

EMENDAMENTO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NO BRASIL: CONGRESSISTAS PEGANDO CARONA NA AGENDA POLÍTICA INICIADA NO EXECUTIVO¹

LUCAS CUNHA

RESUMO

O artigo procura explicar o emendamento das Medidas Provisórias (MPs) pelo Congresso Nacional, considerando-se que as MPs são o principal poder disponível aos presidentes no Brasil. O emendamento é mensurado através dos Projetos de Lei de Conversão (PLVs) são compreendidos como formas de monitoramento do Congresso das ações do Executivo. Essas emendas são o formato jurídico em que se convertem MPs que sofreram tentativas de alteração. O emendamento de MPs se tornou mais efetivo após a mudança no seu procedimento de tramitação, abrindo espaço para uma maior interferência congressual. Os resultados apontam para um padrão de apresentação e aprovação de PLVs expressivo mesmo diante da possibilidade de veto presidencial posterior. Observou-se que o Congresso tem êxito legislativo no emendamento de MPs em mais de 40% dos casos. Os resultados mostram ainda que congressistas relatores pertencentes a partidos da coalizão governista e com origem na Câmara dos Deputados tendem a apresentar e aprovar a maior parte dos PLVs. Isso evidencia que congressistas têm incentivos para ‘pegarem carona’ na agenda política iniciada por MPs. Conclui-se que o Congresso não se mostra passivo frente aos poderes legislativos presidenciais, sendo capaz de acomodar seus interesses e interferir de modo significativo na agenda governamental.

PALAVRAS-CHAVE

Emendamento; Medidas Provisórias; Congresso Nacional; Projetos de Lei de Conversão.

1 Este trabalho é fruto dissertação de mestrado em Ciência Política defendida na UFMG 2011. O trabalho também foi apresentado no 8º Congresso da Associação Brasileira de Ciência Política em 2012. O banco de dados referente aos Projetos de Lei de Conversão está disponível na plataforma do Centro de Estudos Legislativos do DCP/ UFMG: www.centroestudoslegislativos.com.br. Agradeço pessoalmente as contribuições do Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo, do Prof. Lúcio Rennó, na ocasião do 8º Encontro da ABCP em 2012, além dos pareceristas anônimos da Revista Teoria de Sociedade. Vale ressaltar que os eventuais equívocos contidos neste trabalho são, obviamente, de minha inteira responsabilidade.

AMENDMENT OF PRESIDENTIAL DECREES IN BRAZIL: CONGRESS CATCHING “FREE RIDE” ON THE POLITICAL AGENDA STARTED IN THE EXECUTIVE

ABSTRACT

This article seeks to explain the amendment of presidential decrees by the Congress, considering that decree is the most powerful resource available to the presidents in Brazil. The amendment is measured through the Conversion Bills understood as a way of monitoring the actions of the executive by Congress. These amendments are the legal format that become decrees who have attempts to changes. The amendment of decrees became more effective after the change in the decrees procedure, making room for greater congressional interference. The results point to a pattern of submission and approval of significant Conversion Bills even with the possibility of subsequent presidential veto. It was observed that Congress has succeeded in legislative amendment in more than 40% of cases. The results also show that rapporteurs congressmen belonging to the ruling coalition parties and originating in the Chamber of Deputies tend to present and approve the most part of Conversion Bills. This shows that lawmakers have incentives to do ‘free ride’ on the political agenda. It is concluded that the Congress is not passive front to the legislative powers of the president, being able to accommodate interests and significantly interfere in the government agenda.

KEYWORDS

Amendment; Decrees; Brazilian Congress; Bill Conversions.

SOBRE O AUTOR

LUCAS CUNHA

Doutorando em Ciência Política na UFMG e pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da UFMG.
Contato: lucascunha06@gmail.com.

SUBMETIDO EM:

Maio de 2013

APROVADO EM:

Agosto de 2014

1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa o emendamento das Medidas Provisórias (MPs) pelo Congresso Nacional sob a ótica da delegação de poderes do Legislativo ao Executivo no sistema político brasileiro. O referencial empírico da análise contempla os Projetos de Lei de Conversão, caracterizados por serem o formato jurídico no qual se convertem as MPs que foram objeto de emenda admitida pelo relator.

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

Para tanto, para fins de ilustração, imagine uma situação hipotética, porém factível, em que um congressista brasileiro dissesse a um parlamentar de outro país que no Brasil os Presidentes editaram e reeditaram, entre outubro de 1988 e junho de 2010, 6515 decretos com força imediata de lei. Desses decretos, 81,34% foram aprovadas pelo Congresso Nacional³. O parlamentar estrangeiro poderia especular, com base nessa informação, que o Presidente é poderoso no quesito Legislativo no Brasil. Poderia especular ainda que o poder Legislativo tende a apoiar as decisões por ele tomadas. Esse parlamentar estrangeiro poderia supor ainda que o Congresso reage positivamente aos decretos do Executivo. Ainda que esse parlamentar estrangeiro, estivesse correto nessas suposições, suas conclusões estariam incompletas. A incompletude das constatações se deve ao fato de não considerar os mecanismos envolvidos na aprovação das Medidas Provisórias no Brasil e como os congressistas interferem nesses decretos presidenciais.

O argumento central do trabalho se refere ao monitoramento de ações do Presidente

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

3 Entre outubro de 1988 e junho de 2010 de acordo com dados obtidos para esse trabalho baseados em Inácio (2009).

da República através da modificação do texto de Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional. Este seria um eficiente mecanismo por meio do qual congressistas exercem tal monitoramento, havendo na prática incentivos para que os congressistas peguem carona na agenda política iniciada no Executivo por MP. As vertentes interpretativas sobre os poderes de decreto no Brasil sugerem, como veremos adiante que os poderes constitucionais de agenda e veto do presidente são relevantes para se compreender o funcionamento do sistema político. Por um lado, uma vertente argumenta que a concentração de poderes nas mãos dos presidentes seria prejudicial ao funcionamento da democracia, pois possibilitaria que presidentes minoritários no Congresso contornem ou ignorem os interesses dos congressistas gerando assim instabilidade política e situações de ‘paralisia decisória’. Outra vertente analítica compreende a concentração de poderes no executivo como resultado de uma cadeia de delegação fundada no *principal-agent model*, na qual os congressistas delegariam ao presidente o poder de iniciar a agenda política. Essa vertente entende que tal delegação de poder ao presidente traria agilidade e eficiência ao processo decisório.

Desse modo, a interferência congressional nas Medidas Provisórias se dá através da abertura de uma nova arena de discussão e debate da MP editada, através da proposição de Projetos de Lei de Conversão (PLVs⁴) pelos congressistas. Os PLVs são o formato jurídico em que se transformam as Medidas provisórias que tiveram alguma emenda acatada pelo seu relator no Congresso Nacional. Entre 2001 e 2010 56,58% das Medidas provisórias foram transformadas em PLVs. Desses PLVs, 82,6% (238) foram aprovados pelo Congresso Nacional⁵. Esses dados, tratados em detalhe adiante, dão espaço para compreendermos o papel do Congresso Nacional no Brasil diante do mais poderoso instrumento Legislativo disponível ao Presidente da República no Brasil, a Medida Provisória. Assim sendo, uma análise dos PLVs permite também que se considere o Congresso Nacional não como um corpo monolítico que apenas aceita ou rejeita os atos presidenciais, mas sim como uma arena de negociação, barganha e acomodação dos pontos da agenda presidencial.

Este trabalho está organizado em cinco partes. Após essa introdução a segunda parte traz as vertentes interpretativas sobre os poderes de decreto presidenciais, já a terceira é dedicada a uma análise da tramitação e o emendamento das MPs, bem como relativa às mudanças no procedimento das MPs. Na quarta parte serão apresentadas e testadas as hipóteses de trabalho. E por fim seguem as conclusões.

4 Optou-se por manter a sigla utilizada pelo Congresso Nacional: PLV para Projeto de Lei de Conversão.

5 Esses dados são resultados da análise dos PLVs apresentados entre setembro de 2001 e dezembro de 2010. Os dados foram produzidos com base naqueles disponíveis no Portal Câmara dos Deputados www.camara.gov.br.

O desenho constitucional conformado em 1988 no Brasil garantiu ao Presidente da República amplas prerrogativas legais, dando-lhe poderes de decreto (medida provisória) e veto (total ou parcial), além de ter atribuído ao presidente da república a prerrogativa de pedir urgência durante a tramitação de proposições no Congresso Nacional. Tais poderes têm sido na prática, sistematicamente, utilizados através da edição e, até 2001, reedição de Medidas provisórias⁶. Essas prerrogativas fazem com que os Presidentes no Brasil tenham um amplo poder sobre a agenda política nacional (Figueiredo e Limongi 1999 : 103).

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

Uma segunda vertente interpretativa compreende os poderes de decreto do Presidente como resultado de uma cadeia de delegação pelo poder Legislativo, na qual haveria espaço para um monitoramento das ações presidenciais pelo poder Legislativo no fluxo decisório (Amorim Neto e Tafner 2003; Figueiredo e Limongi 1999, 2009; Inácio 2006 2009). A extensão dos poderes de agenda do Presidente seria, conforme essa vertente, a variável mais importante para se analisar a relação entre o Executivo e o Legislativo no sistema presidencialista brasileiro.

Há também um conjunto mais recente de estudos que destacam a “caixa de ferramentas” disponível ao presidente (Raile, Pereira e Power 2010) para promover coordenação de sua coalizão governativa. Esses estudos destacam que governos de coalizão têm sido apontados como geradores de incentivos para o presidente utilizar essa “caixa de ferramentas” para implementar suas decisões, sendo que isso inclui além de seus poderes constitucionais a mobilização de estratégias e recursos informais para coordenar o governo. Desse modo, o uso de MPs pelo presidente para implementar

6 De acordo com o artigo 62 da Constituição Federal, o Presidente da República poderá adotar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. A EC nº32 (Emenda Constitucional) de 2001 alterou o rito de tramitação das Medidas provisórias, além de proibir a reedição que quando utilizada repetidamente fazia com que, na prática, Congresso Nacional não apreciasse a maior parte das MPs, que após essa Emenda Constitucional passaram a trancar a pauta de votações do Congresso Nacional quando vencido prazo de votação de cento e vinte dias a partir da publicação da MP.

sua agenda poderia se caracterizar como mecanismo de aglutinação dos interesses dos partidos que compõem a coalizão do presidente. Sendo, nesse contexto, o emendamento das MPs a maneira pela qual a própria coalizão governativa sinalizaria para o presidente os eventuais distanciamentos de suas preferências.

Considerando o problema de ordem genérica de delegação de poderes do Legislativo ao Executivo em democracias modernas faz-se necessário considerar que há uma evidente saliência do Executivo nas delegações constitucionais em sistemas presidencialistas. Além disso, é fundamental para a compreensão dessa delegação de poderes inserir a dimensão partidária, institucional e da coalizão, dado serem estas clivagens relevantes na estruturação de sistemas políticos presidencialistas. A tendência a se delegar poderes aos Executivos faz parte daquilo que Fabiano Santos (2003) chamou “sistema presidencialista racionalizado”. O conceito refere-se à adoção, pelo próprio Legislativo, de regras restritivas à atuação dos legisladores (estabelecendo áreas de iniciativa exclusiva do Executivo ou conferindo-lhe poderes unilaterais) com o objetivo de evitar problemas de coordenação e dilemas de ação coletiva. Isso significa dizer que delegar certas áreas e poderes ao Presidente da República facilitaria o exercício do governo e o processo de tomada de decisão. Tal tendência seria, portanto, uma resposta à eventual morosidade do Legislativo em produzir decisões em contextos em que é exigido cada vez mais rapidez e eficiência aos governos. Por outro lado, tal agilidade poderia se transformar em alguma espécie de restrição à atuação do Legislativo, tornando-o assim submisso e inferior ao Executivo. Nesse sentido, houve um processo de delegação de poderes ao executivo, mas este não ocorreu da noite para o dia, de acordo com Pessanha (2003), “não restam dúvidas de que o processo de produção de leis inclinou-se em direção do Poder Executivo ao longo do século XX”. Ocorre, ainda de acordo com o autor, que o Executivo inibiu essa faculdade do Legislativo ao ampliar seu poder de iniciativa legal tornando-o assim submisso a ele. O que tentaremos mostrar aqui é que o Congresso monitora as ações do Executivo ao tentar interferir e modificar o conteúdo do instrumento mais crucial de governar disponível ao presidente, que são as MPs.

Retomando a pergunta norteadora deste trabalho caberia justificar a sua relevância teórica e sua pertinência empírica. A análise dos sistemas presidencialistas, particularmente dos poderes presidenciais, levou analistas políticos a interpretá-los como instrumentos autoritários e concentradores de exercício do poder pelo Presidente. Uma das interpretações mais contundentes nesse sentido é a de Guillermo O’Donnell (1994), que procurou caracterizar as democracias latino-americanas como sendo do tipo “delegativas”, ou seja, sistemas em que o ocupante do cargo de Presidente é excessivamente poderoso e governa de acordo com as suas vontades, acima das instituições e sem controles horizontais efetivos que limitem seu poder. Presidentes seriam eleitos para serem uma espécie de “salvadores da pátria” e as eleições funcionariam, nessa perspectiva, como mecanismos de total delegação de poder ao Presidente. Nas palavras de O’Donnell:

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

Nessa perspectiva haveria uma clara hipertrofia dos poderes presidenciais, sendo as possibilidades de controle das ações presidenciais quase inexistentes. O poder presidencial nas chamadas “democracias delegativas” na perspectiva de O’Donnell seria a face antidemocrática desses regimes. Os poderes Legislativos presidenciais seriam a dimensão institucional dessa face autoritária. Uma ponderação ao conceito de ‘democracias delegativas’ de O’Donnell (1994:13) pode ser feita no sentido de se pensar a dimensão conjuntural de sua crítica aos pacotes econômicos dos anos 1980 e 1990. Nesse sentido, a autonomia do presidente para fazer exatamente o oposto daquilo prometido na campanha eleitoral pode ser relativizado devido a um contexto específico de ajuste fiscal e conjuntura econômica externa desfavorável. Em contextos de governos de coalizão os presidentes não seriam assim tão livres e independentes para tomarem medidas sem a anuência dos partidos e parceiros da coalizão.

Ainda assim, não resta dúvida de que o Presidente da República, no Brasil, possui um conjunto razoável de poderes Legislativos e que, dentre eles, merece destaque a prerrogativa de editar Medidas Provisórias com força imediata de lei. De acordo com Shugart e Carey (1992), o Presidente do Brasil é um dos mais poderosos no que se refere a seus poderes para legislar. A questão é saber se, eventualmente, Presidentes dotados de ampliados poderes de decreto os utilizarão de forma a contornar ou ignorar os interesses do Congresso, ou se eventualmente tais poderes possam ser utilizados em consonância com os interesses existentes de uma maioria congressual.

O que se pretende argumentar aqui, em consonância com Figueiredo (2004, 2008) e Amorim Neto e Tafner (2003) é que os decretos presidenciais não são formas autoritárias de o Presidente governar e podem ser compreendidos enquanto resultado de uma cadeia de delegação de poder do Legislativo ao Executivo, com possibilidade

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

de monitoramento dessa delegação. O argumento central desenvolvido neste trabalho, seguindo essa literatura pertinente ao tema, é de que a possibilidade de alteração do texto das MPs durante sua tramitação congressual é um dos mecanismos disponíveis para os congressistas monitorarem as ações do Presidente no Brasil. O foco empírico da análise são modificações propostas no Congresso Nacional às Medidas Provisórias. Logo, o objeto da pesquisa é a interferência do poder Legislativo nos decretos presidenciais (Medidas Provisórias). Desse modo, a análise recai sobre os Projetos de Lei de Conversão (PLVs) para se analisar como o Congresso Nacional monitora a agenda política do Presidente iniciada através de MPs.

As Medidas Provisórias são, dessa forma, a maneira pela qual os congressistas delegam a responsabilidade legislativa, em temas cruciais da agenda política nacional, ao Executivo. Este, por sua vez, assume o protagonismo da agenda política, reduzindo os custos de ação coletiva no âmbito do congresso para legislar ao mesmo tempo em que pode vir a assumir os custos políticos de medidas impopulares que possam prejudicar politicamente um congressista junto à sua base eleitoral. Assim sendo, a delegação de poderes ao executivo na prática torna os congressistas blindados em relação aos custos da ação legislativa em relação à arena eleitoral.

No entanto, nesse processo de delegação de poderes, pode haver situações em que as preferências do Executivo consubstanciadas na Medida Provisória não correspondam àquelas dos congressistas, abrindo espaço para que se abra um debate público na arena congressual, tanto para a base governista quanto para as oposições, sobre o conteúdo da Medida Provisória. É exatamente quanto a este aspecto teórico da delegação, relativo à definição de um relator para emendas às MPs que podem estar contempladas as perdas de agenciamento da delegação do Legislativo ao Executivo. Isso torna ainda mais relevante o estudo dos Projetos de Lei de Conversão, que podem ser compreendidos como o mecanismo de diminuição de tais perdas de agenciamento da delegação legislativa ao Executivo.

Cabe destacar que o emendamento de MPs não é o único modo pelo qual o Congresso Nacional sinaliza preferências e interfere nos resultados políticos da agenda iniciada no Executivo. Isso ocorre porque o Congresso tem a possibilidade, além do emendamento de sinalizar preferências contrárias àquelas do executivo diante da possibilidade de rejeição ou não apreciação das MPs. Nestes últimos dois casos a manifestação do Congresso se dá pela omissão dos legisladores.

Porém, dado que a maior parte das MPs é aprovada pelo Congresso Nacional os casos em que o Congresso nem rejeita nem aprova totalmente a MP pode ser o nicho analítico capaz de evidenciar as perdas de agenciamento da delegação e os eventuais dilemas de ação coletiva existentes entre o executivo e o legislativo. Desse modo, uma análise dos PLVs se mostra como uma ferramenta empírica adequada para se compreender a dinâmica do sistema político brasileiro no que se refere à capacidade de

delegação de poderes ao presidente pelo congresso e também diante da possibilidade de monitoramento dessa delegação por parte do legislativo.

Amorim Neto e Tafner (2003) compreendem que os Projetos de Conversão poderiam funcionar como mecanismos de “alarmes de incêndio”⁸ acionados pelo Congresso para monitoramento do Executivo. Essa afirmação, no entanto, somente pode ser corroborada através de uma análise sistemática das MPs convertidas em PLVs.

A análise do processo de tramitação e emendamento das MPs no Congresso Nacional tem sido pouco explorada pelos estudiosos da Ciência Política no Brasil, principalmente no que se refere aos mecanismos envolvidos na apresentação e aprovação dos PLVs. O foco na dinâmica do emendamento pode ser uma contribuição para o debate acerca da medida em que o Legislativo é capaz de interferir na produção legal, principalmente em contextos de regimes presidenciais em que os Presidentes são dotados de amplos poderes de decreto e veto.

3 - TRAMITAÇÃO E EMENDAMENTO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

A rotina da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil terminou por minimizar ou mesmo anular por algum tempo a efetividade das alterações nas MPs pelo Congresso. Isso se deveu ao fato de que nem todas as MPs eram apreciadas pelo Congresso no prazo regimental. Para ter efeito as MPs precisavam ser reeditadas pelo Executivo, que utilizou essa possibilidade até 2001, inclusive algumas reedições continham alterações da MP original. Houve no período até 2001 uma explosão de reedições de MPs, algumas delas sem sequer terem apreciação do Congresso. Esse uso indiscriminado do recurso da reedição dava ao Executivo uma grande autonomia frente ao Congresso.

A proibição da reedição ocorreu somente após a EC 32/2001, que alterou o rito das MPs pela modificação do artigo 62 da Constituição Federal. Tal mudança na constituição

8 Os primeiros a utilizar o termo “alarmes de incêndio” foram McCubbins e Schwartz (1984) para compreender as técnicas de supervisão que o Congresso aciona para monitorar o Executivo. Os autores distinguem esse tipo de supervisão por mecanismos de “alarmes de incêndio” da supervisão do tipo “patrulha de polícia”. O legislativo tenta supervisionar a ação do Executivo de modo evitar que a política fuja dos objetivos do legislativo. A supervisão por mecanismos de “alarmes de incêndio” é caracterizada por ser um modo menos centralizado e menos ativo e direto de intervenção do que a “patrulha de polícia”. O Congresso estabelece um sistema de regras e procedimentos e práticas informais que permitem aos cidadãos e grupos de interesse examinar as decisões administrativas do Executivo. Os autores argumentam ainda que os mecanismos de supervisão por “alarmes de incêndio” são mais efetivos que os do tipo “patrulha de polícia” por dois motivos. O primeiro motivo é porque que os objetivos do legislativo são, frequentemente, iniciados de uma maneira vaga e é difícil de decidir se alguma violação irá ocorrer, a não ser que algum cidadão ou grupo registre uma queixa. Em segundo lugar, porque ao passo que o mecanismo de “alarme de incêndio” quase certamente pega qualquer violação das metas legislativas que prejudicaram seriamente um grupo organizado, o mecanismo de “patrulha de polícia”, sem dúvida, perde muitas dessas violações, uma vez que somente uma amostra de ações do Poder Executivo seria examinada.

acabou regulamentando também a edição de MPs sobre algumas temáticas específicas⁹. Este é o principal motivo de ter-se optado por utilizar essa mudança no rito das MPs como corte temporal para análise dos PLVs neste trabalho. Certamente haveria razões para se considerar também o período anterior, no entanto é razoável se trabalhar com o contexto após a EC 32/2001. As razões para tal recorte recaem justamente no fato a mudança no rito das MPs ter alterado toda a lógica do poder de decreto presidencial, que não mais poderia ser exercido sem anuência do Congresso Nacional. Nesse sentido, seria razoável supor que a proibição da reedição representou um ganho político para o Congresso Nacional, que ganhou condições reais de monitorar o Executivo no quesito das MPs.

Essa mudança no rito das MPs também gerou efeitos não calculados no jogo de poder entre Executivo e Legislativo. Entre esses efeitos não calculados da EC destaca-se o aumento do número de conversões de MPs em PLVs, o constante trancamento da pauta do Congresso e a mudança na estratégia das oposições. Tais efeitos não calculados alteraram a rotina legislativa do Congresso Nacional, que passou a apreciar sistematicamente MPs que estavam trancando a pauta. Por outro lado, o trancamento de pauta acabou por tornar o jogo das MPs mais complexo. Isso ocorreu porque as lideranças do governo e da oposição passaram fazer o uso estratégico da ordem de votações, adiantando ou protelando decisões da pauta conforme as possibilidades de aprovação ou não das MPs. Nesse sentido as oposições passaram a atuar mais sistematicamente através do recurso da obstrução parlamentar como forma de alterar os parâmetros da barganha legislativa.

De acordo com os dados de Figueiredo (2008)¹⁰, o número de PLVs apresentados às MPs aumenta significativamente após essa mudança. As alterações em si não indicam necessariamente um papel mais ativo das oposições, podendo ser decorrentes inclusive de demandas da própria base de apoio do Executivo (Figueiredo 2008). A apresentação de um PLV permite a abertura de discussões no parlamento sobre as MPs, diferentemente da situação anterior, na qual o Executivo tinha poder inclusive de reeditar uma mesma MPs com alterações.

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

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

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

que a mera apresentação de PLV, e de emendas ao PLV, torna o processo público e abre caminho para a atuação da oposição, não só na apreciação, mas também na sua votação. Essa proporção aumenta já nos dezesseis meses em que a emenda vigorou no final do governo FHC, e mais ainda no governo Lula. O segundo indicador, esse sim implicando necessariamente maior ativismo da oposição, é a proporção de votações nominais no processo de apreciação de MPs. Enquanto no governo FHC apenas 2,7% das MPs foram submetidas a votações nominais, no governo Lula essa porcentagem chega a 37,3%” (Figueiredo 2008 : 53).

Em suma, o Congresso Nacional se viu diante de uma situação embaraçosa, pois para que sejam apreciadas MPs com o prazo vencido a pauta é constantemente trancada. Por outro lado, o processo de modificação das MPs se tornou mais transparente e público o processo legislativo da negociação das MPs principalmente quando é o caso de o relator acatar as propostas de emendas e transformar a MPs em PLV.

Outro ponto relevante que justifica esse recorte metodológico se deve ao fato de os incentivos para mobilização dos congressistas eram menores antes de 2001. Após essa mudança no rito das MPs, os PLVs se tornaram instrumentos efetivos de alteração. Isso se deveu principalmente ao fato de que a votação das MPs se tornou obrigatória, pelo processo de trancamento da pauta. Essa vinculação regimental transformou profundamente o jogo das MPs. A partir de 2001 os PLVs passaram a funcionar como janelas de oportunidade legislativas, pois agora os congressistas podem interferir de fato nos resultados da agenda política iniciada no Executivo por MPs.

Cabe considerar, no entanto que um PLV aprovado é ainda passível de veto total ou parcial pelo Presidente posteriormente à sua aprovação pelo Congresso Nacional. No caso dos vetos parciais o Presidente tem a prerrogativa de vetar somente um ou alguns artigos do PLV aprovado, mantendo a validade da MP aprovada. Desse modo, é razoável conceber que a rejeição de uma MP possa ser um mecanismo de sinalização por parte da maioria no Congresso tanto da força da coalizão governativa do presidente quanto da distância de preferências do congresso em relação ao presidente naquele tema específico a que se refere a MP.

Essa importante mudança no rito das MPs possibilitou também que a rejeição tácita fosse apropriada estrategicamente, pelas oposições. Os efeitos dessa mudança no procedimento das MPs são ainda passíveis de controvérsia, sendo que mesmo depois dela não é observada uma situação de equilíbrio¹¹ no jogo entre os atores envolvidos. Tanto é assim que existe uma nova proposta de mudança no rito das MPs, a Proposta de Emenda Constitucional 11/2011. Essa proposta de mudança na constituição basicamente

11 O equilíbrio que se refere aqui é do tipo “Equilíbrio de Nash”: situação na qual os atores envolvidos num jogo de mais dois ou mais jogadores não aumentariam seus payoffs caso mudem sua estratégia de modo unilateral. Aplicado à ciência política o equilíbrio de Nash pode ser compreendido como aquele jogo em que nenhum dos atores políticos teria possibilidade de abandonar determinado arranjo institucional. Quanto às regras para as MPs ainda há tentativas de modificar a regra do jogo, por isso a inexistência desse equilíbrio.

modifica os prazos de validade da MP e modifica a tramitação que passaria não mais a iniciar somente na Câmara dos Deputados.

Desse fenômeno depreende-se que qualquer mudança institucional pode ocorrer quando os atores políticos envolvidos num determinado jogo institucional vislumbram ganhos mais elevados com alterações no *modus operandi* das decisões. Essa mudança institucional na tramitação de MPs em 2001, treze anos após a promulgação da Constituição converge com a ideia de que as instituições políticas são endógenas, ou seja, há possibilidade de os atores envolvidos num determinado contexto decisório alterarem os arranjos formais sobre os quais estão conformados. Adiante serão apresentadas as hipóteses de trabalho, conforme o recorte empírico das emendas às MPs editadas após essa mudança institucional.

4 - HIPÓTESES DE TRABALHO

As hipóteses de trabalho desenvolvidas a seguir convergem para a noção de que a transformação de uma MP em um PLV no momento da tramitação permite de fato a abertura de uma janela de oportunidade legislativa aos congressistas. Isso significa dizer que no emendamento das MPs os congressistas pegam carona na agenda iniciada por MP. Desse modo, é importante deixar claro que os PLVs podem funcionar como formas de sinalização por parte do legislativo de que algo andou errado na delegação de poder ao presidente, poderiam ser uma espécie de alarme para o presidente de que aquela medida não é coerente com os interesses de uma maioria no legislativo. Esse fato, por sua vez, torna os relatores dos PLVs elementos centrais no processo de introdução de modificações à MP editada e já vigente. A análise da distribuição de relatorias dos PLVs também testada empiricamente a partir das hipóteses enunciadas a seguir.

Antes de enunciar as hipóteses de trabalho é preciso explicitar uma premissa da qual o trabalho parte. A premissa básica da qual se partirá é de que o poder delegado ao Presidente de editar MPs é monitorado pelo Congresso Nacional através da reabertura da negociação da MP na arena legislativa iniciada com a proposição de Projetos de Lei de Conversão.

Essa premissa é coerente com o argumento desenvolvido por Amorim Neto e Taftner (2003) que sinaliza para a possibilidade de os PLVs funcionarem como mecanismos de “alarmes de incêndio” acionados pelo Congresso para monitoramento do Executivo. A variável é concebida como o número de PLVs aprovados em definitivo em relação somente ao total de PLVs apresentados. Aqui cabe uma explicação de ordem analítica, pois nem todas as MPs foram objeto de tramitação como PLV. Isso pode significar que o Congresso optou por não modificar, em alguns casos a MP enviada pelo Executivo. Isso é o mesmo que dizer que o Congresso pode optar por aprovar (ou rejeitar) uma MP sem modificá-la.

Essa possibilidade pode estar configurada pelo fato de que os congressistas optaram por uma tramitação sem emendamento daquela MP.

Quadro 1
MPs e PLVs apresentados e aprovados por go-
verno (set/2001 – dez/2010)

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

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

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

Essa premissa torna evidente que o Executivo não pode atropelar o Legislativo, e o Congresso também não é passivo diante dos poderes do Presidente. Quando congressistas vislumbram obter ganhos políticos através das MPs, não se esquivam em alterar pontos da agenda iniciada no Executivo. Mesmo que não se posicionem contrariamente à agenda iniciada por MP, é particularmente interessante verificar a sua capacidade de fazer mudanças incrementais nessa agenda.

Os dados referentes a essa análise são as MPs cujas mudanças foram acatadas pelo relator e passaram a tramitar como PLVs desde setembro de 2001 até o final do segundo governo Luiz Inácio Lula da Silva em dezembro de 2010. Nesse período, a conversão de MPs em PLVs passa a ser um mecanismo efetivo de interferência nos resultados da agenda política governamental iniciada no Executivo. Isso ocorre justamente porque a impossibilidade de reedição, tornou a alteração da redação de uma MP um processo

fundamentalmente pertencente à arena congressual e não mais no âmbito do Executivo. Isso significa dizer que a proibição da reedição de MPs tornou mais efetivo o instrumento do PLVs como mecanismo de interferência nos resultados políticos. O número de MPs que foram objeto de PLV é mostrado no quadro 1.

Das 514 MPs editadas no período da análise 56,03% (288 PLVs) sofreram tentativas de mudança. A análise descritiva mostra que 82,6% dos PLVs (238 PLVs) foram aprovados no Congresso, de modo que 46,3% foram aprovadas, considerando o total de MPs emendadas. Este dado em si já sinaliza para um padrão sistemático de tentativas de interferência pelo Congresso nas MPs editadas, afastando hipóteses sobre a passividade ou a submissão do Congresso em relação aos poderes Presidenciais. Quanto à taxa total de aprovação de PLVs observa-se um padrão razoável de interferência do Congresso na agenda iniciada por MPs. Mas há variações conforme os anos e os governos. Tais diferenças despertam questões relativas às variáveis explicativas da conversão de MPs em PLVs e da aprovação dos PLVs. O próximo item é dedicado a explicar essas questões.

4.1 - TESTANDO HIPÓTESE 1: VETOS DO EXECUTIVO

Hipótese 1 - A probabilidade de que um PLV aprovado no Congresso seja vetado, total ou parcialmente, aumenta na medida em que aumenta o grau de dificuldade demonstrado pelo Executivo em coordenar sua base legislativa.

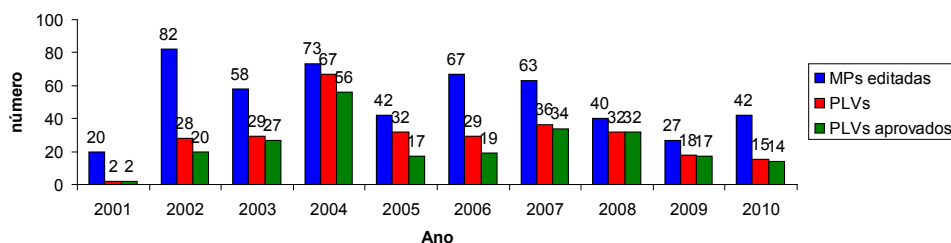
A suposição aqui é de que os vetos são utilizados estrategicamente pelo Executivo para filtrar eventuais alterações oriundas dos PLVs em relação às MPs originais. E que serão tanto mais frequentes quanto mais distantes do congresso forem das preferências do Executivo. Dito de outra forma, a hipótese é que uma base aliada menos coordenada irá aprovar mudanças nas MPs que se distanciam mais das preferências originais do Executivo quando editou a MP. Há que se considerar também que, após a mudança no rito das MPs em 2001, a imensa maioria dos vetos presidenciais foi mantida, não havendo derrubada do veto posteriormente em plenário, conforme destaca Moya (2005). Este fato torna plausível a suposição de que o Presidente acione de modo mais efetivo os vetos quando a MPs aprovadas com alterações pelo Congresso (PLVs) se mostrarem muito distantes de suas preferências.

O número de MPs que foram objeto de emendamento, bem como a porcentagem de PLVs aprovados em relação aos apresentados é mostrado no gráfico abaixo.

Conforme mostra o gráfico acima, a taxa de aprovação de PLVs é bastante elevada: do total de 288 PLVs apresentados, 238 foram aprovados em plenário pelo Congresso. Se consideramos o total de MPs editadas e o total de PLVs aprovados sem veto presidencial posterior, observa-se um padrão de sucesso legislativo dos PLVs de 46,3%.

Gráfico 1

MPs editadas e PLVs apresentados e PLVs aprovados por ano (set/2001 – dez/2010)



Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br
Foram contabilizadas somente as MPs e os PLVs de 2001 posteriores à EC 32 de 11/09/2011.

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

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

O Presidente, portanto não se esquivava em utilizá-lo para retirar artigos dos PLVs aprovados. O quadro 2 adiante mostra os PLVs apresentados e aprovados no Congresso; distingue aqueles que foram vetados e destaca os aprovados em caráter definitivo. Observa-se um padrão de vetos parciais pelo executivo posteriormente à aprovação do PLV no Congresso, com exceção de um PLV que teve veto total¹².

¹²Do relator deputado Tadeu Filippelli (PMDB-DF), vetado totalmente http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/veto_total/2003/mv198-03.htm

Quadro 2

PLVs apresentados, vetados e aprovados em definitivo

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

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

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

A partir destes dados apresentados é possível iniciar a discussão sobre o emendamento de MPs compreendidos como mecanismos de monitoramento do Congresso da ação do Executivo. Para início de conversa, é evidente que o Congresso Nacional *legisla* quando se trata de MPs. Ele interfere na maioria dos casos e quando não o faz, o que acontece em mais de 40% das situações conforme já se mostrou com base no gráfico 1, certamente é porque não vê necessidade de tomar alguma iniciativa. No que se refere à transformação de uma MP em PLV a análise do processo de aprovação evidencia uma grande capacidade de coordenação da maioria dentro do Congresso. Trata-se de uma taxa de sucesso do Legislativo não desprezível, ainda mais se levarmos em conta que aqui estamos no “terreno” Legislativo do Poder Executivo – é dele a iniciativa; é ele quem dita os termos iniciais da discussão.

Seja como for, o exame da tramitação completa das MPs modificadas permite qualificar o argumento de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), segundo os quais o processo decisório brasileiro revela a existência de uma única agenda, a agenda da maioria. Isso é verdade, mas também é fato que existe uma disputa no interior desta agenda. As propostas da maioria começam a ser elaboradas no interior do Poder Executivo e continuam a ser debatidas no Legislativo – um partido da base do governo que esteja insatisfeito com o que veio do Executivo (a primeira rodada) pode utilizar esta segunda rodada para fazer com que a proposta se aproxime um pouco mais de suas preferências.

O Presidente, por sua vez, pode reagir e vetar aquilo que não lhe convém. Desse modo, fica clara a impressão de um Legislativo capaz de legislar no interior daquela que é mais estratégica das áreas para o Executivo, a Medida Provisória.

Agora será verificada a hipótese número 1 enunciada anteriormente relativa aos vetos presidenciais. A observação dos vetos parciais aos PLVs aprovados por governo evidencia diferenças estatisticamente significativas entre os governos, mas não permite uma análise conclusiva das razões para tais diferenças. Conforme se observa no quadro 3 abaixo houve um aumento expressivo do número de vetos no segundo governo Lula.

Quadro 3
Situação de veto dos PLVs aprovados por governo

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

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

* Referente aos PLVs aprovados pelo Congresso Nacional, excluídos 10 PLVs em tramitação e 40 PLVs arquivados.

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

A análise dos vetos parciais aos PLVs, ainda que tenha significância estatística entre os governos não permite corroborar a hipótese 1. A correlação esperada vai num sentido contrário à formulação de que em períodos de menor controle da coalizão congressual pelo Executivo existiriam mais vetos. Dos três períodos analisados, é justamente no mais turbulento deles, o primeiro mandato de Lula, que se observa um menor percentual de vetos parciais – 35,4% contra 42,9% em FHC e 59,4 em Lula II. Portanto, a análise não permite uma afirmação taxativa sobre as variáveis que expliquem os vetos, o que, novamente, demandaria um exame detalhado dos artigos modificados nos PLVs aprovados e posteriormente vetados parcialmente pelo Presidente. Como já dito, o jogo da MP tem início no Executivo, passa ao Legislativo e reserva ao Executivo outra rodada no caso dos PLVs. Ainda que não neguem a tese se que o Congresso tem no

PLV uma janela para atuar, os vetos presidenciais são uma evidência de que o Executivo se mantém atento e nem sempre acata as mudanças propostas pelos legisladores.

4.2 - TESTANDO A HIPÓTESE 2: DIMENSÃO BICAMERAL NA APROVAÇÃO DOS PLVS

Hipótese 2 – A aprovação do PLV sofre interferência da casa legislativa de origem do relator, esperando-se que a Câmara dos Deputados leve vantagem na apresentação e aprovação dos PLVs em relação ao Senado devido ao rito de tramitação que se inicia na Câmara.

Essa hipótese é uma tentativa de verificar, empiricamente, se o procedimento das MPs possui alguma assimetria no bicameralismo brasileiro. O rito de tramitação das MPs começa pela Câmara dos Deputados, de modo que isso pode trazer vantagens estratégicas para relatores da Câmara em detrimento dos relatores do Senado Federal. Espera-se que haja um número mais elevado de PLVs aprovados na Câmara dos Deputados, pois há um tempo maior para apreciação do PLV pela Câmara, o que pode torná-la uma arena mais decisiva na aprovação dos PLVs. Considera-se ainda que os PLVs aprovados no Senado necessitem ser novamente apreciados na Câmara dos Deputados, antes de seguirem para a sanção ou veto presidencial.

A distribuição de poder entre as casas legislativas do Congresso no Brasil quanto à apreciação das MPs é fortemente influenciada pelo rito de tramitação de tais medidas. O prazo de 60 dias prorrogável por mais 60 para apreciá-las é consumido em sua maioria pela Câmara dos Deputados, casa onde é iniciada a tramitação, restando pouco tempo para a apreciação e, conseqüentemente, para a interferência dos senadores no processo das MPs. Uma vez que as MPs se constituem em importante instrumento legislativo para ambos os poderes, tal desvantagem do Senado, se não anula a simetria existente entre as duas casas, pelo menos torna imperfeita. Essa desvantagem é replicada também no processo de emendamento das MPs através da apresentação de PLVs. A proporção de relatorias de PLVs de senadores é bem menor que aquela observada na Câmara. Mesmo que se considere que o Senado tem um número menor de cadeiras em relação à Câmara, oitenta e uma cadeiras no Senado versus quinhentas e treze na Câmara, a desigualdade entre as casas legislativas quanto aos PLVs ainda persiste. Se comparamos a proporção de PLVs apresentados e aprovados por casa legislativa, observaremos que a proporção de PLVs apresentados e aprovados pelo Senado é bastante inferior. Tal desvantagem afeta também a dinâmica da aprovação dos PLVs no Senado. O resultado é um padrão mais elevado de rejeição dos PLVs apresentados por senadores.

Portanto, a partir da análise se verifica que os parâmetros da barganha são mais competitivos no Senado, devido a essa escassez temporal para apreciação, conforme

mostra o quadro 4 abaixo. Observa-se que a dimensão do bicameralismo está associada de modo estatisticamente significativo à aprovação dos PLVs.

Quadro 4
Situação dos PLVs por Casa Legislativa¹

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

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

¹ $p < 0,05$. V de Cramer de 0,163

² Excluídos os 10 PLVs em tramitação.

Do total de PLVs apresentados na Câmara, 12,9% não é aprovada, enquanto que aqueles não aprovados quando apresentados no Senado correspondem a 37,5%. Esses dados podem indicar de que há parâmetros de negociação distintos entre Câmara dos Deputados e Senado. Desse modo, é possível confirmar empiricamente a hipótese 2. É possível ainda compreender que o papel do Senado como casa revisora é bastante prejudicado no caso dos PLVs. Como forma de tentar corrigir essa desvantagem do Senado em relação às MPs há uma proposta de modificação no rito das MPs pela PEC 11/2011, já aprovada pelo Senado e enviada à Câmara dos Deputados. Esta nova mudança poderá ser uma alternativa para essa desvantagem, dado que estabelece novos prazos para a apreciação das MPs pela Câmara dos Deputados. Essa dimensão do bicameralismo na aprovação dos PLVs ajuda a elucidar como as regras formais podem interferir nos resultados políticos e como os atores políticos tentam modificar as regras do jogo com objetivo de melhorar suas condições de disputa com vistas a alterar o resultado do jogo em seu favor.

4.3 - TESTE DA HIPÓTESE 3: DISTRIBUIÇÃO DAS RELATORIAS E APROVAÇÃO DOS PLVS

Hipótese 3 – A aprovação do PLV está relacionada ao status do partido do relator em relação ao governo. Espera-se que PLV cujos relatores pertençam à base do governo tenham maior probabilidade de aprovação.

Essa hipótese é derivada da ideia de que existe uma vantagem da maioria governista no processo legislativo e que os relatores pertencentes a esta maioria se encontram em melhores condições de terem seus PLVs aprovados em plenário, dado que a maioria

governista, normalmente, possui mais espaço político no interior do Congresso Nacional. Para a verificação desta hipótese o partido do relator no momento da apresentação do PLV será classificado em governo e não governo. Optou-se por essa classificação para ser mais exato em relação à posição dos partidos, dado que nem todos eles pertencem ao bloco de oposição, desse modo, a categoria não-governo é composta pelos partidos da oposição e aqueles considerados independentes.

Desse modo, seria mais correto dizer, conforme ressaltam Figueiredo (2004) e Figueiredo e Limongi (2009), que a agenda política no Brasil seria compartilhada entre os poderes. Os autores argumentam ainda que o mais correto fosse conceber a existência de uma agenda do governo e não uma agenda exclusiva do Executivo. Nesse aspecto, ganha centralidade a discussão sobre o processo de barganha, negociação e incrementos na agenda do governo, tornando ainda fundamental a consideração de que os interesses existentes no Congresso Nacional. Interesses estes que, apesar de difusos, se articulam através da maioria governista de modo suficientemente coordenado, garantindo assim a governabilidade e a manutenção do fluxo decisório.

A distribuição de relatorias dos PLVs será analisada nessa parte. A escolha de um congressista para relatoria é de fundamental importância na definição dos possíveis resultados da tramitação de uma MP no interior do Congresso, pois o relator é o responsável direto pela elaboração do parecer que trata da admissibilidade da MP.

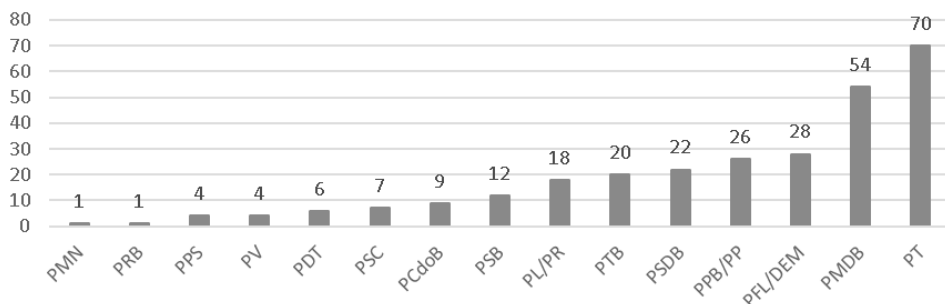
A distribuição das relatorias das MPs é pautada em critérios políticos não formalizados, de forma que isso sugere que o resultado do processo possa refletir a própria distribuição da representação partidária no Congresso Nacional. Como se observa no gráfico abaixo, PT e PMDB se destacam, com o primeiro ocupando setenta relatorias (24,3%) e o segundo cinquenta e três (18,4%). A seguir estão as relatorias do PFL com 9,7%, o PP aparece com 26 relatorias ou 9%, já o PSDB aparece com 7,2% das relatorias dos PLVs.

No entanto, cabe ressaltar que a distribuição de relatorias possa estar fortemente influenciada pelo tamanho dos partidos, esperando-se que maiores partidos recebam mais relatorias, por isso, conforme o gráfico 3 abaixo foi feito o seguinte procedimento, controlou-se o número de relatorias pelo tamanho do partido. Os três maiores partidos nas legislaturas em questão foram separados dos demais partidos¹³. Observa-se que de fato os maiores partidos apresentam o maior número de relatorias, com exceção do primeiro governo Lula em que houve um predomínio dos demais partidos na relatoria dos PLVs. Isso significa dizer que no primeiro governo Lula as relatorias dos PLVs apresentados foram em sua maioria distribuídas a parlamentares pertencentes a partidos

13 O procedimento para a distinção dos partidos grandes foi dada a partir da definição das três maiores bancadas na Câmara dos Deputados na legislatura. No segundo governo Fernando Henrique Cardoso os partidos foram o PMDB, PFL e PSDB. Já no primeiro governo Lula os maiores partidos foram o PT, PMDB e o PFL. E no segundo governo Lula os maiores partidos foram o PT, PMDB e o PSDB.

que não pertencem ao grupo das três maiores bancadas.

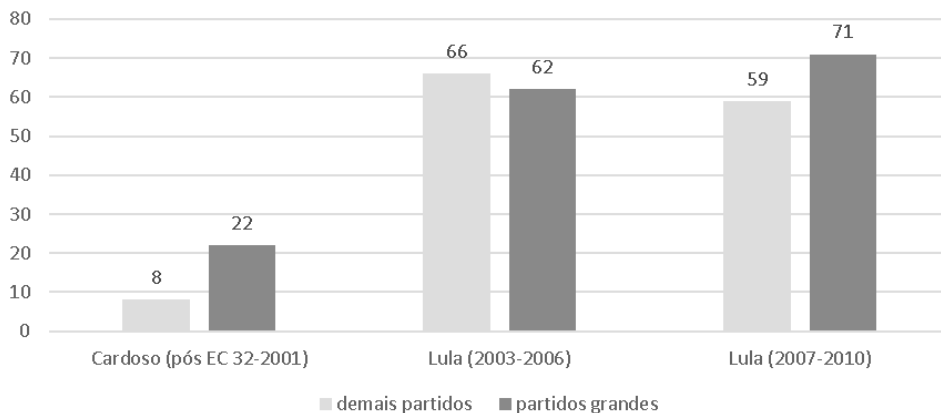
Gráfico 2¹
Distribuição partidária das relatorias dos PLVs (2001-2010)



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

¹ Do total de 288 PLVs, 6 não têm informação disponível sobre o partido do relator.

Gráfico 3*
PLVs apresentados por governo controlados pelos maiores partidos



* Os partidos considerados grandes foram classificados conforme aquelas três maiores bancadas na Câmara dos Deputados na referida legislatura (PFL, PMDB e PSDB no Governo Cardoso, PT, PMDB) e PFL no Primeiro Governo Lula e PT, PMDB e PSDB no Segundo Governo Lula)

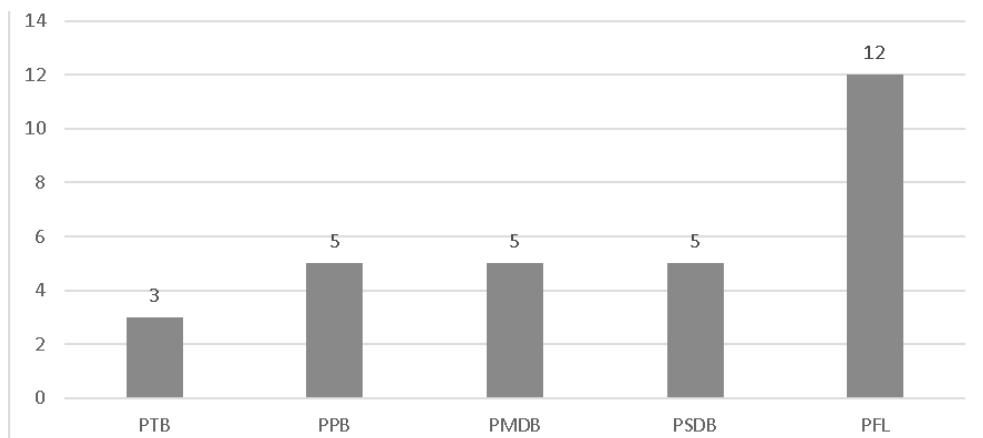
¹ Do total de 288 PLVs, 6 não têm informação disponível sobre o partido do relator.

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

Quando se controla a distribuição partidária dos PLVs por governo fica explícito o

viés governista na distribuição das relatorias. Durante o governo Cardoso a maioria das relatorias esteve nas mãos de congressistas de partidos que compunham formalmente a base aliada (PMDB, PP e PSDB) ou eram aliados próximos (PFL e PTB). Também nos dois mandatos de Lula a maioria das relatorias ficou a cargo de partidos que compunham a coalizão governista, ainda que especialmente no primeiro governo a oposição tenha relatado alguns casos. Os gráficos a seguir mostram os dados.

Gráfico 4
Distribuição partidária das relatorias dos PVLs
no Governo Cardoso (pós EC 32-2001)

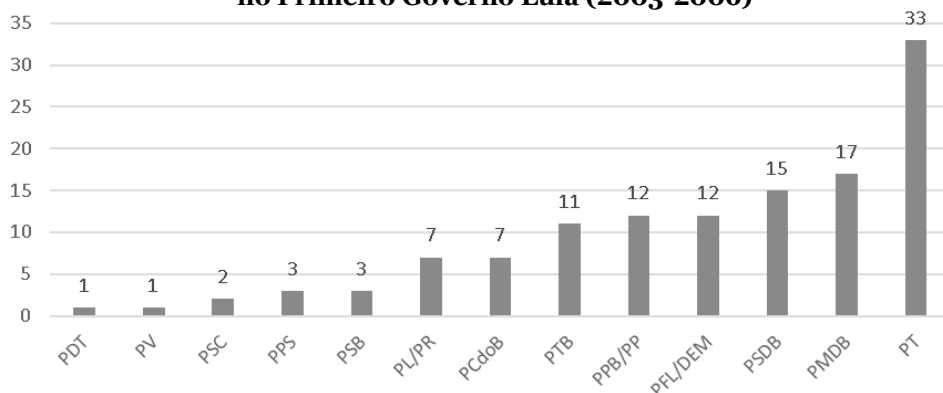


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis em www.camara.gov.br

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

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

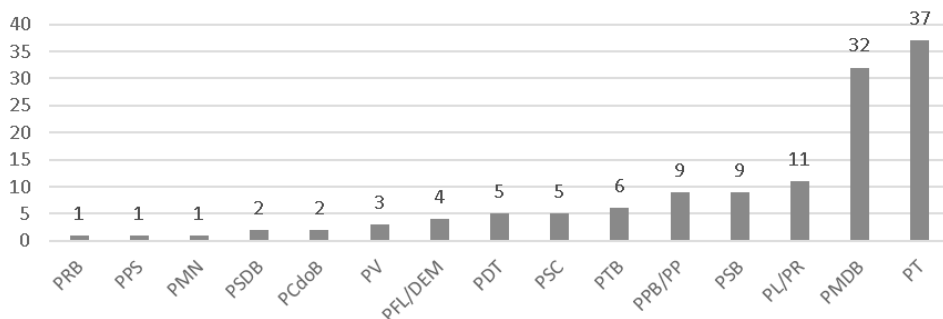
Gráfico 5
Distribuição partidária das relatorias dos PLVs
no Primeiro Governo Lula (2003-2006)



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

² Excluídos um PLV sem informação da relatoria para o período.

Gráfico 6²
Distribuição partidária das relatorias dos PLVs
no segundo Governo Lula (2007-2010)



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

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

O fato relevante para essa análise é que mesmo estando o partido fora da coalizão governista, 41,4% dos PLVs apresentados no período do governo Fernando Henrique Cardoso tiveram relatorias distribuídas aos congressistas do PFL. Também o PTB, que não possuía nenhum ministério à época, esteve à frente de três relatorias. Isso foi possível porque nenhum dos dois partidos de fato rumou para a oposição, preferindo ficar na posição de “satélites” do governo naquele momento. De toda maneira, vale ressaltar que a distribuição das relatorias no final do Governo Fernando Henrique Carodos denota que a coalizão governista continuou a controlar de modo seguro a agenda legislativa, com

predomínio de relatorias distribuídas para partidos da base, ou para partidos próximos ao governo, não havendo espaço para atuação das oposições à época no processo de emendamento das MPs.

Durante os governos Lula observa-se uma distribuição parecida na distribuição das relatorias dos PLVs. Como se sabe, a configuração da coalizão governista no Congresso Nacional foi muito mais heterogênea em termos partidários, quando comparada à coalizão majoritária que apoiou Fernando Henrique Cardoso. Além dos partidos de esquerda como PDT, PSB e PCdoB, mais próximos ideologicamente do PT de Lula, a coalizão governista contou com partidos situados ao centro (PMDB) e à direita (PL, PTB e PP), cabendo mencionar que, em seu primeiro ano a coalizão, além de heterogênea, não era contígua, uma vez que o PMDB só foi incorporado em 2004.

Se for correto o raciocínio de que a maioria governista delega o poder de legislar ao Presidente da República e monitora a ação do Executivo através da interferência no processo legislativo por ele iniciado, seria razoável supor que em contextos de coalizões mais heterogêneas na composição ideológica dos partidos, exista um acirramento da disputa política no interior da base aliada, que por sua vez pode elevar os custos de coordenação da coalizão por parte do Executivo ou dos chefes da coalizão, abrindo espaço para uma atuação mais sistemática das oposições no processo Legislativo. Isso ajuda a explicar porque, ao contrário do verificado em Fernando Henrique Cardoso, a oposição consegue relatorias nos dois governos Lula e o faz de modo mais nítido no primeiro mandato, quando a coalizão governo se revelou mais instável. Também deve ser levado em conta que em Lula I a oposição detinha mais cadeiras no Congresso do que no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o que lhe conferia maior poder de barganha.

Quanto à distribuição de relatorias conforme o status do partido do relator em relação ao governo, os dados evidenciam uma distribuição de relatorias que favorece, majoritariamente, aos congressistas de partidos da base aliada do governo. Foram 70,5% das relatorias para parlamentares da base governista, restando 29,2% aos congressistas de partidos não governistas, como se observa no quadro abaixo. Esse dado evidencia que a base aliada no processo de alteração das MPs procura garantir o controle da situação, ainda mais quando se leva em conta que os partidos aqui classificados como “não governo” não são necessariamente de oposição¹⁴. O fato de a designação do relator ser uma atribuição informalmente delegada à Mesa da Câmara dos Deputados torna razoável supor que, em princípio a decisão é um acordo entre os membros da mesa diretora, e que,

14 Optou-se por classificar os relatores como governo ou não-governo, pois seria um impreciso considerar o status dos partidos dos relatores não pertencentes ao governo como necessariamente pertencentes às oposições, dado que em diversas ocasiões partidos se declaravam como independentes. Seria equivocado, por exemplo, tratar o PFL e o PTB em 2001, ou o PMDB em 2003, como partidos pertencentes à as oposições aos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente.

no limite, é presidente da casa quem define a distribuição das relatorias.

Quadro 5
Aprovação dos PLVs por status do partido do relator por governo

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

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

¹ $p < 0,05$ V de Cramer 0,228

² $p < 0,05$ V de Cramer 0,216

* Excluídos os 10 PLVs em tramitação.

Os dados disponíveis no quadro 5 apresentam alguma evidência de que o status do relator em relação ao governo é relevante para a aprovação de um PLV. Mas não permitiriam a afirmação categórica de que é a base governista que consegue introduzir mais mudanças nas MPs na arena congressual¹⁵. Em todos os três períodos analisados o percentual de sucesso dos PLVs relatados por legisladores pertencentes à base do governo é maior. O primeiro governo Lula é o período em que é maior número de relatores pertence a partidos de “fora do governo”, mas ainda assim há um predomínio de PLVs aprovados por relatores da base governista. Outro fato que compromete a corroboração

¹⁵ Outra questão que compromete a corroboração estatística dessa hipótese é que durante o processo de emendamento da MP é possível que congressistas apresentem emenda à MP, que serão apensadas ao PLV caso já tenha sido convertida a MP. A decisão de incorporar ou não ao PLV as propostas dos outros congressistas é responsabilidade do relator. Desse modo, considera-se aqui que o relator tenha uma importância fundamental para a “versão final” do PLV a ser votado em plenário, ainda que este relator seja do governo, não seria correto confirmar a hipótese de que a base governista que mais interfere nas MPs, ainda que os dados estejam sugerindo isso aqui.

da hipótese é que o número de PLVs é muito pequeno para que se possa dizer que a hipótese 3 foi, estatisticamente, corroborada.

Ao longo do primeiro mandato do governo Lula, a coalizão governista sofreu várias alterações partidárias, durante vários períodos os partidos próximos ao governo estiveram fora da aliança. Foi assim com o PMDB em 2003, com o PDT após 2004 e com o PP antes de 2005. Já no segundo mandato estes partidos compuseram a coalizão governista durante os quatro anos o que, obviamente, diminuiu a quantidade de partidos classificados como “não governo”. Por outro lado, o peso dos partidos propriamente de oposição – PSDB, PFL/DEM e PPS – diminuiu no segundo mandato. Conforme os dados dos gráficos 5 e 6, se somamos os PLVs de relatores de partidos de oposição, se observa que as relatorias para não governistas foram 49 no primeiro mandato de Lula, e somente 15 no segundo. Isso significa dizer que a diminuição do tamanho da oposição parece ter interferido na distribuição das relatorias dos PLVs.

Durante o primeiro governo Lula, houve o mais significativo percentual de PLVs não-aprovados relatados por legisladores de “fora do governo” (24,5%). Isso pode ser consequência da maior instabilidade existente na coalizão legislativa montada no primeiro governo Lula, em especial no período que se segue à eleição do Deputado Severino Cavalcanti (PP-PE) para a Presidência da Câmara e que acaba por desarticular ainda mais a base do governo no Congresso.

Observe-se ainda que o percentual de PLVs não aprovados em Lula I é ligeiramente maior que em Lula II (15,7% versus 10,2%). Em meio à crise da base governista as dificuldades de coordenação aumentaram impactando inclusive o processo de tramitação e emendamento das MPs.

5 - CONCLUSÕES

Este trabalho tentou mostrar como congressistas tentam emendar os decretos presidenciais na arena congressual. Tratou-se aqui de verificar como a distribuição de relatores e o processo de aprovação dos Projetos de Lei de Conversão podem funcionar como mecanismos efetivos de monitoramento do Executivo. Mostrou-se como os congressistas têm incentivos para pegarem carona no processo legislativo iniciado pelo Presidente, abrindo ao debate público de discussão da Medida Provisória. As vertentes interpretativas sobre os poderes de decreto presidenciais divergem sobre o sentido dos amplos poderes distribuídos ao presidente da República pela constituição brasileira de 1988. Uma primeira compreende que os amplos poderes de decreto seriam prejudiciais para a democracia e que no Brasil as MPs significariam uma clara hipertrofia do executivo diante de um legislativo com poucos poderes. Uma segunda vertente compreende os poderes de decreto como fruto de uma delegação de poderes do legislativo ao executivo.

Desse modo, a aprovação de MPs pelo Congresso seria uma consequência direta dessa delegação. No entanto, nesse processo de delegação de poderes existiriam ‘perdas de agenciamento’, sendo as tentativas de alteração da MP formas de diminuição dessas perdas envolvidas na delegação de poderes do Congresso ao Executivo. Desse modo, o emendamento da MPs seria uma espécie de acionamento de mecanismo de “alarme de incêndio”, que visa sinalizar ao executivo que algo pode estar errado no exercício de poder legislativo do Presidente da República.

A partir da emenda constitucional 32/2001 houve uma maior efetividade no emendamento das medidas provisórias através dos PLVs, pois com a proibição da reedição de MPs o Congresso Nacional passou a apreciar todas MPs editadas, gerando efeitos significativos sobre a tramitação das MPs. Desse modo, há um processo de monitoramento da ação do executivo no emendamento das MPs. Após analisar o emendamento de MPs pelo Congresso posteriores a esta mudança institucional é pertinente fazer algumas considerações de natureza mais teórica. A primeira remete ao significado dos PLVs à luz da tese da “agenda dual” – como se existisse uma agenda do Executivo e outra do Legislativo. Esse argumento é criticado por Figueiredo (2004). A análise aqui proposta poderia sugerir a existência de algum conflito de interesses entre os dois poderes. No entanto, se considera aqui a interferência dos congressistas como um processo incremental de negociações políticas trazidas com as propostas de mudanças às MPs e não necessariamente como a abertura de um conflito entre os poderes.

É necessário ainda considerar, em segundo lugar, que a interferência congressional pode representar ganhos políticos substanciais para os legisladores. Essa possibilidade de ganhos políticos através do emendamento das MPs é coerente com uma característica do sistema político no Brasil, no interior do qual há uma grande dificuldade na aprovação de uma lei cuja autoria seja de um congressista. Conforme ressalta Limongi (2006), o que muda em termos de legislação no Brasil muda por iniciativa do Executivo, cabe acrescentar a isso que tais mudanças não ocorrem sem a interferência e/ou a anuência do Legislativo.

Os dados sobre a apresentação de PLVs evidenciam que quando o Congresso tenta emendar uma MP, o legislativo consegue interferir nos resultados da agenda política iniciada por MP. Foram 514 MPs editadas e 288 PLVs apresentados. Outro dado relevante é que o jogo da MP não termina no Congresso, mesmo que ele tenha aprovado emendas à MP original, o Executivo tem o poder de veto total ou parcial aos PLVs. O executivo utiliza tais vetos de modo estratégico, tentando frear eventuais alterações indesejáveis. Observou-se que o sucesso legislativo no emendamento de MPs pelo Congresso é de mais de 40% dos casos ou seja, o Congresso tem êxito legislativo quando se propõe a emendar uma MP em uma proporção não desprezível de casos.

Sobre o efeito da origem da casa legislativa do relator na apresentação e aprovação de PLVs observou-se que a Câmara dos Deputados leva uma vantagem substancial em

relação ao Senado no emendamento de Medidas Provisórias. Esse rito que envolve o jogo da MP não se encontra em equilíbrio institucional, dado que ainda existem tentativas de alteração da regra do jogo relativa à tramitação de MPs. Isso significa dizer que ainda existe a possibilidade de reestruturações posteriores em relação à correlação de forças entre o presidente e o congresso. Um exemplo disso é a PEC 11/2011 que visa de tentar diminuir a desvantagem do Senado Federal quanto emendamento de MPs. No entanto, é importante destacar que quaisquer tentativas de mudança no rito das MPs podem gerar consequências não calculadas gerando incentivos e “efeitos colaterais” em relação às suas intenções originais.

Em relação à distribuição das relatorias dos PLVs observou-se um predomínio de relatorias para congressistas de partidos pertencentes ao governo em cada período. Ainda que a “olho nu” os dados mostrem um viés governista na distribuição das relatorias não é possível corroborar a hipótese de que é a base quem interfere mais nas MPs. Esta análise é coerente com o diagnóstico de que o Congresso tenta monitorar o Executivo através da modificação da agenda política iniciada através de Medidas Provisórias.

Por fim, algumas inferências podem ser feitas sobre o funcionamento do sistema político brasileiro a partir da análise do emendamento das Medidas Provisórias. A primeira remete ao fato de que a concentração de poderes legislativos no presidente não retirou do Congresso Nacional a possibilidade de monitoramento e revisão das ações do Executivo. Desse modo, o poder legislativo pode ser considerado uma arena de acomodação e de adaptação da agenda política iniciada no Executivo, sendo este um elemento importante no equilíbrio de poderes da arquitetura institucional brasileira. Ainda em relação ao equilíbrio de poderes do sistema político no país a possibilidade de emendamento de MPs mostra que a distribuição de fortes prerrogativas legislativas ao Presidente da República no assim chamado “presidencialismo de coalizão” brasileiro não subtraiu do Congresso Nacional a possibilidade de interferir e incrementar a agenda política iniciada no executivo, ou seja, o presidente não controla sozinho a agenda.

Outra inferência possível de ser feita a partir do exame dos PLVs é referente ao fato de que se por um lado, existe uma agenda política majoritária no país, por outro, a conformação desta agenda não se esgota nos limites do poder executivo, dado que extrapola suas fronteiras e permite aos congressistas e aos partidos políticos rediscuti-la no Congresso caso a maioria considere conveniente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. “O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. In: *Dados* 31(1), 1988, pp. 5-33
- AMORIM NETO, Octávio e TAFNER, Paulo (2003) *Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas provisórias*. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, pp. 5 a 38, 2002.
- BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Dados dos Projetos de Lei de Conversão*. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp> Acesso em 15/01/2011.
- BRASIL, Constituição Federal. Emenda Constitucional 32/2001 e Art. 62. Em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm Acesso 20/05/2011.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. “Poder de agenda e política substantiva”, In: Inácio e Rennó (ed.), *O Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Ed. UFMG, 2009.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *O Executivo nos sistemas de governo democráticos*. BIB 58, 2004.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional”. Rio de Janeiro, Editora da FGV/Fapesp, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina. *Instabilidade Política no primeiro governo Lula: conflito partidário, ideologia e instituições*. In Maria Regina Soares de Lima (org.) *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul*, Edições IUPERJ, 47-65, 2008.
- INÁCIO, Magna. *Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados*. In: INÁCIO e RENNÓ. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009.
- INÁCIO, Magna. *Presidencialismo de Coalizão e sucesso presidencial no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países/ tradução de Roberto Franco* – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIMONGI, F. *Presidencialismo e Governo de Coalizão*. In: AVRITZER e ANASTASIA F. (orgs.). “Reforma Política no Brasil”. Belo Horizonte, Editora UFMG p. 237-257, 2006.
- LINZ, Juan. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?” IN: LINZ, J. and VALENZUELA, A. (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins. University Press, 1994.
- MACHIAVELI, Fernanda. *Medidas Provisórias: Os efeitos Não antecipados da EC 32 nas Relações entre Executivo e Legislativo*. 2009. 150 F. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- MCCUBBINS, Mathew and SCHWARTZ, Thomas. *Congressional Oversight Overlooked:*

- Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1 (Feb), pp. 165-179, 1984.
- MAINWARING, Scott. "Presidentialism and Multipartism. The Difficult Combination". In: *Comparative Political Studies* N. 26, 1993.
- MOYA, Mauricio *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. Tese de doutorado defendida no programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, USP, 2005.
- O'DONNELL, Guillermo. *Delegative Democracy*. *Journal of Democracy* - Volume 5, Number 1, January, pp. 55-69, 1994.
- PESSANHA, Charles. *O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras. Teoria e Prática*. In VIANA, Luiz Werneck. (org.) *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, Rio de Janeiro. IUPERJ/ FAPERJ, 2002.
- RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos and POWER, Timothy (2011), *The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime*. *Political Research Quarterly*. Vol. 64, N° 02, pp. 323-334.
- SANTOS, F. G. M. *Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988*. In: Leonardo Avritzer; Fátima Anastasia. (Org). *Reforma política no Brasil*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG. v. 1, p. 223-236, 2006.
- SHEPSLE, Kenneth A. Congress is a "They," not an "It": Legislative intent as oxymoron *12 Int'l Rev. L. & Econ.* 239, 1992.
- SHUGART & CAREY. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.