDT	PDT	PDT	PDT	PT	PT	PTB
Transportes	PL	PL	PL	PR	PR	PR	PR	PR	PR	PR	PR	PR	PR	PR
Turismo	PTB	PTB	PTB	PT	PT	PT	PMDB	PMDB	PMDB	ind	PMDB	PMDB	ind	PMDB
Outros 1	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PRB	PRB	PMDB	PMDB	PT	ind	ind
Outros 2	PT	PT	PT	PT	PRB	PRB	PMDB	PMDB	ind	PMDB	PMDB	PMDB	ind	ind
Outros 3				PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PMDB	ind	
Outros 4					PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	ind		
Outros 5							PSB	PSB	ind	PMDB	PMDB			
Outros 6							ind	ind	PMDB	PMDB	PMDB			
Outros 7							PT	PT	PT	ind	ind			
Outros 8									ind	PSD	PSD			

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações de CPDOC/FGV, Folha de São Paulo, Jornal do Brasil, O Globo, e Veja.

Nota: ind. (independente)= ministro não filiado a partido ou nomeado na cota pessoal do presidente.

APÊNDICE E – Estimativas de localização ideológica dos presidentes e de partidos, por anos selecionados

Presidente									
Sarney									0,532
Collor									0,649
Itamar									0,163
Fernando Henrique									0,210
Lula									-0,385
Dilma									-0,463
Temer									0,570

Partido	BLS_id	1990	1993	1997	2001	2005	2009	2013	2017
PRB	10								0,452
PDS/PPR/PDC/PPB/PP	11	0,908	0,771	0,872	0,813	0,693	0,577	0,638	0,600
PDT	12	-0,511	-0,421	-0,520	-0,463	-0,320	-0,337	-0,302	-0,363
PT	13	-0,900	-0,807	-0,861	-0,763	-0,493	-0,498	-0,496	-0,623
PTB	14	0,514	0,517	0,592	0,485	0,399	0,320	0,357	0,230
PMDB	15	-0,040	0,010	0,084	0,183	0,139	0,098	0,211	0,414
PDC	17	0,650							
PSC	20								0,566
PL/PR	22	0,604	0,679	0,648	0,447	0,442	0,371	0,440	0,462
PCB/PPS	23	-0,801	-0,570	-0,588	-0,375	-0,376	-0,150	-0,183	-0,090
PFL/DEM	25	0,743	0,707	0,810	0,738	0,685	0,685	0,822	0,761
PRN	36	0,662	0,909						
PPold	39		0,373						
PSB	40	-0,727	-0,721	-0,641	-0,603	-0,507	-0,452	-0,395	-0,131
PV	43						-0,224	-0,196	-0,034
PSDB	45	-0,279	-0,195	0,182	0,211	0,169	0,131	0,252	0,505
PSOL	50						-0,927	-0,929	-0,848
PSD	55							0,402	0,424
PCdoB	65	-0,966	-0,924	-0,945	-0,869	-0,710	-0,698	-0,707	-0,690
SD	77								0,190
PROS	90								0,052
PTN/PODE	94								0,299
REDE	95								-0,512

Fonte: Zucco (2017).

Nota: BLS_id= código do partido no banco de dados do *Brazilian Legislative Surveys*.

APÊNDICE F – Tamanho das amostras de votações nominais de proposições e emendas, e líder do governo na Câmara, por períodos selecionados

Governo	Início	Fim	P(n)	E(n)	Líder do governo
JS89	01/11/88	14/03/90	25	16	Jorge Leite (PMDB); Luis Roberto Ponte (PMDB)
FC90	15/03/90	31/01/91	15	12	Renan Calheiros (PRN); Humberto Souto (PFL)
FC91/92	01/02/91	30/09/92	62	41	Humberto Souto (PFL)
IF92/93	01/10/92	18/08/93	34	28	Roberto Freire (PPS)
IF93/94	19/08/93	31/12/94	13	6	Roberto Freire (PPS); Luiz Carlos Santos (PMDB)
FH95/96	01/01/95	06/05/96	58	36	Luiz Carlos Santos (PMDB)
FH96/98	07/05/96	31/01/99	138	112	Benito Gama (PFL); Luis Eduardo Magalhães (PFL); Elton Rohnelt (PFL)
FH99/00	01/02/99	31/01/01	112	125	Arnaldo Madeira (PSDB)
FH01	01/02/01	05/03/02	33	44	Arnaldo Madeira (PSDB)
LS03/04	28/05/03	10/12/04	53	43	Aldo Rebelo (PCdoB); Miro Teixeira (PPS); Prof. Luizinho (PT)
LS05/06	11/12/04	31/01/07	55	59	Prof. Luizinho (PT); Arlindo Chinaglia (PT)
LS07/08	01/02/07	31/01/09	120	64	José Múcio Monteiro (PTB); Henrique Fontana (PT)
LS09/10	01/02/09	31/12/10	67	54	Henrique Fontana (PT); Cândido Vaccarezza (PT)
DR11/12	01/01/11	31/01/13	60	38	Cândido Vaccarezza (PT); Arlindo Chinaglia (PT)
DR13/14	01/02/13	31/01/15	81	70	Arlindo Chinaglia (PT); Henrique Fontana (PT)
DR15/16	01/02/15	30/03/16	125	100	José Guimarães (PT)
MT16	12/05/16	31/12/16	33	42	André Moura (PSC)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/Plenário, CEBRAP e NECON.

Nota: P(n)= número de votações de proposições; E(n)= número de votações de emendas.

APÊNDICE G – Taxas de atropelamento dos partidos pivotais da base do governo em votações nominais de proposições, por presidência-biênio

Governo	Partidos governistas pivotais									
	PMDB	PFL								
JS89	0,000	0,000								
	PTR	PTB	PL	PDC	PRN	PFL	PDS			
FC90		0,000	0,071	0,067	0,000	0,067	0,000			
FC91/92	0,000	0,016	0,018	0,033	0,017	0,016	0,033			
	PSB	PSDB	PMDB	PP	PTB	PFL				
IF92/93	0,136	0,000	0,000		0,067	0,063				
IF93/94		0,077	0,000	0,000	0,077	0,077				
	PMDB	PSDB	PTB	PFL	PPB					
FH95/96	<i>0,052</i>	0,000	0,000	0,000						
FH96/98	0,000	0,000	0,023	0,030	0,022					
	PMDB	PSDB	PFL	PPB						
FH99/00	0,018	0,000	0,027	0,000						
FH01	0,061	0,000	0,000	0,000						
	PCdoB	PSB	PT	PPS	PDT	PV	PMDB	PTB	PR	PP
LS03/04	0,040	0,019	0,000	0,000	0,037	0,217	0,038	0,038	0,019	
LS05/06	0,185	0,018	0,091				<i>0,055</i>	0,036	0,000	<i>0,053</i>
	PCdoB	PT	PSB	PDT	PV	PMDB	PTB	PR	PP	
LS07/08	0,000	0,000	0,017	0,025	0,069	0,000	0,042	0,000	0,025	
LS09/10	0,076	0,015	0,045	0,104	0,143	0,015	0,015	0,030	0,015	
	PCdoB	PT	PSB	PDT	PMDB	PR	PRB	PP		
DR11/12	0,019	0,034	0,000	<i>0,054</i>	0,000	0,119	0,000	0,000		
DR13/14	0,077	0,063	0,129	0,105	0,025	0,064	0,018	0,025		
	PCdoB	PT	PDT	PROS	PTB	PMDB	PSD	PRB	PR	PP
DR15/16	0,152	0,072	0,176	0,125	0,050	0,024	0,033	0,066	0,032	0,074
	PSB	PPS	PTB	PMDB	PSD	PRB	PR	PSDB	PP	DEM
MT16	0,030	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,030	0,030	0,031

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Câmara dos Deputados/Plenário, CEBRAP e NECON.

Nota: Em itálico, $5\% < \text{TAP} \leq 6,0\%$; em negrito, $\text{TAP} > 6,0\%$. Partidos ordenados segundo sua localização no eixo esquerda-direita (Zucco, 2017).