



**Universidade de Brasília**

**Instituto de Ciência Política**

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

ADRIANO DA NOBREGA SILVA

**MEDIDAS PROVISÓRIAS: DELEGAÇÃO LEGISLATIVA E  
LÓGICA PARTIDÁRIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
(1988 a 2010)**

Brasília/DF  
2015





**Universidade de Brasília**

**Instituto de Ciência Política**

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

ADRIANO DA NOBREGA SILVA

**MEDIDAS PROVISÓRIAS: DELEGAÇÃO LEGISLATIVA E  
LÓGICA PARTIDÁRIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
(1988 a 2010)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em ciência política.

Orientador: André Borges de Carvalho

Brasília/DF  
2015

Silva, Adriano da Nobrega  
Medidas Provisórias: Delegação Legislativa e Lógica Partidária  
na Câmara dos Deputados (1988 a 2010) / Adriano da Nobrega Silva;  
André Borges de Carvalho, orientador. – Brasília, 2014.  
264 p.: il.

Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência  
Política, 2013.

1. Ciência Política. 2. Estudos do Legislativo. 3. Relações  
Executivo-Legislativo. 4. Medidas Provisórias. 5. Seleção de Relatores.  
6. Cartel Legislativo. I. Borges de Carvalho, André, orient. II. Título.

ADRIANO DA NOBREGA SILVA

**MEDIDAS PROVISÓRIAS: DELEGAÇÃO LEGISLATIVA E  
LÓGICA PARTIDÁRIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
(1988 a 2010)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em ciência política.

Aprovada pela seguinte Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. André Borges de Carvalho (UnB – Ipol)  
Orientador

---

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho (UnB – Ipol)  
Examinador Interno

---

Prof. Dr. Mathieu Turgeon (UnB – Ipol)  
Examinador Interno

---

Prof. Dr. Pedro Robson Pereira Neiva (UnB – PPGA)  
Examinador Externo

---

Prof. Dr. Ricardo de João Braga (Cefor – Câmara dos Deputados)  
Examinador Externo

Brasília/DF, 16 de dezembro de 2015.



*Os partidos se transformaram em clubes congressuais, abandonando as ruas [...]. Na medida em que a maioria dos partidos e dos parlamentares foi entrando no jogo de fazer emendas ao orçamento (para beneficiar suas regiões, interesses – legítimos ou não – de entidades e, por fim, sua reeleição), o Congresso foi perdendo relevância e poder. [...] Com a aceitação sem protesto do “modo lulista de governar” por meio de medidas provisórias, para que serve o Congresso senão para chancelar decisões do Executivo e receber benesses?*

*Principalmente, quando muitos congressistas estão dispostos a fazer o papel de maioria obediente a troco da liberação pelo Executivo das verbas de suas emendas, sem esquecer que alguns opositoristas embarcam na mesma canoa.”*

(Fernando Henrique Cardoso – PSDB – 12/04/2011)

*“A introdução na Constituição Federal do instrumento Medida Provisória (MP), [...] foi uma incongruência ou um mal entendido [...]. A experiência da utilização das MPs confirma essa percepção, embora ela só tenha ficado completamente clara sob o governo FHC (1995-2002) [...]. Foi sob FHC que a utilização de MPs, tal como estavam regulamentadas à época, mostrariam com clareza todo seu potencial destrutivo. Naquele período as edições e reedições de MPs careciam de limites, o presidente da República podia reeditar suas MPs a cada 30 dias, inclusive incluindo matérias novas e alterando redações anteriores. Aquilo era um petardo superior aos decretos leis da ditadura.”*

(José Guimarães –PT – 13/06/2013)

*Para Manaiá, pelo amor e compreensão ao longo desses anos, sem os quais este trabalho não teria sido possível.*



## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida.

A meus pais e irmãos, pela convivência e valiosas lições.

A minha esposa, Manaiá, pelo amor e cumplicidade.

Ao meu orientador, André Borges de Carvalho, pelo fundamental apoio ao longo deste trabalho.

Aos servidores e aos professores do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, em especial a Carlos Marcos Batista, Daniella Naves de Castro Rocha, David Verge Fleischer, Flávia Millena Biroli Tokarski, Lúcio Remuzat Rennó, Luis Felipe Miguel, Marilde Loiola, Mathieu Turgeon e Paulo Carlos du Pin Calmon.

Aos colegas de pós-graduação, com os quais compartilhei essa jornada, especialmente ao William, ao Joelmo, ao Nivaldo, ao Leandro, ao Amandino e à Suely.

Ao ex-Secretário-Geral, Mozart Vianna de Paiva, e ao atual Secretário-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, Silvio Avelino da Silva.

Ao ex-Diretor-Geral, Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida, e ao atual Diretor-Geral da Câmara dos Deputados, Romulo de Sousa Mesquita.

Ao Diretor Legislativo da Câmara dos Deputados, Afrisio de Souza Vieira Lima Filho, e ao Chefe de sua Assessoria Técnica, Miguel Gerônimo da Nóbrega Neto.

Ao Diretor do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Paulo Antonio Lima Costa.

Ao Diretor do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, Adolfo Costa Araújo Rocha Furtado, e à sua equipe.

Ao Diretor da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Eduardo Fernandez Silva.

Aos colegas e amigos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, em especial ao Amandino Nunes, à Cristiane Almeida de Aguiar, ao Marcelo Lacombe, ao Ricardo Rodrigues, ao Thiago Matheus e à Suely Vaz, por terem ajudado com dicas preciosas ao longo do caminho, e mais particularmente aos colegas da área de Tributação e Direito Tributário, Adilson, Antonio Marcos, Eliana, Fabiano, José Evande, José Baganha, Jules, Lucíola, Marcelo Sobreiro, Marco Antonio, Murilo, Paulo Rangel e Ronaldo Marton, pois sei que esta pesquisa lhes aumentou o trabalho em virtude de minha ausência.

Por fim, um agradecimento aos amigos Luiz Henrique Cascelli, Marcos Tadeu Napoleão de Souza, Roberto Piscitelli e José Theodoro Menck, pelas motivadoras palavras ao longo da jornada.

## RESUMO

*Esta tese busca analisar como a relação entre os poderes executivo e legislativo afeta a edição e a seleção dos relatores de medidas provisórias. Tal relação pode ser estudada a partir da ação dos parlamentares individualmente considerados ou dos partidos políticos e de suas lideranças, de modo que, a fim de melhor compreender esse fenômeno, o referencial teórico norte-americano o qual busca explicar o funcionamento interno do Congresso Nacional, consistente na Teoria Distributivista, na Teoria Informacional e na Teoria do Cartel Legislativo, foi aplicado à Câmara dos Deputados no período compreendido entre 1988 e 2010. Observou-se que o poder executivo tem mais dificuldades em veicular sua agenda legislativa por meio do processo legislativo extraordinário (como se verificou no governo Collor), salvo se consegue formar um cartel legislativo de modo que possua um apoio majoritário entre os membros do Congresso e um baixo número de derrotas nas votações nominais em plenário. A primeira contribuição da presente tese reside no fato de que foi encontrada evidência empírica de que os líderes partidários da Câmara dos Deputados, localizados na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), delegam ao presidente da República a prerrogativa de editar medidas provisórias para contornar eventual obstrução de membros da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) e da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) quando essas se mostram distantes dos interesses da coalizão de governo. A segunda contribuição foi a de foi encontrada evidência empírica de que os relatores das medidas provisórias são, em geral, selecionados entre os deputados federais pertencentes à CFT, à CTASP e à CDEIC que são membros de partidos com grandes bancadas, especialistas em administração e finanças, leais às posições partidárias e que, a um só tempo, apresentam preferências próximas das dos membros da coalizão de governo e distantes daquelas manifestadas pela maioria dos membros do plenário.*

*Palavras-chave: Estudos do Legislativo. Relações Executivo-Legislativo. Medidas Provisórias. Seleção de Relatores. Cartel Legislativo.*

## ABSTRACT

*This thesis aims to analyze how the relationship between the executive and legislative branches affects the enactment of medidas provisórias (a specie of executive order in Brazilian Law) and the selection of his rapporteurs. Since this relationship can be studied from the action of parliamentarians considered individually as well as from the action of political parties' leadership, in order to better understand this phenomenon, the theoretical framework which seeks to explain the inner workings of American Congress (consisting of the Distributive Theory, the Informational Theory and the Theory of Legislative Cartel) was applied to the Brazilian House of Representatives in the period between 1988 and 2010. It was observed that the executive branch has more difficulties in running its legislative agenda using extraordinary means (as seen in the Collor government) unless it can form a legislative cartel, which provides majority support among members of Congress and a low number of defeats at the roll-call votes in plenary. It has been found empirical evidence that the party leaders of the Brazilian House of Representatives, located in the Committee on Constitution and Justice (CCJ), delegate to the President the prerogative to issue medidas provisórias to overcome possible obstruction in the Committee of Finance and Taxation (CFT), in the Committee on Labor, Public Service and Administration (CTASP) and in the Committee of Economic Development, Industry and Trade (CDEIC) when their members are distant from the preferences of the ruling coalition. It also has been found empirical evidence that the rapporteurs of the medidas provisórias are generally selected from among the representatives belonging to the CFT, the CTASP and CDEIC who are members of parties with large number of members, who are experts in management and finance, show loyalty to party positions and, at the same time, have preferences similar to those of members of the running coalition and distant from those expressed by the majority of the members of the House.*

*Keywords: Legislative Studies. Executive-Legislative relations. Medidas Provisórias (Executive Orders). Rapporteurs. Legislative Cartel.*

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.1 - Taxas de Reeleição da Câmara de Representantes .....	36
Figura 1.2 - Taxas de Reeleição no Senado Norte-Americano .....	36
Figura 2.1 - Frequência de Edição de Decretos-lei e Medidas Provisórias (1937 a 2010) .....	63
Figura 2.2 - Medidas Provisórias Editadas (1988-2001).....	73
Figura 2.3 - Medidas Provisórias Originárias Editadas (1988-2001).....	74
Figura 2.4 - Medidas Provisórias Editadas (2001-2010).....	76
Figura 3.1 - Emendas a Medidas Provisórias (1989 a 2001).....	92

## LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 - Relatorias de Medidas Provisórias Coalizão / Oposição.....	76
Tabela 3.1 – Medidas Provisórias Originárias, Coalescência e Eleições .....	78
Tabela 3.2 - Correlação Linear entre MPs, Coalescência e Eleições (1989 a 2000).....	78
Tabela 3.3 - Correlação Linear entre MPs, Coalescência e Eleições (sem o ano de 1992).....	79
Tabela 3.4 - Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias (1988 a 1998).....	81
Tabela 3.5 - Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias (1988 a 2010).....	82
Tabela 3.6 - Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias Desagregado (1988 a 1998).....	83
Tabela 3.7 - Medidas Provisórias sobre Projetos de Lei (Ausente Cartel de Agenda) .....	85
Tabela 3.8 - Medidas Provisórias sobre Projetos de Lei (Presente Cartel de Agenda).....	86
Tabela 3.9 - Viés de Seleção no Trabalho de Almeida (2014).....	94
Tabela 3.10 - Medidas Provisórias Originárias e Reedições.....	111
Tabela 3.11 - Projetos de Lei de Autoria do Poder Executivo (1988 a 2010).....	113
Tabela 3.12 - Edição de Medidas Provisórias e Apoio na Câmara dos Deputados.....	118
Tabela 3.13 - Edição de Medidas Provisórias e Apoio no Senado Federal.....	119
Tabela 3.14 - Edição de Medidas Provisórias e Taxa de Coalescência.....	120
Tabela 3.15 - Edição de Medidas Provisórias, Apoio na Câmara e Coalescência .....	121
Tabela 3.16 - Edição de Medidas Provisórias e Taxa de Atropelamento.....	122
Tabela 3.17 - Edição de Medidas Provisórias e Cartel de Agenda.....	123
Tabela 3.18 - Edição de Medidas Provisórias e Preferências do Presidente e do Plenário ....	124
Tabela 3.19 - Edição de Medidas Provisórias e Preferências da Coalizão e do Plenário.....	127
Tabela 3.20 - Edição de Medidas Provisórias e Preferências de Comissão - 1988 a 2001 ....	130
Tabela 3.21 - Edição de Medidas Provisórias e Preferências de Comissão - 2001 a 2010 ....	130
Tabela 3.22 - Edição de Medidas Provisórias e Preferências de Comissão - 1988 a 2010 ....	131
Tabela 3.23 - Edição de Medidas Provisórias e Preferências das Comissões .....	132
Tabela 3.24 - Emendas a MP e PL – Distância entre Presidente e Plenário - 1988 a 2010 ...	134
Tabela 3.25 - Emendas a MP e PL – Distância entre Coalizão e Plenário - 1988 a 2010.....	135
Tabela 4.1 - Seleção de Membros da CCJ.....	159
Tabela 4.2 - Seleção de Membros da CFT .....	161
Tabela 4.3 - Seleção de Membros da CTASP .....	164
Tabela 4.4 - Ordem de Escolha da Presidência das Comissões Permanentes .....	166
Tabela 4.5 - Seleção de Membros da CDEIC.....	167

Tabela 4.6 - Seleção de Membros das Comissões Mistas de MPs Não-Orçamentárias.....	168
Tabela 4.7 – Relatores de MPs Não-Orçamentárias.....	171

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 - Comparação entre a Teoria Distributivista e a Informacional .....	46
Quadro 1.2 - Resumo das Teorias Distributivista, Informacional e Partidária.....	52
Quadro 2.1 - Constituições Brasileira de 1988 e Italiana de 1947 .....	60
Quadro 2.2 - Prerrogativas dos Líderes Partidários - Câmara dos Deputados .....	67
Quadro 3.1 - Taxa de Coalescência .....	98
Quadro 3.2 - Taxa de Atropelamento .....	99
Quadro 3.3 - Taxa de Atropelamento Ajustada.....	103
Quadro 3.4 - Taxa de Abandono 1989 a 2010.....	105
Quadro 3.5 - Taxa de Abandono Ajustada (1989 a 2010).....	106
Quadro 3.6 - Comparação Entre as Taxas .....	107
Quadro 3.7 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Presidente e Plenário Ausentes Carteis de Agenda - 1988 a 2001 .....	124
Quadro 3.8 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Presidente e Plenário Presentes Carteis de Agenda - 1988 a 2001 .....	125
Quadro 3.9 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Presidente e Plenário Ausentes Carteis de Agenda - 2001 a 2010 .....	125
Quadro 3.10 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Presidente e Plenário Presentes Carteis de Agenda - 2001 a 2010 .....	126
Quadro 3.11 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Coalizão e Plenário Ausentes e Presentes Carteis de Agenda - 1988 a 2001.....	128
Quadro 3.12 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Coalizão e Plenário Ausentes e Presentes Carteis de Agenda - 2001 a 2010.....	128
Quadro 3.13 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Coalizão e Plenário - Ausentes e Presentes Carteis de Agenda - 1988 a 2010.....	129
Quadro 3.14 – Medidas Provisórias e Projetos de Lei por Presidente- 1988 a 2010 .....	137
Quadro 3.15 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Coalizão e CCJ Ausentes e Presentes Carteis de Agenda - 1988 a 2010 .....	140
Quadro 3.16 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Coalizão e CFT, CTASP e CDEIC Presentes Carteis de Agenda - 1988 a 2010 .....	140
Quadro 4.1 – Modelos Alternativos de Seleção .....	158
Quadro 4.2 - Efeito Marginal da Especialização na Nomeação para a CCJ .....	160

Quadro 4.3 - Efeito Marginal da Lealdade Partidária na Nomeação para a CCJ - Não-Especialista.....	160
Quadro 4.4 - Efeito Marginal da Lealdade Partidária na Nomeação para a CCJ - Especialista.....	161
Quadro 4.5 - Efeito Marginal da Especialização na Nomeação para a CFT.....	163
Quadro 4.6 - Efeito Marginal da Lealdade Partidária na Nomeação para a CFT - Não-Especialista.....	163
Quadro 4.7 - Efeito Marginal da Lealdade Partidária na Nomeação para a CFT - Especialista.....	163
Quadro 4.8 - Efeito Marginal da Experiência como Líder na Nomeação para a CTASP.....	165
Quadro 4.9 - Efeito Marginal da Lealdade Partidária na Nomeação para a CTASP .....	166
Quadro 4.10 - Efeito Marginal da Especialização na Nomeação para a CDEIC .....	168
Quadro 4.11 - Efeito Marginal da Distância de Preferências em Relação à Coalizão .....	170
Quadro 4.12 - Efeito Marginal da Distância de Preferências em Relação ao Executivo .....	170
Quadro 4.13 - Efeito Marginal da Especialização em Finanças na Seleção de Relatores.....	172
Quadro 4.14 - Efeito Marginal da Lealdade na Seleção de Relatores - Não-Especialistas....	172
Quadro 4.15 - Efeito Marginal da Lealdade na Seleção de Relatores – Especialistas Alinhados com a Coalizão .....	173
Quadro A2.1 - Variáveis Dependentes e Explicativas dos Modelos do Capítulo 4 .....	200
Quadro A3.1 - Variáveis Dependentes e Explicativas dos Modelos do Capítulo 5 .....	202
Quadro A6.1 - Comissões Permanentes e Mistas e Relatores das MPs Não-Orçamentárias - 1988 a 2010 - Adequação dos Modelos .....	263



## LISTA DE ABREVIATURAS

CCJ	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados)
CD	Câmara dos Deputados
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (Câmara dos Deputados)
CEDI	Centro de Documentação e Informação (Câmara dos Deputados)
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CFT	Comissão de Finanças e Tributação (Câmara dos Deputados)
CME	Comissão de Minas e Energia (Câmara dos Deputados)
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (Congresso Nacional)
CTASP	Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (Câmara dos Deputados)
DEM	Partido Democratas
DHBB	Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ILO	Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LN	Logaritmo Natural
MP	Medida Provisória
MPs	Medidas Provisórias
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional

PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
Seade	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Estado de São Paulo)
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS .....	VII
RESUMO .....	VIII
ABSTRACT .....	IX
LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....	X
LISTA DE TABELAS .....	XI
LISTA DE QUADROS .....	XIII
LISTA DE ABREVIATURAS.....	XV
INTRODUÇÃO.....	20
1. OS MODELOS TEÓRICOS NORTE-AMERICANOS .....	34
1.1. Considerações Iniciais .....	34
1.2. A Teoria Distributivista.....	35
1.3. A Teoria Informacional .....	41
1.4. A Teoria do Cartel Legislativo .....	46
1.5. Resumo das Posições Teóricas .....	51
1.6. Considerações Finais .....	52
2. OS MODELOS TEÓRICOS E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS .....	54
2.1. Considerações Iniciais .....	54
2.2. Medidas Provisórias e Governabilidade.....	55
2.3. Medidas Provisórias, Distributivismo e Usurpação Legislativa.....	60
2.4. Medidas Provisórias, Delegação da Maioria e Busca por Informações .....	64
2.5. Medidas Provisórias, Delegação da Coalizão e Cartel Legislativo .....	65
2.6. Considerações Finais .....	71
3. EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS .....	77
3.1. Considerações Iniciais .....	77

3.2. Contribuição à Literatura.....	77
3.2.1. O Trabalho de Amorim Neto e Tafner (2002).....	77
3.2.2. O Trabalho de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003).....	80
3.2.3. O Trabalho de Pereira, Power e Rennó (2005).....	87
3.2.4. O Trabalho de Santos e Almeida (2011).....	91
3.2.5. O Trabalho de Almeida (2014).....	94
3.3. Metodologia.....	97
3.3.1. Taxa de Coalescência.....	97
3.3.2. Taxa de Atropelamento.....	98
3.3.3. Taxa de Abandono.....	104
3.3.4. Construção do Banco de Dados.....	108
3.4. Resultados e Discussão.....	118
3.4.1. Apoio na Câmara dos Deputados e Edição de Medidas Provisórias.....	118
3.4.2. Apoio no Senado Federal e Edição de Medidas Provisórias.....	119
3.4.3. Taxa de Coalescência e Edição de Medidas Provisórias.....	120
3.4.4. Taxa de Atropelamento e Edição de Medidas Provisórias.....	122
3.4.5. Carteis de Agenda e Edição de Medidas Provisórias.....	123
3.4.6. Preferências do Presidente da República e Edição de Medidas Provisórias.....	123
3.4.7. Preferências do Plenário e Edição de Medidas Provisórias.....	127
3.4.8. Preferências das Comissões Permanentes e Edição de Medidas Provisórias.....	129
3.5. Considerações Finais.....	141
4. SELEÇÃO DE RELATORES DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.....	145
4.1. Considerações Iniciais.....	145
4.2. Considerações Acerca da Literatura.....	149
4.3. Metodologia.....	150
4.4. Resultados e Discussão.....	158
4.4.1. Seleção de Membros da CCJ.....	159

4.4.2. Seleção de Membros da CFT .....	161
4.4.3. Seleção de Membros da CTASP .....	164
4.4.4. Seleção de Membros da CDEIC .....	166
4.4.5. Seleção de Membros das Comissões Mistas .....	168
4.4.6. Seleção dos Relatores das MPs Não-Orçamentárias .....	171
4.5. Considerações Finais .....	174
CONCLUSÃO.....	176
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	182
APÊNDICE 1 - REGRESSÃO LOGÍSTICA E DE CONTAGEM .....	191
A2.1 - O Modelo de Regressão Logística.....	191
A2.2 - Os Modelos de Regressão de Contagem .....	193
A2.3 - Os Modelos de Regressão de Contagem Inflacionados de Zeros .....	195
A2.4 - Críticas aos Modelos Inflacionados de Zeros.....	196
A2.5 - Os Modelos Inflacionados e a Seleção dos Deputados Federais.....	197
A2.6 - A Seleção Específica de cada Modelo .....	197
A2.7 – Considerações Finais .....	199
APÊNDICE 2 – VARIÁVEIS DOS MODELOS DO CAPÍTULO 4.....	200
APÊNDICE 3 - VARIÁVEIS DOS MODELOS DO CAPÍTULO 5.....	202
APÊNDICE 4 – RELATÓRIO DOS MODELOS DO CAPÍTULO 4.....	204
APÊNDICE 5 – RELATÓRIO DOS MODELOS DO CAPÍTULO 5.....	242
APÊNDICE 6 – ADEQUAÇÃO DOS MODELOS DO CAPÍTULO 5 .....	261

## INTRODUÇÃO

Duas abordagens teóricas buscam explicar a edição de decretos com força de lei. A primeira delas os encara como um modo de o presidente legislar independentemente do Congresso, sobretudo em cenários nos quais possui baixo apoio no legislativo, tendo sido elaborada, nos Estados Unidos por Moe e Howell (1999) e por Mayer (1999). A segunda considera que os decretos com força de lei são resultantes de uma delegação, pelos membros do poder legislativo, ao presidente, para que este legisle, atuando os parlamentares na supervisão do exercício de tal prerrogativa (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999; KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1989).

Os dois posicionamentos encontram adeptos na literatura. Aqueles que defendem o primeiro ponto de vista consideram que a medida provisória é um instrumento estratégico que permite ao presidente invadir as atribuições do poder legislativo (ARIAS, 2001). Tal invasão de prerrogativas seria decorrente do fato de que ao editar um decreto com força de lei o presidente conseguiria limitar as preferências possíveis no desenho das políticas públicas em virtude da vigência imediata conferida a tal instrumento normativo (CAREY; SHUGART, 1998). Para os autores inseridos neste grupo, as medidas provisórias nada mais são do que sucedâneos dos decretos-leis (MONTEIRO, 1997, 2000; PESSANHA, 1998a, 1997).

Os partidários do segundo grupo, por seu turno, encaram as medidas provisórias como inseridas em uma relação do tipo mandante-mandatário (*agent-principal*), no qual o presidente age como titular de um mandato conferido pelo Congresso, atuando os membros do legislativo, sobretudo, na supervisão do exercício de tais prerrogativas. Para os que defendem tal posicionamento, as medidas provisórias são importantes instrumentos estratégicos porque permitem que o presidente veicule políticas públicas impopulares sem que o ônus das mesmas recaia sobre os membros de sua base de apoio no Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Em que pese o debate estar bem colocado em torno dessas duas posições teóricas, de um modo geral as análises acerca do tema consideram o legislativo como um corpo unitário o qual se contrapõe ao poder executivo. De um modo geral, desconsidera-se que no parlamento há um conjunto de atores individuais e coletivos em atuação, o que sugere que tais análises devem levar em conta essa circunstância.

Entre tais atores, citam-se, em primeiro lugar, os parlamentares individualmente considerados, havendo na literatura quem considere que o poder legislativo funciona a partir da busca pela coordenação da ação coletiva de um conjunto de deputados federais e senadores tomados em conta *per se*. É o que propõe a Teoria Distributivista, elaborada por Mayhew (1974, 2004).

Para os adeptos dessa teoria, o Congresso funciona a partir de uma divisão de trabalhos no qual se atribuem competências exclusivas às comissões permanentes com o objetivo de permitir a maximização da concessão de benefícios aos distritos eleitorais nos quais os membros do parlamento são eleitos. Nesse propósito, há um processo de auto-seleção dos postos de comando no legislativo a partir dos possíveis efeitos que o exercício de tais cargos pode gerar para aumentar as chances de reeleição de seus ocupantes.

Outra abordagem a qual considera que os parlamentares individualmente considerados são os atores-chaves na dinâmica interna e no funcionamento do legislativo é a Teoria Informacional, elaborada por Gilligan e Krehbiel (1987, 1988) e por Krehbiel (1991), segundo a qual o Congresso funciona com base em processos de auto-seleção dos parlamentares, mas o propósito nesse caso não é eleitoral, sendo a distribuição dos postos realizada em função da busca pela redução das incertezas decorrentes da aprovação das políticas públicas quando de sua deliberação final em plenário.

Em função disso, apesar de concordarem que a divisão de trabalhos em torno das comissões permanentes é fundamental para a compreensão do Congresso, os adeptos dessa teoria consideram que tal divisão se dá com o propósito de se promover um melhor fluxo de informações acerca das políticas públicas em debate, atuando as comissões como informantes da maioria dos demais membros do Congresso. Desse modo, a premissa que norteia tal corrente teórica é a de que os congressistas estão mais preocupados com a produção de políticas públicas de qualidade do que com a reeleição.

Levando-se em conta que, de acordo com essas duas teorias, os parlamentares individualmente considerados organizam seus trabalhos em torno das comissões permanentes, seria de se questionar por que razão, ao regulamentarem o texto constitucional por meio da Resolução nº 1/1989-CN e da Resolução nº 1/2002-CN, os legisladores brasileiros criaram comissões temporárias para a apreciação das medidas provisórias em vez de submetê-las à

apreciação dos órgãos criados exatamente com o propósito de nortear a divisão dos trabalhos legislativos.

Uma explicação possível seria a de que o processo legislativo ordinário não seria adequado para a apreciação de tais decretos dado o exíguo lapso temporal concedido pelo constituinte em 1988 para a conversão em lei das medidas provisórias, qual seja, de meros trinta dias.

Essa explicação, todavia, não se mostra satisfatória, pois seria possível, no período, a distribuição simultânea das medidas provisórias a todas as comissões competentes para analisar a matéria, o que daria maior celeridade à sua apreciação.

Outra solução possível seria o sobrestamento da pauta de deliberações enquanto não houvesse pronunciamento acerca de tais decretos, solução essa que foi adotada quando da reforma do rito de tramitação desses decretos em 2001.

É de se mencionar, ainda, que apesar da previsão, até 2001, do prazo de trinta dias para conversão em lei das medidas provisórias, admitiu-se na praxe do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional, bem como na jurisprudência, que o Presidente da República poderia reeditar esses decretos com força imediata de lei, o que acabou por eliminar a celeridade exigida para a apreciação das medidas provisórias.

Com o fim das reedições das medidas provisórias, o que se deu com a edição da Emenda Constitucional nº 32/2001, foi ampliado o prazo de tramitação de tais decretos para, na prática, 120 dias, prazo esse que não corre durante os períodos de recesso parlamentar.

Essa ampliação do prazo, associada ao sobrestamento da deliberação das demais matérias em pauta, seria suficiente para que as medidas provisórias tramitassem, desde 2001, pelas comissões permanentes, de modo que resta incompreensível por que o legislador manteve, ao longo de todos esses anos, a previsão de que as medidas provisórias são apreciadas por comissões temporárias e não pelos colegiados instituídos de modo permanente para a divisão dos trabalhos legislativos.

O cenário se torna ainda mais obscuro ao se ter em conta a observação de Almeida (2014), segundo o qual as comissões temporárias designadas para apreciar as medidas provisórias raramente se reuniam ou emitiam parecer sobre tais proposições.



Santos e Almeida (2011) e Almeida (2014) consideram que é justificada a criação das comissões temporárias para apreciação das medidas provisórias a partir da constatação, segundo eles, de que tais proposições tratam de assuntos pouco relevantes quando comparadas com os projetos de lei. Assim, de acordo com os autores, o processo de tramitação abreviado, o qual passa ao largo das comissões permanentes, seria justificado pelo fato de que não haveria perda de informação para a maioria dos membros do Congresso Nacional em virtude de sua adoção.

Até aqui não se mencionou uma única palavra acerca de um ator coletivo em atuação no Congresso Nacional que não pode ser desconsiderado: o partido político. A relevância de tal ator fica clara ao se ter em conta que, ao lado de diversas prerrogativas que foram atribuídas aos líderes partidários nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, são eles que indicam os membros das comissões permanentes e temporárias encarregadas da apreciação das proposições legislativas.

Não é por outra razão que uma terceira e última ordem de explicações acerca do funcionamento interno do Congresso norte-americano é a Teoria do Cartel Legislativo, desenvolvida por Cox e McCubbins (1993, 2005, 2007), os quais se distanciam tanto de Mayhew (1974, 2004), quanto de Gilligan e Krehbiel (1987, 1988) e Krehbiel (1991), por considerarem que os partidos políticos, e não as comissões permanentes, é que são as organizações-chave para a compreensão do Congresso.

De acordo com a teoria desenvolvida por estes autores, o partido majoritário no Congresso atua no sentido de monopolizar os postos-chave e o processo decisório a fim de fazer com que as preferências políticas de seus membros prevaleçam em detrimento das preferências dos membros dos demais partidos. Com isso, o partido majoritário assegura que as políticas públicas reflitam os interesses de seus próprios eleitores e maximiza as chances de reeleição de seus membros, visto que passa a ser de interesse desses eleitores a manutenção no Congresso de representantes com preferências parecidas com as suas.

Fica claro, a partir das considerações tecidas até aqui, que o Congresso Nacional é um corpo coletivo composto por diversos microssistemas em cujo interior diversos atores operam: a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as mesas diretoras e as comissões permanentes e temporárias desses dois órgãos, os partidos políticos e suas respectivas lideranças, blocos partidários e coalizões, deputados federais e senadores.

Diante dessa multiplicidade de atores no interior do Congresso Nacional, coloca-se a seguinte pergunta de pesquisa:

*Pergunta de Pesquisa: Como a relação entre o poder executivo e o legislativo afeta a edição e a conversão em lei de medidas provisórias?*

Na literatura, Ames (1995a, 1995b, 2001, 2003, 2012) sugere que a relação entre os dois poderes é caracterizada pela barganha entre o presidente e os parlamentares individualmente considerados, na qual o executivo busca o controle do voto individual dos deputados federais e senadores fazendo uso dos recursos ao seu dispor, a exemplo da execução de emendas orçamentárias de autoria dos membros do legislativo.

Amorim Neto (2000), por seu turno, propõe outra leitura do cenário, afirmando que o presidente da República pode optar pela construção de coalizões majoritárias de governo mediante a distribuição das pastas ministeriais aos partidos políticos alinhados com o governo proporcionalmente ao número de assentos que esses possuem no Congresso Nacional.

Essas duas formas de relação entre os poderes têm consequências para a edição de medidas provisórias (e para sua tramitação no interior do poder legislativo).

Conforme Amorim Neto e Tafner (2002), se o presidente consegue formar uma coalizão majoritária de governo, a edição de decretos com força de lei irá se inserir em um contexto de delegação legislativa. Em função disso, segundo os autores, haverá menor uso de decretos com força de lei na presença de coalizões dessa natureza, pois o presidente da República não precisará, em tal cenário, impor suas preferências políticas ao Congresso dada a existência de uma agenda legislativa compartilhada entre os dois poderes.

Por outro lado, Amorim Neto e Tafner (2002) consideram que a existência de um cenário hostil ao presidente da República, marcado pelo baixo apoio no Congresso ou pela baixa popularidade, traz como consequência a edição de um número maior de medidas provisórias, inclusive como forma de contornar eventual obstrução no poder legislativo.

Pereira, Power e Rennó (2005) também se baseiam na dicotomia usurpação/delegação de poderes em estudo que realizaram sobre as medidas provisórias, mas diferentemente de Amorim Neto e Tafner (2002), consideram que, diante de um cenário desfavorável, o presidente tende a editar menos decretos com força de lei, selecionando

cautelosamente os casos nos quais lançará mão de tal instrumento normativo. Por outro lado, ainda segundo esses autores, diante de um cenário favorável, a exemplo daquele no qual conta com amplo apoio do Congresso, espera-se que a edição de medidas provisórias cresça exatamente porque inexistente, por parte da maioria dos parlamentares, oposição ao uso de tal instrumento normativo extraordinário dado o compartilhamento da agenda.

Considera-se, no caso brasileiro, que se encontram presentes dois axiomas no tocante ao uso de medidas provisórias e à busca pela construção de coalizões majoritárias de governo. O primeiro deles é o de que, de maneira geral, os legisladores preferem projetos de lei a medidas provisórias porque têm maiores oportunidades de interferir no desenho do *status quo* pretendido com a intervenção legislativa (CAREY; SHUGART, 1998).

O segundo é o de que, sobretudo depois da mal sucedida experiência durante o governo Collor, os presidentes da República têm a percepção de que é melhor a busca pela construção de coalizões majoritárias de governo do que a realização de acordos casuísticos a cada processo de votação no Congresso.

Essa postura foi expressamente reconhecida pelo presidente Cardoso ao comentar a construção de seu primeiro gabinete ministerial em obra recém-publicada na qual apresenta recordações de sua gestão no Palácio do Planalto (CARDOSO, 2015).

Colocados esses axiomas, observa-se que as posições teóricas acerca da edição de medidas provisórias como usurpação/delegação de poderes se defronta com dois paradoxos.

O primeiro é o de que Collor, o presidente brasileiro que teve mais motivos para tentar impor suas preferências ao Congresso foi, contudo, aquele que editou o menor número de medidas provisórias, sobretudo nos momentos mais difíceis de seu governo, em 1991 e 1992, o que contraria a Teoria da Ação Unilateral.

O segundo paradoxo, esse em desfavor da Teoria da Delegação Legislativa, encontra-se no fato de que no governo de Cardoso, o qual contou com largo apoio do Congresso durante quase toda a duração de seus dois mandatos presidenciais, foram aprovadas três Emendas Constitucionais buscando exatamente limitar a edição de medidas provisórias.

Considera-se que esse debate permanece inconcluso porque não é possível se pensar em medidas provisórias tendo em vista exclusivamente o poder executivo. Quando o

presidente edita uma medida provisória, ele leva em conta que é no interior do Congresso que ela será apreciada e aprovada ou rejeitada. Diante disso, coloca-se a primeira subpergunta de pesquisa do presente trabalho:

***Subpergunta de Pesquisa 1: Como a existência de coalizões majoritárias de governo afeta a edição de medidas provisórias?***

Considera-se que uma coalizão majoritária de governo corresponde ao que Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) denominam cartel parlamentar de agenda. A fim de delimitar o significado desse termo, faz-se necessário definir, primeiramente, o que é um cartel legislativo e o que é um cartel de agenda.

A noção de cartel legislativo foi elaborada por Cox e McCubbins (1993, 2005, 2007) com os olhos voltados para o sistema político norte-americano. Como será detalhado na revisão da literatura, nos Estados Unidos o Congresso está dividido em torno de dois partidos políticos, de modo que um deles é majoritário e o outro minoritário.

Cox e McCubbins (1993, 2007) afirmam que os membros do partido majoritário tendem, em função das características do sistema político daquele país, a se organizar sob a agremiação partidária, ao contrário do que pressupõem outras abordagens teóricas.

Quando os membros do partido majoritário, de modo coeso e organizado, se apropriam dos instrumentos disponíveis no Congresso a fim de assegurar a reeleição de seus membros, este partido se torna um cartel legislativo. Nesse propósito, ele busca monopolizar não apenas o desenho do conteúdo material da agenda legislativa, como também o desenho das regras do processo legislativo (COX; MCCUBBINS, 1993, 2007). Como se vê, não é por acidente que os autores tomam o termo cartel de empréstimo da Economia, visto que ele indica o monopólio do mercado e a disciplina da concorrência.

É comum que o partido que elege o presidente dos Estados Unidos consiga eleger a maioria dos membros do Congresso, o que se denomina na literatura como efeito *coattail*. Quando isso ocorre, há um natural alinhamento entre o executivo e o legislativo.

No momento em que o cartel legislativo em funcionamento no Congresso passa a agir de modo coordenado com a Casa Branca, surge um cartel de agenda, o qual

pressupõe a distribuição das pastas ministeriais aos membros do partido majoritário e a existência de uma agenda legislativa compartilhada entre os dois poderes.

Dado que a teoria do cartel legislativo foi elaborada por Cox e McCubbins (1993, 2007) para o sistema bipartidário dos Estados Unidos, Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) promoveram sua adaptação para regimes multipartidários, tal como o brasileiro.

Em países nos quais o sistema político apresenta essa característica, como se dá no caso do Brasil, dificilmente o partido do presidente da República consegue eleger, sozinho, a maioria dos membros do Congresso. Isso torna necessária a construção de uma coalizão de governo multipartidária.

Conforme Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), para que haja um cartel de agenda em regimes multipartidários se fazem necessários dois requisitos. O primeiro é o de que cada um dos partidos seja essencial (*pivotal*) à própria existência da coalizão. Por outras palavras, a defecção de qualquer um desses partidos representa a perda da posição majoritária no Congresso e, portanto, a capacidade de monopolizar os postos de comando. O segundo é o de que a agenda legislativa compartilhada é desenhada em dois estágios: inicialmente ela é negociada entre os diferentes partidos que compõem o cartel e, em seguida, ela é imposta aos demais membros do Congresso.

A fim de diferenciar o cartel de agenda existente em um regime bipartidário daquele existente em regimes multipartidários Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) denominam este último como cartel parlamentar de agenda (*parliamentary agenda cartel*) indicando que se trata de um cartel de agenda com características típicas de um regime parlamentar de governo.

É de se notar que mesmo nos sistemas políticos bipartidários nem sempre um cartel legislativo se caracteriza como um cartel de agenda. É possível que a maioria dos membros do Congresso não faça parte do mesmo partido que o presidente, situação típica de governo dividido, de modo que pode haver no Congresso um cartel legislativo o qual buscará obstar a atuação do executivo com vistas a eleger o próximo chefe do executivo.

Sem prejuízo desse fato, uma vez que a presença de cartéis parlamentares de agenda pressupõe que esta é compartilhada entre o poder executivo e a maioria dos membros do legislativo que compõem a coalizão de governo, é de se esperar que o instrumento normativo

utilizado para veicular a agenda legislativa seja irrelevante para esses parlamentares exatamente por não haver necessidade de se impor tal agenda a eles.

Outra possibilidade é a de que eles prefiram a veiculação da agenda legislativa por meio de decretos com força de lei se isso facilitar a imposição da agenda legislativa negociada no interior do cartel aos membros do Congresso que não integram o mesmo.

Na literatura, defende-se que as medidas provisórias se mostram mais adequadas a esse propósito que os projetos de lei, tendo em vista que limitam as escolhas possíveis em termos de preferências por parte dos legisladores (CAREY; SHUGART, 1998), sendo essa a primeira hipótese do presente trabalho:

***Hipótese 1: Na presença de cartéis legislativos, é de se esperar aumento na edição de medidas provisórias.***

É de se questionar se, apesar da existência de um cartel legislativo, o presidente consegue impor sua agenda no Congresso quando suas preferências se mostram distantes das preferências da maioria dos membros do plenário, o que constitui objeto da segunda subpergunta de pesquisa:

***Subpergunta de Pesquisa 2: Como a distância entre as preferências do presidente da República e as preferências da maioria dos membros do poder legislativo afeta a edição de medidas provisórias?***

Segundo a parte da literatura que considera que o executivo usurpa funções do legislativo ao fazer uso dos decretos com força de lei, o presidente da República tenderia a editar mais medidas provisórias para impor suas preferências ao Congresso Nacional exatamente quanto suas próprias preferências se encontrassem distantes das preferências dos legisladores.

Entretanto, partindo-se da premissa de que as medidas provisórias são editadas em um contexto de delegação legislativa, seria de se esperar comportamento contrário, ou seja, o presidente editaria menos decretos com força de lei em um cenário de distância de preferências exatamente porque sabe que não conseguirá impor sua vontade à maioria. Esse entendimento é defendido no Brasil por Figueiredo e Limongi (2001) e corresponde à segunda hipótese do presente trabalho:

***Hipótese 2: Quando as preferências do presidente da República são distantes das preferências da maioria dos legisladores, há menor edição de medidas provisórias.***

Partindo-se da premissa de que o presidente da República busca formar coalizões majoritárias de governo, a segunda subpergunta de pesquisa pode ser adaptada para se fazer referência à coalizão e não ao chefe do executivo:

***Subpergunta de Pesquisa 3: Como a distância entre as preferências da coalizão de governo e as preferências da maioria dos membros do poder legislativo afeta a edição de medidas provisórias?***

Apesar da existência de carteis de agenda, é de se esperar que a busca pela imposição da agenda sofra resistências no interior do Congresso Nacional, tanto por parte dos parlamentares que não fazem parte da coalizão de governo, quanto por parte dos membros dissidentes desta. É de se reconhecer que a própria atuação dos líderes partidários do cartel na construção de preferências comuns encontra limite, o que leva Cox e McCubbins (1993, 2005, 2007) a afirmar que, na falta de consenso, o cartel evitará uma agenda extremista. Esse posicionamento permite o levantamento da terceira hipótese:

***Hipótese 3: Quando as preferências da coalizão de governo são distantes das preferências da maioria dos legisladores, há menor edição de medidas provisórias.***

Uma vez que, em conformidade com as normas regimentais, as comissões permanentes têm seus assentos distribuídos proporcionalmente ao tamanho das bancadas partidárias, é de se esperar que elas apresentem um posicionamento ideológico próximo ao da maioria dos membros do plenário, o que permite a adaptação da terceira subpergunta de pesquisa como segue:

***Subpergunta de Pesquisa 4: Como a distância entre as preferências da coalizão de governo e as preferências da maioria dos membros das comissões permanentes afeta a edição de medidas provisórias?***

No tocante a essa subpergunta, é de se esperar um comportamento semelhante ao da terceira hipótese no caso das comissões permanentes, de modo que a quarta hipótese é:

***Hipótese 4: Quando as preferências da coalizão de governo são distantes das preferências da maioria dos membros das comissões permanentes, há menor edição de medidas provisórias.***

Voltando-se os olhos especificamente para o interior do Congresso Nacional, é incontestável a importância do cargo de relator na apreciação de uma medida provisória. Cabe a ele proferir parecer sobre a própria proposição (seus pressupostos de relevância e urgência, bem como sobre o mérito) e sobre as emendas apresentadas. Da mesma forma, é dele a decisão pela aprovação da proposição tal como recebida do poder executivo ou pela apresentação de um projeto de lei de conversão. Em função desse fato, levanta-se a seguinte subpergunta de pesquisa:

***Subpergunta de Pesquisa 5: Como são selecionados no Congresso Nacional os relatores de medidas provisórias?***

Partindo-se da premissa de que há carteis legislativos no interior do Congresso Nacional que explicam o funcionamento deste, é de se esperar que a coalizão formada pelo presidente da República busque monopolizar tais cargos, selecionando membros fiéis da mesma para desempenhar a tarefa, o que permite o levantamento da quinta e última hipótese:

***Hipótese 5: Os relatores das medidas provisórias são escolhidos entre os legisladores que mostram preferências mais próximas às da coalizão de governo e que são leais às posições partidárias.***

Em que pese o fato de tal hipótese parecer relativamente óbvia ao se aceitar a premissa de que o Congresso funciona em bases partidárias, é de se notar que tal premissa é questionada na literatura, havendo quem defenda que o poder legislativo brasileiro funciona com base na Teoria Distributivista (AMES, 2001, 2003) e com base na Teoria Informacional (SANTOS; ALMEIDA, 2005, 2011). Segundo essas duas abordagens teóricas, há pouco ou nenhum espaço para a interferência dos partidos políticos ou de coalizões de governo no funcionamento do legislativo brasileiro.

Em resumo, o presente trabalho envolve a análise dos critérios que informam a edição de medida provisória ou de projeto de lei pelo poder executivo e a seleção, ou não, de parlamentares para postos-chave para a tomada de decisão no Congresso Nacional.



Uma vez que em ambos os casos há possibilidade de divisão do universo populacional em duas categorias, é possível a utilização do modelo de regressão logística baseado no método de máxima verossimilhança para a realização das análises que serão realizadas no presente trabalho, pois uma das características de tal modelo é exatamente a de que a variável dependente apresenta um comportamento dicotômico, vale dizer, ela assume apenas dois valores e esses representam categorias.

Apesar ser também possível a utilização de modelos de contagem em tais análises (o que envolveria, por exemplo, verificar o número de medidas provisórias editadas a cada mês ou a quantidade de casos em que um parlamentar foi selecionado relator de proposições de autoria do presidente da República), são encontrados exemplos na literatura da utilização de regressão logística tanto para o estudo da escolha entre medida provisória e projeto de lei (ALMEIDA, 2014; SANTOS; ALMEIDA, 2011), quanto para o estudo da seleção de parlamentares para postos-chave no Congresso (SANTOS, 2002).

Em função disso, optou-se pelo modelo de regressão logística pois se considerou estar em jogo, sobretudo, a separação dos dois universos analisados em duas categorias e não a intensidade das escolhas feitas.

Orientou, ainda, tal escolha a premissa de que não se faz necessário o uso de modelos mais sofisticados de regressão se as análises com o modelo mais simples mostrarem resultados satisfatórios.

Concentrou-se a presente análise na Câmara dos Deputados, porque se considera que nessa Casa do Congresso Nacional a noção de cartel legislativo seria mais facilmente refutada, dado que os membros da mesma são eleitos por meio de um sistema proporcional de lista aberta o qual pressupõe maior independência do parlamentar em relação ao partido (AMES, 1995b, 2001, 2003, 2012).

Dito de outro modo, a análise empírica terá maior peso caso demonstre que na Câmara dos Deputados os partidos políticos têm peso na estratégia de edição de medidas provisórias e de seleção dos relatores dessas proposições.

Outro fato que justifica a escolha da Câmara dos Deputados é o de que, no tocante à apreciação das medidas provisórias, tal órgão teve entre 1988 e 2010 um protagonismo maior do que o Senado Federal.

Antes da Emenda Constitucional nº 32/2001, período no qual era escolhido um único relator para tais proposições, em 65% dos casos os parlamentares escolhidos para relatar tais decretos com força de lei foram deputados federais.

Depois da Emenda Constitucional nº 32/2001, as medidas provisórias passaram a ser analisadas sucessivamente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, mas a Câmara Baixa do Congresso Nacional passou a consumir quase todo o tempo destinado à apreciação dessas proposições, de modo que ficou mantido o protagonismo da mesma no tocante a tal processo legislativo extraordinário (CUNHA, 2012).

Quanto ao recorte temporal, a presente análise compreende os anos de 1988 a 2010. O marco inicial é evidente, pois foi a partir dele que surgiu a possibilidade de edição de medidas provisórias. O marco final, por seu turno, foi escolhido porque possibilita a inclusão, na análise, de um período do pós-constituente o qual contempla: a) um governo em que o partido do presidente era o maior no Congresso (o governo Sarney); b) um cenário de governo dividido no qual a coalizão de governo não teve a maioria do Congresso (o governo Collor); c) um governo de transição (o governo Itamar); e d) dois governos de presidentes cujos partidos políticos se colocaram, sucessivamente, na coalizão de governo e na oposição (o PSDB de Cardoso e o PT de Lula, respectivamente).

Para as análises compreendidas no presente trabalho, foram levantadas informações de 6.631 medidas provisórias editadas, as quais possuíam 74.898 artigos e receberam 87.050 emendas, bem como sobre 1.233 projetos de lei os quais possuíam 14.589 artigos e receberam 21.039 emendas. Além disso, foram coletadas e editadas informações de 2.035 biografias de deputados federais do sítio da Câmara dos Deputados e de 1.765 verbetes biográficos do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Considera-se que o presente trabalho irá suprir duas importantes lacunas na literatura. A primeira delas é a de que ele avança na inclusão do funcionamento das comissões permanentes nas análises relativas a medidas provisórias, o que é algo inédito até aqui. Por fim, ele avança no estudo dos critérios da seleção dos relatores desses decretos com força de lei, tema esse também inédito na Ciência Política pátria.

Nesse propósito, a tese apresenta a seguinte estrutura:

a) no Capítulo 1 é promovida a revisão da literatura norte-americana sobre os três modelos que buscam explicar o funcionamento do Congresso;

b) no Capítulo 2 é feita a associação dessa literatura com o caso brasileiro das medidas provisórias;

c) no Capítulo 3 é realizada a análise empírica das quatro primeiras hipóteses, as quais dizem respeito à edição de medidas provisórias e ao significado da concessão de tal prerrogativa constitucional para as relações entre o executivo e o legislativo; e

d) no Capítulo 4 é promovida a análise empírica dos critérios que informam a seleção dos membros das comissões mistas e dos relatores das medidas provisórias.

Ao final, são trazidas as conclusões obtidas a partir das análises.

# 1. OS MODELOS TEÓRICOS NORTE-AMERICANOS

## 1.1. Considerações Iniciais

Como mencionado na Introdução, desde a década de 1990 a literatura norte-americana vem inspirando os Estudos sobre o Legislativo no Brasil (LIMONGI, 1994). Os três principais modelos existentes sobre o funcionamento do Congresso dos Estados Unidos são a Teoria Distributivista, elaborada por Mayhew (1974, 2004), a Teoria Informacional, elaborada por Gilligan e Krehbiel (1987, 1988) e por Krehbiel (1991) e, por fim, a Teoria do Cartel Legislativo, desenvolvida por Cox e McCubbins (1993, 2005, 2007). Passa-se à exposição das mesmas, tecendo-se, antes, breves considerações sobre o Congresso de tal nação.

A escolha da literatura dos Estados Unidos como referencial se dá porque o Congresso daquele país, assim como o brasileiro, é bicameral, dividindo-se em Câmara de Representantes (*House of Representatives* - a Câmara Baixa) e Senado (*Senate* - a Câmara Alta). Para defini-lo em uma palavra, ele é um órgão extremamente complexo, contando com mais de duzentos anos de história, possuindo 535 membros e mais de 25.000 empregados (SMITH; ROBERTS; WIELEN, 2013).

A Câmara Baixa é a representação do povo como um todo, contando com um total de 435 representantes, um comissário residente de Puerto Rico e quatro delegados (representando o Distrito de Columbia, a American Samoa, Guam e as Virgin Islands) os quais são eleitos e detêm muitas das prerrogativas dos representantes, exceto a de votar matérias em plenário (JOHNSON, 2003).

As eleições para a Câmara de Representantes ocorrem a cada dois anos, sendo este o mais curto período de mandato de todos os Parlamentos conhecidos (RITCHIE, 2010). O número de representantes em cada Estado é fixado a partir de censo realizado a cada dez anos, sendo que a Constituição norte-americana assegura aos menores Estados apenas um único representante, não sendo fixado a priori número de representantes do maior Estado (UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2014).

Já na Câmara Alta, há dois senadores eleitos para cada Estado, totalizando cem senadores, os quais desempenham mandatos de seis anos (SENATE, 2014). Apesar do fato de que o mandato dos senadores é três vezes maior que o dos representantes, as eleições para o Senado também se dão a cada dois anos, assim como as da Câmara dos Representantes,

elegendo-se, em cada um desses pleitos, cerca de um terço dos senadores<sup>1</sup> (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2013).

Apresentadas essas breves notas contextuais, passa-se à análise dos três modelos teóricos norte-americanos apontados.

## 1.2. A Teoria Distributivista

Na primeira metade da década de setenta, Mayhew (1974) publicou um trabalho no qual propôs um caminho interpretativo para a compreensão do funcionamento do Poder Legislativo Federal norte-americano. Para ele, o Congresso dos Estados Unidos permite a seus membros não só a possibilidade de construírem suas carreiras políticas, como também os meios para se manter em atuação no poder legislativo.

Em função disso, haveria o interesse de muitos representantes e senadores em se reeleger, sendo esse o motivo primordial que dirigiria a atuação política dos mesmos (MAYHEW, 2004, p. 5).

O argumento é sedutor ao se levar em conta que as taxas de reeleição desde 1946 foram, em média, de 84,68% na Câmara de Representantes (Figura 1.1) e de 79,67% no Senado norte-americano (Figura 1.2).

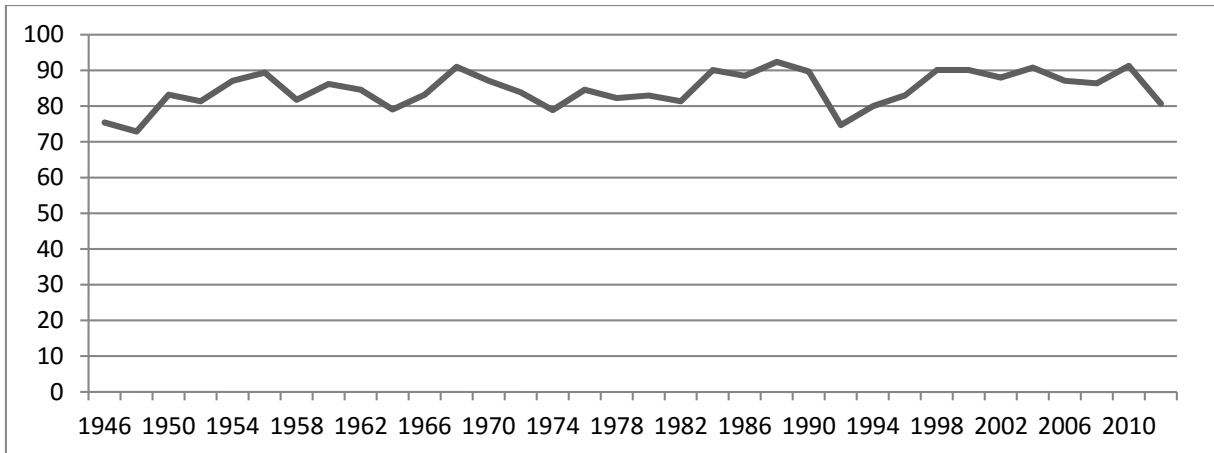
Mayhew (1974, 2004) justifica a escolha da conexão eleitoral como determinante para a compreensão da atuação política dos congressistas porque ela pode ser comprovada empiricamente bem como porque, dadas as características do sistema político norte-americano, os membros do Congresso acabam se vendo obrigados a sempre prestar contas aos eleitores.

Dentre essas características, pode ser apontado o fato de que as eleições são muito próximas umas das outras (a cada dois anos), bem como o fato de que elas são majoritárias e ocorrem em pequenos distritos eleitorais.

---

<sup>1</sup> O número não é de exatamente um terço porque quando um Senador norte-americano morre ou renuncia a seu mandato, as normas da maioria dos Estados norte-americanos concedem ao respectivo Governador o poder de, individualmente e sem necessidade de imediata eleição, apontar um sucessor temporário até a eleição seguinte (HASKELL, 2010, pos. 708).

**Figura 1.1 - Taxas de Reeleição da Câmara de Representantes**

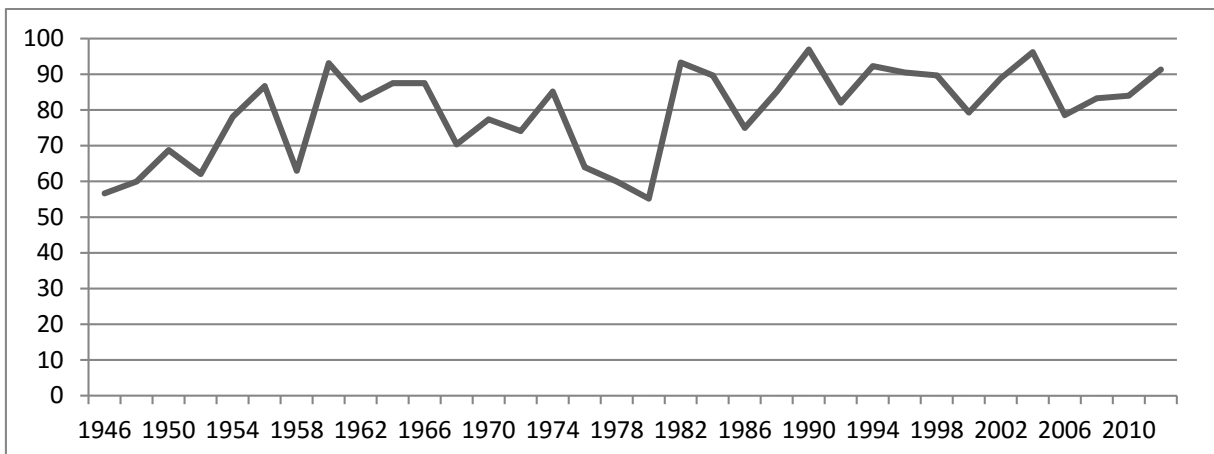


Fonte: Ornstein et al. (2013).

Elaboração: Autor.

Outra premissa metodológica adotada por Mayhew (2004, p. 17-20) é a de que os representantes e senadores são os grandes responsáveis por suas próprias reeleições, rejeitando a posição adotada por Downs (1957) de que os partidos políticos agem como times coesos que buscam viabilizar a manutenção de seus membros no poder, de modo que tomam para si a administração do processo eleitoral dos integrantes de seus quadros.

**Figura 1.2 - Taxas de Reeleição no Senado Norte-Americano**



Fonte: Ornstein et al. (2013).

Elaboração: Autor.

Para ele, os representantes e senadores norte-americanos atuam de modo bastante diverso dos membros do parlamento britânico. Segundo o autor, no Reino Unido, os parlamentares não dispõem dos meios necessários para agir de modo independente do partido. O tempo de campanha na televisão é controlado pelos partidos. Do mesmo modo, os limites de

gastos que os candidatos podem ter nas campanhas são fixados pelos partidos. Além disso, uma vez eleitos, os parlamentares necessitam da assessoria técnica dos partidos e dos recursos financeiros providos por eles para manter seus gabinetes em funcionamento. O autor aponta ainda que, dado o grande entrelaçamento que existe entre o Executivo e o Legislativo nos regimes parlamentares, os líderes partidários acabam tendo grande influência na nomeação de parlamentares para postos-chave nos ministérios (MAYHEW, 2004, p. 20-22).

Para Mayhew (2004, p. 22 e seguintes), essa não é a realidade vigente nos Estados Unidos, ao menos no que se refere às eleições para o Congresso. A decisão sobre as candidaturas nas eleições para o legislativo é, em geral, realizada diretamente pelos eleitores, por meio das primárias, e não pelas lideranças partidárias. Outra característica que segundo o autor demonstra a independência entre o candidato ao Congresso e seu partido político reside no fato de que a arrecadação dos recursos financeiros necessários para viabilizar a eleição fica a cargo do próprio candidato, havendo pouca ou nenhuma interferência do partido político nesse esforço arrecadatário.

Essa independência na esfera eleitoral resulta em candidatos independentes dos partidos políticos também na esfera legislativa, pois os representantes e senadores eleitos não se sentem obrigados a prestarem contas de sua atuação política aos seus respectivos partidos.

Para Mayhew (2004), por estarem sozinhos na construção de suas próprias carreiras, os congressistas norte-americanos normalmente se envolvem em três tipos de atividades a fim de serem recompensados pelos eleitores com seus votos ou com seus recursos financeiros em pleitos futuros: a construção de imagens positivas perante a sociedade (*advertising*); a reivindicação de crédito pelos resultados alcançados (*credit claiming*) e a tomada de posição em relação a políticas públicas em debate (*position taking*). Passa-se a detalhar tais ações.

Relativamente à construção de imagens positivas perante a sociedade (*advertising*), os membros do Congresso buscam empreender esforços para disseminar seus nomes perante os eleitores de modo a que estes os vejam como seus legítimos representantes e defensores de seus interesses (MAYHEW, 2004, p. 49 e seguintes). Se forem bem-sucedidos no propósito de demonstrar ao eleitor que é recomendável sua manutenção nos respectivos cargos eletivos, os congressistas acabam sendo “blindados” da disputa por recursos com

adversários políticos no próprio Congresso, como também da concorrência com outros candidatos que poderiam surgir em seus respectivos distritos eleitorais.

A construção da imagem envolve a criação de uma reputação sólida, de se fazer conhecido pelo eleitor, de modo que este tenha a clara percepção de que o congressista é uma pessoa que “trabalha em prol da comunidade”. Algumas das formas mais comuns pelas quais isso é feito são: realizar visitas a eleitores durante as campanhas; proferir discursos em plenário durante sessões solenes ou em eventos externos ao Congresso; participar de programas de rádio ou de televisão; bem como enviar cartas de felicitação ou de condolências. Como se vê, tais ações têm pouca ou nenhuma relação com a tomada de posição em relação a questões concretas ou com políticas públicas em debate, mas dão aos eleitores a noção de que o congressista é alguém engajado, experiente, capaz ou comprometido com a sociedade.

Quanto à reivindicação do crédito (*credit claiming*), Mayhew (2004, p. 53 e seguintes) argumenta que os congressistas buscam atribuir a si próprios os resultados de ações políticas concretas que beneficiam os respectivos distritos eleitorais. Com isso, eles se mostram como atores políticos relevantes, que conseguem fazer o governo agir em prol da coletividade. Quando um membro do Congresso apresenta emendas ao orçamento destinando dinheiro ao seu respectivo distrito eleitoral, ele busca, tão logo os recursos públicos se façam disponíveis, fazer com que a comunidade tenha ciência desse fato.

A reivindicação de crédito, contudo, não se restringe somente à apresentação de emendas e ao acompanhamento da execução do orçamento, podendo assumir as mais variadas formas, a exemplo do encaminhamento de pleitos dos eleitores ao poder público e ao acompanhamento do atendimento dessas demandas, agindo o congressista como uma espécie de “despachante” de seu distrito eleitoral, o que é conhecido na literatura como *casework* (PETERSEN, 2010).

Quanto à tomada de posição (*position taking*), a mesma se verifica quando o membro do Congresso se situa a respeito das questões de caráter mais geral ou abstrato constantes da agenda política. Dado o nível de generalidade ou de abstração de tais questões, normalmente não é possível que um congressista reivindique individualmente o crédito por elas. Um exemplo que pode ser dado é o da legalização do aborto, matéria que, obviamente, demanda a aprovação da maioria dos membros do Congresso. Também é possível a tomada de posição



em relação a temas que não chegarão a se concretizar em termos de políticas públicas no curto ou no médio prazos, dada sua complexidade (MAYHEW, 2004, p. 67 e seguintes).

A tomada de posição costuma ocorrer em processos de votação nominal, sendo de se esperar que o congressista se mantenha fiel ao longo do tempo às posições por ele próprio adotadas anteriormente, sob pena de ser visto como alguém incoerente ou pouco comprometido. Também é possível a tomada de posição ao se realizar discursos ou pronunciamentos, mas ao contrário do que se dá em sessões solenes, nesse caso a fala do congressista tem por objeto uma questão concreta.

Uma vez que os partidos políticos são irrelevantes no cenário proposto pela Teoria Distributivista e que a atuação política não é meramente fruto do esforço individual de cada congressista, faz-se necessário responder à seguinte pergunta: é possível prever, a partir do conhecimento das preferências dos congressistas individualmente considerados, qual será a decisão tomada pela coletividade em um processo decisório baseado em votações?

Apesar de ser um crítico do Distributivismo, Krehbiel (1991, p. 44 e seguintes) apresenta uma resposta afirmativa a essa pergunta ao defender que, para a Teoria Distributivista, as comissões permanentes da Câmara de Representantes e do Senado são organizações-chave no processo de coordenação da ação coletiva no interior do Congresso, facilitando os ganhos de troca entre os diferentes membros do Poder Legislativo, como segue:

- os membros das comissões são escolhidos em processos de auto-seleção, o que só se torna possível em um cenário no qual os partidos políticos são irrelevantes;

- as comissões são homogêneas, ou seja, compostas por membros cujas posições estão do mesmo lado do espectro de preferências políticas;

- as comissões são compostas por membros extremistas, ou seja, congressistas que tendem a adotar posições com vistas a privilegiar ao máximo os interesses de seus respectivos distritos eleitorais;

- as regras do processo legislativo conferem às comissões permanentes privilégios que lhes permitem impedir ou bloquear (*gatekeeping*) a tramitação de proposições legislativas contrárias aos interesses de seus membros (SHEPSLE, 1986);

- é vedada ou dificultada a apresentação de emendas em plenário aos pareceres das comissões como forma de se assegurar que as posições adotadas por essas sejam observadas em etapas subsequentes do processo legislativo<sup>2</sup>;

- os arranjos institucionais firmados são respeitados, não havendo mudanças significativas nas regras do processo legislativo.

Tal distribuição dos trabalhos cria um monopólio de competências, de modo que cada tema normalmente é discutido e deliberado em uma única comissão (DEERING; SMITH, 1997). Assim, os congressistas acabam se direcionando às comissões que lidam com os assuntos que mais diretamente afetam os distritos eleitorais nos quais obtêm seus votos.

Desse modo, em regra, os representantes e senadores serão normalmente indiferentes aos assuntos tratados pelas demais comissões. Quando uma proposição relatada por comissão chega ao plenário, dada a necessidade de maioria de votos para sua aprovação, os congressistas buscam construir acordos caso a caso, de modo que aqueles que são indiferentes a uma proposição a aprovam em troca de apoio para a aprovação de proposições de seu interesse no futuro.

Para Shepsle e Weingast (1981), seria de se esperar que um Congresso composto por partidos pouco coesos funcionasse de modo aleatório ou caótico. Isso não se verifica, segundo esses autores, em virtude da existência de um arranjo institucional sustentado por três pilares.

O primeiro desses pilares consiste exatamente na divisão do trabalho obtida por meio da criação de comissões permanentes. O segundo pilar é a especialização do trabalho assim dividido, atribuindo-se às comissões a exclusividade na apreciação de determinadas matérias. O último pilar é a criação de um mecanismo que possibilite ao plenário a supervisão e a modificação, se necessário, das proposições recebidas das comissões a fim de evitar

---

<sup>2</sup> Nos Estados Unidos, não há regras rígidas sobre a apresentação de emendas em plenário. As regras são, normalmente, estabelecidas caso a caso. Segundo Baron e Ferejohn (1989), a fim de se fazer respeitar os acordos firmados e, conseqüentemente, as posições adotadas pelas comissões, o normal é que haja uma tendência à vedação de se emendar, em plenário, as proposições com caráter distributivista mais acentuado. Baron (1991), contudo, admite que, a fim de minimizar ineficiências distributivistas, possam ser apresentadas emendas em plenário a tais proposições. Essa possibilidade teria o propósito de impedir a chegada de um número excessivo de proposições distributivistas aos estágios finais do processo legislativo, o que limitaria as barganhas.

excessos indesejados na adoção de posições. Isso é obtido permitindo-se, excepcionalmente, a apresentação de emendas às proposições relatadas nas comissões.

A evolução histórica do Congresso norte-americano ajuda a explicar o posicionamento de Mayhew (1974, 2004) e dos demais autores distributivistas acerca da primazia das comissões permanentes como organizações-chave do processo legislativo. Os escritos do autor se reportam à estrutura do Congresso existente por volta de 1964, momento no qual: a) foi atribuído às comissões maior controle sobre a agenda e sobre o desenho final da legislação; e b) permitiu-se aos respectivos presidentes a contratação, em caráter permanente e de modo institucionalizado, de servidores, bem como a organização dos serviços administrativos das comissões (DEERING; SMITH, 1997, pos. 720-726).

Como fica claro, o cenário à época indicava claramente uma maior descentralização dos poderes no Congresso em favor das comissões permanentes.

### **1.3. A Teoria Informacional**

No início da década de 1990, Krehbiel (1991) apresentou outra proposta de explicação de funcionamento do Congresso norte-americano a qual ficou conhecida como Teoria Informacional. Apesar de ser uma proposta alternativa à Teoria Distributivista, ela também se encontra calcada na premissa de que a compreensão do Congresso Nacional deve ser realizada a partir do estudo do comportamento dos parlamentares individualmente considerados, de modo que nesta abordagem teórica os partidos políticos também têm pouca ou nenhuma relevância. Tal teoria baseia-se em dois postulados, sendo o primeiro o Majoritário e o segundo o da Incerteza.

Segundo o **Postulado Majoritário**, as escolhas feitas no seio do Legislativo acerca das políticas públicas ou das normas que regem o processo legislativo representam escolhas feitas pela maior parte dos membros do Congresso (KREHBIEL, 1991, p. 16). Nesse sentido, o foro decisório fundamental é o plenário.

Quanto ao **Postulado da Incerteza**, ele se opõe a um pressuposto implícito na Teoria Distributivista, segundo o qual os congressistas conseguem antever com precisão os resultados das políticas públicas em debate. Para Krehbiel (1991), tal pressuposto dificilmente se verifica no mundo real porque normalmente alguns legisladores têm melhores condições que outros para antecipar os possíveis efeitos que advirão das políticas públicas (KREHBIEL, 1991,

p. 68). Isso ocorre porque a diversidade de valores compartilhados pelos eleitores e as diferentes necessidades dos mesmos faz com que o Congresso seja naturalmente composto por membros com preferências e com habilidades diferentes<sup>3</sup> (KREHBIEL, 1998, p. 77). Em contraposição a esse pressuposto implícito da Teoria Distributivista, Krehbiel (1991) apresenta o Postulado da Incerteza, o qual preconiza que os legisladores nem sempre têm condições de saber quais serão os resultados das políticas públicas que são objeto de deliberação em plenário (KREHBIEL, 1992, p. 20).

Em função disso, os congressistas necessitam criar meios e mecanismos para obter informações adequadas. Contrariando a posição de parte da literatura a qual considera que os partidos políticos são “os instrumentos por excelência mediante os quais a ação política é conduzida”, de modo que caberia a estes a responsabilidade pela aquisição e transmissão de informações relevantes aos demais membros do Congresso, Krehbiel (1993) afirma que os partidos políticos não influenciam o comportamento dos congressistas se estes possuem preferências individuais contrárias às defendidas pelos partidos, de modo que as agremiações partidárias são, para o autor, irrelevantes no processo decisório.

Sendo os partidos irrelevantes, Krehbiel (1991, p. 68-69) considera que as informações são providas pelas comissões permanentes, foros que, dada a divisão dos trabalhos em torno de competências *ratione materiae*, permitem que seus membros se tornem altamente especializados. Desse modo, o autor considera que o Congresso funciona com base nas regras de um jogo de informações assimétricas no qual o plenário desempenha o papel de receptor de informações emitidas a ele pelas comissões permanentes<sup>4</sup>.

Em jogos marcados pela existência de informações assimétricas, o equilíbrio do sistema é sequencial, sendo fundamental a crença dos jogadores de que as regras do jogo serão observadas em qualquer ponto do processo de tomada de decisão (BANKS, 2013, pos. 240-241).

---

<sup>3</sup> Apesar disso, a teoria informacional não desenvolve um modelo que leve em conta a conexão eleitoral de modo explícito, tal como o faz a Teoria Distributivista.

<sup>4</sup> Jogos de informação incompleta são aqueles nos quais um ou mais participantes possuem informação que não é compartilhada com os demais mas que, se fosse, seria fundamental para a tomada de decisão (BANKS, 2013, pos. 152 e ss.). Jogos dessa natureza caracterizam-se pela existência de ao menos dois participantes, os quais decidem sucessivamente uns aos outros, sendo aquele que decide denominado emissor e o outro receptor (BANKS, 2013, pos. 192 e ss.).

Assim, o equilíbrio esperado de acordo com a Teoria Informacional difere daquele obtido em conformidade com a Teoria Distributivista, pois nesta a estabilidade deriva da distribuição dos produtos do sistema político, ao passo que naquela o que se busca é a previsibilidade dos comportamentos em função das crenças existentes no interior do sistema (KREHBIEL, 1992, p. 71).

Para Krehbiel (1991), a fim de reduzir as incertezas, é necessário o estabelecimento de um adequado processo de seleção dos membros das comissões permanentes com base na especialização dos congressistas. Enquanto a Teoria Distributivista afirma que as comissões permanentes têm seus integrantes escolhidos em processos de auto-seleção, para a Teoria Informacional pode haver um movimento inicial de autocandidaturas, mas a definição final dos membros depende da decisão dos partidos políticos, das forças políticas estaduais (*state caucuses*), da realização de acordos entre os líderes partidários e até mesmo, em certos casos, do voto direto dos membros da respectiva Casa Legislativa (KREHBIEL, 1991, p. 140).

Para Krehbiel (1991), além da aptidão própria do congressista, é necessário dotar as comissões permanentes dos recursos necessários ao seu adequado funcionamento, de modo que o Congresso deve adotar regras que estimulem a especialização e que haja um adequado compartilhamento das informações no legislativo.

Segundo o autor, contudo, a eliminação da incerteza é impossível por uma série de fatores: a política pública pode ser muito complexa, o que desencorajaria o dispêndio de recursos com sua adequada compreensão; a divergência entre as preferências dos legisladores em torno de uma política pública pode ser tão profunda que torne impossível o encontro de uma posição de equilíbrio; e, além disso, as comissões podem optar, dadas as apostas em jogo, pela manutenção em suas próprias mãos do conhecimento especializado por elas detido (KREHBIEL, 1991, p. 72).

No embate potencial entre as comissões, as quais detêm informações especializadas, e o plenário, o qual possui a prerrogativa de apreciar em definitivo as proposições legislativas, Krehbiel (1991) entende que aquelas buscarão adotar em seus pareceres uma posição equivalente à da maioria dos membros do Congresso, ou seja, a preferência política de um legislador mediano (KREHBIEL, 1991, p. 75).

Essa acaba sendo uma fundamental diferença entre a Teoria Distributivista e a Teoria Informacional. Enquanto para a primeira as comissões adotarão posições extremadas

cujos ganhos serão de seus respectivos membros, para a Teoria Informacional as comissões adotaram posições mais moderadas, de modo que os benefícios esperados serão apropriados pela maioria dos membros do Congresso ou, para usar a expressão do autor, por um potencial legislador mediano (KREHBIEL, 1991, p. 76).

Dada essa diferença no funcionamento das comissões, Krehbiel (1991) elabora uma série de princípios a partir dos quais se pode avaliar a capacidade de geração de informações das comissões permanentes do Congresso.

O primeiro é o **Princípio do Membro Extremista**, segundo o qual a comissão fornece menos informações sempre que as preferências de um membro especialista da comissão divergem muito daquelas de outro membro, não especialista (KREHBIEL, 1991, p. 81). Ao contrário, quando as posições dos especialistas convergem com as dos não-especialistas, não há nenhum incentivo à sonegação de informações (KREHBIEL, 1991, p. 82).

O segundo é o **Princípio da Heterogeneidade**, segundo o qual a comissão informará mais quando seus membros especialistas se encontrarem em polos opostos quanto à política em debate (KREHBIEL, 1991, p. 84). Isso se dá porque o embate entre especialistas os estimula a fornecer mais e mais informações com vistas a convencer os demais do acerto de seus respectivos posicionamentos.

O terceiro é o **Princípio do Membro Extremista Informador**. Normalmente as comissões permanentes possuem alguns membros extremistas que se interessam mais sobre determinadas questões que os demais membros. Em virtude desse interesse particular, eles se tornam melhor informados em relação a tais temas. Para o Congresso, delegar a apreciação dessas matérias aos extremistas resulta em menor investimento de recursos. Por outro lado, os extremistas podem sonegar informações para favorecer suas próprias preferências, sendo necessário levar em conta o dispêndio de recursos com a supervisão da atuação dos mesmos (KREHBIEL, 1991, p. 88).

O quarto é o **Princípio da Restrição à Apresentação de Emendas**. Dado que é preciso um esforço para se tornar especialista em determinados assuntos, não há sentido em se criar uma estrutura no Congresso que favoreça a especialização se, ao final, a opinião

dos especialistas pode ser sobrepujada em virtude das preferências dos demais membros do Congresso por meio de emendas<sup>5</sup>.

É preciso observar, quanto a esse ponto, que a restrição à apresentação de emendas resulta em um debate do tipo “tudo ou nada”: ou o legislador mediano aprovará integralmente a proposição, ou a rejeitará *in totum*. Nesse cenário, a vedação à apresentação de emendas pode estimular os membros da comissão a fornecerem mais informações ao plenário a fim de que seus relatórios sejam aprovados (KREHBIEL, 1991, p. 90).

Para que o Princípio da Restrição à Apresentação de Emendas não contradiga o Princípio Majoritário é necessário que se acredite que os pareceres apresentados pelas comissões representam a posição da maioria. Quando uma comissão especializada envia um projeto de lei ao plenário, os demais membros do Congresso devem buscar obter as informações especializadas estratégicas para a tomada de decisão, sobretudo porque os membros da comissão podem, eventualmente, ter sonogado alguma informação que seria relevante nesse processo (KREHBIEL, 1992, p. 69).

Em face disso, os congressistas devem tentar inferir que espécie de informação os membros da Comissão podem ter guardado para si, de modo a se informar melhor sobre o conhecimento acerca da política pública e de seus possíveis resultados (KREHBIEL, 1992, p. 81).

Krehbiel apresenta elucidativa sinopse na qual compara as Teorias Distributivista e Informacional, o qual é reproduzido com ligeira adaptação no Quadro 1.1.

---

<sup>5</sup> Na Câmara de Representantes, caso a maioria dos membros do plenário desconfie das informações recebidas da comissão permanente, é possível a adoção da regra do emendamento aberto (*open rule*) segundo a qual é admitida a apresentação, em plenário, de emendas germanas (*germane amendments*), ou seja, emendas cujo conteúdo tenha relação com o da proposição em debate.

Por outro lado, caso se confie plenamente no comportamento dos membros da comissão, é possível a adoção da regra de emendamento fechada (*closed rule*), não se admitindo outras emendas além daquelas já apresentadas na comissão.

Conforme Sinclair (2011) podem ser adotadas regras de emendamento intermediárias entre essas, havendo casos em que se admite até mesmo a apresentação de emendas que não apresentem qualquer relação com a proposição em discussão.

No Senado, diferentemente do que ocorre na Câmara, como regra geral as proposições admitem emendas em plenário, não havendo a necessidade de que sejam germanas (OLESZEK, 2011, pos. 3974). Um critério normalmente adotado na Câmara Alta, e mais flexível que o da pertinência temática, é o de que as emendas devam ser relevantes, sendo esse um conceito aberto.

**Quadro 1.1 - Comparação entre a Teoria Distributivista e a Informacional**

Teoria Distributivista	Teoria Informacional
<b>Formação e Composição das Comissões</b>	
- auto-seleção; - compostas por membros do Congresso com posições extremas no espectro de preferências políticas.	- possibilitam a especialização a um baixo custo; - compostas por membros do Congresso com: a) posições medianas no espectro de preferências políticas; b) posições situadas em diferentes polos do espectro de preferências políticas (heterogêneas).
<b>Resultado Esperado da Restrição à Emendas em Plenário</b>	
- favorecimento à aprovação de políticas paroquiais; - celeridade dos os acordos em torno das possibilidades de texto, dada a impossibilidade de apresentação de emendas em plenário; - surgimento de ineficiências distributivas ao se beneficiar, na votação das proposições, principalmente os interesses dos membros da comissão que relatou a matéria.	- incentivam a especialização das comissões, o respeito ao embate de posições por parte de seus membros e a adoção, por parte destes, de posições medianas no espectro de preferências políticas.
<b>Respeito aos Procedimentos e às Atribuições das Comissões</b>	
Os procedimentos são rigorosamente observados na medida em que foram estabelecidos com vistas a favorecer os ganhos de trocas e a divisão de trabalho entre as comissões como forma de favorecer o atendimento de interesses paroquiais.	Os procedimentos serão modificados sempre que sua observância favoreça a ineficiência informacional ou de algum modo obstrua o recebimento pelo plenário de adequadas informações técnicas especializadas das comissões.

Fonte: Krehbiel (1992, p. 100), com adaptações.

#### 1.4. A Teoria do Cartel Legislativo

Como visto até aqui, um traço comum que marca tanto a Teoria Distributivista, quanto a Teoria Informacional, é a irrelevância dos partidos políticos nos modelos explicativos acerca do funcionamento do Congresso.

Cox e McCubbins (1993), passando em revista a Teoria Distributivista, buscaram analisar a auto-seleção dos membros das comissões, a qual se baseia em duas premissas: a de que os representantes solicitarão ser indicados para as comissões permanentes a partir da importância das mesmas para seus respectivos distritos eleitorais e a de que tais solicitações serão atendidas (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 21). A fim de verificar esses pressupostos, os autores promoveram uma revisão da literatura e, em seguida, uma análise empírica.



O primeiro trabalho por eles analisado foi o de Rohde e Shepsle (1973), os quais distribuíram em dois grupos os membros do Partido Democrata que pertenciam a cinco comissões selecionadas a partir da premissa de que as políticas a cargo das mesmas poderiam ter impacto em distritos eleitorais determinados.

O primeiro grupo era o dos interessados, compreendendo aqueles representantes cujos interesses dos eleitores dos distritos eleitorais poderiam induzi-los a tentar fazer das comissões e o segundo grupo o dos indiferentes, para os quais tal efeito não seria necessariamente esperado.

Os resultados levaram Rohde e Shepsle (1973) a concluir que, apesar da grande diferença nos percentuais de uma comissão para outra, em todas elas havia uma forte tendência de que os interesses dos eleitores dos distritos dos representantes tivesse influência na candidatura destes para se tornarem membros de uma comissão ou de outra.

O segundo trabalho analisado foi o de Shepsle (1978), o qual se propôs a realizar análise semelhante envolvendo as solicitações de designação de novos membros da Câmara e as de mudança de comissão de membros reeleitos para nove comissões (Agricultura, Forças Armadas, Educação e Trabalho, Banco e Câmbio, Interior, Relações Exteriores, Comércio Interestadual, Judiciário e Serviço Público). Em apenas quatro delas o autor encontrou resultados positivos e significativos (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 26).

O terceiro trabalho analisado foi o de Ray (1980), o qual analisou se a destinação geográfica dos recursos federais feita pelas comissões permanentes para os diferentes distritos teria relação com a distribuição dos membros das comissões. O autor analisou seis comissões permanentes (Agricultura, Forças Armadas, Educação e Trabalho, Banco e Câmbio, Interior e Interesses dos Veteranos), mas segundo Cox e McCubbins (1993, p. 26) só a Comissão de Agricultura teria apresentado resultados estatisticamente significativos quanto à variável explicativa relativa ao distrito eleitoral.

Em virtude da pouca confiança nos resultados encontrados na literatura, os autores analisaram as taxas de sucesso dos membros do Partido Democrata recém-eleitos de 1959 a 1983 na designação para a primeira comissão permanente por eles requerida, bem como a taxa de sucesso na transferência para a comissão solicitada pelos membros do Partido que foram reeleitos, tendo observando que uma média de 59% deles foram atendidos em seus pleitos de nomeação original e 55% nos pedidos de transferência de comissão.

Cox e McCubbins (1993) concluíram que representantes com mais mandatos na Câmara acabam sendo nomeados para a comissão de seu maior interesse, o que equivaleria a um processo de auto-seleção, mas defendem que é possível uma leitura alternativa desse fato, no sentido de que os membros da Casa percebem que sua lealdade às lideranças partidárias pode vir a ser recompensada com uma nomeação mais célere para a comissão de seu interesse (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 42).

Cox e McCubbins (1993) também revisaram o pressuposto segundo o qual o presidente de uma comissão permanente seria o membro do partido majoritário mais antigo da mesma, sendo bastante difícil aos partidos políticos violar a denominada regra da antiguidade (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 46). Apontaram problemas metodológicos nos trabalhos de Polsby, Gallagher e Rundquist (1969) e de Abram e Cooper (1968), os quais observaram tal padrão na Câmara de Representantes.

No primeiro trabalho, Polsby, Gallagher e Rundquist (1969) analisaram a sucessão na presidência das comissões e encontraram apenas cinco violações à regra da antiguidade, todas elas compensadas com a designação do representante cuja antiguidade não foi respeitada para exercer a presidência de outra comissão, de igual ou maior relevância na Casa.

Abram e Cooper (1968), por seu turno, analisaram a composição de seis comissões permanentes, levando em conta não apenas os presidentes, mas também os membros sêniores da minoria nessas comissões<sup>6</sup> (*ranking minority members*) e chegaram a conclusões semelhantes.

Para Cox e McCubbins (1993, p. 47), a regra da antiguidade serviria para a designação de todos os membros das comissões e não apenas para a de seus presidentes ou dos membros sêniores da minoria.

Ao considerar o conceito desse modo, Cox e McCubbins (1993) encontraram mais dois casos às violações à regra da antiguidade (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 52).

---

<sup>6</sup> O membro sênior da minoria (*ranking minority member*) é o líder do partido minoritário na comissão permanente. Em algumas comissões, atua como vice-presidente. Em caso de alternância entre o Partido Democrata e o Republicano no comando da Câmara de Representantes, o membro sênior da minoria na comissão normalmente será designado o presidente da mesma.

A seguir, alargaram o conceito para incluir, também, aqueles casos nos quais a violação se deu mediante a inobservância de regras claras e transparentes, tendo obtido mais dois casos (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 53).

Por fim, ampliaram ainda mais o conceito para abarcar representantes que não foram reconduzidos a comissões em virtude da mudança do partido que estava no comando da Câmara de Representantes, o que também lhes deu mais dois casos (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 53).

Apesar de o número de violações à regra da antiguidade ter continuado escasso no período entre 1945 e 1965, para Cox e McCubbins isso não significa que as comissões permanentes agiam de modo independente dos partidos políticos (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 45).

Analisando o período de 1947 a 1989, Cox e McCubbins (1993) encontraram 54 violações à regra da antiguidade que foram compensadas com a designação do parlamentar para outra considerada tão ou mais relevante na Câmara e 38 violações não compensadas.

Segundo os autores, essas violações não-compensadas diziam respeito, fundamentalmente, a um embate entre membros do Partido Democrata do sul e do norte dos Estados Unidos (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 55-56).

Outra premissa distributivista que Cox e McCubbins (1993, p. 60 e seguintes) se propuseram a analisar foi a de que as comissões não seriam representativas da composição do plenário. Cox e McCubbins (1993) estudaram dezessete comissões permanentes ao longo de quarenta e dois anos, sendo elas a de Agricultura; a de Apropriação; a de Bancos; a de Ciência; a de Comércio Interestadual; a de Educação e Trabalho; a de Forças Armadas; a de Interior; a do Judiciário; a da Marinha Mercante; a de Modos e Meios; a de Operações do Governo; a de Regras; a de Relações Exteriores; a de Serviço Postal; a de Serviço Público e a de Veteranos.

Em relação à distribuição geográfica, Cox e McCubbins (1993) realizaram testes de qui-quadrado com base na distribuição dos representantes pertencentes ao norte, ao sul e ao meio-oeste ao longo desses quarenta e dois anos, tendo observado que, das dezessete comissões por eles estudadas, somente a Comissão de Agricultura teve uma sobre-representação dos Estados do sul e do leste em vinte e quatro anos e a Comissão de Interior teve

uma sobre-representação dos Estados do meio-oeste em quarenta anos, razão pela qual concluíram que não há evidência empírica da tese da sobre-representação geográfica.

Quanto ao posicionamento ideológico, os autores realizaram procedimento de estimativa nominal em três estágios e, a seguir, calcularam diferenças de médias entre os resultados por eles encontrados e os índices elaborados por grupos de interesses, observando que apenas quatro comissões se mostraram sobre-representadas ideologicamente, sendo elas a Comissão de Educação e Trabalho e a Comissão de Operações do Governo, de viés liberal, e a Comissão de Agricultura e a Comissão de Forças Armadas, de viés conservador.

As outras quatro comissões não foram consideradas relevantes pelos autores, pois só em poucos anos apresentaram algum viés ideológico, de modo que eles concluíram que a maior parte das comissões espelha o plenário geográfica ou ideologicamente (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 78).

Após apontarem essas contradições dos pressupostos da Teoria Distributivista, Cox e McCubbins (1993) voltaram seus olhos aos partidos políticos, os quais, para eles, atuam de modo bastante coerente em torno de um propósito: a eleição e as subsequentes reeleições de seus membros (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 108).

Os autores não concordam que a reeleição seja o objetivo único dos atores políticos, tal como faz Mayhew (1974, 2004), mas não desconsideram que seja um fator motivacional importante (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 109).

Cox e McCubbins (1993) defendem que a probabilidade de reeleição de um candidato depende não apenas de suas características individuais (atributos pessoais e posições por ele adotadas), como também das características do partido político ao qual o candidato está filiado, podendo a influência partidária ser verificada a partir do chamado efeito *coattail*<sup>7</sup> e dos denominados ciclos eleitorais<sup>8</sup> (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 109-110).

---

<sup>7</sup> O efeito *coattail* refere-se à influência que a eleição presidencial pode ter na composição do Congresso. Os eleitores que votam no candidato presidencial que sai vencedor no pleito normalmente votam nos candidatos ao Congresso os quais compartilham das mesmas preferências políticas e normalmente pertencem à mesma sigla partidária que aquele (MARINOVA, 2008).

<sup>8</sup> Os ciclos eleitorais referem-se ao fato de que os candidatos pertencentes a um mesmo partido compartilham da mesma sorte nas urnas. Os autores observaram por meio de análises de variância que, ao se controlar o partido político, o ano da eleição, e a relação entre ambos, as três variáveis eram significativas estatisticamente (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 113).

No propósito de viabilizar a reeleição de seus membros, os partidos políticos atuam de dois modos. O primeiro deles consiste em dar às proposições que chegam a plenário um desenho que possibilite a aprovação das mesmas, mas que atenda essa preocupação eleitoral (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 137-157).

Dado que os partidos políticos nem sempre apresentam coesão interna em torno das preferências políticas, por vezes se faz necessária a intervenção dos líderes a fim de construir uma posição partidária uniforme.

Nesse propósito, para os autores, naqueles casos nos quais é difícil obter votações disciplinadas, os líderes dos partidos do cartel buscam assegurar um comportamento partidário coeso por meio do controle da agenda (e não de votos individuais), impedindo assim que assuntos pouco consensuais cheguem a plenário (COX; MCCUBBINS, 2005, pos. 266 e seguintes).

O segundo modo de atuação dos líderes partidários envolve a definição da estrutura interna do Congresso (a nomeação dos dirigentes das comissões permanentes e o desenho das regras do próprio processo legislativo).

Para Cox e McCubbins (1993), as lideranças do partido majoritário, dada a posição privilegiada que ocupam quando comparada com a dos membros e líderes do partido de oposição, tenderão a se apropriar de todos os instrumentos disponíveis na Câmara dos Representantes (regras do processo legislativo, direção das comissões e desenho da agenda) de modo a fazer uso desses recursos com vistas a assegurar a reeleição dos membros do partido da maioria, razão pela qual denominam sua abordagem de Teoria do Cartel Legislativo (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 278).

Os autores tomaram o termo cartel emprestado da economia, pois sua abordagem teórica parte da existência de ações coordenadas dos membros do partido majoritário com vistas à diminuição da concorrência externa (no caso, dos membros do partido minoritário) e ao monopólio dos recursos políticos existentes no Congresso.

### **1.5. Resumo das Posições Teóricas**

As linhas gerais dos modelos teóricos apresentados encontram-se resumidas no Quadro 1.2.

**Quadro 1.2 - Resumo das Teorias Distributivista, Informacional e Partidária**

Teoria	Distributivista	Informacional	Partidária (Cartel Legislativo)
Organização-chave	Comissão	Comissão	Partido Político
Papel da Organização	Reduzir os custos de transação entre os parlamentares.	Controlar os <i>outputs</i> do processo político, de modo a que a decisão da comissão seja próxima daquela do plenário.	Coordenar o processo legislativo e propiciar a cooperação dos membros do partido com os interesses dos líderes.
Alocação dos parlamentares às comissões	Os parlamentares se auto-locam às comissões que potencialmente trarão mais benefícios para seus distritos eleitorais.	Os parlamentares são alocados às comissões de acordo com sua <i>expertise</i> .	Os parlamentares são alocados às comissões de acordo com os interesses do líder de seu partido.
Tendência no posicionamento dos parlamentares	Os membros das comissões adotam posições extremadas na defesa dos interesses dos eleitores de seus distritos.	Os membros das comissões não adotam posições extremadas, pois essas seriam facilmente superadas no plenário.	As posições dos membros das comissões se aproximam das preferências dos líderes de seus partidos.

Fonte: BARON e FERREJOHN (1989); BARON (1991); COX e MCCUBBINS (1993); FIORINA (1989); JACOBSON (2008); KIEWIET e MCCUBBINS (1991); KREHBIEL (1992); MAYHEW (1974, 2004); SHEPSLE (1986); WEINGAST e MARSHALL (1988).

Elaboração: Autor.

## 1.6. Considerações Finais

No presente Capítulo foram analisados os três modelos teóricos que buscam explicar o funcionamento interno do Congresso norte-americano, as quais têm sido largamente utilizadas desde a década de 1990 para a compreensão do legislativo brasileiro.

Em primeiro lugar, esses modelos se diferenciam por considerarem que organizações diferentes explicam o funcionamento do Congresso. Para a Teoria Distributivista e para a Teoria Informacional, tais organizações são as comissões permanentes. Para a Teoria do Cartel Legislativo, por seu turno, os partidos políticos desempenham tal papel.

O segundo ponto de distinção diz respeito aos propósitos que orientam o comportamento dos parlamentares. Para a Teoria Distributivista e a para a Teoria do Cartel Legislativo, a reeleição dos deputados federais é a força-motriz por trás da ação política (*politics*) no Congresso. A Teoria Informacional, por seu turno, considera que a atuação dos membros do legislativo tem por propósito a produção de políticas públicas de qualidade, reduzindo as incertezas acerca dos resultados da legislação em debate.

Acerca da aplicação de tais modelos teóricos ao caso brasileiro, há dois dilemas a serem superados. O primeiro é o fato de que se reconhece na literatura que as comissões permanentes no Brasil, quando comparadas com as suas congêneres norte-americanas, são pouco institucionalizadas (PEREIRA; MUELLER, 2000). Por outro lado, defende-se que os partidos políticos são fracos na arena eleitoral, ainda que pareçam demonstrar capacidade de controle sobre as decisões individuais dos deputados federais na arena legislativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2003; SANTOS, 2002). Ao lado desses dois debates, surgiu uma tendência na literatura a qual considera que os parlamentares se preocupam com a adequada circulação de informações no Congresso (ALMEIDA, 2014; SANTOS; ALMEIDA, 2011).

Não se pretende, no presente estudo, aprofundar esse debate, mas sim buscar compreender como a formação de coalizões de governo majoritárias (carteis legislativos) afeta a edição das medidas provisórias. Em função disso, no Capítulo 2 é promovida uma revisão da literatura que busca relacionar os três modelos teóricos aos decretos com força de lei existentes no Brasil.

## **2. OS MODELOS TEÓRICOS E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS**

### **2.1. Considerações Iniciais**

O propósito do presente Capítulo é expor os resultados da aplicação dos três modelos teóricos apresentados no Capítulo 1 ao caso brasileiro, inserindo a edição de medidas provisórias em tal debate. Nesse intuito, ele está dividido em quatro partes.

Na primeira parte, apresentam-se as razões que, durante a Assembleia Nacional Constituinte, motivaram a concessão da prerrogativa da edição de decretos com força de lei ao presidente da República. Dentre essas razões destaca-se, em especial o alegado problema da falta de governabilidade no Brasil que decorreria das características do sistema político existente no país (SHUGART; CAREY, 1992).

Na segunda parte é abordada a parte da literatura segundo a qual as medidas provisórias são utilizadas pelo executivo como forma de contornar a crônica paralisia do legislativo e a sistemática obstrução à agenda do presidente (AMES, 2001, 2003). Segundo essa corrente, a edição de tais decretos se dá em um contexto de usurpação de funções de um Congresso povoado por parlamentares preocupados unicamente com a concessão de benefícios aos respectivos distritos eleitorais. Esta seção dialoga, assim, com a Teoria Distributivista elaborada por Mayhew (1974, 2004) discutida no Capítulo 1.

Na terceira parte, são abordados os estudos segundo os quais as medidas provisórias são editadas em um contexto de delegação legislativa e utilizadas para a regulação de assuntos de pouca relevância, de modo que sua tramitação acelerada não traz qualquer problema de perda de informação aos membros do Congresso (ALMEIDA, 2014; SANTOS; ALMEIDA, 2011). Como se vê, a seção dialoga com a Teoria Informacional elaborada por Gilligan e Krehbiel (1987, 1988) e por Krehbiel (1991) discutida no Capítulo 1.

Na quarta parte, é analisada a literatura que defende que as medidas provisórias são utilizadas em um contexto de delegação legislativa o qual observa uma lógica partidária, de modo que tal seção dialoga com a Teoria do Cartel Legislativo elaborada por Cox e McCubbins (1993, 2005, 2007), também discutida no Capítulo 1.



## 2.2. Medidas Provisórias e Governabilidade

Ao longo dos primeiros anos do pós-constituinte, uma série de estudos apontou a fragilidade do sistema político brasileiro, o qual traria graves problemas à governabilidade, sobretudo levando-se em conta que o país rotineiramente vivenciava períodos de crise econômica ou política.

Dentre esses estudos, encontra-se o de Lamounier (1994), o qual chamou a atenção para a baixa institucionalização do sistema partidário pátrio. Essa característica do sistema seria decorrente, entre outros fatores, da falta de continuidade dos partidos políticos ao longo do tempo. Observando-se que o estudo do autor é de 1994, faz-se necessário um breve retrospecto histórico do sistema partidário brasileiro então vigente.

Após o fim do Estado Novo em 1945, foi reimplantado o multipartidarismo no país, o qual foi extinto logo no segundo ano do regime militar pelo Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965 (BRASIL, 1965). Criou-se, na ocasião, um bipartidarismo artificial no qual os parlamentares alinhados ao governo se filiaram à Aliança Renovadora Nacional (Arena), ao passo que os deputados federais e senadores que se encontravam na oposição se uniram no Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Durante a fase de flexibilização do regime militar, foi reintroduzido o multipartidarismo no país pela Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979). Nessa ocasião, foram criadas regras bastante flexíveis para a criação de novas legendas e para o desmembramento das existentes, o que certamente se deu como contraponto ao cenário tão restritivo existente anteriormente.

Essa postura flexível foi mantida no processo constituinte ocorrido cerca de uma década depois e, como consequência dela, ocorreu a pulverização tanto do partido da situação, quanto do partido da oposição. Com efeito, depois de 1979, foram criadas diversas novas agremiações partidárias (como foi o caso do Partido dos Trabalhadores – PT), bem como houve a subdivisão de partidos surgidos em 1979 (como foi o caso da criação do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, a partir de uma dissidência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Lamounier (1994) chegou a afirmar que se dois ou mais membros do Congresso se reunissem seria bem provável que ocorresse o nascimento de um novo partido político (LAMOUNIER, 1994, p. 79).

Em decorrência dessa facilidade de instituição de novos partidos e de rearranjo dos existentes surgiu um Congresso altamente fragmentado e incapaz de assegurar uma adequada governabilidade.

Outra característica negativa do sistema político brasileiro foi apontada por Mainwaring (1990a), o qual observou que os deputados federais brasileiros possuíam um quase incomparável grau de autonomia em relação a seus partidos.

Essa autonomia seria decorrente, por um lado, da existência no país de um sistema de representação proporcional de lista aberta e, por outro, da chamada regra da candidatura nata, prevista no § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, segundo a qual aqueles que detinham mandatos de deputado federal, estadual ou distrital, ou de vereador, bem como aqueles que tivessem exercido tais cargos em qualquer período da legislatura em curso no período pré-eleitoral, teriam assegurado o registro de candidatura no novo pleito para o mesmo cargo pelo partido a que estivessem filiados nessas ocasiões.

Lembra-se aqui que a autonomia dos membros do poder legislativo em relação a seus partidos foi exatamente uma das características que levou Mayhew (1974, 2004) a desenvolver a chamada conexão eleitoral, segundo a qual os próprios congressistas seriam os responsáveis por suas reeleições, de modo que se voltariam a políticas distributivistas, ou seja, atuariam sobretudo no atendimento de interesses dos eleitores dos distritos nos quais obtêm seus votos.

Em outro estudo, Mainwaring (1990b), argumentou que em um regime presidencialista multipartidário seria mais difícil a formação de coalizões de governo, o que acabaria por gerar frequentes embates entre executivo e legislativo.

No caso do presidencialismo brasileiro esse fator seria agravado, segundo o autor, porque em regimes presidencialistas não se pode substituir um governo minoritário com problemas de governabilidade, salvo em casos excepcionalíssimos que justifiquem um processo de impedimento do presidente (*impeachment*).

Em um terceiro estudo, Mainwaring (1997) apontou outra característica do sistema político brasileiro a qual contribuiria ainda mais para a dispersão do poder que decorre do fragmentado sistema partidário. Trata-se do fato de que o Brasil se organiza como uma federação.

Dado que os governadores e prefeitos possuem significativa autonomia em relação ao governo central e, além disso, dispõem de consideráveis recursos ao seu dispor, o autor argumenta que os governadores (e, em menor extensão, os prefeitos) podem influenciar os deputados federais e os senadores de seus Estados a serem favoráveis ou contrários aos interesses do governo federal no Congresso Nacional.

Todas essas características trazem como resultado dificuldades na governabilidade. A fragmentação do sistema partidário faz com que o partido do presidente da República seja incapaz de deter, sozinho, a maioria dos assentos no Congresso. A autonomia dos deputados federais e senadores causa problemas de baixa coesão e de indisciplina partidária. Por fim, o fato de partidos de oposição governarem grandes Estados brasileiros acaba tendo reflexos no Congresso Nacional, a exemplo do aumento de suas respectivas bancadas.

Essas dificuldades na governabilidade obrigariam o executivo a rotineiramente construir coalizões informais de governo a fim de obter no poder legislativo a maioria necessária à aprovação de sua agenda.

A baixa confiança na capacidade de governo em um sistema político assim estruturado fez com que, em 1988, os legisladores constituintes dotassem o presidente da República de diversas prerrogativas legislativas extraordinárias (SHUGART; CAREY, 1992).

Uma das prerrogativas legislativas que os presidentes comumente possuem é a de vetar, total ou parcialmente, os projetos de lei aprovados pelo Congresso. Para Shugart e Carey (1992), o veto é a conexão mais direta e consistente do executivo com o processo legislativo nos regimes presidenciais. Trata-se, no caso, de um poder legislativo negativo, o qual permite ao presidente da República retirar da agenda legislativa itens que divergem de suas preferências.

No caso brasileiro, essa prerrogativa é considerada fraca, pois para que ocorra a rejeição de vetos no país basta apenas a deliberação da maioria absoluta dos membros do Congresso, enquanto em outros países exige-se quórum mais qualificado, a exemplo do voto de dois terços dos membros do legislativo<sup>10</sup> (SHUGART; CAREY, 1992).

---

<sup>10</sup> Conforme Amorim Neto (2006), na Argentina, na Bolívia e nos Estados Unidos, exige-se o quórum de dois terços em todos os casos; na Colômbia em algumas matérias (e em outros maioria absoluta) e na Costa Rica, apesar da regra do quórum de dois terços, o orçamento não pode ser vetado.

Dado o fato de que a prerrogativa do veto é um poder reativo (ou negativo), pois serve apenas para bloquear proposições legislativas, ela não permite que o presidente contorne eventual paralisação ou obstrução do Congresso ou o chamado problema da governabilidade. Cientes desse fato, os legisladores constituintes concederam ao chefe do executivo enormes prerrogativas de cunho ativo (ou positivo).

Três dessas prerrogativas deram ao presidente da República um protagonismo no sistema político quase sem precedentes. A primeira delas foi a competência privativa para iniciar projetos de lei sobre que versem sobre:

- a) a fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas;
- b) a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou o aumento de sua remuneração;
- c) a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- d) assuntos relativos aos militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva;
- e) a organização administrativa e judiciária, a matéria tributária e orçamentária, os serviços públicos e o pessoal da administração dos Territórios<sup>11</sup>;

---

<sup>11</sup> É bastante comum na literatura defender-se que apenas o presidente pode iniciar projetos de lei tributários. Podem-se citar, a título de exemplo, os trabalhos Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003, p. 559), de Figueiredo e Limongi (2001, p. 25), de Lemos (2001, p. 577), de Miranda (2008, p. 101) e de Santos (2010, p. 18) nos quais afirma-se exatamente isso.

Ocorre que esses autores fazem uma leitura equivocada do disposto no inciso II, alínea "b", do § 1º do art. 61 da Constituição de 1988, o qual prevê que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a organização administrativa e judiciária, a matéria tributária e orçamentária, os serviços públicos e o pessoal da administração dos Territórios. Esse dispositivo, ao contrário do que possa parecer, não determina que cabe ao Presidente a exclusividade de iniciativa sobre qualquer matéria tributária e orçamentária, mas apenas a da matéria tributária e orçamentária dos Territórios.

Exatamente nesse sentido foi a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.447/MG:

"A reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais." (STF. Plenário. ADI 2.447/MG. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Julgamento: 4 mar 2009. Publicação: 4 dez 2009).

f) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; e

g) a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

A segunda prerrogativa legislativa de caráter positivo concedida pelo constituinte de 1988 ao presidente da República foi a de editar leis delegadas, instrumento normativo surgido no Brasil com a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, mas que pouco foi utilizado desde então: entre setembro e outubro de 1962 foram editadas onze dessas leis e no período posterior a 1988 apenas outras duas leis de tal natureza.

A terceira e mais poderosa prerrogativa de cunho ativo concedida ao chefe do executivo em 1988 foi a de editar decretos com força de lei. Apesar de os legisladores constituintes considerarem que os decretos-leis eram um “entulho autoritário” do regime militar (POWER, 1998), fizeram a previsão, na Constituição de 1988, de que pudessem ser editados tais decretos, denominados medidas provisórias, em casos relevantes e urgentes.

A criação do instrumento normativo denominado medida provisória se deu em virtude da preocupação com a governabilidade. Segundo Power (1998), muitos legisladores temiam as consequências que poderiam advir da eliminação dos decretos-leis do ordenamento jurídico brasileiro e, por essa razão, mantiveram a possibilidade de o presidente editar decretos com força de lei. As justificativas para tanto foram as seguintes:

a) considerava-se que o Congresso era naturalmente lento na aprovação das leis;

b) temia-se que a eleição de Presidentes sem maioria no Parlamento viesse a se tornar uma característica permanente da nova democracia em virtude da elevada fragmentação partidária que existe no país; e

c) reconhecia-se a necessidade extraordinária de o presidente agir em caso de crise, o que era frequente no Brasil (POWER, 1998, p. 201-202).

A possibilidade de edição de medidas provisórias foi inspirada na Constituição italiana de 1947, cujo art. 77 prevê a possibilidade de edição de decretos com força de lei denominados, naquele país, procedimentos provisórios (ALVES JR, 1997). A busca de tal paradigma em um país parlamentarista se deu porque durante catorze dos vinte meses em

que funcionou a Assembleia Nacional Constituinte brasileira, pretendia-se a adoção desse regime de governo no Brasil (POWER, 1998).

O Quadro 2.1 apresenta o desenho das regras constitucionais das medidas provisórias e dos procedimentos provisórios italianos.

**Quadro 2.1 - Constituições Brasileira de 1988 e Italiana de 1947**

Edição	Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, [...]	Art. 77. [...] Quando, em casos extraordinários de necessidade e urgência, o Governo adotar, sob sua responsabilidade, procedimentos provisórios com força de lei, [...]
Envio ao Congresso	[...] devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.	[...] deve no mesmo dia apresentá-los à conversão por parte das Câmaras as quais, se dissolvidas, serão imediatamente convocadas e se reunirão em cinco dias.
Perda de Eficácia	Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, [...]	Os decretos perderão a eficácia desde o início, se não forem convertidos em lei em sessenta dias a contar da publicação.
Regulação dos Efeitos	[...] devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.	As Câmaras podem, todavia, regular por lei os efeitos das relações jurídicas estabelecidas sob a égide do decreto não convertido em lei.

Fonte: Brasil (1988a) e Itália (2014).

Elaboração: Autor.

Power (1998) argumenta que o art. 62 da Constituição de 1988, em sua redação original, é um exemplo de como não se deve atribuir poderes legislativos extraordinários ao presidente da República. Isso porque o dispositivo faz uso de conceitos vagos para justificar o exercício de tal prerrogativa (relevância e urgência), não estabeleceu quais seriam as matérias em relação às quais ela seria exercida e, por fim, não regulou se as medidas provisórias poderiam ou não ser reeditadas.

### **2.3. Medidas Provisórias, Distributivismo e Usurpação Legislativa**

Conjugando-se em um mesmo sistema político um executivo hipertrofiado em suas prerrogativas legislativas, um Congresso excessivamente fragmentado e povoado por partidos políticos pouco institucionalizados, e, por fim, um regime federativo no qual o poder

central é rivalizado pela atuação dos governadores de Estado, não tardaram a surgir análises apontando a incapacidade do Congresso em legislar sobre políticas nacionais.

Os estudos mais representativos nesse sentido são os de Ames (1995a, 1995b, 2001, 2003, 2012) o qual, apesar das significativas diferenças entre os sistemas políticos do Brasil e dos Estados Unidos<sup>12</sup>, entendeu possível fazer uso do referencial teórico produzido neste país para aplicá-lo ao caso brasileiro.

Ames (2001, 2003) observou com bastante percuciência que há candidatos à Câmara dos Deputados que a um só tempo são eleitos em regiões concentradas geograficamente e que dominam os distritos nos quais obtêm seus votos. Em função desse perfil, tais parlamentares não estariam assim tão distantes de seus congêneres norte-americanos: eles seriam independentes de seus partidos, estariam precipuamente preocupados com suas próprias reeleições e se ocupariam grandemente com a concessão de *pork barrel* para suas regiões, pouco se importando com a produção de políticas públicas nacionais.

Para Ames (2001, 2003), dada a independência dos membros do Congresso em relação a seus partidos, os presidentes da República do pós-constituente se veem forçados a negociar individualmente o apoio de cada um dos parlamentares em todos os processos de votação, apoio esse que é concedido em troca da execução de emendas orçamentárias de autoria dos membros do Congresso destinando recursos a seus distritos eleitorais.

O quadro traçado pelo autor não pode ser mais pessimista: para ele, se o presidente da República não consegue comprar o apoio dos membros do Congresso à sua agenda legislativa, pode ao menos alugá-lo quando necessário (AMES, 2003, p. 202).

Para Ames (2001, 2003), não haveria como ser efetivo em seu papel de legislar um Congresso no qual convivem parlamentares preocupados unicamente com seus próprios interesses e partidos políticos pouco institucionalizados, o que teria levado os parlamentares a abrir mão de tal papel em prol do presidente da República, o qual editaria medidas provisórias para contornar essa ineficiência do poder legislativo:

---

<sup>12</sup> Nos Estados Unidos vigora o bipartidarismo e apenas um representante ou senador é eleito em distritos eleitorais de pequena magnitude. Isso permite que os eleitores exerçam um controle mais próximo de seus representantes no Congresso. No Brasil, ao contrário, há um sistema político multipartidário, no qual as regras eleitorais conjugam lista de candidatos aberta, eleições proporcionais e distritos de grande magnitude. Essas características do sistema pátrio dificultam sobremaneira o controle do eleitor sobre seus representantes.

Como o Congresso não tem agilidade para deliberar rapidamente sobre as proposições de iniciativa do Executivo, alguns presidentes brasileiros governam principalmente por meio da edição de decretos de emergência ou medidas provisórias (MP). Desde 1988, mais de mil desses decretos foram enviados ao Congresso. [...] De modo geral, as medidas provisórias eram uma forma de contornar a obstrução parlamentar. (AMES, 2003, p. 19)

Não é de surpreender, assim, o surgimento na literatura de posição teórica que encara as medidas provisórias como um modo de o presidente legislar independentemente do Congresso, posição essa inspirada na Teoria da Ação Unilateral desenvolvida por Moe e Howell (1999) e por Mayer (1999) nos Estados Unidos.

Os autores defendem que o presidente norte-americano legisla unilateralmente ao editar ordens executivas, instrumento normativo do ordenamento jurídico daquele país que é um meio-termo entre um decreto e uma lei (BURROWS, 2010). Segundo a posição teórica por eles defendida, o presidente tende a editar mais ordens executivas quando se vê diante de um cenário de baixo apoio no Congresso ao seu governo, o qual pode decorrer de três fatos:

- a) de o partido político do presidente não ter maioria no legislativo;
- b) de os membros do Congresso possuírem preferências diferentes das manifestadas pelo executivo; e
- c) de o presidente possuir baixa popularidade perante a opinião pública (GLEIBER; SHULL, 1992; KRAUSE; COHEN, 1997).

Aqueles que defendem a aplicabilidade da Teoria da Ação Unilateral ao caso brasileiro a justificam a partir da existência de um paralelo entre os dois instrumentos normativos. Esse é, na literatura pátria, o caso de Rodrigues (2008), o qual afirma que as ordens executivas são o equivalente norte-americano das medidas provisórias.

Entende-se, todavia, que esse paralelo das medidas provisórias com as ordens executivas é impreciso, pois o processo legislativo norte-americano não prevê regras que determinem a apreciação formal destes atos pelo Congresso daquele país, o que se deve ao fato de que a possibilidade de edição de ordens executivas não está expressamente prevista no texto constitucional norte-americano.



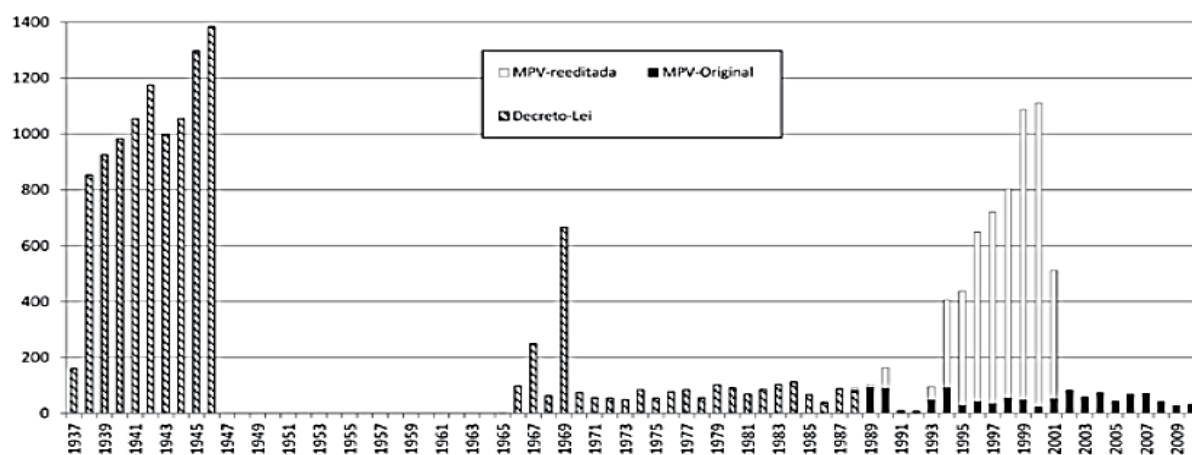
Com efeito, tal possibilidade surgiu a partir da interpretação das normas da Constituição segundo as quais o poder executivo será exercido por um presidente, o qual deve cuidar para que as leis tenham sua aplicação respeitada (BURROWS, 2010), de modo que, no exercício dessa prerrogativa, o presidente passou a editar decretos com o propósito de regular a condução da atividade dos servidores públicos e das agências governamentais. Tais decretos, que tinham efeitos indiretos sobre a vida dos cidadãos, passaram a ser denominados, com o tempo, ordens executivas (BURROWS, 2010).

Apesar da imprecisão do paralelo entre as medidas provisórias e as ordens executivas, é forte, como se viu, a tendência na literatura em se considerar que os decretos com força de lei do ordenamento jurídico brasileiro são uma forma de o presidente da República legislar independentemente do Congresso.

Essa postura de se encarar as medidas provisórias como um meio de o presidente legislar de modo unilateral fez com que todo um primeiro grupo de estudos acerca de tal instrumento normativo tenha se dedicado a realizar um paralelo entre elas e os decretos-leis editados durante o Estado Novo (1937-1945) e durante o regime militar (1964-1985). Nesse grupo de estudos estão os trabalhos de Monteiro (1995), de Pessanha (1997, 1998a, 1998b, 2000 e 2002), de Power (1998) e de Figueiredo e Limongi (2000).

A comparação desses dois momentos históricos não é despropositada. A título de exemplo, no ano de 1997, o número de medidas provisórias editadas superou a de decretos-leis no ano de 1969, no qual houve a maior edição desses decretos no regime militar, e em 2000, foi próxima à de edição de decretos-leis no Estado Novo (Figura 2.1).

**Figura 2.1 - Frequência de Edição de Decretos-lei e Medidas Provisórias (1937 a 2010)**



Fonte: Gomes (2013, p. 87).

Outros estudos, todavia, refutam esse desalentador cenário delineado por Ames (2001, 2003) e buscam mostrar que o Congresso Nacional é produtivo e que os *outputs* do sistema político são previsíveis caso o poder legislativo seja analisado a partir de uma lógica informacional ou, ainda da ação das lideranças partidárias. Passa-se a expô-los.

#### **2.4. Medidas Provisórias, Delegação da Maioria e Busca por Informações**

Ao longo da última década, Santos e Almeida (2005) desenvolveram diversos estudos nos quais analisaram o legislativo brasileiro à luz da Teoria Informacional elaborada por Gilligan e Krehbiel (1987, 1988) e por Krehbiel (1991).

A partir dessas análises, os autores consideram que há uma preocupação ao longo do processo legislativo com a geração de informações adequadas com vistas a se reduzir as incertezas acerca dos potenciais resultados das políticas públicas (ALMEIDA; SANTOS, 2009; ALMEIDA, 2014; SANTOS; ALMEIDA, 2011).

Nesses estudos, os autores observaram dois casos recorrentes nos quais a premissa existente na Teoria Informacional de exclusividade de competência das comissões permanentes foi desconsiderada.

O primeiro desses casos foi o dos requerimentos de urgência mediante os quais os projetos de lei deixam o rito de tramitação ordinário e seguem diretamente ao plenário. Os autores observaram que normalmente há acordo entre as lideranças partidárias para sua aprovação, de modo que não há perda informacional relevante pelo fato de a proposição não receber pareceres nas comissões permanentes as quais seriam normalmente encarregadas de sua apreciação (ALMEIDA; SANTOS, 2009).

O segundo caso foi o das medidas provisórias, as quais não tramitam pelas comissões permanentes, mas sim por comissões mistas constituídas caso a caso<sup>13</sup>. Os autores apresentam a hipótese de que o plenário do Congresso irá preferir a introdução ou a modificação de uma política pública por meio de projeto de lei (e não de medida provisória) quando suas preferências forem bastante divergentes das manifestadas pelo executivo.

---

<sup>13</sup> Exceção feita às medidas provisórias que promovem a abertura de créditos extraordinários, as quais, desde a Emenda Constitucional nº 32/2001, passaram a ser submetidas à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização.

Assim, segundo Santos e Almeida (2011) não havendo divergência entre plenário e executivo, não haveria óbice à introdução de uma matéria por meio do processo legislativo extraordinário (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 99).

Como corolário dessa hipótese, os autores consideram que o executivo editará medidas provisórias com o propósito de regular um conjunto de temas menos complexo do que os veiculados por projetos de lei, pois, nesse caso, não haveria maiores divergências acerca das matérias em discussão (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 104).

Almeida (2014) retorna a esse ponto em outro estudo, no qual enfatiza que não há diferenças significativas entre um projeto de lei e uma medida provisória no que concerne às regras de funcionamento do plenário. Para o autor, se qualquer um desses instrumentos normativos se afastar da preferência do legislador mediano, seus textos podem sofrer alterações ao longo do processo de deliberação.

## **2.5. Medidas Provisórias, Delegação da Coalizão e Cartel Legislativo**

Em 1993, o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) iniciou o projeto de pesquisa denominado “Terra Incógnita: Funcionamento e Perspectivas do Congresso Nacional”, o qual pode ser considerado como a inauguração dos chamados Estudos do Legislativo no Brasil.

O descompasso de cerca de trinta anos entre o surgimento da Ciência Política no país, o que se deu em meados da década de 1960 (AVRITZER; MILANI; MENEGUELLO, 2013; FORJAZ, 1997), e os primeiros estudos sobre o poder legislativo brasileiro é justificado porque, como afirmou Limongi (1995), não havia sentido algum em se estudar o Congresso Nacional existente entre 1964 e 1985 pois se estava diante de um sistema político cujo funcionamento era, para dizer o mínimo, anômalo.

Esse projeto de pesquisa rendeu frutos que contrariaram os pessimistas prognósticos tecidos sobre o funcionamento da democracia no Brasil.

Para os responsáveis pela pesquisa, ainda que os períodos compreendidos entre 1946 e 1964 e entre 1988 e 2010 possam ser considerados igualmente democráticos, os legisladores do pós-constituente mantiveram em funcionamento diversos mecanismos desenvolvidos ao longo do regime militar que aumentaram as prerrogativas do presidente da

República e concentraram uma série de poderes nas mãos dos líderes partidários no Congresso Nacional. Tais mecanismos deram grande previsibilidade ao sistema político brasileiro.

Os estudos sobre a aplicação da Teoria Distributivista e de sua conexão eleitoral ao caso brasileiro começaram a sofrer críticas. Figueiredo e Limongi (2002) se posicionaram contra a importação promovida por Ames (2001, 2003) do modelo de Mayhew (1974, 2004) para o Brasil por considerarem:

a) que o Congresso Nacional é constituído por membros que perseguem objetivos diversos e que adotam diferentes estratégias de atuação parlamentar<sup>14</sup>;

b) que as supostas características da arena eleitoral que possibilitariam uma atuação mais individual dos parlamentares devem ser analisadas com mais cautela;

c) que a concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários na arena legislativa não pode ser desconsiderada; e

d) que há uma restrição à intervenção do Congresso na confecção do orçamento, restrita aos gastos com investimentos, a qual traz um viés às análises da conexão eleitoral baseadas nas emendas orçamentárias.

No tocante ao funcionamento interno do Congresso Nacional, Figueiredo e Limongi (2001) observaram, ao analisar os resultados das votações nominais na Câmara dos Deputados, que as indicações dos líderes partidários pareciam ser determinantes na decisão do voto dos parlamentares individuais. Esse padrão seria, segundo os autores, decorrente da concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários promovidas pelos regimentos internos editados nas duas Casas do Congresso após 1988, poderes esses sintetizados no Quadro 2.2.

Associando-se a isso, as prerrogativas conferidas ao presidente da República pelos constituintes de 1988 deram a ele preponderância no controle da agenda e geraram incentivos para que os parlamentares se aproximem do poder executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2000).

---

<sup>14</sup> Os autores, a um só tempo, se distanciam de Mayhew (1974, 2004) e se aproximam da posição de Fenno Jr. (1973), o qual defende que, além da preocupação com a reeleição, os congressistas tem outros propósitos, como por exemplo ocupar postos relevantes no poder legislativo e produzir políticas públicas de qualidade.

**Quadro 2.2 - Prerrogativas dos Líderes Partidários - Câmara dos Deputados**

PRERROGATIVA	MODO	TAMANHO DA BANCADA, BLOCO, OU GRUPO DE LÍDERES
<b>Alteração da Ordem do Dia</b>		
Inclusão de proposições que tratam de relevante e inadiável interesse nacional na ordem do dia	Requerimento	257 votos
Inclusão de proposição considerada urgente na ordem do dia	Requerimento	171 votos
<b>Alteração dos Processos de Votação e Discussão</b>		
Adiamento de discussão e votação por dez sessões	Requerimento	-
Adiamento de discussão e votação de proposição urgente por duas sessões	Requerimento	52 votos
Destaque de bancada para votação em separado de emenda ou subemenda	Requerimento	52 votos
Dispensa de discussão de proposição com pareceres favoráveis	Requerimento	-
Encerramento de discussão	Requerimento	26 votos
Submissão de matéria a votação nominal	Requerimento	31 votos
Submissão de matéria a votação nominal antes do interstício de uma hora da votação nominal anterior	Requerimento	52 votos
Submissão de matéria a votação secreta	Requerimento	52 votos
Submissão de matéria não emendada a votação em segundo turno	Requerimento	-
<b>Convocação de Sessões</b>		
Convocação de sessão secreta	Requerimento	-
Convocação de sessão solene	Requerimento	52 votos
Criação de comissão especial	Requerimento	-
<b>Funcionamento de Comissões</b>		
Designação de Membro de Comissão Permanente ou Temporária	Indicação	-

Fonte: Miranda (2008, 2010).

Elaboração: Autor.

Segundo Figueiredo e Limongi (2001), a possibilidade de aproximação entre legisladores e presidente faz com que o presidencialismo brasileiro no período posterior a 1988 funcione quase que como um regime parlamentar multipartidário<sup>15</sup>:

O Executivo organiza o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias. Em moldes muito similares àqueles encontrados em regimes parlamentaristas, o chefe do Executivo distribui as pastas ministeriais com o objetivo de obter apoio da maioria dos legisladores. Partidos que recebem pastas são membros do governo e devem comportar-se como tal no Congresso, isto é, devem votar a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 13)

<sup>15</sup> Segundo Figueiredo e Limongi (2001), o presidencialismo pode funcionar de modo bastante parecido com o presidencialismo, o que contraria a posição de Tsebelis (1995), o qual traça uma rígida distinção entre esses dois sistemas de governo. Segundo este autor, nos regimes parlamentares o controle da agenda e a formulação das políticas públicas estão a cargo do executivo, cabendo ao legislativo a aprovação ou rejeição das proposições apresentadas por aquele. Por outro lado, ainda segundo Tsebelis (1995), nos regimes presidenciais a elaboração das propostas cabe ao legislativo, ficando o presidente restrito a sancioná-las ou vetá-las. Silva (2012) apresenta uma revisão do debate acerca da distinção entre presidencialismo e parlamentarismo e aponta que os regimes presidenciais conseguem se reinventar e superar as críticas que recebem, aproximando-se dos regimes parlamentares de tal modo que a rígida distinção entre ambos precisa ser reconsiderada.

No tocante às medidas provisórias, Figueiredo e Limongi (2001) concordam com Shugart e Carey (1992) no sentido de que esses decretos com força de lei limitam as possibilidades de intervenção dos membros do Congresso nas políticas públicas assim veiculadas. Apesar disso, consideram que a edição de uma medida provisória não permite ao presidente impor sua vontade à maioria dos membros do Congresso.

Para Figueiredo e Limongi (2001), as medidas provisórias são editadas em um ambiente de delegação legislativa no qual os membros do Congresso permitem que o executivo edite decretos com força de lei quando isso lhes é vantajoso. Um exemplo de vantagem apontado pelos autores é aquele em que as medidas provisórias são utilizadas para veicular políticas impopulares<sup>16</sup>. Assim, ao fazer uso de tal instrumento normativo, o presidente da República poupa os parlamentares de sua base de governo das críticas que podem surgir em virtude das alterações no *status quo*.

Em resumo, segundo Figueiredo e Limongi (2001) o Congresso Nacional, titular que é da prerrogativa de legislar, concede um mandato ao poder executivo, para que este edite atos com força de lei (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999; KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1989). Com isso, os deputados federais passam a atuar sobremaneira na supervisão do exercício de tal prerrogativa.

Apesar de não enunciarem explicitamente esse ponto, considera-se que os autores defendem que esse processo de delegação legislativa na edição de medidas provisórias é intermediado pelos líderes partidários que compõem a coalizão de governo e não pelos líderes partidários como um todo. Essa consideração se dá em virtude de três características do sistema político brasileiro segundo os autores. O primeiro é o de que os autores consideram que o presidente não pode agir contra os interesses da maioria dos membros do Congresso. O segundo é o de que eles consideram que os líderes influenciam as posições dos membros das bancadas partidárias. O terceiro e último é o de os autores entendem que o presidencialismo brasileiro funciona de modo semelhante a um regime parlamentar multipartidário, a partir da formação de coalizões majoritárias de governo. Parece claro, nesse cenário, que a oposição tem sua importância diminuída no desenho das políticas públicas.

---

<sup>16</sup> Um exemplo que de pronto vem à mente é o do plano de estabilização econômica denominado Plano Collor em março de 1990 (CENTRO DE ECONOMIA POLÍTICA, 1990).

Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) são mais explícitos quanto a este ponto ao adaptarem a Teoria do Cartel Legislativo elaborada nos Estados Unidos por Cox e McCubbins (1993, 2005, 2007) ao caso brasileiro. Passa-se à exposição da adaptação promovida pelos autores de tal teoria.

Em sistemas bipartidários como o norte-americano, um cartel legislativo corresponde ao partido que possui a maioria dos assentos no Congresso ou a um grupo majoritário dentro desse partido que controla o processo decisório no Congresso como um todo<sup>17</sup>. Essa maioria de assentos permite a tal grupo, como mencionado no Capítulo 1, o monopólio das regras do processo legislativo e do desenho substantivo da agenda.

No momento em que um cartel legislativo se alinha com o executivo, o que nem sempre ocorre em regimes presidenciais dada a separação entre este poder e o legislativo, surge um cartel de agenda.

Em regimes multipartidários, tal como se dá no caso brasileiro, é bastante difícil que um único partido consiga, ao mesmo tempo, eleger o presidente da República e a maioria dos membros do Congresso Nacional. Essa dificuldade torna necessário construir coalizões de governo a fim de se assegurar a governabilidade.

Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) apontam que em regimes multipartidários o presidente tem diante de si duas opções. Uma delas é governar mediante o apoio de uma coalizão minoritária no Congresso, o que exige o presidente da República de negociar o conteúdo de sua agenda com a maioria<sup>18</sup>. A outra opção, segundo os autores, é a de construir uma coalizão majoritária, com a distribuição dos ministérios aos partidos que compõem a coalizão no Congresso e o compartilhamento da agenda legislativa.

---

<sup>17</sup> Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) admitem que dentro de um mesmo partido político pertencente ao cartel parlamentar é possível a existência de um subgrupo majoritário o qual, pode ser considerado essencial para a existência não apenas do cartel, como também do próprio partido. Situação concreta bastante próxima à apontada pelos autores foi a da saída em 1988, de 45 membros do PMDB para a criação do PSDB sob a alegação de que não concordavam com a introdução, no plenário da Assembleia Nacional Constituinte, da ampliação do mandato presidencial para cinco anos (“A Bancada da Dissidência”, 1988, “A Terceira Bancada no Congresso”, 1988). Esse fato deixou claro que havia um grupo no partido que dominava o processo decisório e apoiava o mandato presidencial mais longo, mas a governabilidade acabou sendo comprometida após esse autêntico “êxodo” de membros do PMDB durante o mandato de Sarney.

<sup>18</sup> Ames (2001, 2003) considera que o Congresso Nacional funciona dessa forma, com a construção de coalizões *ad hoc* a cada processo de votação em troca da execução de emendas orçamentárias.

Ao se construírem coalizões majoritárias, como se vê, o presidencialismo brasileiro pode funcionar de modo análogo a um regime parlamentar, tal como defendido por Figueiredo e Limongi (2001). Diante de uma coalizão dessa natureza é possível, segundo Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), o surgimento de um cartel parlamentar de agenda, ou seja, um cartel de agenda composto por múltiplos partidos<sup>19</sup>.

A fim de que uma coalizão majoritária possa ser considerada um cartel parlamentar de agenda é necessária a observância de dois requisitos. O primeiro é o de que cada partido seja essencial (*pivotal*) à própria existência da coalizão ou, por outras palavras, que a defecção de um dos partidos acarrete a perda da maioria dos assentos no Congresso e, portanto, o fim do próprio cartel. O segundo requisito é o de que cada um dos partidos que compõem o cartel tenha poder de veto sobre o conteúdo da agenda legislativa.

Ao se formar um cartel parlamentar de agenda, esta é desenhada, segundo Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) em dois estágios. No primeiro deles, os itens que a compõem são negociados entre os diferentes partidos que integram o cartel. No segundo estágio, a agenda assim negociada é imposta aos demais membros do Congresso.

Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) consideram, assim como Amorim Neto e Tafner (2002) antes deles, que o presidente editará menos decretos com força de lei sempre que constrói uma coalizão majoritária de governo. Segundo os autores, isso se dá pelo fato de que uma agenda compartilhada entre executivo e legislativo não precisa ser imposta aos parlamentares, pois o conteúdo substantivo da mesma é objeto de negociações com os deputados federais e senadores já nos gabinetes ministeriais. Essa posição, contudo, desconsidera o fato de que a Teoria do Cartel Legislativo pressupõe a imposição da agenda aos membros do Congresso que não compõem o cartel, bem como o fato de que é interessante aos integrantes da coalizão majoritária de governo a edição de uma medida provisória porque esta limita as possibilidades de modificação do *status quo* dada sua eficácia imediata.

---

<sup>19</sup> Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) usam três diferentes definições de cartel. A primeira delas é a de cartel legislativo, em que um único partido majoritário detém a maioria dos cargos em uma Casa do Congresso (ou em ambas) e, em razão disso, consegue definir a agenda e os procedimentos no seio do poder legislativo. A segunda é a de cartel de agenda (*agenda cartel*), a qual se verifica quando, em regimes bipartidários, o partido majoritário no Congresso está alinhado com o poder executivo, de modo que os ministérios e os postos de comando no legislativo cabem a tal partido. A terceira é a de cartel parlamentar de agenda (*parliamentary agenda cartel*), em que um conjunto de partidos (ou de subgrupos dentro dos partidos) se une ao executivo e, a partir da distribuição proporcional dos postos de comando nos ministérios e no legislativo, logra êxito em definir a agenda e os procedimentos. No presente trabalho, os três termos serão usados indistintamente, salvo expressa menção em contrário.



Talvez por essa razão Pereira, Power e Rennó (2005) considerem que diante de cartéis legislativos é de se esperar que as medidas provisórias floresçam. É de se notar que os autores não se baseiam nos dois motivos apontados acima (imposição de agenda e eficácia imediata), mas sim no de que a existência da coalizão majoritária faz cair a controvérsia em torno das políticas públicas veiculadas por meio de tais decretos com força de lei. Esse motivo, de todo modo, equivale ao primeiro estágio do desenho da agenda exposto por Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003).

É de se notar que a adaptação da Teoria do Cartel Legislativo promovida por Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) não é isenta de críticas. Acerca do assunto, Santos e Almeida (2005) afirmam o seguinte:

Na aplicação da teoria do cartel ao caso brasileiro, Amorim Neto *et alii* não incorporam dois elementos que, a nosso ver, podem dificultar seriamente o funcionamento do cartel na implementação de sua agenda legislativa. **O primeiro é institucional: os autores não levam em consideração que postos-chave do processo decisório na Câmara, tal como presidências das comissões permanentes, são sistematicamente controlados pela oposição**, em virtude do critério proporcional de alocação de cargos. **O segundo é comportamental: os autores não especificam como o cartel lida com o problema da indisciplina partidária entre os seus membros**, o que se faz necessário especialmente porque ele continha partidos pouco disciplinados (PMDB, Partido Trabalhista Brasileiro – PTB e, a partir de abril de 1996, o Partido Progressista Brasileiro – PPB). (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 706, sem destaque no original)

Santos e Almeida (2005) consideram que a vontade da maioria dos membros do plenário, manifestada pelos líderes partidários como um todo, e não apenas as dos líderes de uma suposta coalizão majoritária de governo é o fator determinante para a maior ou menor aceitação por parte dos parlamentares, para a edição de medidas provisórias pelo presidente da República.

## 2.6. Considerações Finais

Do exposto até aqui, nota-se que há na literatura três correntes que buscam explicar a edição de medidas provisórias. A primeira delas, a qual encontra ecos na Teoria Distributivista, considera que a relação entre os poderes executivo e legislativo é marcada pela construção de coalizões de governo instáveis e *ad hoc*, baseadas na concessão de benefícios particularistas aos parlamentares, notadamente a execução de emendas individuais apresentadas por eles ao orçamento (AMES, 1995; MAINWARING, 1991). De acordo com esse posicionamento teórico, o presidente da República, ao editar uma medida provisória, usurpa

funções do Congresso Nacional, mas os membros do legislativo não se importam com tal fato, estando mais preocupados com a execução daquelas emendas orçamentárias.

O segundo posicionamento, defendido por Santos e Almeida (2011), entende possível compreender o funcionamento do Congresso e a edição de medidas provisórias a partir da Teoria Informacional (GILLIGAN; KREHBIEL, 1987, 1988; KREHBIEL, 1991). Segundo esse posicionamento, inexistindo diferença de preferências entre plenário e executivo, não há óbice à introdução de uma matéria na agenda por meio de decreto com força de lei (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 99). Nesse cenário, o presidente edita medidas provisória por delegação dos membros do Congresso Nacional como um todo.

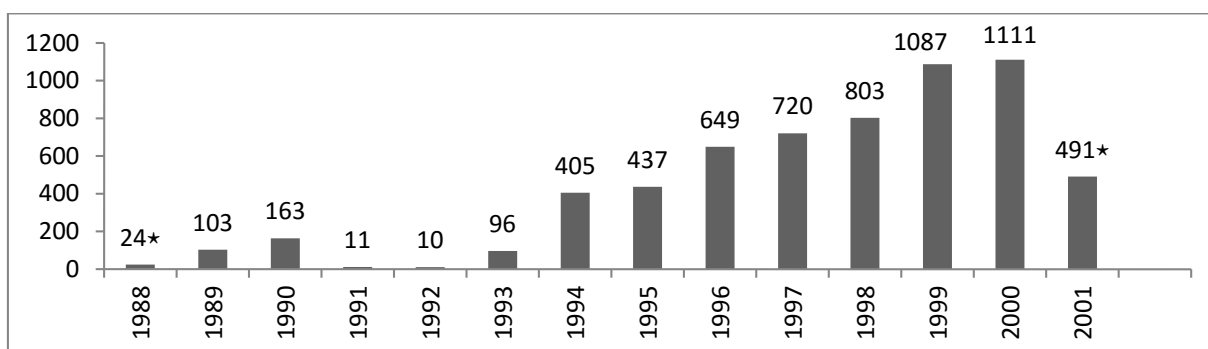
O terceiro posicionamento, defendido explicitamente por Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), considera é possível a formação de carteis de agenda no Congresso Nacional quando se fazem presentes coalizões majoritárias de governo, cenário no qual o presidente edita medidas provisórias por delegação não dos membros do Congresso como um todo, mas sim dos líderes de coalizões majoritárias de governo. Segundo esses autores, sempre que o presidente forma coalizões dessa natureza, há uma busca pelo monopólio, por parte dos membros desta, do desenho das leis tanto no aspecto material, quanto no tocante às normas que orientam sua produção.

Outro aspecto apontado pelos autores é o de que os deputados federais e senadores que fazem parte dessas coalizões participam ativamente do desenho da agenda legislativa, o que acarreta a diminuição no número de medidas provisórias. Esse ponto da argumentação, em particular, é questionado por Pereira, Power e Rennó (2005), os quais consideram que a existência de uma maioria no Congresso estimula a maior edição de decretos com força de lei.

Levando em conta a posição de Figueiredo e Limongi (2001), para os quais o Congresso se organiza internamente a partir da articulação do presidente com os líderes dos partidos políticos, o que envolve, por um lado, a cessão de pastas ministeriais aos partidos e, por outro, votações disciplinadas no Congresso em matérias de interesse do executivo, parece recomendável estudar a edição de medidas provisórias e a seleção de seus relatores a partir da existência de tais coalizões majoritárias, denominadas por Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) como carteis legislativos.

A fim de se prosseguir com as análises, entende-se necessário buscar indícios que apontem a possível prevalência de uma das três posições teóricas em relação às demais. Nesse propósito, parte-se da apreciação do número de medidas provisórias editadas. A Figura 2.2 apresenta o número total decretos com força de lei (edições originais e reedições) entre 1988 e 2001, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 32, a qual modificou o rito de tramitação dessas proposições.

**Figura 2.2 - Medidas Provisórias Editadas (1988-2001)**



\* O ano de 1988 inicia-se em 5 de outubro e o ano de 2001 encerra-se em 11 de setembro.

Fonte: Palácio do Planalto, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Elaboração: Autor.

Nota-se que o número total de medidas provisórias cresceu entre 1988 e 1990, tendo ocorrido uma queda abrupta nos anos de 1991 e de 1992, durante o governo de Collor.

Esse período pode ser caracterizado como um caso de governo dividido, motivado pelo fato de que o primeiro presidente eleito no pós-constituente não buscou, ao formar seu ministério, o apoio da maioria dos membros do Congresso Nacional, optando por governar com o apoio de uma minoria (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003; AMORIM NETO; TAFNER, 2002).

Esse cenário foi agravado pela contínua queda na popularidade presidencial em virtude tanto das medidas econômicas do denominado Plano Collor, quanto do surgimento de denúncias de corrupção por parte do próprio irmão do chefe do executivo.

No Congresso, um dos partidos políticos de maior bancada à época, o PMDB, passou a fazer franca oposição ao executivo e à edição de medidas provisórias:

[...] o conflito político entre o PMDB e o governo evoluiu para um embate entre os dois poderes em que o Congresso Nacional procurou limitar o recurso à legislação extraordinária. O deputado Nelson Jobim, em 9 de abril de 1990, apresentou projeto

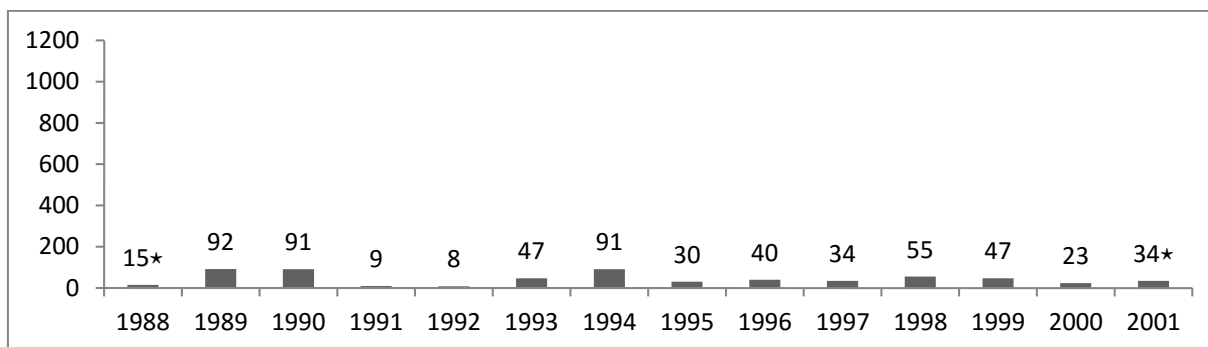
de lei complementar visando a disciplinar a edição das MPs. Entre as principais medidas da proposta estava o limite a reedições. [...]

[...] A reação do Congresso, capitaneada pelo PMDB, fez parte de uma reação política a uma estratégia presidencial que deliberadamente procurava isolar o Congresso. [...] A partir de 1991 houve clara alteração de rumos no governo, que buscou redefinir suas relações com os partidos políticos e com o próprio Congresso. Do ponto de vista da iniciativa legislativa, essa alteração se evidenciou na redução drástica de MPs editadas e no incremento de leis ordinárias propostas e mesmo de proposições de emendas constitucionais (PECs). (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 141-142)

Com a rejeição do PMDB à edição (e à reedição) de medidas provisórias, o executivo praticamente não editou proposições dessa natureza em 1991 e 1992.

A partir do momento em que Collor saiu do governo, o número total de decretos com força de lei torna a crescer. A Figura 2.3 mostra que há uma variação no padrão de edição de medidas provisórias originárias até 1990, em 1991 e 1992 em 1993 e 1994 e de 1995 em diante.

**Figura 2.3 - Medidas Provisórias Originárias Editadas (1988-2001)**



\* O ano de 1988 abrange o período iniciado em 5/10 e o ano de 2001 o período de 1º/01 a 11/09.

Fonte: Palácio do Planalto, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Elaboração: Autor.

No primeiro período (até 1990) era editado, em média, um decreto com força de lei a cada quatro dias. No segundo período (1991 e 1992) tal média cai para um decreto a cada 43 dias. No terceiro período (1993 e 1994) a média é de um decreto a cada cinco dias. No último período (1995 em diante) a média é de um decreto a cada nove dias.

Essa variação no padrão de medidas provisórias parece ser adequadamente compreendida à luz da Teoria do Cartel Legislativo. A partir dos dados de Amorim Neto e Tafner (2002) e Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), nota-se que no primeiro e no terceiro

períodos há uma coalizão majoritária de governo, mas não um cartel; no segundo há uma coalizão minoritária e no quarto um cartel de agenda se fez presente.

Apesar da existência de um cartel legislativo a partir de 1995, em 2001 foi promulgada uma Emenda Constitucional a qual modificou o rito de tramitação das medidas provisórias.

Nesse mesmo ano, é possível notar uma alteração no apoio concedido ao executivo pelos partidos políticos. O cartel então existente, que perdurou durante os dois mandatos de Cardoso, chegou ao fim com a saída do PFL da base do governo<sup>20</sup>.

Conforme Machiaveli (2009) a ruptura entre PFL e PSDB foi um dos motivos determinantes pelos quais foi aprovada a Emenda Constitucional nº 32, em 11 de setembro de 2001, a qual pôs fim à reedição de medidas provisórias e limitou os casos nos quais tais proposições poderiam ser editadas.

Nota-se, assim, que em até 2001 a noção de cartel legislativo explica adequadamente a variação no volume de medidas provisórias editadas.

Quanto ao período posterior à Emenda Constitucional nº 32/2001 (Figura 2.4), nota-se que em 2002, último ano de Cardoso na Presidência da República, há um inexplicável pico na edição de medidas provisórias

Relativamente aos dois governos de Lula, o ano de 2005 é atípico no primeiro deles e o ano de 2009 no segundo de seus mandatos presidenciais. Faz-se necessário analisar se essas variações também estão associadas à existência de cartéis legislativos.

---

<sup>20</sup> Três foram as razões para o fim da coalizão. A primeira delas se deu em torno da eleição para a Presidência do Senado Federal, na qual José Sarney, do PMDB, apoiado pelo então Presidente da Casa, Antônio Carlos Magalhães, do PFL, foi derrotado por Jáder Barbalho, também do PMDB, havendo quem afirme que este foi eleito com o apoio do próprio Presidente Cardoso, do PSDB (AGÊNCIA ESTADO, 2007).

A segunda divergência ocorreu quando PFL e PSDB entraram em conflito acerca da eleição para a Presidência da Câmara dos Deputados. Nesse processo, Inocêncio de Oliveira, do PFL, foi derrotado por Aécio Neves, do PSDB, afirmando-se que houve cooptação de membros do próprio PFL pelo PSDB na ocasião (DAMÉ; MADUEÑO, 2001).

A terceira e última divergência entre as duas agremiações partidárias deu-se em virtude da tendência exposta por membros do PSDB de lançar candidatura à Presidência da República nas eleições de 2002 com um Vice-Presidente do PMDB e não do PFL, como ocorrera nas duas eleições anteriores (RODRIGUES, 2002). Isso acabou ocorrendo com o lançamento da candidatura de José Serra, do PSDB, para Presidente, com a deputada federal Rita Camata, do PMDB, como candidata a Vice-Presidente.

**Figura 2.4 - Medidas Provisórias Editadas (2001-2010)**

\* O ano de 2001 abrange o período a partir de 11/09.

Fonte: Palácio do Planalto, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Elaboração: Autor.

No tocante à seleção dos relatores dos decretos com força de lei, apesar da previsão, nas normas regimentais, da distribuição de cargos de acordo com o tamanho das bancadas partidárias, ao se comparar a distribuição das relatorias que couberam a deputados federais entre 1989 e 2010, nota-se que a mesma é desproporcional (Tabela 2.1).

**Tabela 2.1 - Relatorias de Medidas Provisórias Coalizão / Oposição**

	Bancada na Câmara dos Deputados	Relatores de MPs Orçamentárias	Relatores de MPs Não-Orçamentárias
Coalizão	57,8%	77,6%	76,9%
Oposição	42,2%	22,4%	23,1%

Fonte: Câmara dos Deputados, Senado Federal e Araújo (2014).

É possível que essa desproporção entre o percentual de relatorias de medidas provisórias e o número de cadeiras detidas pela coalizão e pela oposição na Câmara dos Deputados seja decorrente da busca pelo monopólio de tais postos, dada a maior importância que essas proposições possuem, em virtude de sua força imediata de lei e de seu processo legislativo célere.

Assim, em resumo, é possível cogitar que a edição das medidas provisórias e a seleção de seus relatores se dê com observância de uma lógica de delegação envolvendo os líderes partidários da coalizão de governo e o poder executivo. Dito isso, se está em condições de passar à análise empírica, o que é feito nos Capítulos 3 e 4.

## **3. EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS**

### **3.1. Considerações Iniciais**

O objeto do presente Capítulo é o de promover a análise das quatro primeiras hipóteses do presente trabalho, as quais buscam compreender como a existência de cartéis legislativos afeta a edição de medidas provisórias. Nesse propósito, ele se encontra dividida como segue: em primeiro lugar, apresentam-se contribuições a cinco trabalhos que buscam analisar as relações entre a edição de medidas provisórias e a formação de coalizões de governo; posteriormente, apresenta-se a metodologia empregada na presente análise e, por fim, os resultados e a discussão correspondente.

### **3.2. Contribuição à Literatura**

Na presente Seção são tecidas considerações metodológicas aos trabalhos de Amorim Neto e Tafner (2002); de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003); de Pereira, Power e Rennó (2005); de Santos e Almeida (2011) e, por fim, de Almeida (2014). Tais considerações recomendaram, como se verá, ser necessária a elaboração de modelo próprio de análise.

#### *3.2.1. O Trabalho de Amorim Neto e Tafner (2002)*

Um dos trabalhos que busca associar cartéis legislativos e edição de medidas provisórias é o de Amorim Neto e Tafner (2002), os quais consideram que as medidas provisórias são editadas em um contexto de delegação legislativa sempre que se forma uma coalizão majoritária de governo, ou seja, quando a taxa de coalescência é elevada.

Para os autores, a decisão pela formação de uma coalizão dessa natureza implica opção pelo uso de instrumentos legislativos ordinários (projetos de lei), de modo que apenas excepcionalmente se lançará mão de instrumentos extraordinários (medidas provisórias).

Outra premissa dos autores, decorrente da ideia de delegação, é a de que durante anos de disputa eleitoral de âmbito nacional para os poderes legislativo ou executivo, os membros do Congresso consentem que o presidente edite mais medidas provisórias porque os deputados federais e senadores se voltarão ao processo eleitoral.

Os autores analisaram tal hipótese fazendo uso de correlação linear utilizando dados do período de 1988 a 2000 apresentados na Tabela 3.1.

**Tabela 3.1 – Medidas Provisórias Originárias, Coalescência e Eleições**

Ano	Medidas Provisórias Originárias	Taxa de Coalescência	Eleições Nacionais
1989	83	0,41	Sim
1990	87	0,40	Sim
1991	08	0,40	Não
1992	10	0,46	Não
1993	47	0,55	Não
1994	91	0,22	Sim
1995	30	0,57	Não
1996	39	0,59	Não
1997	33	0,60	Não
1998	55	0,60	Sim
1999	45	0,65	Não
2000	25	0,59	Não

Fonte: Amorim Neto e Tafner (2002, p. 25), com adaptação.

No período como um todo, Amorim Neto e Tafner (2002) encontraram os coeficientes de correlação constantes da Tabela 3.2<sup>21</sup>.

**Tabela 3.2 - Correlação Linear entre MPs, Coalescência e Eleições (1989 a 2000)**

	MPs Originais	Reeditadas com Alterações	Coalescência	Eleições
MPs Originais	1,0000			
Reeditadas com Alterações	- 0,0403	1,0000		
Coalescência	- 0,4834	** 0,5844	1,0000	
Eleições	*** 0,8589	0,1025	- 0,5626	1,0000

\* Significativo ao nível de 0,10 \*\* Significativo ao nível de 0,05 \*\*\* Significativo ao nível de 0,01

Fonte: Amorim Neto e Tafner (2002, p. 26) , com adaptações.

Apesar de o coeficiente de correlação entre medidas provisórias originais e taxa de coalescência ter se mostrado negativo, tal como previsto pelos autores, ele não apresentou significância estatística.

<sup>21</sup> É de se notar que os autores estranhamente utilizam um único asterisco (\*) para indicar significância estatística de 0,01 e de dois asteriscos (\*\*) para indicar significância estatística de 0,05 na Tabela 5 de seu trabalho (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 26). Usualmente emprega-se maior número de asteriscos na notação para casos em que é menor a probabilidade de que a correlação seja refutada.



Isso levou Amorim Neto e Tafner (2002) a promover um ajuste em sua análise, excluindo os dados do ano de 1992. A razão para tanto, segundo eles, é a de que esse ano foi atípico, tendo sido marcado pela crise política que culminou com o *impeachment* do Presidente Collor. Desse modo, para os autores, a existência dessa crise fez com que o ano fosse destoante na série de dados (AMORIM NETO E TAFNER, 2002, p. 26). Ao promoverem tal ajuste nos dados, encontraram os coeficientes de correlação da Tabela 3.3<sup>22</sup>.

**Tabela 3.3 - Correlação Linear entre MPs, Coalescência e Eleições (sem o ano de 1992)**

	MPs Originais	Reeditadas com Alterações	Coalescência	Eleições
MPs Originais	1,0000			
Reeditadas com Alterações	-0,1790	1,0000		
Coalescência	* -0,5788	* 0,5812	1,0000	
Eleições	*** 0,8642	0,0434	** -0,6031	1,0000

\* Significativo ao nível de 0,10 \*\* Significativo ao nível de 0,05 \*\*\* Significativo ao nível de 0,01  
 Fonte: Amorim Neto e Tafner (2002, p. 26), com adaptações.

Apesar da exclusão do ano de 1992, a significância estatística da correlação negativa entre o número de medidas provisórias originárias e a taxa de coalescência continuou baixa.

É de se questionar se o procedimento adotado por Amorim Neto e Tafner (2002) de suprimir, na série de dados, o ano de 1992, não importou viés de seleção. Dois motivos fundamentam essa suposição. O primeiro deles é o de que, apesar da crise política ao longo do processo de *impeachment* no ano de 1992, esse ano teve comportamento bastante semelhante ao de 1991 quanto à taxa de coalescência e quanto à edição de medidas provisórias. Nesses dois anos, a primeira das variáveis girou em torno de 35% e a segunda em torno de dez proposições originárias por ano. O segundo motivo é o de que os autores deixaram de considerar separadamente em sua análise os períodos em que houve formação de carteis legislativos.

A título de exemplo, quando se analisam separadamente os anos nos quais a taxa de coalescência foi maior que cinquenta por cento, a média anual de medidas provisórias

<sup>22</sup> Além de empregarem notação diversa da usual na Tabela 5 de seu trabalho, Amorim Neto e Tafner (2002) alteraram a notação utilizada na Tabela 6 em relação à empregada na Tabela 5: enquanto na primeira delas dois asteriscos (\*\*) indicam significância estatística ao nível de 0,05, na última tal notação é empregada para indicar significância estatística ao nível de 0,10 (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 26).

Essas duas diferenças no emprego da notação fazem com que uma leitura apressada das duas tabelas leve o leitor a acreditar que a correlação entre o número de medidas provisórias originárias e a taxa de coalescência possui grande significância estatística quando este não é o caso.

originárias editadas foi de 39, com um desvio-padrão de 9 proposições por ano. Ao se tomarem os anos nos quais a taxa não atingiu esse patamar, a média anual foi de 38 decretos com força de lei, com um desvio-padrão de 38 proposições por ano. De modo análogo, tomando-se em conta exclusivamente os anos nos quais a taxa de coalescência foi maior que cinquenta por cento, a correlação linear entre o número de medidas provisórias originárias e a taxa de coalescência foi positiva e igual a 0,1618. Nos anos em que não se verificou esse fato, a correlação entre as duas variáveis foi negativa e igual a -0,5607.

Esses resultados sugerem que na inexistência de um cartel legislativo em funcionamento no Congresso Nacional a edição de medidas provisórias observa uma lógica de usurpação de poderes, com o poder executivo editando mais decretos com força de lei para superar seu baixo apoio no Congresso. Quando tais carteis se fazem presentes, a edição de medidas provisórias cai em números absolutos, mas cresce juntamente com o tamanho da coalizão.

Apesar da baixa significância estatística da correlação entre medidas provisórias originárias e taxa de coalescência, o pioneiro estudo realizado por Amorim Neto e Tafner (2002) colocou em evidência importantes aspectos para a análise da edição de decretos com força de lei no Brasil. Um deles é o de que deve ser feita a diferenciação entre medidas provisórias originárias e reedições. O segundo é o de que crises políticas podem afetar o uso desse instrumento legislativo extraordinário. O terceiro é o de que eleições nacionais afetam o funcionamento do Congresso Nacional e, por conseguinte, o modo como a agenda legislativa é veiculada.

### 3.2.2. *O Trabalho de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003)*

Passando-se ao trabalho de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), na análise que fizeram acerca da edição de medidas provisórias e da existência de cartéis legislativos no Brasil, os autores elaboraram um Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias (IILO) calculado a partir da fórmula  $(PEC + PLC + PL) / (PEC + PLC + PL + MPV)$ , na qual PEC é o número de propostas de emenda constitucional, PLC é o número de projetos de lei complementar, PL é o número de projetos de lei e MPV é o número de medidas provisórias originárias editadas no período analisado. A Tabela 3.4 apresenta o índice de iniciativas legislativas ordinárias apurado pelos autores.

**Tabela 3.4 - Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias (1988 a 1998)**

Governo	Projeto de Lei	Projeto de Lei Complementar	Proposta de Emenda Constitucional	Medidas Provisórias Originárias	Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias (IIL)
Sarney 3	142	15	0	109	0,59
Collor 1	37	1	0	56	0,40
Collor 2	43	3	0	18	0,72
Collor 3 e 4	259	19	2	11	0,96
Franco 1 + 5	262	25	3	152	0,66
Cardoso 1 + 2	484	48	30	158	0,78

Fonte: Amorim Neto; Cox; McCubbins (2003).

Elaboração: Autor.

A partir dos resultados obtidos, Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) observaram que Sarney (3º gabinete), Collor (1º gabinete) e Franco (1º a 5º gabinetes) não lograram construir carteis de agenda e que, em função disso, recorreram fortemente à edição de medidas provisórias para veicular suas agendas. Por outro lado, em seu primeiro mandato, Cardoso (1º a 2º gabinetes) não apenas construiu uma coalizão majoritária de governo, como também recorreu mais ao uso de instrumentos legislativos ordinários (projetos de lei, projetos de lei complementar e propostas de emenda à Constituição) na veiculação de sua agenda.

Quanto ao fato de que Collor (3º gabinete) teve o mais alto índice de iniciativas legislativas, os autores justificam o fato em virtude da criação do Movimento Social Parlamentar Liberal, primeiro bloco criado após a Constituição de 1988, o qual era formado pelo PFL, pelo PRN, pelo PDS, pelo PTB, pelo PDC e por diversos outros pequenos partidos (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003, p. 570). Além disso, segundo os autores, Collor buscou apoio do PDT no período, o qual foi assegurado em troca da liberação de recursos orçamentários de interesse do partido, especialmente para o Estado do Rio de Janeiro, o qual era, na ocasião, governado por uma das principais lideranças do partido, Leonel Brizola (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003, p. 571).

Algumas observações devem ser feitas quanto às conclusões de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003). A primeira é a de que os autores não explicam por que agruparam conjuntamente diversos gabinetes presidenciais na apuração do indicador. É possível que tenham adotado tal procedimento a fim de permitir a comparação entre a Tabela 1 (Taxa de Atropelamento) e a Tabela 3 (Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias) de seu

trabalho. A fim de se analisar adequadamente os resultados, apresentam-se na Tabela 3.5 os gabinetes separadamente e estende a análise até o ano de 2010, tendo-se considerado na mesma que há cartel de agenda quando a taxa de atropelamento ajustada (Quadro 3.3) mostra-se menor que cinco por cento.

**Tabela 3.5 - Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias (1988 a 2010)**

Gabinete	Taxa de Coalescência	Cartel de Agenda	ILO
Sarney (2)	0,64	Sim	0,41
Sarney (3)	0,64	Sim	0,66
Collor (1)	0,40	Não	0,50
Collor (2)	0,40	Não	0,92
Collor (3)	0,30	Não	0,96
Collor (4)	0,46	Não	0,97
Franco (1)	0,62	Sim	0,96
Franco (2)	0,59	Não	0,84
Franco (3)	0,51	Não	0,79
Franco (4)	0,48	Não	0,83
Franco (5)	0,22	Não	0,36
Cardoso I (1)	0,57	Sim	0,87
Cardoso I (2)	0,60	Sim	0,76
Cardoso II (1)	0,70	Sim	0,25
Cardoso II (2)	0,59	Sim	0,82
Cardoso II (3)	0,68	Não	0,81
Cardoso II (4)	0,37	Não	0,70
Lula I (1)	0,64	Sim	0,64
Lula I (2)	0,51	Não	0,72
Lula I (3)	0,56	Sim	0,75
Lula I (4)	0,55	Sim	0,95
Lula I (5)	0,52	Não	0,65
Lula I (6)	0,52	Não	0,60
Lula II (1)	0,54	Não	0,31
Lula II (2)	0,63	Não	0,62
Lula II (3)	0,63	Não	0,77
Lula II (4)	0,60	Não	0,95
Lula II (5)	0,60	Não	0,45
Lula II (6)	0,57	Não	0,77

Fonte: Sistema de Informações Legislativas – Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Elaboração: Autor.

A Tabela 3.6 apresenta os números das proposições por gabinete apurados no Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados e no sítio do Senado Federal na

Internet. Malgrado eventual divergência com os números trazidos por Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), os resultados agregados apurados nessas bases estão bastante próximos aos encontrados por eles.

**Tabela 3.6 - Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias Desagregado (1988 a 1998)**

Gabinete	MP	PL	PLC	PEC	IILO
Sarney (2)	24	17	0	0	0,41
Sarney (3)	100	189	4	0	0,66
<b>Sarney (2 e 3)</b>	<b>124</b>	<b>206</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0,63</b>
<b>Collor (1)</b>	<b>58</b>	<b>53</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0,50</b>
<b>Collor (2)</b>	<b>25</b>	<b>276</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0,92</b>
Collor (3)	1	18	0	6	0,96
Collor (4)	3	88	3	0	0,97
<b>Collor (3 e 4)</b>	<b>4</b>	<b>106</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>0,97</b>
Franco (1)	4	89	0	0	0,96
Franco (2)	7	34	3	0	0,84
Franco (3)	11	42	0	0	0,79
Franco (4)	29	130	4	3	0,83
Franco (5)	91	49	2	0	0,36
<b>Franco (1 a 5)</b>	<b>142</b>	<b>344</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>0,71</b>
Cardoso I (1)	37	235	5	17	0,87
Cardoso I (2)	122	371	8	10	0,76
<b>Cardoso I (1 e 2)</b>	<b>159</b>	<b>606</b>	<b>13</b>	<b>27</b>	<b>0,80</b>

Fonte: Sistema de Informações Legislativas - Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Elaboração: Autor.

Apesar disso, ao se desagregar os gabinetes (Tabela 3.5) e ao se apurar em separado os indicadores dos períodos em que houve e em que não houve a formação de carteis de agenda, observa-se que a média do Indicador de Iniciativas Legislativas Ordinárias (IILO) é de 0,71 em ambos os períodos, com desvio-padrão de 0,19 quando não há cartel de agenda e de 0,22 quando há formação de tais carteis.

Isso significa que as conclusões de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) a propósito do indicador por eles construído somente foi possível a partir da forma como apresentaram os dados, não se podendo afirmar, a partir do Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias (IILO) por eles desenvolvido, que é editado maior ou menor número de medidas provisórias ao se formarem carteis de agenda.

Veja-se, a título de exemplo, que a agregação dos gabinetes feita por Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) os levou a desconsiderar o fato de que Franco, em seus quatro primeiros gabinetes, teve um ILO bastante próximo ao de Cardoso, em seus dois gabinetes.

A única exceção se deu no último gabinete daquele presidente, no qual houve maior edição de medidas provisórias. O fato, nesse caso, pode ser compreendido a partir da constatação de que durante tal gabinete, no ano de 1994, houve eleições nacionais para o Palácio do Planalto e para o Congresso Nacional.

Outra observação a ser feita é a de que os autores elaboraram seu Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias a partir da proporção de proposições ordinárias (projetos de lei, projetos de lei complementar e propostas de emenda à constituição) de autoria do poder executivo sobre o total de proposições legislativas de mesma autoria.

Ocorre que eles desconsideraram o fato de que medidas provisórias não podem alterar o texto constitucional tal como as propostas de emenda à Constituição. Conforme a própria literalidade da Carta Política, aquelas proposições têm força de lei e não de norma supralegal como é o caso dessas propostas.

A mesma observação é feita no tocante aos projetos de lei complementar. É certo que até 2001 havia um debate acerca da possibilidade da edição de decretos com força de lei para tratar de matérias de caráter complementar à Constituição<sup>23</sup>:

Em relação às matérias reservadas à lei complementar, antes da emenda havia discussões. [...] alguns defendiam que a medida provisória só poderia regular matéria de lei ordinária, pois o parágrafo único do art. 62 se referia à lei e não à lei complementar; outros [...] sustentavam que era possível desde que a sua conversão em lei obedecesse, na decisão plenária, ao quórum qualificado. [...] [Um terceiro grupo] combateu com veemência esse argumento, afirmando que admitir isso seria possibilitar a modificação da Constituição por medida provisória (o que é um absurdo), desde que o Congresso Nacional deliberasse por unanimidade de votos [...]. (GONÇALVES, 2002)

Apesar disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se inclinou no sentido de que não era possível que decretos com força de lei regulassem assuntos reservados à lei complementar, salvo no caso em que a norma em questão fosse, apenas sob o âmbito formal, uma lei de natureza especial. Esse foi o entendimento no julgamento de Medida

---

<sup>23</sup> A vedação de que medidas provisórias regulem assuntos constitucionalmente reservados à lei complementar somente foi formalmente introduzida no ordenamento jurídico com a Emenda Constitucional nº 32/2001.

Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.516-8, na qual medida provisória alterou o denominado Código Florestal:

Embora válido o argumento de que M.P. não pode tratar de matéria submetida pela Constituição Federal a Lei Complementar, é de se considerar que, no caso, a Constituição Federal não exige Lei Complementar para alterações no Código Florestal, ao menos as concernentes à Floresta Amazônica. (Supremo Tribunal Federal. Plenário. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade no 1.516-8 / União Federal. Rel. Min. Sidney Sanches. Julgamento: 20 dez 2000. Publicação: DJ 9 fev 2001 p. 42)

Em função disso, a fim de se associar o uso de instrumentos legislativos extraordinários com a existência de cartéis de agenda, o mais adequado é se apurar a razão entre medidas provisórias e projetos de lei e se desagregarem os períodos. Outro recorte adequado é se diferenciar proposições orçamentárias de não-orçamentárias, visto que aquelas não veiculam políticas públicas. A Tabela 3.7 e a Tabela 3.8 trazem os resultados.

**Tabela 3.7 - Medidas Provisórias sobre Projetos de Lei (Ausente Cartel de Agenda)**

Gabinete	MPV (não orçamentária)	PL (não orçamentário)	MPV/PL (não orçamentário)	MPV (Todas)	Projeto de Lei (Todos)	MPV/PL (Todos)
Collor (1)	54	30	1,80	58	53	1,09
Collor (2)	25	124	0,20	25	276	0,09
Collor (3)	1	16	0,06	1	18	0,06
Collor (4)	3	28	0,11	3	88	0,03
Franco (2)	5	29	0,17	7	34	0,21
Franco (3)	9	23	0,39	11	42	0,26
Franco (4)	23	29	0,79	29	130	0,22
Franco (5)	70	41	1,71	91	49	1,86
Cardoso II (3)	24	38	0,63	31	135	0,23
Cardoso II (4)	49	58	0,84	68	155	0,44
Lula I (2)	75	82	0,91	91	229	0,40
Lula I (5)	13	21	0,62	28	52	0,54
Lula I (6)	34	28	1,21	54	78	0,69
Lula II (1)	15	5	3,00	20	6	3,33
Lula II (2)	14	9	1,56	20	28	0,71
Lula II (3)	67	113	0,59	83	273	0,30
Lula II (4)	4	29	0,14	5	101	0,05
Lula II (5)	11	10	1,10	16	10,01	1,60
Lula II (6)	28	25	1,12	33	111	0,30
Médias	Média (não-orçamentária)		0,89	Média (todos)		0,65

Fonte: Sistema de Informações Legislativas - Câmara dos Deputados

Elaboração: Autor.

**Tabela 3.8 - Medidas Provisórias sobre Projetos de Lei (Presente Cartel de Agenda)**

Gabinete	MPV (exceto orçamento)	PL (exceto orçamento)	MPV/PL (exceto orçamento)	MPV (Todas)	Projeto de Lei (Todos)	MPV/PL (Todos)
Sarney (2)	24	16	1,50	24	17	1,41
Sarney (3)	94	77	1,22	100	189	0,53
Franco (1)	4	15	0,27	4	89	0,04
Cardoso I (1)	35	92	0,38	37	235	0,16
Cardoso I (2)	104	121	0,86	122	371	0,33
Cardoso II (1)	12	3	4,00	15	3,01	4,98
Cardoso II (2)	75	136	0,55	92	403	0,23
Lula I (1)	54	34	1,59	59	98	0,60
Lula I (3)	5	3	1,67	7	21	0,33
Lula I (4)	0	3	0,00	1	18	0,06
Médias	Média (não-orçamentária)		1,20	Média (todos)		0,87

Fonte: Sistema de Informações Legislativas - Câmara dos Deputados

Elaboração: Autor.

Em períodos nos quais não se fez presente cartel de agenda (Tabela 3.7), tanto no tocante às proposições que trataram de matéria não-orçamentária, quanto no tocante ao total de proposições editadas, a edição de medidas provisórias foi menor, em média, que a de projetos de lei.

Presentes tais carteis (Tabela 3.8), o número de medidas provisórias tratando de matéria não orçamentária e que, portanto, veicularam políticas públicas, foi maior que o de projetos de lei que cuidaram de matéria de mesma natureza.

No tocante às proposições como um todo, os resultados indicam que são editadas menos medidas provisórias que projetos de lei para tratar de matéria orçamentária, mas o indicador total na presença de carteis de agenda (0,87) é maior que o mesmo indicador na ausência desses carteis (0,65), o que indica que mesmo no caso de créditos orçamentários a presença de carteis de agenda aumenta a edição de medidas provisórias.

Os resultados não corroboram, assim, a premissa de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) de que a presença de carteis de agenda faz cair o número de decretos com força de lei. A razão para tanto reside no fato de que, apesar da agenda compartilhada pelos membros do cartel, estes impõem tal agenda aos demais membros do Congresso. Nesse sentido, as medidas provisórias são um importante instrumento nas mãos da coalizão de governo, como já afirmaram Figueiredo e Limongi (2001).



### 3.2.3. *O Trabalho de Pereira, Power e Rennó (2005)*

Pereira, Power e Rennó (2005), no estudo que fizeram acerca da edição de decretos com força de lei no Brasil, consideram que as medidas provisórias são uma alternativa, em termos de veiculação de políticas públicas, a instrumentos legislativos ordinários.

Como já mencionado anteriormente, os autores se baseiam na dicotomia usurpação/delegação de poderes em seu estudo e consideram que, diante de um cenário desfavorável no Congresso, o presidente tende a editar menos medidas provisórias, selecionando cautelosamente os casos nos quais lançará mão de tal instrumento normativo, ao passo que, diante de um cenário favorável, espera-se crescimento na edição desses decretos com força de lei exatamente porque a maioria dos parlamentares não faz oposição ao presidente da República.

Assim como Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), os autores se debruçaram sobre os anos de 1988 a 1998 e elaboraram um modelo de regressão pelo método dos mínimos quadrados ordinários. Em tal modelo, utilizaram como variável dependente a proporção entre o número de medidas provisórias e o número total de proposições editadas por todos os presidentes entre 1988 e 1998.

Duas considerações devem ser feitas acerca do desenho dessa variável dependente. A primeira é a de que no numerador de tal proporção os autores utilizaram o número de medidas provisórias originárias (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005, p. 196), desconsiderando o fato de que havia reedições de medidas provisórias com conteúdos novos, que não tinham relação com a proposição anterior.

Esse fato foi alertado por Oliveiros Ferreira durante a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 472-A, de 1997, a qual deu origem à Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que reformulou o rito de tramitação de tais proposições. Na oportunidade, Oliveiros Ferreira criticou o hábito “que fez o monge, de reeditar medidas provisórias contendo artigos novos, muitas vezes sem relação com a matéria da medida provisória anterior” (COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 472-A, 1998).

Assim, no caso de reedições de medidas provisórias com artigos novos que não têm relação com as versões anteriores dessas proposições, é preciso considerar que esses

artigos poderiam ter sido veiculados por meio de medidas provisórias novas, o que não foi considerado pelos autores.

A segunda observação a ser feita é a de que no denominador da proporção utilizada como variável dependente, Pereira, Power e Rennó (2005) utilizaram a soma do número de medidas provisórias originárias, de projetos de lei e de projetos de lei complementar enviados ao Congresso pelo presidente. Conforme já mencionado ao se comentar o trabalho de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), mostra-se metodologicamente imprecisa a consideração de que as medidas provisórias podem substituir projetos de lei complementar e essa imprecisão no desenho da variável dependente pode ter comprometido os resultados encontrados por Pereira, Power e Rennó (2005).

Quanto às variáveis explicativas, os autores lançaram mão, em primeiro lugar, do tamanho percentual da coalizão de governo no Congresso, da taxa de coalescência e de uma variável que representa a interação entre ambas, a qual, para eles, representa o tamanho da base de apoio ao presidente tanto em termos de profundidade, quanto de amplitude. Apesar da argumentação dos autores a respeito do uso simultâneo das duas variáveis, considera-se que elas são altamente correlacionadas entre si, do que resultam um problema de colinearidade, visto que a taxa de coalescência é influenciada pelo tamanho da coalizão no Congresso<sup>24</sup>.

Reforçando a consideração feita, veja-se que, na Tabela 2 do trabalho dos autores, os dois primeiros modelos (que correspondem, respectivamente, aos períodos de 1988 a 1998 e de 1988 a 1994) levam em conta as três variáveis, mas os dois últimos modelos (que correspondem apenas ao primeiro governo de Cardoso, entre 1995 e 1998) não o fazem (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005, p. 190). A escolha metodológica dos autores, portanto, parece não ter sido acertada quanto a esse ponto.

Uma alternativa para reduzir a colinearidade entre as duas variáveis seria a utilização de uma variável binária (*dummy*) para substituir uma delas. Assim, por exemplo, poderia ter sido criada uma variável dessa natureza para representar os casos em que a taxa de

---

<sup>24</sup> Com efeito, constata-se que no pós-constituente, os presidentes com elevado apoio no Congresso tiveram elevadas taxas de coalescência, o que demonstra a correlação positiva entre elas. Quando duas variáveis são perfeitamente correlacionáveis, Hair Jr. et al. (2015) afirmam que se está diante de um caso particular da multicolinearidade denominado singularidade. Ainda que não se possa afirmar que esse é o caso do apoio ao presidente da República no Congresso e da taxa de coalescência, sobretudo porque parte das pastas ministeriais é atribuída a titulares de perfil técnico (e não político), é de se esperar que um elevado apoio nominal esteja associado a uma elevada taxa de coalescência.

apoio no Congresso fosse superior a cinquenta por cento, o que seria indicativo da existência de uma coalizão majoritária. Apesar de ainda serem esperadas elevadas taxas de coalescência nesse caso, as taxas não guardariam uma possível relação de proporção tão direta entre si.

Outra variável que guarda alguma colinearidade com essas duas é a relativa ao percentual de parlamentares que votaram, a cada mês, conforme a recomendação do governo, variável essa denominada pelos autores como “apoio no Congresso” (*legislative support*). Se é certo que o tamanho percentual da coalizão de governo nem sempre resulta em votos a favor do governo, é de se esperar que uma coalizão percentualmente elevada esteja associada a um maior número de deputados votando com o governo.

Também deve ser observado, quanto a essa variável explicativa, que os autores consideram que no caso de orientação pelo governo do voto “não”, o apoio ao governo é dado pela proporção entre votos “não” e a soma dos votos “sim” e “não”, desconsiderando que, conforme Pereira e Mueller (2003), na orientação pelo “não” a ausência do parlamentar favorece o governo, de modo que a proporção mais adequada é dada pela seguinte fórmula<sup>25</sup>:

$$\text{Apoio (no caso de orientação pelo voto "não")} = 1 - \frac{\text{votos "sim"}}{\text{total de assentos}}$$

Um aspecto a ser destacado no trabalho de Pereira, Power e Rennó (2005) é o de que os autores buscaram, tal como Amorim Neto e Tafner (2002) haviam feito anteriormente, levar em conta o efeito da conjuntura em sua análise. Nesse sentido, Pereira, Power e Rennó (2005) também consideraram em suas variáveis explicativas os períodos de campanha eleitoral de âmbito nacional.

Outras variáveis conjunturais utilizadas por esses três autores foram as relativas à popularidade do presidente da República, à taxa de inflação, à edição de planos econômicos, ao chamado período de lua de mel do chefe do executivo (o qual corresponde aos cem primeiros dias do mandato presidencial), e, por fim, à possibilidade de reeleição.

Todavia, é de se notar que Pereira, Power e Rennó (2005) desconsideraram, em seus modelos, que foram realizadas eleições de âmbito nacional em 1990 para a Câmara

---

<sup>25</sup> Conforme se detalhará na construção do indicador de lealdade partidária no Capítulo 4, a fórmula proposta por Pereira e Mueller (2003) considera que as ausências e abstenções têm o mesmo peso que os votos “não”, no caso de orientação de voto nesse sentido. Entende-se que tal entendimento somente é correto nos casos em que não se exige quórum qualificado, o que demanda um refinamento da fórmula apontada.

dos Deputados e para o Senado Federal. Além disso, não levaram em conta a existência de períodos de crise política entre executivo e legislativo, períodos esses os quais podem ter influenciado, positiva ou negativamente, a edição de medidas provisórias.

Quanto aos resultados encontrados, Pereira, Power e Rennó (2005) observaram que nos períodos de 1988 a 1994 e de 1988 a 1998 a taxa de coalescência foi negativamente associada à edição de medidas provisórias. A partir das hipóteses por eles formuladas, concluíram que se estava diante de um cenário de ação unilateral, no qual o presidente selecionava cautelosamente as políticas públicas que seriam veiculadas por medidas provisórias. Já no período de governo de Cardoso, entre 1995 e 1998, Pereira, Power e Rennó (2005) observaram que a edição de medidas provisórias estava positivamente associada à taxa de coalescência, cenário compatível, conforme as hipóteses, com a existência de delegação pelo Congresso ao presidente da função de legislar.

Ocorre que os autores trabalharam com modelos diferentes para analisar os períodos de 1988 a 1994, de 1995 a 1998 e de 1988 a 1998. No primeiro e no último deles, fizeram uso conjunto do tamanho percentual da coalizão na Câmara dos Deputados e da taxa de coalescência, ao passo que, relativamente ao período de 1995 a 1998, fizeram uso, em seus modelos, de uma variável ou da outra.

Pereira, Power e Rennó (2005) reconheceram a elevada colinearidade entre o tamanho percentual da coalizão na Câmara dos Deputados e a taxa de coalescência durante o governo Cardoso, de modo que suprimiram uma dessas variáveis em cada um dos dois modelos utilizados por eles relativamente a período. Eles poderiam ter adotado o mesmo procedimento quanto aos outros dois períodos (1988 a 1994 e 1988 a 1998) a fim de se verificar se o efeito negativo da taxa de coalescência na edição de medidas provisórias foi resultante da colinearidade dessa variável com a relativa ao tamanho percentual da coalizão no Congresso.

Em função desse fato, considera-se que as conclusões dos autores acerca dos períodos de 1989 a 1994 e de 1989 a 1998 relativamente ao efeito da taxa de coalescência na edição de medidas provisórias devem ser analisadas com extrema cautela, pois a elevada colinearidade entre esta variável e o tamanho percentual da coalizão pode ter comprometido os resultados.

### 3.2.4. O Trabalho de Santos e Almeida (2011)

Na década passada, Santos e Almeida (2005, 2011) se dedicaram a analisar se o poder legislativo brasileiro poderia ser compreendido a partir dos pressupostos da Teoria Informacional (GILLIGAN; KREHBIEL, 1987, 1988; KREHBIEL, 1991). No desenvolvimento desses estudos, se debruçaram sobre a edição de medidas provisórias (SANTOS; ALMEIDA, 2011).

Para eles, tais decretos com força de lei possuem uso estratégico pelo poder executivo por três motivos. O primeiro motivo, já apontado anteriormente por Carey e Shugart (1998), é o de que, em virtude de sua força imediata de lei, as medidas provisórias permitem a alteração do *status quo* de modo unilateral pelo presidente da República. Outro motivo é o de que os parlamentares são obrigados a regular os efeitos de tais proposições, se não convertidas em lei, o que cria desincentivos a sua rejeição. Por fim, afirmam os autores que uma das características das medidas provisórias é a “vedação de emendas parlamentares, o que permite ao Executivo aprovar medidas mais próximas da sua preferência e no limite da tolerância de uma maioria dos congressistas (em comparação ao *status quo ante*)” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 82). A última dessas afirmações, todavia, não encontra amparo no ordenamento jurídico.

Aparentemente Santos e Almeida (2011), a fim de aplicar a Teoria Informacional ao caso das medidas provisórias, tomam como fato consumado no Brasil o Princípio da Restrição à Apresentação de Emendas, enunciado por Krehbiel (1991) e exposto na Revisão da Literatura (Capítulo 1), segundo o qual não há sentido em se criar um conjunto de órgãos no Congresso (as comissões permanentes) a fim de se favorecer a especialização se, ao final, a opinião dos especialistas pode ser sobrepujada por meio da aprovação de emendas dos demais membros do Congresso em plenário.

Dada a inexistência de norma nesse sentido, Santos e Almeida (2011) afirmam *en passant* que a “vedação a emendas” é uma imposição fática e não jurídica decorrente do fato de que, ao ser publicada, a medida provisória altera imediatamente o *status quo*, o que torna difícil desfazer os efeitos por ela produzidos<sup>26</sup>.

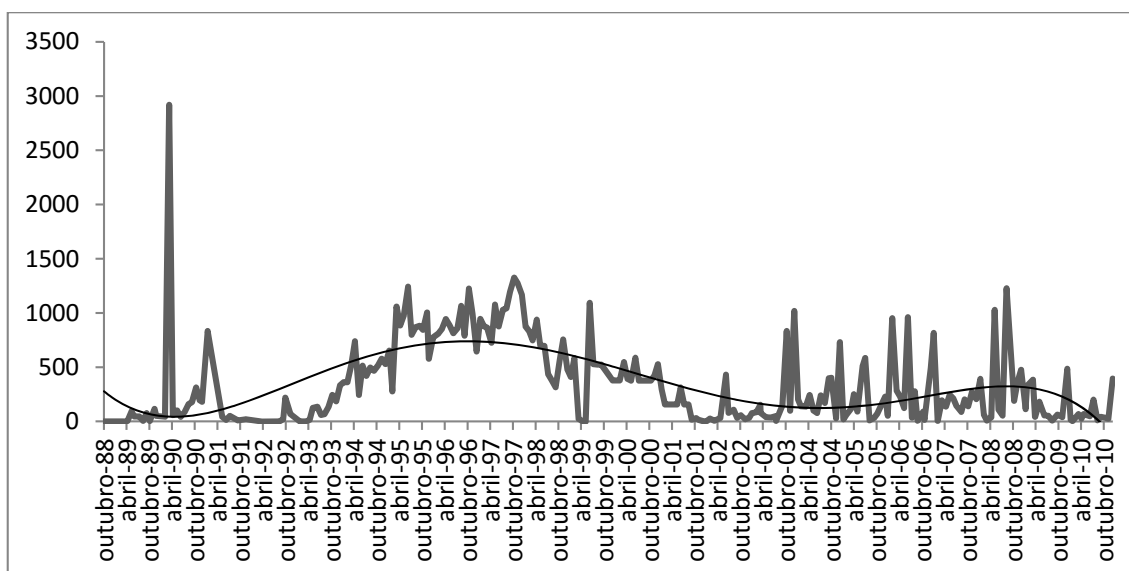
---

<sup>26</sup> A constatação de que se trata de uma vedação fática e não jurídica pode ser verificada na nota de rodapé n. 41 do trabalho dos autores, na qual Santos e Almeida (2011) reconhecem expressamente que somente entre outubro de 1988 e maio de 1989 houve restrição à apresentação de emendas a medidas provisórias (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 99). Depois disso, a Resolução nº 1/1989-CN previu a possibilidade de emendamento.

O pressuposto da aplicação do princípio à restrição de emendas não é acertado. Conforme informações obtidas nos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na Internet, entre 1988 e 2010 foram editadas 6.631 medidas provisórias, as quais possuíam cerca de 74.898 artigos e receberam 87.050 emendas, ao passo que, no mesmo período, 1.233 projetos de lei os quais possuíam 14.589 receberam 21.039 emendas.

A quantidade de emendas as decretos com força de lei é tão expressiva que em uma decisão monocrática de interpretação regimental o presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer passou a rejeitar aquelas emendas que regulavam matéria estranha à veiculada na medida provisória em debate (RENNÓ, 2010), decisão essa que ocasionou uma queda abrupta no número de emendas (Figura 3.1).

**Figura 3.1 - Emendas a Medidas Provisórias (1989 a 2001)**



Fonte: Senado Federal

Elaboração: Autor.

Do ponto de vista teórico, há dois motivos possíveis para explicar o fato de as medidas provisórias receberem tantas emendas. O primeiro é o de que os legisladores podem buscar, por meio das emendas, conceder benefícios de cunho distributivista. O segundo é o de que eles podem, com a apresentação das mesmas, reverter ou atenuar as modificações no *status quo* promovidas por tais proposições quando elas contrariam os interesses da maioria dos membros do Congresso. Por todas essas razões, discorda-se do último dos motivos apontados por Santos e Almeida (2011) acerca do caráter estratégico das medidas provisórias para o poder executivo, qual seja, a vedação a emendas.

Independentemente dessa discordância, é preciso apontar que, para Santos e Almeida (2011), as medidas provisórias atendem aos pressupostos da Teoria Informacional caso veiculem assuntos pouco complexos ou que não contrariem as preferências dos membros da maioria do poder legislativo. Isso porque, em um cenário diverso, seu rito de tramitação acelerado implicará perda informacional relevante, do que pode decorrer inclusive a rejeição das proposições.

A fim de testar a aplicabilidade da Teoria Informacional ao caso das medidas provisórias, os autores elaboraram um banco de dados de projetos de lei e de decretos com força de lei no qual eliminaram a matéria orçamentária, os projetos de código e aquelas proposições consideradas por eles como “claramente irrelevantes”, por tratarem de temas tais como doações a outros países, indenizações, pensões especiais e denominação de rodovias. A seguir, Santos e Almeida (2011) classificaram as proposições em quatro grandes categorias: matéria administrativa, finanças públicas, matéria econômica e material social.

Os autores submeteram os dados assim coletados a um modelo de regressão logística e compararam os governos de Cardoso (1995 a 1998), em seu primeiro mandato, e de Lula (2003 a 2006), também em seu primeiro mandato. Constataram que os dois presidentes usaram mais medidas provisórias que projetos de lei para regular temas econômicos e de finanças públicas. Quanto à matéria administrativa, os dois presidentes editaram mais projetos de lei. As estratégias dos dois chefes do executivo divergiram no tocante à escolha do tipo de proposição utilizada para a veiculação de matéria social. Por fim, os autores concluíram que as medidas provisórias trataram, em regra, de assuntos menos complexos que os projetos de lei, tendo apurado a complexidade a partir do levantamento do número de artigos das duas espécies de proposições (esse resultado, contudo, não foi observado no caso de matéria administrativa).

Algumas considerações são necessárias acerca do trabalho quanto a seu método e resultados. A primeira delas é a de que não foi controlado o número de emendas apresentadas às proposições, o que poderia demonstrar a importância política dos temas versados nas mesmas. A segunda é a de que não foram consideradas os efeitos da Emenda Constitucional nº 32/2001, que reformulou o processo legislativo das medidas provisórias, na edição das mesmas, o que poderia ter sido feito a partir de um modelo levando em conta os dois períodos. Por fim, o recorte na seleção dos dados favoreceu o aumento da complexidade dos projetos de lei, pois a maior parte dos temas “irrelevantes” foi veiculada por meio deles.

### 3.2.5. O Trabalho de Almeida (2014)

Almeida (2014) prosseguiu com o estudo iniciado em Santos e Almeida (2011). O autor analisou, sob a ótica da Teoria Informacional, as medidas provisórias e os projetos de lei editados entre 1989 e 2012, fazendo, para tanto, uso de regressão logística. Considera-se que Almeida (2014), assim como Santos e Almeida (2011) já haviam feito, promoveu injustificável recorte dos dados ao excluir de sua base as proposições que tratavam de organização administrativa por considerá-las matérias de baixa relevância política. Essa postura fez com que no conjunto das medidas provisórias fossem excluídas exatamente aquelas que Santos e Almeida (2011) apuraram como possuidoras de maior número de artigos, do que resultou possível viés de seleção a favor da complexidade dos projetos de lei. Além disso, o autor pode ter incorrido em novo viés de seleção quando afirmou que trabalharia com uma amostra aleatória de um terço das proposições do período, pois não observou rigorosamente esse percentual na análise (Tabela 3.9).

**Tabela 3.9 - Viés de Seleção no Trabalho de Almeida (2014)**

	População após exclusões (A)		Amostra utilizada por Almeida (2014) (B)		Relação percentual amostra/população (C = B / A)		Amostra segundo o critério de 1/3 (A / 3)	
	PL	MP	PL	MP	PL	MP	PL	MP
Sarney	48	36	15	11	31,25%	30,56%	16	12
Collor	68	108	21	37	30,88%	34,26%	22	36
Franco	67	70	21	23	31,34%	32,86%	22	23
Cardoso 1	97	102	32	36	32,99%	35,29%	32	34
Cardoso 2	120	113	39	36	32,50%	31,86%	40	37
Lula 1	124	89	38	30	30,65%	33,71%	41	29
Lula 2	101	109	25	35	24,75%	32,11%	33	36
Dilma 1	56	23	16	7	28,57%	30,43%	18	7
Total	681	650	207	215	30,40%	33,08%	227	216

Fonte: Almeida (2014), com adaptações.

Elaboração: Autor.

O autor realizou outro recorte das proposições em função da matéria que favoreceu o aumento da complexidade dos projetos de lei. Ele eliminou da população as proposições que trataram de homenagens, as quais, notadamente, possuem baixa complexidade. Disso resultou a eliminação de mais projetos de lei do que de medidas provisórias, apesar do



fato de que decretos com força de lei já foram editados no Brasil para a promoção de homenagens<sup>27</sup>.

Quanto a esse aspecto, entende-se que o único recorte justificável em razão da matéria veiculada pela proposição diz respeito à eliminação, na população, das medidas provisórias e dos projetos de lei que trataram de créditos orçamentários, visto que, nesse caso, não há veiculação de políticas públicas novas (IPEA, 2011).

Também deve ser mencionado que Almeida (2014), assim como já haviam feito Pereira, Power e Rennó (2005) e Santos e Almeida (2011), levou em conta exclusivamente com as medidas provisórias originárias, desconsiderando que parte dos artigos incluídos em medidas provisórias reeditadas com alterações poderia ter sido veiculada por novas proposições.

Quanto ao modelo de regressão logística, Almeida (2014) trabalhou com a complexidade das proposições, com o número de emendas por elas recebidas, com a popularidade presidencial, com o número de dias entre a edição da proposição e o fim do governo, com as preferências da coalizão, com a existência de carteis legislativos, bem como com outras variáveis conjunturais, a exemplo da existência de crises políticas ou de eleições nacionais.

Almeida (2014) afirma que, a partir de uma lógica partidária pura, as medidas provisórias irão tratar de temas mais complexos que os projetos de lei (ALMEIDA, 2014, p. 33). Na análise empírica que promoveu, os resultados encontrados pelo autor indicam que, relativamente à complexidade da proposição, as medidas provisórias apresentaram menos artigos que os projetos de lei, o que seria incompatível com a lógica partidária e compatível com a Teoria Informacional.

Todavia, quanto a esse aspecto, como já mencionado, considera-se que o autor pode ter incorrido em viés de seleção na escolha das proposições que fizeram parte do banco de dados.

No tocante à apresentação de emendas, Almeida (2014) afirma que, a partir de uma lógica partidária pura, as medidas provisórias irão tratar de temas mais controversos

---

<sup>27</sup> Cite-se o caso da Medida Provisória nº 105, de 13 de novembro de 1989, a qual inscreveu o nome de Tiradentes e de Deodoro da Fonseca no Livro dos Heróis da Pátria.

que os projetos de lei (ALMEIDA, 2014, p. 33), o que favoreceria maior número de emendas. Por outro lado, a reedição continuada das medidas provisórias inviabilizaria a aprovação de propostas oriundas da oposição e permitiria um maior controle sobre as demandas da maioria governista, o que reduzia o número de emendas (ALMEIDA, 2014, p. 12).

O autor verificou expressivo número de emendas no período posterior à Emenda Constitucional nº 32/2001, mas considerou, ao controlar o número de artigos, o tema, a distância entre as preferências do executivo e as do plenário, bem como o período de edição das medidas provisórias, que tal crescimento não poderia ser atribuído ao fato de que as medidas provisórias trataram de temas mais controversos que os projetos de lei.

Quanto a este ponto, o autor segregou o período anterior à Emenda Constitucional nº 32/2001 em dois: um considerado como compatível com a inexistência de reedições frequentes (o qual, segundo ele, se estende de 1988 a 1994 ou de 1988 a 1995) e outro no qual as reedições de medidas provisórias se tornaram lugar comum (o qual se estende de 1994 a 2001 ou de 1995 a 2001). Nesses dois períodos Almeida não se deparou com a existência de diferença em tal variável, o que o levou a concluir que o número de emendas não é um bom indicador da controvérsia da proposição, pois seria de se esperar uma menor quantidade dessas no segundo dos períodos anteriores à reforma constitucional.

Quanto aos demais resultados, Almeida (2014) traz outra possível evidência da inexistência de comprovação empírica da Teoria do Cartel Legislativo ao caso brasileiro: o autor aponta que a taxa de coalescência não mostrou resultados significativos em nenhum dos modelos.

Considera-se que tal resultado decorre de colinearidade, pois Almeida (2014) incluiu, ao mesmo tempo, em seus modelos 1 a 3, a variável relativa à taxa de coalescência e a relativa à existência de carteis legislativos (ALMEIDA, 2014, p. 37 e 38). Uma vez que esta variável foi construída por ele como sendo igual a um quando a taxa de coalescência é representativa e a taxa de atropelamento é menor que cinco por cento, parece evidente a apontada colinearidade entre elas. Veja-se, a esse respeito, que a variável relativa à existência de carteis tem efeitos significativos no modelo 4, exatamente aquele no qual foi suprimida a variável relativa à taxa de coalescência, o que reforça a suposição de colinearidade apontada.

Apesar dessas considerações metodológicas, Almeida (2014) traz, a partir de seus resultados, uma posição inovadora em relação à literatura até então existente, ao afirmar

que a edição das medidas provisórias reflete, simultaneamente, uma delegação com base informacional e partidária.

Isso porque, segundo ele, uma baixa distância entre as preferências do executivo e as preferências da coalizão acarreta um aumento no número de medidas provisórias quando se faz presente um cartel legislativo, ao passo que, na ausência de tais carteis, uma elevada diferença entre as preferências do executivo e as preferências da coalizão acarreta redução na edição de medidas provisórias.

### **3.3. Metodologia**

Em função das questões metodológicas apontadas relativamente aos trabalhos de Amorim Neto e Tafner (2002), de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), de Pereira, Power e Rennó (2005), de Santos e Almeida (2011) e de Almeida (2014), decidiu-se pela elaboração de metodologia própria e não pela replicação de algum desses trabalhos para o presente estudo.

Antes, porém, de se passar à metodologia propriamente dita, entende-se oportuno passar em revista os três indicadores que permitem apurar a formação de cartéis legislativos, visto que essa é uma noção fundamental no presente trabalho. O primeiro desses indicadores é a taxa de coalescência, o segundo é a taxa de atropelamento e o terceiro é a taxa de abandono, os quais são expostos a seguir.

#### *3.3.1. Taxa de Coalescência*

Como já mencionado anteriormente, para a existência de um cartel legislativo é necessário que a coalizão detenha a maioria das cadeiras no Congresso e participe da formação do gabinete ministerial.

O Quadro 3.1 apresenta o tamanho da bancada da coalizão de governo nas duas casas do Congresso e a taxa de coalescência, estando sem sombreamento os períodos nos quais foram formados cartéis legislativos.

Nota-se que durante cerca de 21 dos quase 25 anos compreendidos entre 1988 e 2010, a taxa de coalescência ficou em um patamar acima de cinquenta por cento, o que indica que a maioria absoluta dos presidentes do pós-constituente tentaram construir coalizões majoritárias de governo.

**Quadro 3.1 - Taxa de Coalescência**

Presidente	Período	Partidos	Partido do Presidente		Tamanho da Coalizão		Taxa de Coalescência
			CD	SF	CD	SF	
Sarney	05/88 a 03/90	PFL-PMDB	53,0	36,0	69,0	61,3	0,64
Collor 1	03/90 a 10/90	PFL-PMDB-PRN	6,0	7,0	51,0	52,2	0,40
Collor 2	10/90 a 01/92	PDS-PFL-PRN	6,0	7,0	31,0	18,5	0,40
Collor 3	01/92 a 04/92	PDS-PFL	5,0	7,0	26,0	17,2	0,30
Collor 4	04/92 a 10/92	PDS-PFL-PL- PSDB-PTB	5,0	7,0	44,0	40,7	0,46
Franco 1	10/92 a 01/93	PDT-PFL-PMDB-PSDB-PTB-PSB	-	-	60,0	76,5	0,62
Franco 2	01/93 a 05/93	PDT-PFL-PMDB-PSDB-PT-PTB-PSB	-	-	68,0	77,1	0,59
Franco 3	05/93 a 09/93	PFL-PMDB-PSB-PSDB-PTB	-	-	53,0	74,3	0,51
Franco 4	09/93 a 01/94	PFL-PMDB-PP-PSDB-PTB	-	-	59,0	75,3	0,48
Franco 5	01/94 a 12/94	PFL-PMDB-PP-PSDB	-	-	55,0	70,3	0,22
Cardoso I 1	01/95 a 04/96	PFL-PMDB PSDB-PTB	12,0	17,0	50,0	64,2	0,57
Cardoso I 2	04/96 a 12/98	PFL-PMDB-PPB-PPS-PSDB-PTB	19,0	17,0	77,0	90,1	0,60
Cardoso II 1	01/99 a 03/99	PFL-PMDB-PPB-PPS-PSDB-PTB	19,0	15,0	76,0	83,9	0,70
Cardoso II 2	03/99 a 10/01	PFL-PMDB-PPB-PPS-PSDB	19,0	15,0	71,0	80,1	0,59
Cardoso II 3	10/01 a 03/02	PFL-PMDB-PPB-PSDB	20,0	15,0	67,0	79,2	0,68
Cardoso II 4	03/02 a 12/02	PMDB-PPB-PSDB	18,0	15,0	45,0	49,3	0,37
Lula I - 1	01/03 a 01/04	PCdoB-PDT-PL- PPS-PSB-PT-PTB-PV	18,0	19,0	49,0	28,4	0,64
Lula I - 2	01/04 a 06/05	PCdoB-PL-PMDB-PPS-PSB-PT-PTB-PV	18,0	19,0	62,0	64,2	0,51
Lula I - 3	06/05 a 08/05	PCdoB- PL-PMDB-PSB-PT-PTB-PV	18,0	19,0	59,0	59,2	0,56
Lula I - 4	08/05 a 09/05	PCdoB-PL-PMDB- PSB-PT-PTB-PV	18,0	19,0	59,0	61,7	0,55
Lula I - 5	09/05 a 04/06	PCdoB-PL-PMDB-PP-PRB-PSB-PT-PTB-PV	18,0	19,0	69,0	64,2	0,52
Lula I - 6	04/06 a 12/06	PCdoB-PMDB-PP-PSB-PT-PTB-PV	16,0	19,0	58,0	62,2	0,52
Lula II - 1	01/07 a 04/07	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PSB-PT-PTB-PV	16,0	14,0	62,0	61,7	0,54
Lula II - 2	04/07 a 07/07	PCdoB-PL-PMDB-PP-PRB-PSB-PT-PTB	16,0	14,0	70,0	58,0	0,63
Lula II - 3	07/07 a 07/09	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT-PTB-PV	16,0	14,0	71,0	58,0	0,63
Lula II - 4	07/09 a 10/09	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PT-PTB-PV	15,0	14,0	67,0	58,0	0,60
Lula II - 5	10/09 a 03/10	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PT-PV	15,0	14,0	65,0	58,0	0,60
Lula II - 6	04/10 a 12/10	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PSB-PT-PV	15,0	14,0	51,0	58,0	0,57

Fonte: Amorim Neto (2000, 2007, 2011), Klein (2011) e Pasquarelli (2011).

Elaboração: Autor.

### 3.3.2. Taxa de Atropelamento

O segundo indicador da existência de carteis legislativos é a taxa de atropelamento do governo nas votações nominais. No Quadro 3.2, a mesma foi apurada mediante o uso do Banco de Dados Legislativos do Cebrap<sup>28</sup>.

Tal taxa corresponde ao percentual de vezes nas quais o governo votou contra políticas substantivas ou regras procedimentais que terminaram sendo aprovadas, o que indica que ele foi “atropelado” em plenário. Em regimes parlamentares, normalmente essa taxa é inferior a cinco por cento (COX; MASUYAMA; MCCUBBINS, 2000).

Na apuração da taxa de atropelamento que promoveram em seu estudo, a qual abrangeu o período de 1989 a 1998, e apenas os sete maiores partidos existentes no período

<sup>28</sup> Na inexistência de orientação do governo, foi utilizado o partido do presidente da República como parâmetro. No caso do Presidente Franco, sem filiação partidária quando esteve à frente do executivo, utilizou-se como posição de governo a do PMDB tendo em vista sua filiação posterior a tal partido. Os partidos integrantes da coalizão foram obtidos em Amorim Neto (2000, 2007, 2011), Klein (2011) e Pasquarelli (2011).

(PT, PDT, PSDB, PMDB, PTB, PFL e PPB), Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) encontraram indícios de que apenas o primeiro e o segundo gabinetes de Cardoso em seu primeiro mandato presidencial seriam compatíveis com a formação de coalizões majoritárias de governo (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003, p. 563).

**Quadro 3.2 - Taxa de Atropelamento**

Governo	N	PCdoB	PPS	PSB	PT	PDT	PL PR	PSDB	PMDB	PTB	PFL DEM	PDS / PP*
Sarney 2	22	72,7%	-	59,1%	68,2%	63,6%	13,6%	31,8%	4,5%	18,2%	9,1%	13,6%
Collor 1	13	84,6%	-	84,6%	84,6%	84,6%	7,7%	30,8%	23,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Collor 2	42	50,0%	-	59,5%	64,3%	47,6%	23,8%	35,7%	0,0%	19,0%	26,2%	31,0%
Collor 3	6	50,0%	-	50,0%	66,7%	50,0%	33,3%	16,7%	0,0%	0,0%	16,7%	16,7%
Collor 4	18	88,9%	-	83,3%	77,8%	72,2%	5,6%	27,8%	22,2%	5,6%	5,6%	11,1%
Franco 1	2	50,0%	-	50,0%	100,0%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-
Franco 2	21	28,6%	-	28,6%	38,1%	23,8%	9,5%	0,0%	9,5%	14,3%	9,5%	0,0%
Franco 3	10	80,0%	-	30,0%	80,0%	40,0%	10,0%	10,0%	0,0%	10,0%	20,0%	10,0%
Franco 4	6	83,3%	-	83,3%	83,3%	66,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Franco 5	6	66,7%	-	50,0%	66,7%	50,0%	0,0%	16,7%	0,0%	16,7%	16,7%	0,0%
Cardoso I 1	83	80,7%	39,8%	73,5%	85,5%	72,3%	3,6%	3,6%	6,0%	4,8%	0,0%	8,4%
Cardoso I 2	173	85,5%	60,1%	83,2%	90,8%	83,8%	13,3%	2,3%	1,2%	4,6%	4,0%	4,6%
Cardoso II 1	23	69,6%	0,0%	91,3%	73,9%	87,0%	26,1%	0,0%	0,0%	4,3%	0,0%	0,0%
Cardoso II 2	120	73,3%	56,7%	72,5%	74,2%	78,3%	54,2%	1,7%	2,5%	5,0%	3,3%	1,7%
Cardoso II 3	9	88,9%	33,3%	100,0%	55,6%	66,7%	22,2%	0,0%	22,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Cardoso II 4	14	64,3%	21,4%	71,4%	42,9%	71,4%	35,7%	0,0%	0,0%	21,4%	14,3%	0,0%
Lula I 1	51	2,0%	2,0%	2,0%	0,0%	2,0%	3,9%	54,9%	7,8%	5,9%	66,7%	13,7%
Lula I 2	40	30,0%	12,5%	10,0%	17,5%	22,5%	2,5%	45,0%	10,0%	2,5%	35,0%	2,5%
Lula I 3	4	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	100,0%	25,0%	25,0%	0,0%	0,0%	25,0%	25,0%
Lula I 4	1	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Lula I 5	18	11,1%	33,3%	5,6%	22,2%	27,8%	5,6%	44,4%	11,1%	11,1%	38,9%	16,7%
Lula I 6	9	66,7%	44,4%	11,1%	33,3%	44,4%	0,0%	33,3%	11,1%	22,2%	33,3%	0,0%
Lula II 1	16	12,5%	56,3%	6,3%	6,3%	12,5%	0,0%	62,5%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%
Lula II 2	24	8,3%	54,2%	8,3%	16,7%	8,3%	8,3%	54,2%	4,2%	8,3%	58,3%	12,5%
Lula II 3	124	5,6%	60,5%	6,5%	4,8%	8,1%	1,6%	62,9%	0,0%	3,2%	62,1%	3,2%
Lula II 4	7	28,6%	14,3%	28,6%	42,9%	42,9%	14,3%	14,3%	14,3%	14,3%	28,6%	14,3%
Lula II 5	30	20,0%	23,3%	6,7%	13,3%	10,0%	6,7%	46,7%	3,3%	0,0%	46,7%	0,0%
Lula II 6	19	15,8%	26,3%	5,3%	5,3%	5,3%	0,0%	52,6%	0,0%	10,5%	36,8%	0,0%

\* Até o final do governo Collor, a coluna refere-se ao PDS e a partir do governo Itamar ao PPB/PP.

Fonte: Banco de Dados Legislativos - Cebrap.

Elaboração: Autor.

Esses resultados não foram corroborados no Quadro 3.2. Isso significa que há problemas ou na metodologia empregada por Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), ou na metodologia utilizada na elaboração do Quadro. Em função desse fato, realizou-se criteriosa comparação entre os dois grupos de resultados com o propósito de se identificarem as divergências.

Nessa comparação, chamou a atenção o fato de que o número de votações nominais constante Quadro 3.2 é maior que o informado por Amorim Neto, Cox e McCubbins

(2003). A título de exemplo, no trabalho desses autores consta que no primeiro gabinete de Collor foram realizadas nove votações nominais, enquanto no presente trabalho foram encontradas treze. É possível que os autores tenham considerado apenas as votações sobre o desenho substantivo da agenda, suprimindo de seus dados as votações relativas a questões procedimentais, mas essa possível opção metodológica não fica clara no estudo<sup>29</sup>.

Observou-se, ainda, que Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) inexplicavelmente consideraram em conjunto o terceiro e o quarto gabinetes de Collor, o primeiro ao quinto gabinetes de Franco e o primeiro e o segundo gabinetes de Cardoso (primeiro mandato) sob o argumento de que nem todos os períodos apresentaram número significativo de votações nominais. Esse procedimento, contudo, mostra-se metodologicamente controverso<sup>30</sup>.

O terceiro ponto observado foi o de que os autores consideraram em sua análise apenas os sete maiores partidos políticos, ao passo que no presente trabalho foram considerados onze partidos. O menor número de agremiações partidárias utilizado pelos autores ocultou o fato de que o PPS, o qual supostamente fez parte do segundo gabinete do primeiro mandato de Cardoso tinha isoladamente taxa de atropelamento muito maior (cerca de sessenta por cento) do que a dos demais partidos da coalizão no período (menos de cinco por cento). Se esse fato tivesse sido levado em conta por Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), eles seriam forçados a considerar que esse gabinete não se mostrava compatível com a criação de uma coalizão majoritária de governo segundo o critério por eles empregado.

Tal disparidade na taxa de atropelamento do PPS levou a uma revisão dos motivos pelos quais os partidos foram incluídos ou não pelos autores nas coalizões de governo.

No caso da inclusão do PPS na coalizão de Cardoso, essa se deu em virtude do fato de que, após o massacre de Eldorado de Carajás em abril de 1996, o presidente da

---

<sup>29</sup> Essa suposição se dá em virtude do fato de que no período houve quatro votações nominais relativas a questões procedimentais (PLV 23/90 - Votação de requerimento de inversão de pauta; MPV 150/90 e 151/90 - Votação de requerimento de adiamento; MPV 170/90 - Votação de requerimento de preferência; e PL 3683/89 - Votação de requerimento de urgência art. 155 RI) e nove relativas ao desenho da legislação (PLV 13/90 - Votação de requerimento de preferência; PLV 15/90 - Projeto; PLV 20/90 - Votação de destaque; PLV 21/90 - Projeto; PLV 21/90 - Votação de emenda; PLV 28/90 - Projeto; PLV 27/90 - Projeto; PLV 36/90 - Votação de destaque para votação em separado; e MPV 188/90 - Projeto).

<sup>30</sup> Não há como justificar a junção por Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) dos dois últimos gabinetes de Collor (com 38 votações nominais), dos cinco gabinetes de Franco (com 25 votações nominais) e dos dois primeiros gabinetes de Cardoso em seu primeiro mandato (com 161 votações nominais) sob o argumento de que não havia votações nominais suficientes em tais períodos quando os autores consideraram isoladamente o primeiro gabinete de Collor (com apenas duas votações nominais).

República escolheu Raul Jungmann para ocupar a pasta da Reforma Agrária. Isso se deu porque o ministro selecionado era um político ligado à esquerda, de modo que poderia ter um melhor diálogo com os movimentos sociais do setor, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST. Tal fato foi noticiado pela Folha de São Paulo em sua edição de 26 de abril de 1996, às páginas 2, 4 e 5 (“Esquerdista Vai Tentar Reduzir Tensão no Campo”, 1996, “Plus Ça Change”, 1996, “PTB Vai Continuar com o Comando da Agricultura”, 1996). Nada no noticiário da época é indicativo de que o PPS tenha aderido ao governo em virtude da escolha do ministro, de modo que a escolha parece ter sido realizada em função da pessoa de Raul Jungmann e não do partido político.

O mesmo pode ser dito quanto à escolha de Bernardo Cabral, do PMDB, como Ministro da Justiça do primeiro gabinete do governo Collor. A escolha do parlamentar se deu pelo fato de o mesmo ser considerado um bom articulador e por sua lealdade a Collor durante a campanha presidencial, conforme noticiou o Caderno “Era Collor Especial”, da edição da Folha de São Paulo de 15 de março de 1990 (“Lealdade a Collor Ditou Escolha de Ministros”, 1990). Não foi encontrada nenhuma menção ao fato de que o partido se considerava parte do governo em virtude dessa indicação ministerial.

Durante a reforma ministerial promovida por Collor em 1992, houve a clara intenção de aproximação com lideranças partidárias no Congresso. Em função disso, Hélio Jaguaribe foi nomeado para a Secretaria de Ciência e Tecnologia (DILMENSTEIN, 1992). Contudo, as lideranças do PSDB se manifestaram expressamente no sentido de que consideravam a indicação como decisão pessoal de Collor, pois não haviam sido consultadas acerca da escolha de Jaguaribe antes do anúncio oficial do fato. Tais lideranças chegaram a cogitar que o escolhido abdicasse de sua indicação à pasta (FREITAS, 1992).

Também podem ser consideradas pessoais as escolhas no governo de Franco, de Celso Amorim diplomata de carreira filiado ao PT para atuar como Ministro das Relações Exteriores em agosto de 1993, de Maurício Correa (PDT) para a pasta da Justiça, e de Jamil Haddad (PSB) para a pasta da Saúde. Como noticiou a Folha de São Paulo em suas edições de 3 de outubro de 1992 e de 30 de agosto de 1993, o primeiro parece ter sido escolhido porque já ocupava interinamente a pasta das Relações Exteriores (“Novos Ministros”, 1993), o segundo porque foi presidente da Ordem dos Advogados do Brasil no Distrito Federal e o terceiro porque, além de médico, havia sido Secretário de Saúde do Governo do Estado do Rio de Janeiro (“Quem São os Novos Ministros”, 1992).

Caso essas seis indicações sejam consideradas escolhas pessoais dos presidentes da República (ou técnicas) e não partidárias, compreende-se que a disparidade nas taxas de atropelamento do PDT, do PMDB, do PPS, do PSB, do PSDB e do PT à época, quando comparadas com as dos demais partidos das respectivas coalizões, decorre do fato de que as lideranças de tais partidos não se consideravam integrantes do governo.

Outro aspecto metodológico observado no trabalho de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) diz respeito ao fato de que a fixação do limite da taxa de atropelamento em cinco por cento no qual se basearam os autores foi estabelecida em estudo realizado por Cox, Masuyama e McCubbins (2000) o qual abrangeu as votações nominais de apenas três países (Estados Unidos, Japão e Suécia) durante o período de 1977 a 1996.

Questiona-se se apenas três países representam uma amostra adequada de todos os regimes parlamentares ao ponto de o referido limite ser considerado universalmente aplicável. Também deve ser observado que a amplitude do recorte temporal utilizado por Cox, Masuyama e McCubbins (2000) fez com que o peso relativo de cada votação nominal no computo total de votações fosse baixo, o que não se verifica no caso brasileiro<sup>31</sup>.

Em função desses dois fatos, entendeu-se oportuno promover dois ajustes no Quadro 3.2 a fim de se tentar obter um cenário mais fidedigno.

O primeiro deles consistiu em retirar da coalizão de governo os partidos políticos que, apesar de possuírem pastas ministeriais, apresentavam taxa de atropelamento muito destoante dos demais partidos da coalizão<sup>32</sup>, o que indica que a escolha dos respectivos ministros não tinha obedecido a um critério partidário.

O segundo ajuste consistiu em se considerar o resultado de uma votação nominal desfavorável à coalizão em cada período como se tivesse sido favorável, o que foi feito como forma de se diminuir o peso relativo de tais votações<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> No Brasil, há diversos períodos de governo nos quais houve menos de dez votações nominais.

<sup>32</sup> Assim, foram desconsiderados como determinantes para a formação de coalizões as nomeações de Bernardo Cabral (PMDB) e de Hélio Jaguaribe (PSDB) durante o governo de Collor; de Maurício Correa (PDT), de Celso Amorim (PT) e de Jamil Haddad (PSB) durante o governo de Franco; e, por fim, de Raul Jungmann (PPS) durante o governo de Cardoso. Como mencionado, nesses casos parece ter havido escolha pessoal do presidente e não do partido.

<sup>33</sup> Num período com dez votações nominais, sendo uma contrária à coalizão, o dado original indica um atropelamento de dez por cento. Com o ajuste, considera-se que não houve atropelamento.



Os resultados encontram-se no Quadro 3.3 e os partidos da coalizão encontram-se sem sombreado.

**Quadro 3.3 - Taxa de Atropelamento Ajustada**

Governo	N	PCdoB	PPS	PSB	PT	PDT	PL_PR	PSDB	PMDB	PTB	PFL_DEM	PDS/PP*
Sarney	22	68,2%	-	54,5%	63,6%	59,1%	9,1%	27,3%	0,0%	13,6%	0,0%	9,1%
Collor 1	13	71,4%	-	71,4%	71,4%	71,4%	0,0%	21,4%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Collor 2	42	46,5%	-	55,8%	60,5%	44,2%	20,9%	32,6%	0,0%	16,3%	23,3%	27,9%
Collor 3	6	28,6%	-	28,6%	42,9%	28,6%	14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Collor 4	18	83,3%	-	77,8%	72,2%	66,7%	0,0%	22,2%	16,7%	0,0%	0,0%	5,6%
Franco 1	2	0,0%	-	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-
Franco 2	21	22,7%	-	22,7%	31,8%	18,2%	4,5%	0,0%	4,5%	9,1%	4,5%	0,0%
Franco 3	10	63,6%	-	18,2%	63,6%	27,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,1%	0,0%
Franco 4	6	57,1%	-	57,1%	57,1%	42,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Franco 5	6	42,9%	-	28,6%	42,9%	28,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Cardoso I 1	83	78,6%	38,1%	71,4%	83,3%	70,2%	2,4%	2,4%	4,8%	3,6%	0,0%	7,1%
Cardoso I 2	173	85,0%	59,5%	82,7%	90,2%	83,2%	12,7%	1,7%	0,6%	4,0%	3,5%	4,0%
Cardoso II 1	23	62,5%	58,3%	83,3%	66,7%	79,2%	20,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Cardoso II 2	120	72,5%	55,8%	71,7%	73,3%	77,5%	53,3%	0,8%	1,7%	4,2%	2,5%	0,8%
Cardoso II 3	9	70,0%	20,0%	80,0%	40,0%	50,0%	10,0%	0,0%	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Cardoso II 4	14	53,3%	13,3%	60,0%	33,3%	60,0%	26,7%	0,0%	0,0%	13,3%	6,7%	0,0%
Lula I 1	51	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%	51,9%	5,8%	3,8%	63,5%	11,5%
Lula I 2	40	27,5%	10,0%	7,5%	15,0%	20,0%	0,0%	42,5%	7,5%	0,0%	32,5%	0,0%
Lula I 3	4	0,0%	20,0%	0,0%	0,0%	60,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Lula I 4	1	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Lula I 5	18	5,6%	27,8%	0,0%	16,7%	22,2%	0,0%	38,9%	5,6%	5,6%	33,3%	11,1%
Lula I 6	9	50,0%	30,0%	0,0%	20,0%	30,0%	0,0%	20,0%	0,0%	10,0%	20,0%	0,0%
Lula II 1	16	5,9%	47,1%	0,0%	0,0%	5,9%	0,0%	52,9%	0,0%	0,0%	41,2%	0,0%
Lula II 2	24	4,2%	50,0%	4,2%	12,5%	4,2%	4,2%	50,0%	0,0%	4,2%	54,2%	8,3%
Lula II 3	124	4,8%	59,2%	5,6%	4,0%	7,2%	0,8%	61,6%	0,0%	2,4%	60,8%	2,4%
Lula II 4	7	14,3%	0,0%	14,3%	28,6%	28,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	14,3%	0,0%
Lula II 5	30	16,7%	20,0%	3,3%	10,0%	6,7%	3,3%	43,3%	0,0%	0,0%	43,3%	0,0%
Lula II 6	19	10,0%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	45,0%	0,0%	5,0%	30,0%	0,0%

\* Até o final do governo Collor, a coluna refere-se ao PDS e a partir do governo Itamar ao PPB/PP.

Fonte: Banco de Dados Legislativos - Cebrap.

Elaboração: Autor.

Observa-se no Quadro 3.3 que na fase inicial dos governos nenhum dos presidentes foi atropelado em mais de cinco por cento, à exceção de Lula, em seu segundo mandato, o qual, apesar disso, esteve bastante próximo desse limite, com uma taxa de atropelamento ajustada de 5,9%<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Esse comportamento é compatível com a existência da chamada “lua de mel” entre executivo e legislativo. A título de recordação, a “lua de mel” corresponde aos primeiros cem dias de governo. A expressão se tornou célebre quando em 9 de março de 1933, Roosevelt, presidente dos Estados Unidos, enviou, por meio dos membros de seu partido, um conjunto de 15 projetos de lei ao Congresso com o objetivo de recuperar a economia. Todos esses projetos foram aprovados até o dia 16 de junho de 1933, totalizando-se, assim, os cem dias.

Além disso, observa-se que a prática de se realizarem reformas ministeriais ampliando a participação dos partidos políticos no gabinete acarretou diminuição na taxa de atropelamento dos partidos que fazem parte da coalizão de governo<sup>35</sup>.

É possível notar, ainda, no Quadro 3.3 que a coalizão que começou a ser formada a partir do terceiro gabinete ministerial de Franco e que se consolidou no quarto e no quinto gabinetes desse Presidente acabou sendo herdada por Cardoso e perdurou durante quase toda a gestão do mesmo.

Conclui-se, assim, que a taxa de atropelamento ajustada se mostra bastante precisa à luz das evidências históricas.

### 3.3.3. *Taxa de Abandono*

O terceiro e último indicador que pode ser utilizado para identificar a existência de coalizões majoritárias de governo é a taxa de abandono, a qual representa o percentual de vezes em que o governo votou a favor de uma política substantiva ou de uma regra procedimental e foi derrotado pela maioria dos membros do plenário<sup>36</sup>.

Se a taxa de abandono do partido do presidente é mais baixa que a dos demais partidos da coalizão, isso indica que esses partidos buscaram a aprovação de itens contra a vontade do presidente, obrigando-o a bloquear tal agenda.

Por outro lado, se a taxa de abandono do partido do presidente é mais alta que a dos demais partidos da coalizão, isso significa que esses partidos não deram ao presidente o apoio necessário para a aprovação de temas que eram do interesse deste.

---

<sup>35</sup> A reforma promovida por Collor em março de 1992 (TSE, 2014) fez com que a coalizão então construída passasse a apresentar um patamar de taxa de atropelamento compatível com a de regimes parlamentares. O mesmo se deu com a reforma promovida por Franco entre 1992 e 1993 e que culminou com o Plano Real (IANONI, 2009). O elevado grau de estabilidade deste governo pode ser verificado pelo fato de que durante a gestão de Franco à frente do executivo apenas o PTB (no segundo gabinete) e o PFL (no terceiro gabinete) apresentaram taxa atropelamento ajustada acima de cinco por cento. No mesmo sentido, é preciso mencionar que parece ter sido bem sucedida a reforma ministerial realizada por Lula em junho e concluída em julho de 2005 em decorrência do chamado “escândalo do mensalão” a qual teve por objetivo a recuperação da governabilidade que havia sido comprometida no período (TOLEDO, 2005).

<sup>36</sup> A taxa de abandono é, assim, o oposto da taxa de atropelamento, a qual, como mencionado representa o percentual de vezes em que o governo votou contra uma proposição ou regra procedimental que foi aprovada pela maioria dos membros do plenário.

O Quadro 3.4 apresenta a taxa de abandono entre 1989 e 2010, tendo-se sombreado os partidos que não pertencem à coalizão e negrito o partido do presidente<sup>37</sup>. Essa taxa permite a submissão ao teste empírico do pressuposto de Ames (2001, 2003) segundo o qual os presidentes editavam grande número de medidas provisórias como forma de contornar a sistemática obstrução à sua agenda legislativa por parte dos membros do Congresso.

**Quadro 3.4 - Taxa de Abandono 1989 a 2010**

Governo	N	PCdoB	PPS	PSB	PT	PDT	PL PR	PSDB	PMDB	PTB	PFL DEM	PDS/PP*
Sarney	5	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	0,0%	0,0%
Collor 1	12	83,3%	-	83,3%	83,3%	83,3%	16,7%	58,3%	<b>16,7%</b>	8,3%	8,3%	16,7%
Collor 2	34	52,9%	-	55,9%	64,7%	61,8%	17,6%	38,2%	5,9%	11,8%	<b>8,8%</b>	29,4%
Collor 3 e 4	3	100,0%	-	100,0%	100,0%	100,0%	33,3%	100,0%	66,7%	0,0%	<b>0,0%</b>	0,0%
Franco 1 e 2	6	50,0%	-	50,0%	33,3%	66,7%	0,0%	33,3%	<b>50,0%</b>	33,3%	50,0%	33,3%
Franco 3	6	66,7%	-	50,0%	66,7%	66,7%	33,3%	33,3%	<b>33,3%</b>	33,3%	16,7%	33,3%
Franco 4	5	40,0%	-	40,0%	40,0%	40,0%	0,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	0,0%	20,0%
Franco 5	2	50,0%	-	0,0%	50,0%	50,0%	50,0%	50,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	0,0%	0,0%
Cardoso I 1	50	76,0%	44,0%	80,0%	78,0%	84,0%	14,0%	<b>4,0%</b>	6,0%	8,0%	6,0%	14,0%
Cardoso I 2	119	81,5%	63,9%	79,0%	83,2%	80,7%	18,5%	<b>4,2%</b>	8,4%	5,0%	6,7%	8,4%
Cardoso II 1	20	100,0%	90,0%	95,0%	100,0%	100,0%	40,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	45,0%	0,0%	0,0%
Cardoso II 2	90	82,2%	77,8%	82,2%	83,3%	81,1%	61,1%	<b>2,2%</b>	11,1%	18,9%	3,3%	13,3%
Cardoso II 3	4	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	75,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	25,0%	0,0%	0,0%
Cardoso II 4	6	83,3%	33,3%	83,3%	66,7%	66,7%	33,3%	<b>0,0%</b>	0,0%	33,3%	16,7%	16,7%
Lula I 1	39	0,0%	2,6%	0,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	0,0%	87,2%	2,6%	0,0%	84,6%	7,7%
Lula I 2	15	0,0%	6,7%	0,0%	<b>0,0%</b>	40,0%	6,7%	86,7%	0,0%	6,7%	80,0%	0,0%
Lula I 3	3	0,0%	66,7%	0,0%	<b>0,0%</b>	66,7%	0,0%	66,7%	33,3%	0,0%	100,0%	0,0%
Lula I 4	3	0,0%	0,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	50,0%
Lula I 5	2	0,0%	50,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	57,1%	7,1%	85,7%	0,0%	14,3%	85,7%	14,3%
Lula I 6	14	15,4%	61,5%	7,7%	<b>7,7%</b>	53,8%	7,7%	76,9%	7,7%	7,7%	76,9%	0,0%
Lula II 1	13	0,0%	40,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	0,0%	60,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
Lula II 2	5	30,0%	65,0%	10,0%	<b>15,0%</b>	20,0%	15,0%	60,0%	20,0%	10,0%	65,0%	15,0%
Lula II 3	20	14,6%	68,3%	9,8%	<b>4,9%</b>	9,8%	7,3%	80,5%	2,4%	4,9%	63,4%	4,9%
Lula II 4	41	54,5%	18,2%	45,5%	<b>9,1%</b>	0,0%	45,5%	18,2%	18,2%	45,5%	27,3%	36,4%
Lula II 5	11	0,0%	61,5%	0,0%	<b>15,4%</b>	7,7%	7,7%	53,8%	7,7%	7,7%	46,2%	7,7%
Lula II 6	13	0,0%	16,7%	33,3%	<b>33,3%</b>	16,7%	50,0%	33,3%	33,3%	16,7%	50,0%	33,3%

\* Até o final do governo Collor, a coluna refere-se ao PDS e a partir do governo Itamar ao PPB/PP.

Fonte: Banco de Dados Legislativos - Cebrap.

Elaboração: Autor.

Tomando-se como parâmetro o mesmo patamar de cinco por cento empregado para a taxa de atropelamento, a taxa de abandono do governo indica se o chefe do executivo sofre obstrução em sua agenda, o que o estimularia a editar mais medidas provisórias.

<sup>37</sup> No governo de Collor utilizou-se como partido do Presidente o PFL, por ser o partido que sustentou a coalizão em função do tamanho de sua bancada, e no de Franco o PMDB, por ser o partido considerado mais próximo ideologicamente do presidente. O 3º e o 4º gabinetes de Collor foram fundidos entre si em virtude da inexistência de votações nominiais indicativas de abandono. O mesmo se deu no 1º e 2º gabinetes de Franco.

De acordo com o Quadro 3.4, parece assistir razão a Ames (2001, 2003) quando afirma que havia sistemática obstrução à agenda dos presidentes no pós-constituente, o que teria levado a edição sistemática de medidas provisórias.

Contudo, ao se realizarem para a taxa de abandono os mesmos ajustes promovidos para a taxa de atropelamento, tem-se um cenário bastante diferente, como o demonstra o Quadro 3.5 (novamente foram sombreados os partidos que não pertencem à coalizão de governo e negrito o partido do presidente).

A taxa de abandono ajustada mostra que apenas Collor, em seu segundo gabinete, Franco, em seus três primeiros gabinetes, e Lula no segundo, no quinto e no sexto gabinetes de seu segundo mandato tiveram altas taxas de abandono, o que os estimularia a utilizar maior número de medidas provisórias que os demais. Entretanto, nenhum desses governos editou quantidade exagerada dessas proposições legislativas em tais períodos.

**Quadro 3.5 - Taxa de Abandono Ajustada (1989 a 2010)**

Governo	N	PCdoB	PPS	PSB	PT	PDT	PL PR	PSDB	PMDB	PTB	PFL DEM	PDS/PP*
Sarney	5	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	0,0%	0,0%
Collor 1	12	75,0%	-	75,0%	75,0%	75,0%	8,3%	50,0%	8,3%	0,0%	<b>0,0%</b>	8,3%
Collor 2	34	50,0%	-	52,9%	61,8%	58,8%	14,7%	35,3%	2,9%	8,8%	<b>5,9%</b>	26,5%
Collor 3 e 4	3	50,0%	-	50,0%	50,0%	50,0%	0,0%	50,0%	25,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	0,0%
Franco 1 e 2	6	33,3%	-	33,3%	16,7%	50,0%	0,0%	16,7%	<b>33,3%</b>	16,7%	33,3%	16,7%
Franco 3	6	50,0%	-	33,3%	50,0%	50,0%	16,7%	16,7%	<b>16,7%</b>	16,7%	0,0%	16,7%
Franco 4	5	16,7%	-	16,7%	16,7%	16,7%	0,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	0,0%	0,0%
Franco 5	2	0,0%	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	0,0%	0,0%
Cardoso I 1	50	74,0%	42,0%	78,0%	76,0%	82,0%	12,0%	<b>2,0%</b>	4,0%	6,0%	4,0%	12,0%
Cardoso I 2	119	80,7%	63,0%	78,2%	82,4%	79,8%	17,6%	<b>3,4%</b>	7,6%	4,2%	5,9%	7,6%
Cardoso II 1	20	90,5%	81,0%	85,7%	90,5%	90,5%	33,3%	<b>0,0%</b>	0,0%	38,1%	0,0%	0,0%
Cardoso II 2	90	81,1%	76,7%	81,1%	82,2%	80,0%	60,0%	<b>1,1%</b>	10,0%	17,8%	2,2%	12,2%
Cardoso II 3	4	60,0%	60,0%	60,0%	60,0%	60,0%	40,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Cardoso II 4	6	57,1%	14,3%	57,1%	42,9%	42,9%	14,3%	<b>0,0%</b>	0,0%	14,3%	0,0%	0,0%
Lula I 1	39	0,0%	0,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	0,0%	82,5%	0,0%	0,0%	80,0%	5,0%
Lula I 2	15	0,0%	0,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	31,3%	0,0%	75,0%	0,0%	0,0%	68,8%	0,0%
Lula I 3	3	0,0%	25,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	25,0%	0,0%	25,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%
Lula I 4	3	0,0%	0,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Lula I 5	2	0,0%	40,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	46,7%	0,0%	73,3%	0,0%	6,7%	73,3%	6,7%
Lula I 6	14	7,1%	50,0%	0,0%	<b>0,0%</b>	42,9%	0,0%	64,3%	0,0%	0,0%	64,3%	0,0%
Lula II 1	13	0,0%	16,7%	0,0%	<b>0,0%</b>	0,0%	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%	66,7%	0,0%
Lula II 2	5	25,0%	60,0%	5,0%	<b>10,0%</b>	15,0%	10,0%	55,0%	15,0%	5,0%	60,0%	10,0%
Lula II 3	20	12,2%	65,9%	7,3%	<b>2,4%</b>	7,3%	4,9%	78,0%	0,0%	2,4%	61,0%	2,4%
Lula II 4	41	41,7%	8,3%	33,3%	<b>0,0%</b>	0,0%	33,3%	8,3%	8,3%	33,3%	16,7%	25,0%
Lula II 5	11	0,0%	50,0%	0,0%	<b>7,1%</b>	0,0%	0,0%	42,9%	0,0%	0,0%	35,7%	0,0%
Lula II 6	13	0,0%	0,0%	16,7%	<b>16,7%</b>	0,0%	33,3%	16,7%	16,7%	0,0%	33,3%	16,7%

\* Até o final do governo Collor, a coluna refere-se ao PDS e a partir do governo Itamar ao PPB/PP.

Fonte: Banco de Dados Legislativos - Cebrap.

Elaboração: Autor.

O Quadro 3.6 apresenta a comparação das três taxas em sua formulação original com as taxas obtidas após os ajustes realizados neste trabalho<sup>38</sup>, estando assinalados com um X os períodos nos quais todos os partidos da coalizão de governo apresentaram atropelamento e abandono abaixo do limite de cinco por cento.

Uma vez revistos os indicadores que permitem apontar a existência de cartéis legislativos, noção fundamental para o presente trabalho, e cotejados os resultados com os dados históricos, observou-se que os ajustes promovidos aprimoraram a capacidade explicativa dos mesmos. Dito isso, passa-se à exposição da metodologia propriamente dita.

**Quadro 3.6 - Comparação Entre as Taxas**

Governo		Taxa de Coalescência (Original)	Taxa de Coalescência (Ajustada)	Taxa de Atropelamento (Original)	Taxa de Atropelamento (Ajustada)	Taxa de Abandono (Original)	Taxa de Abandono (Ajustada)
Sarney 2	05/88 03/90	0,64	0,64		X	X	X
Collor 1	03/90 10/90	0,40	0,31		X		X
Collor 2	10/90 01/92	0,40	0,40				
Collor 3	01/92 04/92	0,30	0,30		X		
Collor 4	04/92 10/92	0,46	0,46				
Franco 1	10/92 01/93	0,62	0,61		X		
Franco 2	01/93 05/93	0,59	0,58				
Franco 3	05/93 09/93	0,51	0,50				
Franco 4	09/93 01/94	0,48	0,43	X	X		X
Franco 5	01/94 12/94	0,22	0,18		X		X
Cardoso I 1	01/95 04/96	0,57	0,57		X		
Cardoso I 2	04/96 12/98	0,60	0,59		X		
Cardoso II 1	01/99 03/99	0,70	0,70	X	X		
Cardoso II 2	03/99 10/01	0,59	0,59	X	X		
Cardoso II 3	10/01 03/02	0,68	0,68			X	X
Cardoso II 4	03/02 12/02	0,37	0,37	X	X		X
Lula I 1	01/03 01/04	0,64	0,64		X	X	X
Lula I 2	01/04 06/05	0,51	0,51				X
Lula I 3	06/05 08/05	0,56	0,56		X		X
Lula I 4	08/05 09/05	0,55	0,55	X	X	X	X
Lula I 5	09/05 04/06	0,52	0,52				
Lula I 6	04/06 12/06	0,52	0,52				X
Lula II 1	01/07 04/07	0,54	0,54			X	X
Lula II 2	04/07 07/07	0,63	0,63				
Lula II 3	07/07 07/09	0,63	0,63				
Lula II 4	07/09 10/09	0,60	0,60				
Lula II 5	10/09 03/10	0,60	0,60				
Lula II 6	04/10 12/10	0,57	0,57				

Fonte: Banco de Dados Legislativos - Cebrap.

Elaboração: Autor.

<sup>38</sup> No caso da taxa de coalescência, o ajuste realizado consistiu meramente na exclusão da coalizão do percentual correspondente aos partidos dos seis ministros considerados escolhidos em virtude de decisão pessoal do presidente da República.

### 3.3.4. Construção do Banco de Dados

Passa-se à exposição dos aspectos metodológicos propriamente ditos relativos à análise do presente Capítulo. O primeiro passo na realização de tal análise foi a coleta das normas legais. Apesar de o Diário Oficial da União constituir-se fonte primária das medidas provisórias e de o Diário da Câmara dos Deputados constituir-se em fonte primária dos projetos de lei de autoria do poder executivo, mostrava-se inviável a análise e o processamento manual de todas as edições dos dois diários publicadas no período. Por essa razão, optou-se pela busca de fontes secundárias que possibilitassem a coleta das medidas provisórias e dos projetos de lei na Internet.

A coleta das informações relevantes foi realizada mediante o procedimento metodológico denominado *web scrapping*, o qual permite a coleta de grande volume de informações de sítios na Internet mediante o desenvolvimento de rotinas de programação de computador.

Os projetos de lei encontram-se disponíveis no portal de legislação da Presidência da República<sup>39</sup> e no portal de pesquisa de proposições da Câmara dos Deputados<sup>40</sup>. O primeiro portal foi descartado porque ele não contempla as proposições dessa natureza enviadas ao Congresso entre 1988 e 1993.

Por seu turno, as medidas provisórias possuem, como fontes de dados disponíveis na Internet, as seguintes: a) o sítio da Imprensa Nacional<sup>41</sup>; b) o portal de legislação da Presidência da República; c) o portal de legislação do Senado Federal<sup>42</sup>; d) o portal de legislação da Câmara dos Deputados<sup>43</sup>; e, por fim, e) o portal da Rede de Informação Legislativa e Jurídica<sup>44</sup>, que congrega informações dos quatro portais anteriormente mencionados<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

<sup>40</sup> <http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>

<sup>41</sup> <http://portal.in.gov.br>

<sup>42</sup> <http://www.senado.gov.br/legislacao>

<sup>43</sup> <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>

<sup>44</sup> <http://www.lexml.gov.br>

<sup>45</sup> Além desses, há portais mais específicos que congregam a legislação brasileira relativa a assuntos específicos, a exemplo do Sislex – Sistema de Legislação da Previdência Social (<http://www3.dataprev.gov.br/sislex>), administrado pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev, e do Sijut – Sistema de Informações Jurídico Tributárias administrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (<http://sijut2.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/consulta.action>).

O sítio da Imprensa Nacional, que congrega a coleção de Diários Oficiais da União desde 1990 em formato PDF (*portable document format* – formato de documento portátil), foi descartado como fonte dos dados por dois motivos. O primeiro é o de que ele ainda não contempla a legislação brasileira editada em 1988 e 1989. O segundo é o de que seria necessário trabalho de digitalização e editoração dos diários o qual muito dificilmente seria concluído no prazo estabelecido na legislação para a conclusão de cursos de pós-graduação.

O sítio da Presidência da República foi igualmente descartado porque não apresenta a legislação originalmente editada, mas sim um texto anotado, o qual apresenta as diversas alterações promovidas nos documentos desde sua publicação original, bem como outras referências tidas como relevantes por seus desenvolvedores, a exemplo da existência de Ações Diretas de Inconstitucionalidade questionando dispositivos das normas legais.

O portal da Rede de Informação Legislativa e Jurídica também foi descartado porque apenas aponta para o conteúdo constante dos demais sítios mencionados, de modo que restaram como possíveis fontes de dados os sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Optou-se, entre os dois sítios restantes, pela utilização dos dados do portal do Senado Federal porque ele contém o texto das normas legais e é o único que congrega as informações relativas à tramitação das medidas provisórias editadas entre 1988 e 2001.

Escolhida a fonte dos dados relativos às medidas provisórias e aos projetos de lei, passou-se à coleta desses diplomas legais e das informações relativas à sua tramitação. Para tanto, obteve-se, preliminarmente, a relação dessas proposições, o que foi feito mediante o desenvolvimento de macros (códigos elaborados em linguagem de programação que permitem ao usuário automatizar a execução de tarefas repetitivas) para o software iMacros, disponível na Internet tanto como software individual (inclusive em versão gratuita), quanto sob a forma de *plug-in* para os navegadores Firefox, Google Chrome e Internet Explorer (também gratuitos).

Em seguida, as páginas de pesquisa contendo a relação das medidas provisórias editadas foram editadas mediante o desenvolvimento de macros utilizando-se a linguagem de programação Visual Basic for Applications (VBA) do software Microsoft Word em sua versão lançada em 2010. Concluída a coleta e a edição da relação das proposições, o conteúdo efetivo das mesmas e as informações relativas à sua tramitação foram obtidos

mediante a adoção de procedimento semelhante de coleta (mediante o uso do iMacros) e edição (mediante o uso do Microsoft Word) dos dados.

Em relação aos projetos de lei de autoria do poder executivo, foram coletadas e editadas informações relativas a 1.235 proposições. Quanto às medidas provisórias, foram coletadas e editadas, mediante os procedimentos anteriormente descritos, informações relativas a 6.110 proposições editadas entre 5 de outubro de 1988 e 11 de setembro de 2001 e a 521 medidas provisórias editadas entre 12 de setembro de 2001 e 31 de dezembro de 2010.

A fim de verificar a consistência dos dados coletados e editados, os mesmos foram revisados a partir de informações encontradas nos demais sítios governamentais e na literatura.

As medidas provisórias coletadas foram classificadas em originárias, reedições sem alteração e reedições com alteração de conteúdo. Buscou-se identificar as reedições que veicularam novos artigos, cujo conteúdo não se relacionava com o da proposição reeditada. Entendeu-se necessário identificar essas medidas provisórias porque, nesses casos, o presidente poderia ter editado duas proposições: uma reedição sem alteração de conteúdo e outra proposição originária.

Utilizou-se como critério para identificar essas reedições o fato de elas apresentarem mais de três artigos novos em relação à medida provisória reeditada, pois era bastante comum, nas reedições sem inovação de conteúdo, que um artigo convalidasse a proposição anterior e outro revogasse a mesma, de modo que naturalmente seria de se esperar até dois artigos adicionais.

Promovidos esses ajustes, a Tabela 3.10 apresenta as medidas provisórias classificadas nas quatro diferentes categorias, bem como por tipo e por governo.

Como se vê, a prática de se reeditar medidas provisórias com artigos novos sem relação com o conteúdo original da proposição surgiu no governo Franco, mas se intensificou nos dois governos de Cardoso, especialmente no segundo. Isso indica que este presidente buscou mostrar à opinião pública que editava um número de decretos com força de lei menor que o efetivo.



**Tabela 3.10 - Medidas Provisórias Originárias e Reedições**

	Originárias	Reedições sem alteração	Reedições com alteração	Reedições com novos dispositivos	Total
Sarney	124	21	2		147
Collor	87	55	18		160
Franco	142	326	36	1	505
Cardoso 1	159	2134	305	11	2609
Cardoso 2	206	2186	354	45	2791
Lula 1	240	---	---	---	240
Lula 2	179	---	---	---	179
Total	1137	4722	715	57	6631

Fonte: Palácio do Planalto, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Elaboração: Autor.

Outra prática utilizada pelo presidente Cardoso para mascarar o número total de medidas provisórias foi a de se acrescentar o número de reedições ao da proposição original. Até o dia 28 de junho de 1996, todas as medidas provisórias enviadas ao Diário Oficial da União, fossem elas reedições ou não, recebiam um número sequencial crescente, mas nessa data o procedimento foi alterado.

A Medida Provisória nº 1.463, de 29 de maio de 1996, que era uma reedição da Medida Provisória nº 1.415, de 29 de abril de 1996, foi reeditada em 28 de junho de 1996 e recebeu em sua epígrafe o número de Medida Provisória nº 1.463-2. Vê-se que tal número é constante de duas partes distintas, sendo a primeira o número da medida provisória reeditada e a segunda um dígito sequencial que indica o número de edições anteriores que a proposição teve (no caso, duas).

O governo aparentemente foi bem-sucedido em confundir a opinião pública do número total de medidas provisórias editadas à época. A fim de ilustrar o fato, na literatura, Pereira, Power e Rennó (2008) apontam que nos 4.723 dias transcorridos entre a Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, foram editadas 2.230 dessas proposições (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008, p. 6). Os autores, contudo, cometeram um equívoco ao considerar como total de proposições editadas o número constante da epígrafe da última medida provisória editada no período, qual seja, a Medida Provisória nº 2.230, de 6 de setembro de 2001. Conforme o levantamento promovido no presente trabalho, constatou-se, como afirmado, que o total de medidas provisórias editadas entre 1988 e 2001 foi de 6.110 proposições.

Além da separação das medidas provisórias nas quatro categorias apontadas, buscou-se, ainda, identificar e computar em categoria própria as medidas provisórias orçamentárias, visto que elas não veiculam políticas públicas (IPEA, 2011). Das 6.110 medidas provisórias editadas entre 1988 e 2001, 133 promoveram alterações em leis de diretrizes orçamentárias e outras 375 trataram da abertura de créditos orçamentários extraordinários.

Tal número foi comparado com o apurado em estudo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – Ipea (2011), o qual dá conta de que foram editadas, entre 1988 e 2001, doze medidas provisórias orçamentárias originárias (IPEA, 2011, p. 6, nota de rodapé nº 6).

A divergência no número de proposições editadas levou à suposição de que o Ipea fez referência apenas às medidas provisórias originárias. Contudo, mesmo levando-se em conta exclusivamente os decretos originários com força de lei editados entre 1988 e 2001, foi constatado equívoco do Instituto: de um total de 617 proposições, doze modificaram diretrizes orçamentárias (o que coincide com as proposições apontadas no referido estudo do Ipea(2011)<sup>46</sup> e outras 65 promoveram a abertura de créditos extraordinários<sup>47</sup>, o que equivale a 12,47% do total de medidas provisórias. No período posterior à Emenda Constitucional nº 32/2001, esse percentual subiu para 23,80%.

Relativamente aos projetos de lei, após a coleta das proposições no sítio da Câmara dos Deputados na Internet, seu número foi comparado com o apurado por Almeida (2014). Os resultados da comparação encontram-se na Tabela 3.11.

Uma vez que não se dispõem dos dados de Almeida (2014), não foi possível apurar as razões das eventuais divergências, mas nota-se que, à exceção do governo Franco, em todos os outros governos a coleta promovida no presente estudo resultou em um número de proposições maior do que o apurado pelo autor.

---

<sup>46</sup> Trata-se das Medidas Provisórias nºs 170, editada em 1990; 396, editada em 1993; 682, e 730, editadas em 1994; 1.287, 1.519, 1.525, e 1.603, editadas em 1997; 1.643 e 1.716, editadas em 1998; 1.817, editada em 1999 e 2.211, editada em 2001.

<sup>47</sup> Trata-se das Medidas Provisórias nºs 65, 76, 85, 108, e 120, editadas em 1989; 137, 201, 208 e 230, editadas em 1990; 313, 315, 331, 342, 354, 366, 384, editadas em 1993; 424, 428, 447, 474, 477, 503, 504, 522, 541, 571, 577, 584, 586, 603, 620, 660, 699, 733, editadas em 1994; 997, editada em 1995; 1.418, 1.419, 1.455, e 1.513, editadas em 1996; 1.564 e 1.582, editadas em 1997; 1.645, 1.653, 1.666, 1.712, 1.714, 1.717, e 1.785, editadas em 1998; 1.808, 1.810, 1.821, 1.822, 1.826, 1.919 e 1.927, editadas em 1999; 2.016, 2.018, 2.028, 2.054 e 2.057, editadas em 2000; e 2.144, 2.154, 2.204, e 2.210, editadas em 2001.

**Tabela 3.11 - Projetos de Lei de Autoria do Poder Executivo (1988 a 2010)**

Governo	População coletada mediante <i>web scrapping</i>	População apurada por Almeida (2014)
Sarney	77	76
Collor	198	176
Franco	139	148
Cardoso 1	213	197
Cardoso 2	237	236
Lula 1	176	173
Lula 2	193	191
Total	1.233	1.197

Fonte: Almeida (2014) e Câmara dos Deputados.

Elaboração: Autor.

Apesar dessa pequena divergência quanto ao governo Franco, considerou-se desprezível a diferença, a qual equivale a menos de um por cento do total de proposições, e satisfatório o volume dos projetos de lei coletados mediante o procedimento de *web scrapping*.

Uma vez coletadas as informações, foi construído um banco de dados para a análise das quatro primeiras hipóteses colocadas no presente trabalho. As variáveis de tal banco foram construídas, com adaptações quando necessário, a partir dos trabalhos de Amorim Neto e Tafner (2002), de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), de Pereira, Power e Rennó (2005), de Santos e Almeida (2011) e de Almeida (2014). A descrição pormenorizada dessas variáveis encontra-se no Apêndice 2.

Para o teste das quatro primeiras hipóteses do presente trabalho fez-se uso, da mesma forma que Santos e Almeida (2011) e Almeida (2014) fizeram, de modelos de regressão logística no qual a variável dependente indica o tipo de proposição legislativa, sendo a categoria de base a relativa a projeto de lei e a categoria de análise a correspondente a medida provisória. A variável foi assim construída porque, como já exposto anteriormente, as medidas provisórias não regulam assuntos passíveis de regulação por projeto de lei complementar ou por proposta de emenda à Constituição.

Quanto às variáveis explicativas, a primeira delas busca mensurar a complexidade da matéria tratada na proposição. Segundo Almeida (2014), as medidas provisórias veiculam políticas públicas menos complexas que os projetos de lei. Assim tal como

Santos e Almeida (2011) e Almeida (2014) fizeram, utilizou-se o logaritmo natural (ln) do número absoluto de artigos da proposição como indicador de sua complexidade<sup>48</sup>.

A segunda variável explicativa refere-se ao número de emendas da medida provisória. Calculou-se o logaritmo natural (ln) do número absoluto de emendas oferecidas a essas proposições. Se a premissa de Santos e Almeida (2011) e Almeida (2014) está correta, as medidas provisórias têm menos artigos e, potencialmente, menos emendas em números absolutos que os projetos de lei. Entretanto, se elas apresentarem maior número de emendas que esses, isso pode indicar que os assuntos versados nos decretos com força de lei são politicamente mais relevantes para os parlamentares.

Um segundo grupo de variáveis explicativas busca controlar situações conjunturais que podem modificar as relações entre o executivo e o legislativo. A primeira delas, extraída de Pereira, Power e Rennó (2005) e de Almeida (2014), identifica a existência de “lua de mel” nas relações entre os dois poderes que se verifica tão logo um presidente recém-eleito toma posse.

Considerou-se como “lua de mel” o período de 100 dias a partir da posse. No caso dos presidentes Cardoso e Lula, tal período estendeu-se de janeiro a, respectivamente, abril de 1995, de 1999, de 2003 e de 2007. No caso do presidente Collor, tal período foi de março a junho de 1990. A “lua de mel” do governo Sarney ocorreu antes da Constituição de 1988. A “lua de mel” de Itamar se deu a partir de 29 de dezembro de 1992.

Espera-se que no período de “lua de mel” haja maior tolerância do Congresso com a edição de medidas provisórias, dada a necessidade premente de se organizar a estrutura administrativa do governo logo no início do governo.

A segunda variável desse grupo controla a existência de período eleitoral para o Congresso Nacional. Durante tais períodos, é bastante comum a instituição de “recessos brancos” no legislativo, pois os parlamentares estão mais empenhados em viabilizar suas próprias eleições do que na produção de leis. Foram considerados como tais os meses de abril a outubro dos anos de 1990, 1994, 1998, 2002 e 2006. Dada a temporária paralisia no

---

<sup>48</sup> Diferentemente de Almeida (2014), contudo, não se computaram as modificações promovidas em artigos de outras leis como artigos independentes. Isso porque o procedimento adotado pelo autor deveria ser observado também no tocante à apresentação de emendas, que é a segunda variável explicativa, o que o autor não deixa claro ter feito em seu trabalho.

Congresso, espera-se um efeito positivo e estatisticamente significativo desta variável, visto que o executivo deve lançar mão de mais medidas provisórias em períodos nos quais o legislativo está inerte.

Outra variável deste grupo é a relativa à existência de crise política. Foram computados como períodos de crise: a “CPI do PC”, entre 1º de junho de 1992 e 30 de dezembro de 1992; a eleição de Aécio Neves para a Presidência da Câmara dos Deputados em fevereiro de 2001, a qual acarretou a saída do PFL da coalizão de governo; a eleição de Severino Cavalcanti para a Presidência da Câmara dos Deputados em fevereiro de 2005 contra a vontade do governo e, por fim, a “CPMI dos Correios”, com o chamado “escândalo do mensalão”, entre 9 de junho de 2005 e 18 de novembro de 2005<sup>49</sup>. Em períodos de crise, é de se esperar, em um contexto de delegação legislativa, que haja menos disposição do Congresso para aceitar a edição de medidas provisórias.

A última variável desse grupo foi baseada no trabalho de Almeida (2014) e indica o número de dias existentes entre a edição da medida provisória e o número de dias do fim do mandato presidencial. Segundo o autor, “os parlamentares preferem aprovar as políticas do seu interesse antes do final da legislatura” (ALMEIDA, 2014, p. 33), de modo que o autor trabalha com o tempo entre a data da edição da proposição e o fim do mandato dos parlamentares. Observou-se, contudo, que as medidas provisórias editadas nos últimos dias do mandato dos parlamentares acabam sendo apreciadas apenas na legislatura seguinte. Em função disso, a variável foi desenhada levando-se em conta o fim do mandato do presidente e não o do mandato dos parlamentares. Espera-se que o presidente edite mais medidas provisórias perto do fim de seu governo, com vistas a veicular, com força imediata de lei, os pontos de sua agenda legislativa que porventura tenham ficado pendentes até então.

A seguir, foram controladas variáveis relativas à conjuntura econômica, tendo em vista as considerações feitas por Pereira, Power e Rennó (2005) de que a análise das medidas provisórias no contexto das relações executivo-legislativo deve levar em conta o cenário do país no momento (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005, p. 196).

---

<sup>49</sup> Almeida (2014) considera que esta segunda crise se prorrogou até 8 de abril de 2006, quando foi aprovado o relatório da CPMI dos Correios. Considera-se que tal crise se encerrou em 18 de novembro de 2005 porque os trabalhos de tal comissão mista foram oficialmente encerrados nessa data.

A primeira dessas variáveis diz respeito à popularidade do presidente. Tal indicador foi construído de modo semelhante ao descrito por Almeida (2014). Em primeiro lugar levantou-se a média dos indicadores de popularidade apurados pelo Datafolha e pelo Ibope no mês anterior ao da edição da proposição. A seguir, subtraiu-se do percentual de pessoas que consideram o governo ótimo ou bom o percentual daquelas que o considera ruim ou péssimo. No caso de meses em que algum desses dois institutos de pesquisa não apuraram a popularidade presidencial, utilizou-se interpolação linear. Uma vez que se parte da premissa de que as medidas provisórias são editadas em um contexto de delegação legislativa, espera-se que a alta popularidade do presidente acarrete diminuição no número de medidas provisórias editadas.

A segunda variável é relativa à taxa mensal de inflação, apurada a partir do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A terceira variável desse grupo é a taxa de desemprego aberto<sup>50</sup> para a região metropolitana de São Paulo, apurada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, Pesquisa de Emprego e Desemprego (Seade/PED). Optou-se por essa variável porque ela não apresenta mudança de metodologia durante todo o período.

A quarta variável identifica períodos nos quais houve planos econômicos, tais como: o Plano Verão (janeiro de 1989); o Plano Collor (março de 1990); o Plano Collor II (dezembro de 1990); a instituição da URV (dezembro de 1993); o Plano Real (junho de 1994); e, por fim, o Programa de Estabilidade Fiscal (outubro de 1999). Também foi controlado o mês de outubro de 2008 tendo em vista a edição de medidas provisórias por Lula em virtude da chamada crise econômica internacional.

Também foi controlada a existência de coalizões majoritárias de governo, a partir de cinco indicadores. Os quatro primeiros são o tamanho nominal da coalizão na Câmara dos Deputados, seu tamanho no Senado Federal; a taxa de atropelamento e a taxa de coalescência. O último indicador, o qual busca identificar a existência de carteis de agenda, consiste em variável binária à qual foi atribuído valor igual a um quando a taxa de atropelamento ajustada dos partidos da coalizão se mostrou igual ou inferior a cinco por cento

---

<sup>50</sup> A taxa de desemprego aberto não inclui o desemprego oculto, correspondente a trabalhos precários, e nem as pessoas que desempregadas que não procuraram emprego no último mês por desestímulo no mercado de trabalho ou por caso fortuito.

e a taxa de coalescência se mostrou maior ou igual a 35% por cento. Optou-se por esse patamar porque ele equivale à metade da coalescência máxima no período, que foi igual a setenta por cento. De acordo com a Hipótese 1, espera-se que esses indicadores tenham efeitos positivos e estatisticamente significativos.

Nos modelos foi controlada, igualmente, a distância entre as preferências do legislador mediano do plenário da Câmara dos Deputados e as preferências do presidente da República, considerando-se que as do presidente são equivalentes às preferências do partido ao qual estava filiado durante seu governo<sup>51</sup>.

Tal como fez Almeida (2014), utilizou-se como parâmetro de preferências o indicador de ideologia dos partidos políticos construído por Power e Zucco Jr. (2009). De posse desse indicador, apurou-se a distância entre as preferências do legislador mediano do plenário da Câmara dos Deputados e as preferências do presidente a partir do valor absoluto da diferença entre a indicador da posição ideológica do presidente e a média do indicador da posição ideológica de cada partido ponderada pelo respectivo número de membros no ano de edição da medida provisória. Conforme a Hipótese 2, espera-se menor número de decretos com força de lei quando é grande a distância entre as preferências do presidente e as preferências do membro mediano do plenário.

Também foi construída variável relativa à distância entre as preferências do legislador mediano do plenário da Câmara dos Deputados e as preferências membro mediano da coalizão de governo. Conforme a Hipótese 3, é esperado menor número de medidas provisórias quando é grande a distância entre as preferências do membro mediano da coalizão e as preferências do membro mediano do plenário.

Por fim, foram criadas variáveis explicativas correspondentes à diferença entre a preferência do executivo e a preferência do legislador mediano das comissões permanentes da Câmara dos Deputados que mais diretamente lidam com matéria veiculada sob a forma de medida provisória, a saber: a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), a Comissão de Trabalho, Administração e

---

<sup>51</sup> No caso do presidente Franco, sem partido no período, utilizou-se o PMDB como indicativo da preferência deste, uma vez que foi o partido ao qual o mesmo se filiou em momento posterior.

Serviço Público (CTASP) e a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC).

Foram consideradas exclusivamente essas comissões tendo em vista que cerca de três quartos das medidas provisórias tratam de matéria econômica ou administrativa (o que explica a seleção da CDEIC, da CTASP e da CFT), bem como porque a apreciação dessas proposições envolve a análise do atendimento de uma série de pressupostos constitucionais (o que explica a seleção da CCJ).

Espera-se, em conforme a Hipótese 4, que o presidente edite mais medidas provisórias quando se depare com comissões extremistas em relação as preferências do cartel legislativo.

Quando as análises envolveram o período de 1988 a 2010 como um todo, foi incluída variável binária identificando as proposições anteriores e posteriores à edição da Emenda Constitucional nº 32/2001 a qual alterou o rito de tramitação das medidas provisórias.

### 3.4. Resultados e Discussão

Uma vez que há divergência na literatura acerca do efeito da existência de coalizões majoritárias de governo na edição de medidas provisórias originárias, como afirmado antes, tal efeito será analisado a partir de cinco variáveis: o tamanho da coalizão na Câmara dos Deputados, o tamanho da coalizão no Senado Federal, a taxa de coalescência, a taxa de atropelamento e a existência de carteis de agenda (taxa de coalescência maior que quarenta por cento e taxa de atropelamento menor que cinco por cento). Na sequência, serão analisadas as demais variáveis.

#### 3.4.1. Apoio na Câmara dos Deputados e Edição de Medidas Provisórias

A influência do tamanho da coalizão na Câmara dos Deputados na edição de medidas provisórias encontra-se na Tabela 3.12 (as variáveis de controle foram suprimidas, mas o modelo completo se encontra no Apêndice 4).

**Tabela 3.12 - Edição de Medidas Provisórias e Apoio na Câmara dos Deputados**

	1988 a 2001	2001 a 2010	1988 a 2010
	b/se	b/se	b/se
Tamanho da Coalizão na Câmara dos Deputados	*** 0,030 (0,01)	*** -0,039 (0,01)	*** 0,025 (0,00)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \* p < 0,10 \*\* p < 0,05 \*\*\* p < 0,01.



Nota-se que no período anterior à edição da Emenda Constitucional nº 32/2001 (1988 a 2001) e no período como um todo (1988 a 2010), o tamanho da bancada que apoia o governo na Câmara dos Deputados importou aumento na edição de medidas provisórias, o que é um comportamento compatível, do ponto de vista teórico, com a noção de delegação legislativa.

Constatou-se, a partir da análise do efeito marginal da variável (não reportado), que o apoio na Câmara dos Deputados entre 1988 e 2001 e entre 1988 e 2010 influenciou a edição de medidas provisórias quando tal apoio se mostrou nominalmente maior que cinquenta por cento. Quando a coalizão não era majoritária, o efeito marginal também não foi significativo.

Quanto ao período de 2001 a 2010, o tamanho da coalizão fez cair o número de medidas provisórias. A explicação desse comportamento reside no fato de que praticamente durante quase todo o período o tamanho nominal da coalizão na Câmara foi maior que cinquenta por cento. Mesmo no ano de 2002, em que Cardoso foi alçado à condição de *lame duck*, esse apoio esteve bem próximo disso (cerca de 45%). Diante de uma população composta quase que exclusivamente por coalizões majoritárias, há colinearidade entre a edição de decretos com força de lei e o tamanho do apoio ao executivo na Câmara dos Deputados.

Em conclusão quanto a este ponto, nota-se que a força explicativa da variável relativa ao tamanho da coalizão na Câmara dos Deputados depende fundamentalmente do fato de tal coalizão ser majoritária ou não. Se no período analisado as coalizões se mostram sempre majoritárias, a variável se mostra inadequada para a análise.

### 3.4.2. Apoio no Senado Federal e Edição de Medidas Provisórias

A Tabela 3.13 apresenta a influência do tamanho da coalizão no Senado Federal na edição de medidas provisórias (as variáveis de controle foram suprimidas, mas o modelo completo se encontra no Apêndice 4).

**Tabela 3.13 - Edição de Medidas Provisórias e Apoio no Senado Federal**

	1988 a 2001 b/se	2001 a 2010 b/se	1988 a 2010 b/se
Tamanho da Coalizão no Senado Federal	*** 0,023 (0,00)	-0,014 (0,01)	*** 0,015 (0,00)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \* p < 0,10 \*\* p < 0,05 \*\*\* p < 0,01.

Nota-se que o mesmo comportamento verificado no tocante ao tamanho da coalizão na Câmara dos Deputados é observado no caso do Senado Federal em relação ao primeiro e ao terceiro períodos analisados.

Entre 1988 e 2001 o efeito marginal (não reportado) do tamanho da coalizão na Câmara Alta é mais significativo a partir do patamar de cinquenta por cento. O mesmo comportamento se verifica no período compreendido entre 1988 e 2010. Quanto ao período de 2001 a 2010, a relação entre a magnitude da coalizão e a edição de medidas provisórias não é estatisticamente significativa, o que pode decorrer do fato de que, em todo o período, à exceção dos anos de 2002 e 2003, o tamanho do apoio ao governo no Senado superou o patamar de cinquenta por cento, do que resultou um problema de colinearidade.

Assim, em conclusão quanto a este ponto, o comportamento da coalizão no Senado reproduz fielmente o comportamento do modelo que controlou o tamanho da coalizão de governo na Câmara dos Deputados.

### 3.4.3. Taxa de Coalescência e Edição de Medidas Provisórias

Passa-se à análise da influência da taxa de coalescência na edição de medidas provisórias. Conforme se nota na Tabela 3.14, a edição de medidas provisórias cresceu em todos os três períodos analisados quando cresceu a taxa de coalescência (as variáveis de controle foram suprimidas, mas o modelo completo se encontra no Apêndice 4).

**Tabela 3.14 - Edição de Medidas Provisórias e Taxa de Coalescência**

	1988 a 2001	2001 a 2010	1988 a 2010
	b/se	b/se	b/se
Taxa de Coalescência	*** 0,018 (0,01)	** 0,029 (0,01)	*** 0,021 (0,00)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \*  $p < 0,10$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$ .

Esse resultado indica que a existência de carteis de agenda, os quais normalmente se formam em períodos nos quais a coalescência entre o tamanho dos partidos no Congresso e a distribuição de pastas ministeriais é alta, aumenta a edição de medidas provisórias. Ele reforça, além disso, a suposição de que a colinearidade entre a taxa de coalescência e o tamanho da coalizão na Câmara dos Deputados influenciou os resultados encontrados por Pereira, Power e Rennó (2005), os quais encontraram efeito negativo da taxa de coalescência sobre a edição de medidas provisórias.

A fim de demonstrar que o uso conjunto das duas variáveis pode tornar a taxa de coalescência negativa, foi elaborada a Tabela 3.15 com base em algumas das variáveis utilizadas pelos autores.

**Tabela 3.15 - Edição de Medidas Provisórias, Apoio na Câmara e Coalescência**

	1988 a 1994	1988 a 1998
	b/se	b/se
Número de Artigos (ln)	*** -0,613 (0,14)	*** -0,275 (0,10)
Número de Emendas (ln)	*** 0,288 (0,08)	*** 0,188 (0,06)
Popularidade (ln)	** 0,094 (0,05)	0,029 (0,04)
Inflação – IPCA (ln)	-0,151 (0,15)	** -0,248 (0,11)
Desemprego RMSP – Seade	*** -0,503 (0,08)	*** -0,439 (0,06)
Campanha Eleitoral	*** 0,770 (0,29)	*** 0,826 (0,22)
Lua de Mel	*** -1,191 (0,37)	* -0,574 (0,29)
Plano Econômico	*** 1,964 (0,31)	*** 1,837 (0,27)
Taxa de Coalescência	*** -0,032 (0,01)	*** -0,026 (0,01)
Tamanho da Coalizão na Câmara dos Deputados	*** 0,078 (0,01)	*** 0,061 (0,01)
Intercepto	** 2,052 (0,98)	** 1,778 (0,79)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \*  $p < 0,10$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$ .

Retornando-se aos três modelos originais, verifica-se que entre 1988 e 2010 a taxa de coalescência atingiu um patamar máximo de setenta por cento. Isso significa que em todo o período do pós-constituente, houve alguma disparidade na distribuição de pastas ministeriais em relação ao tamanho das bancadas partidárias no Congresso Nacional.

O fato, contudo, não é de todo surpreendente dado que no multipartidarismo brasileiro seria difícil contemplar todos os partidos na Esplanada dos Ministérios. Além disso, é preciso considerar que há ministros que não são escolhidos no seio das bancadas partidárias, representando escolhas pessoais do presidente da República, sendo um dos critérios para tal escolha o perfil técnico da pasta ministerial.

Entre 1988 e 2001 e entre 1988 e 2010, o efeito marginal da taxa de coalescência (não reportado) mostra-se significativo apenas quando tal taxa é maior que quarenta por cento, o que reforça o pressuposto de que a mudança no padrão da coalizão afeta a edição de medidas provisórias. Entre 2001 e 2010, o efeito marginal (não reportado) se mostra mais intenso a partir de incrementos na taxa de coalescência acima do patamar de cinquenta por cento.

Duas observações devem ser feitas quanto a esses resultados. A primeira delas é a de que em todos os períodos a taxa de coalescência mostrou que a existência de coalizões majoritárias de governo aumentou a edição de medidas provisórias. Esse resultado é consistente com o pressuposto segundo o qual cartéis em funcionamento no Congresso fazem uso de instrumentos legislativos extraordinários para impor sua agenda aos parlamentares que não integram o mesmo. A segunda observação é a de que apesar de uma coalizão majoritária representar cinquenta por cento do Congresso, a possibilidade de escolha de ministros fora dos partidos políticos faz com que uma taxa de coalescência em patamar menor que esse indique coalizões majoritárias. Um problema que surge em decorrência desse fato é o de que não é possível concluir se uma baixa coalescência indica, por exemplo, maior número de ministros de perfil técnico ou simplesmente uma má distribuição das pastas ministeriais.

#### 3.4.4. Taxa de Atropelamento e Edição de Medidas Provisórias

Passa-se à análise da influência da taxa de atropelamento na edição de medidas provisórias. Lembra-se aqui que, segundo Cox, Masuyama e McCubbins (2000), uma taxa de atropelamento em plenário menor que cinco por cento (normalmente verificado em regimes parlamentares) indica a existência de coalizões majoritárias de governo.

Conforme se nota na Tabela 3.16 (as variáveis de controle foram suprimidas, mas o modelo completo se encontra no Apêndice 4), a edição de medidas provisórias também cresce em todos os três períodos analisados quando a taxa de atropelamento se encontra no patamar apontado.

**Tabela 3.16 - Edição de Medidas Provisórias e Taxa de Atropelamento**

	1988 a 2001	2001 a 2010	1988 a 2010
	b/se	b/se	b/se
Taxa de Atropelamento	*** 1,096 (0,22)	* 0,502 (0,28)	*** 0,918 (0,14)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \* p < 0,10 \*\* p < 0,05 \*\*\* p < 0,01.

O efeito marginal da taxa de atropelamento (não reportado) é bastante significativo na edição de medidas provisórias. Tendo-se em conta que este indicador é um dos utilizados para a identificação de carteis de agenda por Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), fica claro que na presença de tais carteis os decretos com força de lei florescem, como já haviam sugerido Pereira, Power e Rennó (2005).

#### 3.4.5. *Carteis de Agenda e Edição de Medidas Provisórias*

Resta, por fim, verificar o efeito da existência de carteis de agenda sobre a edição de medidas provisórias. Considerou-se existentes tais carteis quando a taxa de atropelamento se mostrou inferior a cinco por cento e a taxa de coalescência igual ou superior a 35%. Optou-se por este patamar porque, como já afirmado anteriormente, ele corresponde, no período de 1988 a 2010, à metade da coalescência máxima (setenta por cento). As duas variáveis foram controladas conjuntamente e criada uma variável binária à qual foi atribuído o valor 1 quando satisfeitas as duas condições. Os resultados estão na Tabela 3.17 (as variáveis de controle foram suprimidas, mas o modelo completo se encontra no Apêndice 4).

**Tabela 3.17 - Edição de Medidas Provisórias e Cartel de Agenda**

	1988 a 2001	2001 a 2010	1988 a 2010
	b/se	b/se	b/se
Cartel de Agenda	*** 0,825 (0,16)	** 0,729 (0,30)	*** 0,969 (0,13)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \*  $p < 0,10$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$ .

Mais uma vez é possível notar que a edição de medidas provisórias cresce na presença de carteis de agenda nos três períodos. De todas as variáveis utilizadas, essa é a que apresenta efeitos marginais (não reportados) mais consistentes nos três períodos.

Considera-se, assim, confirmada a primeira hipótese do presente trabalho segundo a qual a existência de carteis de agenda aumenta a edição de medidas provisórias, o que foi feito não apenas a partir de uma, mas de cinco variáveis que indicam a existência de tais carteis.

#### 3.4.6. *Preferências do Presidente da República e Edição de Medidas Provisórias*

Uma vez analisado o efeito da existência de carteis legislativos na edição de medidas provisórias, passa-se à segunda indagação colocada no presente trabalho, que diz respeito a analisar qual o efeito que a distância entre as preferências do presidente da República

e as da maioria dos membros do plenário tem sobre a edição de medidas provisórias. Tomou-se a preferência do presidente como equivalente à preferência da maioria dos membros de seu partido e a preferência da maioria dos membros do plenário como equivalente à média das preferências dos diferentes partidos políticos ponderada por suas respectivas bancadas, ambas apuradas a partir do índice de ideologia partidária construído por Power e Zucco Jr. (2009).

Optou-se por controlar tal variável conjuntamente com a relativa à existência de carteis legislativos a fim de verificar se a presença destes afeta o padrão daquela variável.

A Tabela 3.18 apresenta o resultado da regressão logística (as variáveis de controle foram suprimidas, mas o modelo completo se encontra no Apêndice 4).

**Tabela 3.18 - Edição de Medidas Provisórias e Preferências do Presidente e do Plenário**

	1988 a 2001 b/se	2001 a 2010 b/se	1988 a 2010 b/se
Cartel	0,293 (0,27)	-0,267 (0,65)	*** 0,908 (0,20)
Distância entre Presidente e Plenário	*** -0,726 (0,22)	*** 1,109 (0,33)	0,057 (0,12)
Cartel x Distância entre Presidente e Plenário	** 0,666 (0,32)	** 0,689 (0,31)	0,104 (0,14)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \*  $p < 0,10$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$ .

No período entre 1988 e 2001, nota-se, a partir do cálculo dos efeitos marginais, que na inexistência de carteis de agenda a distância entre as preferências do presidente e do plenário resulta em menor edição de medidas provisórias (Quadro 3.7). Esse resultado é compatível com um cenário de delegação legislativa.

**Quadro 3.7 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Presidente e Plenário Ausentes Carteis de Agenda - 1988 a 2001**

Distância entre Preferências	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	z			
0	0,440	0,049	9,010	0,000	0,360	0,521
1	0,291	0,027	10,620	0,000	0,246	0,336
2	0,177	0,040	4,390	0,000	0,111	0,243

Elaboração: Autor.

Na presença de carteis de agenda, tais efeitos marginais são praticamente anulados (Quadro 3.8). Isso parece indicar que em tal cenário há prevalência das preferências

da coalizão majoritária, e não do presidente, na decisão pelo envio, ao Congresso Nacional, de um projeto de lei ou de uma medida provisória (o que é objeto da terceira hipótese colocada no presente trabalho mais adiante).

**Quadro 3.8 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Presidente e Plenário  
Presentes Carteis de Agenda - 1988 a 2001**

Distância entre Preferências	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	z			
0	0,506	0,033	15,350	0,000	0,452	0,560
1	0,493	0,032	15,550	0,000	0,440	0,545
2	0,479	0,085	5,620	0,000	0,339	0,619

Elaboração: Autor.

Entre 2001 e 2010, a distância, em termos de preferências, entre o presidente e o plenário fez com que houvesse maior edição de medidas provisórias, tanto na ausência (Quadro 3.9), quanto na presença de carteis de agenda (Quadro 3.10).

**Quadro 3.9 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Presidente e Plenário  
Ausentes Carteis de Agenda - 2001 a 2010**

Distância entre Preferências	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	z			
0	0,248	0,045	5,570	0,000	0,175	0,322
1	0,400	0,018	22,080	0,000	0,370	0,429
2	0,566	0,031	18,250	0,000	0,515	0,617

Elaboração: Autor.

Considerando que Lula ocupou a presidência da República em oito dos nove anos após a Emenda Constitucional nº 32/2001, pode-se cogitar que ele buscou impor suas preferências ao plenário tanto nos momentos em que tinha a seu dispor carteis de agenda, quanto naqueles em que não dispunha de tais carteis.

Antes de se fazer tal afirmação, a fim de verificar a possibilidade de colinearidade entre a existência de carteis de agenda e a distância de preferências entre executivo e plenário, os três períodos foram testados mediante modelos em que a primeira das variáveis foi suprimida (não reportados).

**Quadro 3.10 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Presidente e Plenário  
Presentes Cartéis de Agenda - 2001 a 2010**

Distância entre Preferências	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	z			
0	0,217	0,078	2,770	0,006	0,088	0,346
1	0,463	0,060	7,680	0,000	0,364	0,562
2	0,723	0,040	18,150	0,000	0,658	0,789

Elaboração: Autor.

Os modelos assim obtidos não resultaram em alteração no comportamento da distância de preferências, o que milita em favor da suposição de que Lula buscou editar medidas provisórias para fazer valer suas preferências no Congresso. Apesar disso, é possível uma leitura alternativa do período compreendido entre 2001 e 2010.

Lula pode ter considerado que sua coalizão de governo, apesar de nominalmente grande, era instável e bastante heterogênea ideologicamente, não se constituído em um efetivo cartel de agenda. Em um cenário como o apontado, ele pode ter mantido a edição de medidas provisórias constante em relação à possível presença de cartéis.

Para testar essa possibilidade, foi apurada a média e o desvio-padrão da proporção entre medidas provisórias editadas nos períodos de governo de Lula em que houve e em que não houve a formação de cartéis legislativos (Tabela 3.7 e Tabela 3.8). No tocante às medidas provisórias não-orçamentárias, a média de tal proporção nos períodos sem cartel foi de 1,14 e o desvio-padrão de 0,77. Nos períodos com cartel, a média foi de 1,09 e a proporção de 0,77.

Uma vez que a possibilidade levantada foi confirmada, não é de surpreender que a distância entre as preferências do presidente e do plenário tenha um efeito negativo sobre a edição de tais decretos considerando que o PT, partido de filiação de Lula, mostra-se mais distante ideologicamente do centro do espectro ideológico do que o PSDB de Cardoso e do que o PMDB de Sarney e de Itamar, os quais representam a maior parte do período de 1988 a 2001.

Quanto ao período entre 1988 e 2010, a variável relativa às preferências do presidente, tanto isolada, quanto combinada com a relativa à existência de cartéis de agenda, não teve efeitos significativos.



É possível que tal resultado decorra da inversão de sinal da variável depois de 2001, uma vez que os períodos anterior e posterior a esse ano têm aproximadamente a mesma duração.

Em conclusão quanto a este ponto, não é possível, a partir dos dados, afirmar qual é o efeito da distância entre as preferências do presidente da República e as da maioria dos membros do plenário sobre a edição de medidas provisórias.

### 3.4.7. Preferências do Plenário e Edição de Medidas Provisórias

Passa-se à análise do efeito da distância entre as preferências da coalizão de governo e as preferências da maioria dos membros do plenário sobre a edição de medidas provisórias. A Tabela 3.19 apresenta o modelo de regressão logística para os três períodos do presente estudo (as variáveis de controle foram suprimidas, mas o modelo completo se encontra no Apêndice 4).

**Tabela 3.19 - Edição de Medidas Provisórias e Preferências da Coalizão e do Plenário**

	1988 a 2001 b/se	2001 a 2010 b/se	1988 a 2010 b/se
Cartel	-0,203 (0,26)	*** 1,735 (0,56)	-0,191 (0,19)
Distância entre Coalizão e Plenário	*** -0,701 (0,19)	*** -2,295 (0,53)	*** -0,989 (0,15)
Cartel x Distância entre Coalizão e Plenário	*** 1,193 (0,24)	** -1,899 (0,94)	*** 1,446 (0,19)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \*  $p < 0,10$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$ .

No período de 1988 a 2001 apresenta-se um cenário compatível com a noção segundo a qual as medidas provisórias são editadas em um contexto de delegação legislativa.

Isso porque, na ausência de carteis de agenda, a distância entre as preferências da coalizão e as preferências da maioria dos membros do plenário causa redução no número de decretos com força de lei, mas esse efeito é invertido na presença de tais carteis, como se vê no Quadro 3.11.

Quanto ao período de 2001 a 2010, apesar de compatível com a noção de delegação legislativa, ele não se mostra adequado à ideia de cartel de agenda, pois tanto na presença, quanto na ausência, de tais carteis foram editadas menos medidas provisórias (Quadro 3.12).

**Quadro 3.11 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Coalizão e Plenário Ausentes e Presentes Carteis de Agenda - 1988 a 2001**

	Distância entre Preferências	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
			Erro Padrão	z			
Ausentes Carteis de Agenda	0	0,461	0,050	9,290	0,000	0,379	0,543
	1	0,313	0,027	11,550	0,000	0,268	0,357
	2	0,195	0,036	5,460	0,000	0,136	0,254
Presentes Carteis de Agenda	0	0,416	0,027	15,350	0,000	0,371	0,460
	1	0,527	0,018	29,060	0,000	0,497	0,556
	2	0,636	0,041	15,410	0,000	0,568	0,704

Elaboração: Autor.

Esse resultado corrobora a constatação de que Lula manteve relativamente constante a edição de medidas provisórias durante seu governo. Outra possibilidade, não testada quanto a esse modelo, é a de que a mudança no rito de tramitação desses decretos com força de lei tenha modificado o uso de tal instrumento normativo.

**Quadro 3.12 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Coalizão e Plenário Ausentes e Presentes Carteis de Agenda - 2001 a 2010**

	Distância entre Preferências	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
			Erro Padrão	z			
Ausentes Carteis de Agenda	0	0,748	0,054	13,760	0,000	0,659	0,837
	1	0,392	0,019	20,770	0,000	0,361	0,423
	2	0,119	0,043	2,750	0,006	0,048	0,191
Presentes Carteis de Agenda	0	0,916	0,036	25,650	0,000	0,858	0,975
	1	0,367	0,085	4,310	0,000	0,227	0,507
	2	0,026	0,032	0,810	0,418	-0,027	0,079

Elaboração: Autor.

Quanto ao período de 1988 a 2010 como um todo, os dados demonstram que a edição de medidas provisórias cai quando a distância entre as preferências da coalizão e do plenário cresce, mas que tal efeito é, assim como o observado entre 1988 e 2001, invertido na presença de carteis de agenda (Quadro 3.13).

Apesar da inconsistência quanto ao período entre 2001 e 2010, este modelo, quando analisado à luz do contexto histórico, explica porque Collor, que jamais teve a seu dispor um cartel de agenda, editou poucas medidas provisórias à exceção do ano de 1990.

**Quadro 3.13 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Coalizão e Plenário - Ausentes e Presentes Carteis de Agenda - 1988 a 2010**

	Distância entre Preferências	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
			Erro Padrão	z			
Ausentes Carteis de Agenda	0	0,544	0,033	16,380	0,000	0,489	0,599
	1	0,336	0,017	20,260	0,000	0,309	0,363
	2	0,175	0,025	7,110	0,000	0,135	0,216
Presentes Carteis de Agenda	0	0,503	0,024	20,880	0,000	0,463	0,542
	1	0,601	0,018	34,170	0,000	0,572	0,630
	2	0,693	0,033	21,100	0,000	0,639	0,747

Elaboração: Autor.

Ele também explica o fato de que Cardoso, o qual formou um cartel de agenda durante quase toda a sua gestão na presidência da República, editou proporcionalmente mais medidas provisórias que Collor. Por fim, explica porque Lula, o qual dispunha de uma coalizão ideologicamente instável e era bastante atropelado em plenário (Quadro 3.3), teve uma edição de medidas provisórias independente da possível existência de carteis de agenda.

Considera-se, assim, que a diferença de preferências entre a coalizão e o plenário se mostra um indicador bastante adequado às análises empreendidas no presente trabalho e que confirma, em parte, a terceira hipótese colocada no presente trabalho, pois efetivamente são editadas menos medidas quando a coalizão se mostra distante do plenário apesar de que, quando se faz presente um cartel de agenda, este tem o condão de modificar as preferências do plenário a seu favor, tal como proposto pela Teoria do Cartel Legislativo (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003; COX; MCCUBBINS, 1993, 2005, 2007).

#### *3.4.8. Preferências das Comissões Permanentes e Edição de Medidas Provisórias*

Passa-se à análise da quarta hipótese do presente trabalho, segundo a qual quando as preferências da coalizão de governo encontram-se distantes das preferências da maioria dos membros das comissões permanentes, há menor edição de medidas provisórias. Como mencionado anteriormente, tal hipótese é decorrente do chamado princípio da proporcionalidade partidária, o qual prevê que os assentos nas comissões permanentes são, sempre que possível, distribuídos em função do tamanho das bancadas partidárias.

A fim de verificar a presente hipótese, foram elaborados quatro modelos de regressão logística relativos às quatro comissões permanentes que mais diretamente lidariam, caso observado o processo legislativo ordinário, com a matéria veiculada sob a forma de medida

provisória, a saber: a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) e a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC). Essas Comissões foram escolhidas porque cerca de três quartos das medidas provisórias tratam de matéria econômica ou administrativa (o que explica a seleção da CDEIC, da CTASP e da CFT) e a apreciação dessas proposições envolve a análise do atendimento de pressupostos constitucionais (o que explica a seleção da CCJ).

A Tabela 3.20, a Tabela 3.21 e a Tabela 3.22 apresentam os resultados nos três períodos analisados (as variáveis de controle foram suprimidas, mas o modelo completo se encontra no Apêndice 4). Para facilitar a comparação desses resultados com os obtidos em relação ao plenário, foi acrescentada em cada uma dessas três Tabelas uma coluna que reproduz os resultados encontrados na Tabela 3.19 em cada período.

**Tabela 3.20 - Edição de Medidas Provisórias e Preferências de Comissão - 1988 a 2001**

	CCJ b/se	CFT b/se	CTASP b/se	CDEIC b/se	Plenário b/se
Cartel	-0,123 (0,27)	0,018 (0,23)	** -0,803 (0,40)	-0,006 (0,23)	-0,203 (0,26)
Distância entre Coalizão e Comissão	*** -0,684 (0,20)	*** -0,674 (0,20)	*** -0,899 (0,25)	*** -0,714 (0,19)	*** -0,701 (0,19)
Cartel x Distância	*** 1,074 (0,24)	*** 1,180 (0,25)	*** 1,326 (0,29)	*** 1,235 (0,25)	*** 1,193 (0,24)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \*  $p < 0,10$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$ .

Como se pode notar, o comportamento da edição de medidas provisórias em relação a cada uma das comissões isoladamente consideradas é bastante parecido com o observado em relação ao plenário.

**Tabela 3.21 - Edição de Medidas Provisórias e Preferências de Comissão - 2001 a 2010**

	CCJ b/se	CFT b/se	CTASP b/se	CDEIC b/se	Plenário b/se
Cartel	*** 2,667 (0,70)	1,911 (1,66)	*** 3,197 (0,90)	*** 2,882 (0,94)	*** 1,735 (0,56)
Distância entre Coalizão e Comissão	*** -1,498 (0,36)	* -1,433 (0,84)	*** -1,772 (0,67)	*** -1,105 (0,27)	*** -2,295 (0,53)
Cartel x Distância	** -2,715 (1,06)	-1,639 (1,80)	** -2,759 (1,16)	** -2,663 (1,31)	** -1,899 (0,94)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \*  $p < 0,10$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$ .

A única exceção se dá no caso da CFT entre 2001 e 2010, mas o comportamento das variáveis nesse caso ainda assim é semelhante ao observado em relação ao plenário: são editadas menos medidas provisórias se é grande a distância entre as preferências do membro da comissão e as preferências dos membros da coalizão, independentemente da existência de carteis.

**Tabela 3.22 - Edição de Medidas Provisórias e Preferências de Comissão - 1988 a 2010**

	CCJ b/se	CFT b/se	CTASP b/se	CDEIC b/se	Plenário b/se
Cartel	-0.077 (0.19)	-0.170 (0.21)	-0.193 (0.24)	0.026 (0.18)	-0.191 (0.19)
Distância entre Coalizão e Comissão	*** -0.874 (0.14)	*** -0.872 (0.16)	*** -0.735 (0.16)	*** -0.797 (0.13)	*** -0.989 (0.15)
Cartel x Distância	*** 1.266 (0.17)	*** 1.455 (0.21)	*** 1.087 (0.18)	*** 1.371 (0.18)	*** 1.446 (0.19)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \*  $p < 0,10$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$ .

É possível, contudo, uma análise alternativa: a soma das preferências medianas de todas as comissões equivale à preferência mediana do plenário, de modo que é possível se levar em conta o efeito simultâneo das preferências dos membros dessas comissões sobre a edição de medidas provisórias. Em razão disso, foi elaborado um modelo que congrega as quatro comissões de interesse para o presente trabalho, constante da Tabela 3.23.

Iniciam-se as considerações acerca desse modelo pelas variáveis de controle.

Quanto ao número de artigos, variável que mede a complexidade das proposições, entre 1988 e 2001 tal variável não teve significância estatística, o que indica que as medidas provisórias apresentavam aproximadamente o mesmo número artigos que os projetos de lei. A partir de 2001, contudo, as medidas provisórias passaram a ter um menor número de artigos. Tal padrão influenciou o resultado do período como um todo (1988 a 2010), podendo-se afirmar que os decretos com força de lei possuem menos artigos que os projetos de lei. Esse resultado coincide com o encontrado por Almeida (2014).

Ao mesmo tempo, nota-se que depois de 2001 cresceu substancialmente a quantidade de emendas apresentadas àquelas proposições, comportamento esse que prevalece ao se considerar o período de 1988 a 2010 como um todo. Isso pode indicar que a partir de 2001 as medidas provisórias tenham passado a tratar de assuntos menos complexos que os projetos de lei, tal como propõe a aplicação da Teoria Informacional ao caso brasileiro proposta por Almeida (2014).

**Tabela 3.23 - Edição de Medidas Provisórias e Preferências das Comissões**

	1988 a 2001 b/se	2001 a 2010 b/se	1988 a 2010 b/se
Número de Artigos (ln)	0,131 (-0,08)	*** -0,650 (-0,12)	** -0,120 (-0,06)
Número de Emendas (ln)	-0,009 (-0,05)	*** 0,992 (-0,08)	*** 0,367 (-0,04)
Dias MP a Fim do Governo (ln)	*** -0,331 (-0,07)	*** -0,443 (-0,12)	*** -0,328 (-0,05)
Popularidade	-0,007 (-0,01)	*** -0,036 (-0,01)	*** -0,011 (0,00)
Inflação (IPCA)	-0,011 (-0,01)	-0,207 (-0,25)	*** -0,025 (-0,01)
Desemprego RMSP (Seade)	-0,114 (-0,07)	*** -0,365 (-0,13)	*** -0,233 (-0,05)
Presidente Reeleito	0,343 (-0,32)	-0,849 (-1,11)	*** 0,572 (-0,17)
Campanha Eleitoral	* 0,436 (-0,24)	0,419 (-0,37)	*** 0,568 (-0,17)
Plano Econômico	*** 1,364 (-0,32)	1,085 (-1,38)	*** 2,018 (-0,29)
Crise Política	0,432 (-0,59)	-0,208 (-0,91)	-0,312 (-0,40)
Lua de Mel	0,279 (-0,28)	** 1,044 (-0,49)	0,284 (-0,21)
Cartel	3,386 (-2,20)	* -12,987 (-7,84)	-0,458 (-0,31)
Distância entre Coalizão e CCJ	-5,263 (-3,40)	* -2,108 (-1,19)	** -1,460 (-0,58)
Distância entre Coalizão e CFT	*** 12,755 (-3,93)	-1,832 (-1,82)	0,015 (-0,29)
Distância entre Coalizão e CTASP	* 6,329 (-3,77)	** 3,965 (-1,97)	0,401 (-0,43)
Distância entre Coalizão e CDEIC	*** -13,127 (-3,84)	-0,738 (-0,85)	0,121 (-0,42)
Cartel x Distância da CCJ	1,103 (-3,43)	* -21,279 (-11,14)	*** -3,165 (-1,08)
Cartel x Distância da CFT	*** -11,595 (-3,90)	* 30,505 (-16,87)	* 0,931 (-0,49)
Cartel x Distância da CTASP	-5,328 (-3,87)	-----	* 0,988 (-0,56)
Cartel x Distância da CDEIC	*** 15,849 (-3,89)	-----	*** 2,908 (-0,83)
Emenda Constitucional 32/2001	-----	-----	** 0,792 (-0,33)
Intercepto	-1,117 (-2,59)	*** 8,689 (-2,24)	*** 3,897 (-0,59)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \* p < 0,10 \*\* p < 0,05 \*\*\* p < 0,01.

Outra leitura possível é a de que o poder executivo veicule sob a forma de medidas provisórias assuntos mais pontuais que aqueles que são objeto de projetos de lei, mas não necessariamente menos complexos ou menos controversos politicamente, sobretudo depois da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, a qual determinou a obrigatória apreciação dos decretos com força de lei em plenário.

Veja-se que o período de diminuição do número de artigos das medidas provisórias coincide com o do aumento no número de emendas apresentadas a essas proposições legislativas, ainda que se deva observar que o decreto com força de lei que recebeu o maior número de emendas desde 1988 foi editado no bojo do Plano Collor, em 1990, tendo recebido mais de novecentas emendas.

Esse aumento no número de emendas depois da reforma constitucional promovida em 2001 também foi constatado por Almeida (2014), o que levou o autor a analisar se essas proposições se tornaram mais polêmicas que os projetos de lei depois de 2001.

Para tanto, Almeida (2014) fez uso de regressão pelo método dos mínimos quadrados ordinários, considerando três períodos: o primeiro compatível com a inexistência de reedições (o qual ele considera que se estendeu de 1988 a 1994 ou 1995), o segundo o qual compreendeu largo uso de reedições (que se estende, segundo o autor, de 1994 ou 1995 a 2001) e o terceiro, de 2001 em diante.

Nesses modelos, Almeida (2014) controlou o número de artigos da proposição, o tema, o período no qual a referida proposição foi editada e a distância entre as preferências do executivo e a preferência da maioria dos membros do plenário da Câmara dos Deputados.

A partir dos resultados obtidos, Almeida (2014) observou que não houve diferença significativa entre os dois primeiros períodos anteriores à Emenda Constitucional nº 32/2001 (o primeiro sendo aquele no qual não havia grande número de reedições e o segundo sendo aquele no qual tais reedições foram frequentes). Assim, concluiu o autor que o crescimento no número das emendas não poderia ser atribuído ao fim das reedições das medidas provisórias, ainda que afirme não conhecer as razões que motivaram tal aumento.

Almeida (2014) considera que pelo fato de a apresentação das emendas ocorrer após a submissão da política ao Congresso, seu número pode ser afetado pelo tipo de

instrumento de lei utilizado pelo poder executivo (ALMEIDA, 2014, p. 34). Não se compreende o argumento, visto que também no caso dos projetos de lei a apresentação de emendas se dá *a posteriori*. Além disso, a prevalecer o entendimento do autor, ele deveria ter controlado em seus modelos de regressão linear o tipo de proposição, o que não fez.

Por outro lado, não se compreende as razões que levaram Almeida (2014) a controlar o tema das medidas provisórias em sua análise das emendas, visto que é sabido que cerca de três quartos das mesmas tratam de matéria econômica ou administrativa.

Dito isso, foi elaborado um modelo de regressão linear, pelo método dos mínimos quadrados ordinários a fim de analisar o que determina o número de emendas, tendo-se controlado, em tal modelo, o número de artigos, o tipo de proposição (sendo projeto de lei a categoria de base) e a distância entre as preferências do executivo e do plenário. Os resultados encontram-se na Tabela 3.24.

**Tabela 3.24 - Emendas a MP e PL – Distância entre Presidente e Plenário - 1988 a 2010**

	1988 a 1994 b/se	1995 a 2001 b/se	2001 a 2010 b/se
Número de Artigos	*** 0,970 (0,06)	*** 0,468 (0,06)	*** 0,788 (0,05)
Tipo de Proposição	0,155 (0,10)	*** -0,379 (0,11)	*** 1,485 (0,09)
Distância entre Presidente e Plenário	*** 0,359 (0,07)	*** 1,008 (0,26)	*** 0,288 (0,05)
Intercepto	*** -1,121 (0,15)	-0,137 (0,15)	*** -0,895 (0,14)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \*  $p < 0,10$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$ .

É corroborado o pressuposto de Almeida (2014) de que o número de artigos influencia positivamente a apresentação de emendas.

No tocante à afirmação de que o número de emendas é influenciado pelo tipo de proposição legislativa, nota-se uma clara mudança no comportamento dos parlamentares ao longo do tempo. Entre 1988 e 1994, as emendas independiam do fato de a política pública ter sido veiculada por medida provisória ou projeto de lei. Entre 1995 e 2001, as medidas provisórias receberam menor número de emendas, deixando claro que “a prática da reedição continuada inviabilizava a aprovação de emendas oriundas da oposição e permitia ao governo maior controle sobre as modificações demandadas pela base governista” (ALMEIDA, 2014, p.



12). Ao ser extinta a prática da reedição em 2001, as medidas provisórias passaram a receber mais emendas que os projetos de lei.

Os resultados apontam que em todos os períodos a distância entre as preferências do executivo e as do plenário resultou em maior número de emendas, o que parece denotar que uma agenda extremista será questionada pelos parlamentares independentemente do tipo de proposição utilizada para a veiculação da agenda legislativa.

Apesar disso, como já apontado neste Capítulo, a distância entre as preferências do executivo e do plenário não se mostra um bom indicador, sobretudo a partir de 2001 em que se está diante de praticamente um único chefe do executivo (Lula). A esse respeito, é preciso lembrar, ainda, que esse mesmo presidente integrou um partido mais distante no espectro ideológico do centro do plenário que os demais presidentes (exceto Collor). Em função disso, replicou-se o modelo fazendo-se uso da distância entre as preferências da coalizão e do plenário. Os resultados estão na Tabela 3.25.

**Tabela 3.25 - Emendas a MP e PL – Distância entre Coalizão e Plenário - 1988 a 2010**

	1988 a 1994	1995 a 2001	2001 a 2010
	b/se	b/se	b/se
Número de Artigos	*** 0,977 (0,06)	*** 0,487 (0,06)	*** 0,790 (0,05)
Tipo de Proposição	0,079 (0,10)	*** -0,365 (0,11)	*** 1,509 (0,09)
Distância entre Coalizão e Plenário	*** 0,127 (0,05)	*** -1,672 (0,37)	-0,056 (0,14)
Intercepto	*** -0,905 (0,15)	*** 1,094 (0,25)	*** -0,473 (0,16)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \* p < 0,10 \*\* p < 0,05 \*\*\* p < 0,01.

Novamente, o número de artigos influencia positivamente a quantidade de emendas. Quanto ao tipo de proposição, o comportamento também coincide com o do modelo anterior. No tocante à distância de preferências, contudo, há uma mudança no padrão.

Entre 1988 e 1994 eram apresentadas mais emendas se a coalizão tinha preferências distantes das manifestadas pelo membro mediano do plenário, o que indica a presença de parlamentares atuantes no questionamento das políticas públicas, independentemente do tipo de proposição utilizado para veiculá-las.

Entre 1995 e 2001, há inversão desse efeito. Tal inversão pode ser compreendida a partir do fato de que esse período coincide com aquele no qual se fez presente uma coalizão majoritária de governo a qual atuou como um cartel legislativo. Em função disso, o compartilhamento da agenda entre parlamentares e executivo resultou em menores demandas de modificação do desenho das medidas provisórias e projetos de lei sob a forma de emendas. É preciso lembrar, ainda, que nesse período foi frequente a reedição de medidas provisórias, de modo que a apresentação de emendas às mesmas resultaria, no mais das vezes, em esforço inútil por parte dos parlamentares uma vez que a proposição poderia ser reeditada e não pautada para deliberação.

Essa diferença entre os dois períodos anteriores à Emenda Constitucional nº 32/2001 apresenta exatamente o efeito que Almeida (2014) esperava encontrar quando afirma que o aumento no número de emendas a medidas provisórias após a reforma só poderia ser atribuído ao fim da reedição continuada se “aquele número fosse menor quando a reedição foi frequente, em relação ao período anterior, quando ela ocorreu apenas ocasionalmente” (ALMEIDA, 2014, p. 39).

Considera-se, assim, que foi encontrada evidência empírica para a suposição, segundo a lógica partidária, de que as medidas provisórias serviram, entre 1988 e 2001, para proteger a base governista de debates sobre medidas polêmicas e para preservar acordos de barganha da coalizão de governo, ao contrário do afirmado por Almeida (2014).

Relativamente ao comportamento dessa variável no período entre 2001 e 2010, os resultados demonstram que estão sendo apresentadas mais emendas independentemente de qualquer distância entre as preferências da coalizão e do plenário.

Dado que, nesse período, as medidas provisórias recebem mais emendas que os projetos de lei, é de se questionar se tal fato não foi devido à Emenda Constitucional nº 32/2001. Considera-se que esse é o caso porque depois dessa reforma no texto da Carta Política as emendas a medidas provisórias ganharam importância estratégica, passando a ser objeto de deliberação compulsória após 45 dias da edição de tais proposições (esse aumento na importância das emendas decorre da instituição do chamado sobrestamento de pauta).

Nesse cenário, não é de surpreender que Michel Temer tenha em 2009 afirmado categoricamente que autênticos projetos de lei de autoria de deputados federais estavam sendo apresentados sob a forma de emendas a medidas provisórias mesmo sem ter

relação com o conteúdo dessas (RENNÓ, 2010). A apresentação dessas emendas seria, assim, uma forma de contornar eventual obstrução a tais proposições nas comissões permanentes.

Voltando-se à apreciação das variáveis de controle do modelo da Tabela 3.23, observa-se que são editadas mais medidas provisórias quando é pequeno o número de dias entre a edição da norma e o fim da legislatura (e, a partir de 1995, do mandato do chefe do executivo).

No tocante à popularidade presidencial, essa teve efeitos negativos sobre a edição de medidas provisórias entre 2001 e 2010 e entre 1988 e 2010, tendo sido irrelevantes os efeitos no período compreendido entre 1988 e 2001. O efeito negativo da variável se deve, sobretudo, à elevada popularidade de Lula, indicando que tal presidente lançou mão de menos medidas provisórias que os demais ao se levar em conta sua aceitação perante a opinião pública. O fato de presidentes populares recorrerem menos a medidas provisórias milita em favor da teoria segundo a qual tais proposições são editadas em um contexto de delegação legislativa.

No tocante às variáveis relativas à inflação e à veiculação de planos econômicos, é possível notar que a espiral de preços não é significativa para a edição de medidas provisórias, salvo quando chega ao ponto de justificar um plano econômico de grande escala.

Apesar de haver uma tendência, entre 1988 e 2010, de que presidentes reeleitos apresentem mais medidas provisórias que os demais, tal tendência, em grande parte, é devida a Cardoso, em seu segundo mandato. Isso porque apesar de Lula, também em seu segundo mandato, ter, em números absolutos, apresentado mais medidas provisórias que Sarney, Collor e Franco, em termos percentuais ele editou mais projetos de lei que decretos extraordinários (Quadro 3.14).

**Quadro 3.14 – Medidas Provisórias e Projetos de Lei por Presidente- 1988 a 2010**

Presidente	PL	MPV	Proporção de MPV	Proporção de PL
Sarney	77	118	39,49%	60,51%
Collor	197	83	70,36%	29,64%
Franco	138	112	55,20%	44,80%
Cardoso 1	213	150	58,68%	41,32%
Cardoso 2	237	205	53,62%	46,38%
Lula 1	175	181	49,16%	50,84%
Lula 2	193	141	57,78%	42,22%
Média	1230	990	55,41%	44,59%

Elaboração: Autor.

A variável de controle relativa ao desemprego tem efeito negativo e significativo entre 2001 e 2010 e no período de 1988 a 2010 como um todo. O comportamento da variável decorre do fato de que no período posterior à Emenda Constitucional nº 32/2001 houve um declínio do desemprego maior do que a queda na edição de medidas provisórias.

Por fim, quanto às variáveis de controle, observa-se que em períodos de campanha eleitoral e de lua de mel nota-se que efetivamente há alguma tendência à maior edição de medidas provisórias e que a variável relativa à existência de crise política não teve efeitos significativos em qualquer dos períodos.

Passa-se à análise das variáveis relativas à quarta hipótese propriamente dita.

Fazendo-se presente um cartel legislativo e inexistindo qualquer distância de preferências entre a coalizão e os membros das comissões permanentes que mais diretamente tratam das matérias comumente veiculadas sob a forma de medidas provisórias (CCJ, CFT, CTASP e CDEIC), nota-se que é irrelevante a edição de projeto de lei ou de medida provisória, exceção feita ao período compreendido entre 2001 e 2010, em que há queda no número dos decretos com força de lei.

No período compreendido entre 1988 e 2001, na ausência de cartéis legislativos, a edição de medidas provisórias aumentou quando era grande a distância entre as preferências dos membros da CFT e da CTASP em relação às preferências dos membros da coalizão de governo. Isso indica que havia claro interesse em se editar decretos com força de lei a fim de que as políticas por eles veiculadas passassem ao largo desses colegiados.

Nesse mesmo período, na ausência de tais cartéis, diminuiu a edição de medidas provisórias quando era grande a distância entre as preferências dos membros da coalizão em relação às preferências dos membros da CDEIC. Isso pode indicar que estes deputados federais não aceitavam que assuntos de sua competência originária fossem desviados para comissões mistas temporárias e, além disso, que eles tinham capital político suficiente para fazer com que tal competência fosse observada pelo governo. Lembra-se aqui que no período parlamentares como Roberto Campos e Delfim Netto fizeram parte de tal comissão permanente.

Quanto à CCJ, as preferências de seus membros foram irrelevantes para a edição de medidas provisórias na inexistência de cartéis legislativos no período.

Ainda entre 1988 e 2001, quando se fizeram presentes tais carteis, diminuiu a necessidade de se editar medidas provisórias a fim de se impor uma agenda aos membros da CFT. Da mesma forma, aumentou a aceitação de medidas provisórias por parte dos membros da CDEIC. Esses dois resultados são compatíveis, do ponto de vista teórico, com a noção de que membros do Congresso delegam poderes ao executivo na existência de coalizões majoritárias.

Entre 2001 e 2010, a existência de carteis legislativos, desconsideradas as preferências dos membros das comissões permanentes, resulta em menor número de medidas provisórias, o que também é compatível com um cenário de delegação legislativa.

Na ausência ou na presença de tais carteis, caso a CCJ se mostrasse extremista em relação à coalizão havia queda no número de medidas provisórias, o que indica que os membros dessa comissão não aceitavam decretos com força de lei distantes de suas preferências. No mesmo período, inexistentes tais carteis, havia maior edição de medidas provisórias para contornar eventual extremismo da CTASP. Fazendo-se presente um cartel, a comissão extremista a ser contornada mediante a emissão de medidas provisórias foi a CFT. Esses resultados precisam ser apreciados com alguma cautela, pois o fato de quase todo o período coincidir com um único governo resultou em colinearidade no caso das preferências da CTASP e da CDEIC na presença de coalizões majoritárias de governo.

Os resultados mais significativos são encontrados no período de 1988 a 2010 como um todo (o qual é o mais representativo para a análise, visto que nele há governos de cinco presidentes e grandes períodos de alternância entre a existência e a inexistência de carteis legislativos).

Nesse período, presentes carteis legislativos, mas inexistente distância de preferências, mostra-se irrelevante a edição de medida provisória ou de projeto de lei pelo poder executivo, o que é compatível com a noção segundo a qual esses dois instrumentos legislativos são complementares entre si.

A distância entre as preferências da coalizão e as preferências dos membros da CCJ é determinante para a redução no número de decretos com força de lei, tanto na presença, quanto na ausência de carteis de agenda, como é demonstrado no cálculo dos respectivos efeitos marginais (Quadro 3.15).

**Quadro 3.15 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Coalizão e CCJ  
Ausentes e Presentes Carteis de Agenda - 1988 a 2010**

	Distância entre CCJ e Plenário	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
			Erro Padrão	z			
Ausentes Carteis de Agenda	0	0,650	0,097	6,680	0,000	0,490	0,810
	1	0,353	0,017	20,830	0,000	0,326	0,381
	2	0,137	0,054	2,510	0,012	0,047	0,226
Presentes Carteis de Agenda	0	0,897	0,024	37,770	0,000	0,858	0,936
	1	0,446	0,019	23,550	0,000	0,415	0,477
	2	0,114	0,021	5,400	0,000	0,080	0,149

Elaboração: Autor.

Apesar disso, na presença de carteis de agenda, e com uma distância de preferências moderada (igual ou inferior a 1) há maior edição de medidas provisórias. Isso indica que um cartel legislativo que lance mão de uma agenda apenas ligeiramente enviesada consegue reduzir a obstrução dos membros da oposição que fazem parte da CCJ.

As preferências dos membros das outras três comissões são irrelevantes em um cenário de ausência de carteis legislativos, o que parece indicar que as demandas desses parlamentares são intermediadas pelos membros dessa Comissão. Esse mecanismo de intermediação se torna mais forte na presença de tais carteis, pois nesse cenário são editadas mais medidas provisórias caso a CFT, a CTASP e a CDEIC se mostrem enviesadas contrariamente aos interesses da coalizão de governo (Quadro 3.16).

**Quadro 3.16 - Efeito Marginal da Distância de Preferências entre Coalizão e CFT,  
CTASP e CDEIC Presentes Carteis de Agenda - 1988 a 2010**

	Distância entre Plenário e Comissão	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
			Erro Padrão	z			
CFT	0	0,397	0,079	5,060	0,000	0,268	0,526
	1	0,595	0,024	25,160	0,000	0,556	0,633
	2	0,766	0,075	10,170	0,000	0,642	0,890
CTASP	0	0,293	0,076	3,840	0,000	0,168	0,419
	1	0,545	0,020	26,910	0,000	0,511	0,578
	2	0,778	0,055	14,050	0,000	0,687	0,869
CDEIC	0	0,194	0,044	4,460	0,000	0,123	0,266
	1	0,665	0,019	35,640	0,000	0,635	0,696
	2	0,928	0,016	57,760	0,000	0,901	0,954

Elaboração: Autor.

A explicação para a diferença entre a CCJ e as demais comissões pode residir no fato de que a mesma é um órgão estratégico na Câmara dos Deputados, dado o poder que possui de encerrar a tramitação de proposições consideradas inconstitucionais, circunstância que a torna cobiçada pelos parlamentares.

Outra possibilidade de explicação está no perfil dos membros que fazem parte da mesma. No estudo realizado por Müller (2005) acerca da Legislatura 1995-1999, a CCJ foi a comissão com mais membros atuando em diretórios nacionais de partidos. Em função disso, não é despropositado supor que tal colegiado possui o maior número de líderes e ex-líderes partidários da Câmara dos Deputados.

Caso haja, como se presume, grande concentração de líderes na CCJ pode-se compreender o fato de que a distância entre as preferências dos membros desta Comissão e as preferências dos membros da coalizão de governo acarrete menor edição de medidas provisórias, sendo irrelevante a circunstância de haver ou não carteis de agenda em funcionamento.

Isso porque, de acordo com a teoria elaborada por Cox e McCubbins (1993, 2005, 2007) os partidos políticos têm suas ações coordenadas pelos respectivos líderes. Assim, a preferência relevante, em se tratando dessa teoria, não seria a da maioria dos membros do plenário ou da maioria dos membros da coalizão, mas sim a da maioria dos membros da CCJ que se revestem da qualidade de líderes partidários. Essa constatação ajuda a lançar luzes sobre um aspecto até então desconsiderado acerca do funcionamento da Câmara dos Deputados.

### **3.5. Considerações Finais**

No presente Capítulo foram analisadas as quatro primeiras hipóteses do presente trabalho. Em primeiro lugar, verificou-se a edição de medidas provisórias à luz da existência de cartéis legislativos.

A fim de se eliminar controvérsia existente na literatura entre aqueles que defendem que a existência de tais carteis reduz a edição de medidas provisórias originárias (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003; AMORIM NETO; TAFNER, 2002) e aqueles segundo os quais a presença desses carteis aumenta a edição desses decretos com força de lei (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005) foram utilizados cinco modelos diferentes de regressão logística.

Nesses modelos, empregou-se, a cada vez, como variável dependente o tamanho da coalizão na Câmara dos Deputados, o tamanho da coalizão no Senado Federal, a taxa de coalescência, a taxa de atropelamento e, por fim, a conjugação dessas duas últimas variáveis, as quais indicam, segundo Cox e McCubbins (1993, 2005, 2007) e Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), a existência de carteis de agenda.

Os resultados demonstraram, de modo consistente, que a existência de coalizões majoritárias de governo favorece a edição de decretos com força de lei, o que leva à conclusão de que o processo legislativo extraordinário é utilizado pelo presidente da República em um cenário de delegação legislativa.

A seguir, foi analisado se a distância entre as preferências do presidente da República e as preferências da maioria dos membros do plenário aumenta ou diminui a edição de medidas provisórias. Entre 1988 e 2001 essa distância de preferências acarretou diminuição na edição de medidas provisórias, tendo sido tal efeito ligeiramente atenuado na presença de carteis de agenda, o que é compatível com a noção de cartel de agenda. Entre 2001 e 2010, contudo, a mencionada distância de preferências acarretou aumento na edição dos decretos com força de lei, tendo sido tal efeito potencializado pela existência de carteis de agenda, o que é compatível com a noção segundo a qual o presidente da República usurpa funções do Congresso ao editar medidas provisórias. Tomando-se o período de 1988 a 2010 como um todo, nota-se que tal distância de preferências não teve efeitos estatisticamente significativos, pois os resultados do primeiro e do segundo período (respectivamente, de 1988 a 2001 e de 2001 a 2010) se anularam mutuamente.

Considera-se que a pesquisa, quanto a este ponto, restou inclusiva, pois diversas possibilidades podem explicar essa disparidade de resultados. A primeira é a de que, efetivamente, os presidentes dos dois períodos adotaram estratégias diferentes acerca do uso dos decretos com força de lei. Outra possibilidade é a de que o resultado quanto ao segundo período tenha sido comprometido em virtude do fato de que praticamente um único presidente governou o país no período. Por fim, nota-se que Lula editou quase que a mesma proporção de medidas provisórias em relação aos projetos de lei, tanto nos períodos em que se formaram carteis legislativos quanto nos períodos em que não se formaram tais carteis durante seu governo. Dado que seu partido de filiação de Lula, se encontra mais distante ideologicamente da preferência mediana dos membros do plenário do que os dos demais presidentes, forçosamente a apontada distância de preferências teria um efeito negativo.



Na análise alternativa acerca do efeito da distância entre a preferência da maioria dos membros do plenário e a da maioria dos membros da coalizão de governo na edição de medidas provisórias, constatou-se que, na inexistência de carteis legislativos, a edição de medidas provisórias era reduzida, o que é compatível com a noção de delegação legislativa. Relativamente a esse efeito, constatou-se, ainda, que nos períodos compreendidos entre 1988 e 2001 e entre 1988 e 2010 como um todo a edição de medidas provisórias cresceu na presença de carteis de agenda. Esse comportamento é consistente com o previsto pela Teoria do Cartel Legislativo, uma vez que na presença de coalizões majoritárias de governo as medidas provisórias servem como meio de imposição da agenda aos membros da oposição.

A exceção, quanto a esse ponto, foi observada no período compreendido entre 2001 e 2010, no qual a presença de carteis legislativos não acarretou aumento na edição de decretos com força de lei. Acerca desse resultado considera-se que as causas são as mesmas apontadas há pouco relativamente à distância entre as preferências do presidente da República e do membro mediano do plenário.

Um resultado até aqui inédito na literatura foi alcançado. Diz respeito ao fato de que, quando se consideram não as preferências dos membros do plenário como um todo, mas sim a dos membros das comissões permanentes que mais diretamente lidam com matéria veiculada sob a forma de medida provisória, foi constatado que esses colegiados têm diferentes pesos relativos na edição de tais decretos com força de lei.

Considerando-se o período de 1988 a 2010 (visto que há um possível problema de colinearidade entre 2001 a 2010), demonstrou-se que ausentes ou presentes carteis de agenda a distância entre as preferências dos membros da CCJ e a distância dos membros da coalizão acarreta diminuição no número de medidas provisórias. Esse fato parece indicar que os membros desta Comissão não aceitam a edição de decretos com força de lei para veicular uma agenda contrária a seus interesses e que, além disso, eles têm capital político suficiente para fazer valer suas preferências.

Por outro lado, fazendo-se presentes carteis legislativos, há maior edição de medidas provisórias quando os membros da CFT, da CTASP e da CDEIC se mostram extremistas e distantes dos interesses da coalizão. Isso indica um claro movimento de imposição da agenda a esses parlamentares pois os decretos com força de lei não passam por essas comissões, as quais são responsáveis por três quartos dos temas versados em tais decretos.

Esses resultados inovadores indicam que, se há um processo de delegação na concessão de poderes legislativos ao presidente da República, essa delegação ocorre por parte dos membros que representam a maioria do colegiado da CCJ, os quais muito provavelmente são líderes partidários que fazem parte da coalizão de governo.

Dito isso, resta saber como a seleção dos relatores das medidas provisórias no Congresso Nacional se insere no conjunto de análises tratadas no presente trabalho, o que é objeto do próximo Capítulo, momento em que também será analisada a composição dos membros das comissões permanentes da Câmara dos Deputados a fim de se tentar corroborar a afirmação feita há pouco acerca dos membros da CCJ.

## **4. SELEÇÃO DE RELATORES DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS**

### **4.1. Considerações Iniciais**

Passa-se à análise dos critérios que informam a seleção dos membros das comissões mistas temporárias e dos relatores das medidas provisórias. A fim de ilustrar a pertinência do debate, sobretudo no que concerne à seleção dos relatores, apresentam-se três diferentes casos.

O primeiro caso se deu em 22 de novembro de 1989. O Presidente José Sarney, no último semestre de seu mandato à frente do poder executivo, editou a Medida Provisória nº 109, fixando a remuneração da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Apesar de se tratar de uma proposição legislativa com efeitos concentrados geograficamente, a matéria se insere no campo de competências da União por força do disposto no art. 21, XIV, da Constituição de 1988, o qual determina que cabe a tal esfera de governo organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Foi escolhido para relatar a proposição o Deputado Federal Francisco Carneiro, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), mesmo partido do presidente da República. Apesar de ter sido eleito para a Assembleia Nacional Constituinte por tal partido em 1986, o parlamentar o abandonaria já em 1990, de modo que não poderia ser considerado exatamente fiel a essa agremiação partidária.

Formado em Engenharia Civil pela Escola Politécnica de Salvador (BA), atuou, em sua vida profissional, como engenheiro da Rede Ferroviária Federal na mesma cidade, como sócio fundador da Rádio Clube de Salvador (BA), da Rádio Clube de Santo Antônio de Jesus (BA) e da Rádio Clube Rio de Ouro, localizada em Jacobina (BA). Foi, ainda, um dos criadores da Fundação de Ensino de São Gonçalo dos Campos (BA).

Praticamente nada em sua biografia profissional ou acadêmica o qualificaria como alguém apto a relatar tal proposição legislativa, a qual tratava eminentemente de questões afeitas à Administração Pública. O único vínculo que tinha com a Medida Provisória era o fato de que, apesar de ser um cearense de Sobral que passou parte considerável de sua vida na Bahia, radicou-se no Distrito Federal e por ele foi eleito Deputado Federal Constituinte.

A escolha do parlamentar para relatar tal Medida Provisória parece decorrer, assim, de sua ligação com Brasília<sup>52</sup>, onde foi fundador (e primeiro presidente) da Federação das Indústrias de Brasília e participou da Casa do Ceará, da Creche da Mãe Preta, do Lar dos Velinhos, da Casa dos Cursilhos e da Casa de Ismael, todas instituições sem fins lucrativos no Distrito Federal. Mesmo seu desligamento do PMDB em 1990 pode ser considerado como decorrente de interesses locais, visto que se filiou ao mesmo partido pelo qual se elegeu, nesse ano, o candidato eleito ao Governo do Distrito Federal, Joaquim Roriz.

Tendo em conta que a Medida Provisória tratava da concessão de benefícios concentrados a uma população restrita (no caso, os membros da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar), a qual se encontrava onde o relator da proposição era eleito (o Distrito Federal), não seria despropositado cogitar que a escolha do parlamentar para relatá-la tenha seguido a teoria elaborada por Mayhew (1974, 2004), a qual, apesar de não ter sido elaborada com os olhos voltados para o Brasil, mas para o Congresso norte-americano, dispõe que os parlamentares tenderão a beneficiar as comunidades nas quais obtêm seus votos a fim de tentar viabilizar suas próprias reeleições.

O segundo caso se deu em 15 de março de 1990. O recém-empossado Presidente Fernando Collor de Mello editou nessa data a Medida Provisória nº 168, a qual reinstituíu o cruzeiro como moeda nacional e determinou que os saldos em caderneta de poupança superiores a cinquenta mil cruzados novos ficariam bloqueados. O impacto e a impopularidade da proposição são evidentes ao se constatar o fato de que a mesma recebeu 914 emendas no Congresso Nacional, número de emendas esse até hoje não superado por nenhuma outra proposição dessa natureza.

Seu relator, o deputado federal Osmundo Rebouças, não foi escolhido entre os parlamentares eleitos nos grandes centros financeiros do Brasil. Ele obteve seus 46.452 votos no Estado do Ceará, localizado no nordeste do país.

O parlamentar era membro do PMDB, partido que, apesar de ter uma grande bancada, não fazia parte da coalizão de governo então existente<sup>53</sup>, formada pelo Partido da

---

<sup>52</sup> Em sua morte, a ligação do ex-deputado federal com a Cidade se tornou ainda mais forte. Ele foi tragicamente assassinado durante um encontro com uma amante na Praça do Buriti, localizada em frente ao Palácio do Governo do Distrito Federal (“Assassinos de Ex-Deputado são Presos”, 1994).

<sup>53</sup> Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) consideram que o PMDB fazia parte da coalizão de governo no início do governo Collor porque o Ministro da Justiça Bernardo Cabral era membro do Partido. Entretanto, conforme já apontado, segundo a Folha de São Paulo, o fator preponderante na escolha do Ministro foi a lealdade pessoal

Reconstrução Nacional (PRN), pelo qual foi eleito o Presidente da República, e pelo Partido da Frente Liberal (PFL).

Em termos de biografia política, o deputado federal não poderia ser considerado um parlamentar experiente. Ele exercia, na oportunidade, seu primeiro mandato político, jamais tendo exercido outros cargos eletivos. Sua biografia acadêmica e profissional, contudo, era bem mais expressiva.

No campo acadêmico, Osmundo Rebouças possuía graduação e diversas pós-graduações em Economia, podendo ser considerado um profundo especialista nesse campo do conhecimento. Formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, fez pós-graduação na Universidade de São Paulo tendo, posteriormente, concluído os cursos de Mestrado e Doutorado na Universidade de Harvard, nos Estados Unidos.

Em termos profissionais, exerceu o cargo de Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional de 1967 a 1988. Foi, na Universidade de São Paulo, coordenador de projetos de pesquisa (acerca do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM, acerca da incidência da carga fiscal e acerca da incidência de impostos) e professor das disciplinas de Análise de Projetos, de Finanças Públicas, de Economia Brasileira e de Macroeconomia. Atuou, ainda, como Secretário de Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará.

Durante a Assembleia Nacional Constituinte, o deputado federal sempre atuou em assuntos ligados à economia. Foi Primeiro Vice-Presidente da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; titular da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; e suplente da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, da Comissão da Organização do Estado.

A escolha de um deputado federal que era um profundo especialista, mas que não fazia parte da coalizão de governo, para relatar a Medida Provisória amolda-se perfeitamente à teoria proposta por Santos e Almeida (2005), os quais, baseando-se em Gilligan e Krehbiel (1987, 1988) e Krehbiel (1991), consideram que o relator atua como uma espécie de

---

ao Presidente recém-empossado, não tendo havido influência da bancada na escolha de Cabral para a pasta (“Lealdade a Collor Ditou Escolha de Ministros”, 1990).

conselheiro *ad hoc* dos demais parlamentares, fornecendo a estes informações valiosas para que se posicionem e decidam sobre as proposições em debate.

O terceiro caso a ser citado se deu em 14 de dezembro de 1994. O Deputado Federal Paes Landim, eleito pelo Piauí, foi escolhido relator da Medida Provisória nº 751, a qual dispôs sobre o valor das mensalidades escolares. Alguns dados indicam que a matéria era pouco consensual: a proposição foi reeditada 67 vezes antes de sua conversão em lei e, nessa oportunidade, sofreu três vetos presidenciais.

Ainda que o parlamentar se identifique como advogado e professor, é de se notar que sua experiência profissional no campo do magistério se restringe à atuação no Departamento do Curso de Direito da Universidade de Brasília, instituição em que o ensino é gratuito. Assim, não se pode considerar que o fato de ser um professor universitário foi preponderante na escolha de Paes Landim como relator de tal Medida Provisória.

Dado que o gasto com mensalidades escolares é uma das mais importantes rubricas de despesas da classe média, também não parece fazer sentido a escolha de um jurista para relatar a proposição. Poder-se-ia argumentar que consta na biografia do parlamentar que ele atuou como membro titular da Comissão de Finanças e Tributação, mas isso somente ocorreu a partir do ano de 2005, de modo que, no momento de sua designação como relator, ele não tinha experiência, ao menos declarada, em temas econômicos.

A escolha do deputado parece ser melhor compreendida a partir do fato de que o mesmo era membro do Partido da Frente Liberal (PFL) desde 1987, partido esse que, no período, contava com cerca de dezoito por cento as cadeiras da Câmara dos Deputados e integrava a coalizão de governo.

A ligação de Paes Landim com o PFL pode ser medida pelo fato de que, desde 1982, ele era filiado ao antecessor ideológico do mesmo, o Partido Democrático Social (PDS), somente tendo mudado de legenda, em 1987, após uma cisão desta agremiação. O parlamentar permaneceu no PFL até 2004, tendo atuado na Câmara dos Deputados como vice-líder do partido nos anos de 1989 a 1993, de 1995 a 1996 e de 2001 a 2003.

A seleção para relatar uma medida provisória polêmica (visto que teve 67 reedições e três vetos quando convertida em lei) de um deputado federal o qual podia ser considerado como membro leal de um grande partido que fazia parte da coalizão de governo

parece se amoldar melhor às explicações propostas por Amorim Neto, Cox e McCubbins (1993, 2005, 2007), que consideram os partidos políticos organizações relevantes do sistema político cuja importância não pode ser desconsiderada.

Como se vê, as três teorias apresentadas na revisão da literatura servem para explicar os critérios de seleção de um parlamentar para atuar como relator de um decreto com força de lei.

O propósito deste Capítulo é o de promover a análise da última das hipóteses colocadas no presente trabalho, segundo a qual os relatores das medidas provisórias serão escolhidos preferencialmente entre os membros da coalizão de governo que sejam leais às posições partidárias.

A análise parte da premissa, levantada no Capítulo 4, de que a Teoria do Cartel Legislativo é a que fornece melhores chances de compreensão de tal processo de seleção.

Assim como feito no Capítulo 3, apresentam-se, inicialmente, considerações acerca da literatura para, a seguir, realizar-se a exposição da metodologia que será empregada e, por fim, os resultados e a discussão correspondente.

## **4.2. Considerações Acerca da Literatura**

Em virtude do objeto da análise a ser promovida no presente Capítulo, a qual envolve a análise de seleção de membros de comissões permanentes e de relatores de proposições legislativas, o presente trabalho aproxima-se dos estudos realizados por Santos (2002), por Santos e Rennó (2004) e por Santos e Almeida (2005).

Santos (2002), em seu trabalho, compara o funcionamento da Comissão de Constituição e Justiça e da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, no período 1946-1964 com o funcionamento do mesmo colegiado no período 1991-1998,. Para tanto, o autor se baseou em modelo de regressão logística multivariado, utilizando como variáveis explicativas o desempenho eleitoral, a experiência profissional, a lealdade partidária em processos de votação nominal, o fato de o deputado federal ter ocupado os cargos de prefeito, governador, ou pastas nas esferas municipal, estadual e federal.

Santos e Rennó (2004), por seu turno, analisaram a seleção dos presidentes de comissões permanentes, comparando o período de 1951 a 1963 com o período de 1991 a

1998. Para tanto, os autores fizeram uso de modelo de regressão logística, tendo considerado quatro grupos de variáveis como relevantes para a análise: a antiguidade do parlamentar na vida política (*seniority*), a especialização do mesmo sobre os temas do campo de competências da respectiva comissão permanente (*expertise*), a performance eleitoral do deputado federal e, por fim, a lealdade partidária.

Santos e Almeida (2005), por sua vez, analisaram os critérios que orientam a seleção dos relatores dos projetos de interesse do Executivo nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Para tanto, fizeram uso de regressão binomial negativa inflacionada de zeros controlando a distância que cada deputado federal apresentava em relação ao bloco no comando da Casa (distância do cartel), a lealdade esperada dos membros das comissões, o fato de a oposição presidir a Comissão, a especialização dos membros das comissões, o tamanho do partido político, a lealdade do parlamentar ao partido e seu tempo de filiação partidária.

Como se vê, todos esses trabalhos dialogam com o presente estudo, e, além disso, dialogam com os três modelos teóricos apresentados anteriormente, quais sejam, a Teoria Distributivista (MAYHEW, 1974, 2004), a Teoria Informacional (GILLIGAN; KREHBIEL, 1987, 1988; KREHBIEL, 1991) e a Teoria do Cartel Legislativo (COX; MCCUBBINS, 1993, 2005, 2007).

Em vez de se promover a mera replicação de algum desses estudos, adaptando-se o escopo da análise, optou-se, assim como se fez no Capítulo 3, por construir as variáveis de modo ligeiramente diverso quando se considerou que tal procedimento resultaria em melhor capacidade explicativa dos modelos de análise apontados.

Passa-se aos aspectos metodológicos da análise empreendida no presente Capítulo.

### **4.3. Metodologia**

A fim de identificar os deputados federais que participaram das diferentes comissões permanentes, que fizeram parte das comissões mistas encarregadas de apreciar as medidas provisórias e que foram selecionados para relatar essas proposições legislativas extraordinárias foi necessário obter informações acerca de suas biografias.

Parte dessas informações foi coletada presencialmente na Secretaria-Geral da Mesa e no Centro de Documentação e Informação (Cedi), ambos da Câmara dos Deputados.



Além disso, lançou-se mão de procedimento de *web scrapping* semelhante ao descrito no Capítulo 3 (coleta mediante o *plug-in* iMacros e edição dos dados mediante o uso do Microsoft Word) a fim de coletar e editar informações das seguintes fontes:

a) dos relatórios de tramitação das medidas provisórias no sítio do Senado Federal, os quais identificam os parlamentares que fizeram parte das comissões mistas temporárias e que foram selecionados para relatar as medidas provisórias;

b) do Repositório de Dados Eleitorais do sítio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o qual contém informações relativas ao desempenho eleitoral dos deputados federais;

c) do sítio do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), o qual contém informações acerca dos procedimentos de votação nominal na Câmara dos Deputados;

d) do sítio do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), o qual contém informações eleitorais do pleito de 1994, as quais não estão todas consolidadas no sítio do TSE na Internet;

e) do sítio da Câmara dos Deputados na Internet, o qual contém informações biográficas dos parlamentares; e

f) do sítio do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro na Internet (<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>), o qual também contém informações biográficas.

A partir da coleta e da organização dessas informações, foi construído um banco de dados contendo variáveis relacionadas a cada uma das três teorias apresentadas no Capítulo 1.

A primeira variável de tal banco, a relativa ao desempenho eleitoral dos deputados federais, foi construída com observância de procedimento semelhante ao descrito por Santos (2002), tendo sido apurado a partir do total de votos (nominais e de legenda) que obtiveram no pleito anterior ao início da legislatura apurado a partir das informações colhidas no Repositório de Dados Eleitorais do sítio do Tribunal Superior Eleitoral na Internet. No caso do pleito de 1994, uma vez que o sítio do TSE não apresenta as informações relativas às eleições de todos os Estados, o total de votos dos deputados federais foi obtido no banco de dados da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados e o total de votos válidos foi obtido no banco de dados elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

Por uma questão de simplificação e para padronizar a análise, adotou-se para todas as eleições realizadas entre 1986 e 2006 o critério de considerar como votos válidos apenas os votos nominais e de legenda, desprezando-se os votos em branco, ainda que estes tenham sido computados como válidos até as eleições de 1998. Apesar de os resultados apresentarem alguma divergência em relação ao critério efetivo verificado nessas eleições, em que os votos em brancos eram computados como válidos, considerou-se que tal diferença seria metodologicamente desprezível.

Uma vez apurado o desempenho eleitoral dos candidatos, foi construída uma variável binária (*dummy*) atribuindo-se à mesma o valor 1 quando a pontuação obtida foi maior que o quociente eleitoral e 0 quando a mesma foi inferior a ele.

A seguir, foram construídas, a partir das páginas de informações biográficas do sítio da Câmara dos Deputados, variáveis relativas à antiguidade (*seniority*) na vida política, as quais correspondem ao número de anos em que cada parlamentar ocupou mandatos eletivos (vereador, deputado estadual, deputado federal, prefeito e governador).

Para cada uma das seis legislaturas, foram obtidas as correspondentes páginas por meio da utilização do plug-in gratuito iMacros, disponível para os navegadores Internet Explorer, Firefox e Google Chrome. Em seguida, os arquivos obtidos foram convertidos para o formato “docx” e editados por meio da construção de macros utilizando-se o software Microsoft Word.

Esse procedimento permitiu exportar os arquivos para o software NVivo e realizar sua codificação automática em grandes categorias (citando-se como exemplo as categorias de mandatos exercidos na Câmara dos Deputados e de mandatos externos exercidos, as quais contêm as informações relativas a todos os cargos eletivos exercidos durante a carreira política do deputado federal). Na sequência, foram criados no NVivo nós específicos para os cargos eletivos exercidos (vereador, deputado estadual, deputado federal, senador, prefeito e governador de Estado) para cada ano desde 1946. Por fim, os arquivos biográficos de cada deputado federal foram codificados por meio da construção de consultas compostas com base nos nós das categorias e nas palavras-chaves que indicavam os cargos e os anos de exercício.

O resultado final foi revisto manualmente a fim de se localizarem possíveis inconsistências, as quais, devidamente identificadas, foram mínimas<sup>54</sup>.

Procedimento semelhante foi utilizado para se apurar o número de anos nos quais os deputados federais atuaram, ao longo de suas carreiras, como líderes partidários.

Considerou-se relevante o controle dessa variável uma vez que o exercício de papel de destaque em estrutura partidária pode resultar em diferenciação entre os parlamentares que desempenharam esse papel em suas vidas políticas e os demais.

Do mesmo modo, entendeu-se relevante controlar o fato de os parlamentares possuírem parentes na vida política, uma vez que são encontrados na literatura indícios de que parte da elite parlamentar, a exemplo da bancada do nordeste do Brasil, é composta por membros do Congresso Nacional oriundos de famílias que consideram a política como uma tradição, ou seja, de dinastias políticas (MESSENERG, 2007, 2008), de modo que tais deputados federais agregam ao seu próprio capital político o de seus parentes.

Para a construção desta variável, foram obtidos, por meio da utilização do *plug-in* iMacros, os verbetes dos deputados federais constantes do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB) elaborado pelo Centro de Documentação e Pesquisa de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas. Escolheu-se essa fonte de dados, porque as biografias da Câmara dos Deputados não contêm informação relativa à existência de parentesco dos parlamentares.

A partir da leitura dos verbetes, verificou-se que no caso dos deputados federais que fazem parte de tradicionais famílias políticas, a informação normalmente vinha logo no primeiro parágrafo do verbete, em seguida a uma construção do tipo “seu pai foi governador” ou “sua irmã foi senadora”<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Para ilustrar a importância da revisão final, o exercício de mandato externo de vereador em Governador Valadares era indevidamente computado como exercício de mandato de governador.

<sup>55</sup> A título de exemplo, veja-se excerto da biografia do deputado federal José Sarney Filho no DHBB: “[...] Seu pai foi governador do Maranhão de 1966 a 1970, senador pelo mesmo estado de 1971 a 1985, presidente da República de 1985 a 1990 e senador pelo Amapá a partir de 1991. Sua irmã, Roseana Sarney, foi deputada federal pelo Maranhão de 1991 a 1995 e governadora do estado a partir desse ano, tendo sido reeleita em 1998 [...]” (sem destaque no original).

Em função disso, as biografias obtidas foram classificadas em dois diferentes nós por meio do software NVivo. O primeiro deles abrangia os diferentes graus de parentesco (pai, mãe, tio, tia, avô, avó, irmão, irmã, primo, prima, marido, esposa) e o segundo abrangia os diferentes cargos eletivos exercidos (vereador, deputado estadual, deputado federal, senador, prefeito e governador). Feito isso, realizou-se consulta para localizar os casos nos quais os dois nós se encontravam a apenas cinco palavras de distância um do outro e foi selecionado todo o primeiro parágrafo do verbete.

Adicionou-se à variável relativa ao capital familiar o valor 1 para cada membro da família que, na linha de parentesco ascendente reta ou colateral, exerceu cargo político, tendo-se adicionado 1 para cada cargo adicional desempenhado por esses parentes<sup>56</sup>. Por fim, realizou-se conferência manual do conteúdo codificado.

O tamanho da bancada dos partidos políticos foi estimado a partir das listas de votações nominais do Banco de Dados Legislativos do Cebrap, as quais apresentam não apenas os deputados federais que compareceram a elas, mas também os nomes dos ausentes, tendo sido calculada a média anual de deputados federais que participaram de tais procedimentos de votação.

O indicador de lealdade partidária foi construído do seguinte modo: a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap que congrega as votações nominais, foi computado 1 para os casos em que o deputado federal votou de acordo com a orientação do líder partidário e -1 quando votou contrariamente a ela<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Assim, para se ficar mais uma vez no exemplo do deputado federal José Sarney Filho, o mesmo recebeu pontuação igual a 7 no índice de capital familiar, o que, no caso, significa que possui dois parentes (pai e irmã) que ocuparam cinco cargos eletivos diferentes (governador, senador, presidente da República, deputada federal e governadora).

<sup>57</sup> Foram desconsideradas, no banco de dados, as votações nominais em que o líder partidário não apresentou orientação, bem como aquelas em que liberou a bancada. Apesar de Ames (2001) argumentar que a falta de orientação ou que a liberação da bancada são indicativos de falta de controle dos líderes sobre seus liderados, cada um desses dois grupos representou cerca de três por cento da população. Entende-se que a pequena dimensão do número de casos eliminados não interferiu nas conclusões do modelo.

Seguindo critério bastante próximo ao proposto por Pereira e Mueller (2003), nos casos em que a orientação do líder foi pelo voto “sim”, considerou-se em conformidade com tal orientação apenas os casos de voto “sim” do deputado federal. Caso a orientação do líder tenha sido pelo voto “não”, diferenciou-se os casos de votações de projetos de lei ordinários daqueles de votações de projetos de lei complementar ou de propostas de emenda constitucional, os quais exigem quórum qualificado.

Para os projetos de lei ordinária, considerou-se como em conformidade com o voto do líder qualquer posicionamento diferente de “sim”, o que envolve, além do voto “não”, o voto pela obstrução, pela abstenção e mesmo a ausência de plenário. Diferentemente de Pereira e Mueller (2003), contudo, considerou-se que no

Uma vez apurados os coeficientes relativos a cada procedimento de votação nominal, foi realizada a soma algébrica dos coeficientes obtidos para todas as votações das quais o deputado federal participou e, em seguida, foi apurada a razão entre tal valor e o número de votações nas quais o nome do deputado federal constou em votações nominais pelo partido no ano. Desse modo, foi construída uma variável contínua, com o seguinte comportamento:

- a) os parlamentares que normalmente votam em conformidade com o líder obtêm pontuação positiva, podendo chegar a 1;
- b) os parlamentares que sempre votam contrariamente à orientação do líder obtêm pontuação negativa, podendo chegar a -1;
- c) os parlamentares de posição indefinida, ou seja, que votaram em metade dos casos conforme o líder e na outra metade contra a orientação deste, obtêm pontuação igual a zero;

De modo inovador em relação ao que normalmente tem sido feito na literatura, o indicador de lealdade partidária foi ponderado pelo número de vezes em que o nome do deputado federal constou nas listas de presença em plenário no ano as quais contemplam os parlamentares em exercício na data da sessão, mesmo que o parlamentar tenha estado ausente da deliberação. O propósito de tal ponderação foi o de diminuir o peso relativo dos parlamentares que exerceram mandato apenas momentaneamente durante o ano, tais como os suplentes, os licenciados por problemas de saúde, os cassados, os que assumiram pastas ministeriais e os que renunciaram a seus mandatos (pelo fato de terem assumido postos eletivos ou por outros motivos).

Quanto aos indicadores de especialização, considerou-se a formação acadêmica em quatro principais cursos superiores divididos nas áreas jurídica (Direito), administrativa (Administração de Empresas) e financeira (Economia ou Ciências Contábeis),

---

caso de votações qualificadas (projetos de lei complementar e propostas de emenda constitucional), seria importante a presença do parlamentar em plenário, mesmo no caso de orientação do líder para voto “não”, a fim de que as votações não fossem interrompidas por ausência de quórum e houvesse definitivamente a derrota dos líderes que orientaram pelo voto “sim”.

Desse modo, em relação aos projetos de lei complementar e às propostas de emenda constitucional em que o líder partidário orientou o voto “não”, considerou-se que votaram em conformidade com o líder exclusivamente aqueles parlamentares que também votaram “não”. No caso de orientação pela obstrução da bancada, considerou-se que contrariavam tal orientação os parlamentares que apresentaram votos pelo “sim” ou pelo “não”, pois nesse caso fica clara a posição do líder em esvaziar o plenário.

por se considerar que essas áreas do conhecimento, especialmente as duas últimas, apresentam mais pontos em comum com as matérias comumente veiculadas por medidas provisórias, a saber, econômicas e administrativas<sup>58</sup>.

Não se considerou, tal como fez Santos (2002), o curso de Administração como indicativo de especialização no campo das finanças, porque não se considera, *a priori*, que todos os profissionais com tal formação acadêmica atuem nesse campo<sup>59</sup>.

Também foi computada como indicativa de especialização a experiência profissional na iniciativa privada e o exercício de cargos, como segue:

a) especialização jurídica – atuação na advocacia, em promotorias ou procuradorias, na magistratura, em Secretarias de Justiça, em Secretarias de Direitos Humanos e no Ministério da Justiça;

b) especialização administrativa – atuação como administrador, em Secretarias de Governo e Casa Civil; e

c) especialização financeira – atuação como contador, economista, em Secretarias de Finanças, Fazenda e Planejamento e atuação no Ministério da Fazenda e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Optou-se por conjugar a formação acadêmica, a experiência profissional e o exercício de cargos de secretário ou ministro nos três níveis de governo em um único indicador representativo da especialização porque o número de casos de deputados federais que exerceram pastas nessas áreas específicas era muito pequeno e, além disso, é de se esperar interferência recíproca entre a vida acadêmica e a experiência profissional.

---

<sup>58</sup> Ainda que se possa objetar que a formação em direito não seja tão diretamente ligada às áreas administrativa ou econômica, é preciso lembrar que no passado os bacharéis em direito eram chamados a ocupar postos de destaque nas mais diversas áreas, inclusive o de Ministro da Fazenda, como foi o caso de Ruy Barbosa na Primeira República. Tal prática era tão disseminada à época que se cunhou a expressão “República dos Bacharéis”. O fenômeno persistiu ao longo do século XX, chegando mesmo à Nova República, podendo-se citar outros bacharéis em direito que ocuparam a pasta da Fazenda: Gastão Vidigal, Horácio Lafer, Osvaldo Aranha, José Maria Whitaker, José Maria Alkmin, Walther Moreira Salles, Tancredo Neves, San Tiago Dantas, Hélio Bicudo, Otávio Gouveia de Bulhões, Francisco Dornelles, Bresser Pereira, Marcílio Marques Moreira, Gustavo Krause, Rubens Ricupero e Ciro Gomes.

<sup>59</sup> De fato, a formação em Administração é mais ampla, em termos de campo do conhecimento, do que a de Economia ou Ciências Contábeis, envolvendo, por exemplo, o gerenciamento de recursos humanos. Agradece-se a Roberto Piscitelli o alerta para este fato.

A partir do levantamento dessas informações, foram construídas três variáveis binárias (*dummies*) atribuindo-se o valor 1 quando o deputado federal era especialista, respectivamente, nas áreas administrativa, financeira ou jurídica, e 0 quando não era.

Entende-se que a identificação de especialistas do modo ora proposto apresenta-se metodologicamente mais adequada do que o promovida por Santos (2002), o qual considerou, em sua análise, o exercício de qualquer pasta nos níveis federal, estadual e municipal como indicativo de especialização.

Também foram construídas, a partir do indicador elaborado por Power e Zucco Jr. (2009), três variáveis relativas à distância ideológica do deputado federal em relação ao presidente da República, ao legislador mediano do plenário e ao legislador mediano da coalizão. Considerou-se como posição ideológica do parlamentar e do presidente como iguais à de seus partidos, ao passo que a dos legisladores medianos foi apurada com base na média das posições ideológicas dos partidos ponderada pelo número de membros desses.

Por fim, foram construídas variáveis binárias (*dummies*) a fim de identificar os parlamentares que fizeram parte da CCJ, da CFT, da CTASP e da CDEIC a cada ano. A relação desses parlamentares foi obtida presencialmente na Secretaria-Geral da Mesa (SGM) e no Centro de Documentação e Informação (CEDI), ambos da Câmara dos Deputados.

Dado que em cada legislatura há quatro sessões legislativas, uma correspondente a cada ano, os dados das sessões foram repetidos quatro vezes, tendo-se adotado o ano como marco temporal para a construção das variáveis.

Procedimento semelhante foi adotado por Santos e Almeida (2005) os quais utilizaram o semestre como recorte temporal. Optou-se pelo ano em vez do semestre porque, conforme o art. 39 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, este é o período de atuação dos parlamentares nas comissões permanentes.

Com base nessas variáveis, foram construídos seis modelos de regressão logística. Os quatro primeiros buscam identificar os critérios que orientam a escolha dos membros da CCJ, da CFT, da CTASP e da CDEIC. O quinto modelo, por seu turno, identifica os critérios que informam a seleção dos membros das comissões mistas temporárias constituídas para apreciar as medidas provisórias. O sexto e último modelo identifica os critérios que norteiam a seleção dos relatores dessas proposições. A variável dependente em cada um deles

assume o valor um se o deputado federal foi selecionado para as comissões ou para a relatoria das medidas provisórias e zero nos demais casos.

#### 4.4. Resultados e Discussão

Uma vez que as três teorias apresentadas na Revisão da Literatura se propõem a explicar o funcionamento interno do Congresso Nacional, uma primeira questão que se coloca é a de saber se elas são mutuamente excludentes ou se admitem algum grau de convivência entre si. Em função disso, na modelagem dos dados foram testados diferentes arranjos a fim de saber se era mais adequado o uso de cada teoria de modo exclusivo, ou se seu uso em conjunto com as outras. Nesse sentido, foram testados oito modelos (Quadro 4.1).

**Quadro 4.1 – Modelos Alternativos de Seleção**

Número do Modelo	Tipo	Variáveis
1	Distributivista	Eleição com votos próprios e anos como vereador, deputado estadual, deputado federal, senador, prefeito e governador.
2	Partidário	Tamanho da bancada, lealdade, anos como líder partidário e participação na coalizão de governo.
3	Partidário	Tamanho da bancada, lealdade, anos como líder partidário, distância entre as preferências do deputado e as preferências do executivo, do plenário e da coalizão de governo.
4	Informacional	Especialização nas áreas jurídica, administrativa e financeira
5	Informacional	Especialização nas áreas jurídica, administrativa e financeira e distância entre as preferências do deputado e as preferências do plenário.
6	Distributivista e Informacional	Variáveis dos modelos 1 e 5
7	Informacional e Partidária	Variáveis dos modelos 3 e 5
8	Distributivista, Informacional e Partidária	Variáveis dos modelos 1, 3 e 5

Elaboração: Autor.

Conforme se pode constatar no Quadro A6.1 do Apêndice 6, tanto o qui-quadrado quanto o pseudo R2 apontaram no sentido de que a versão mais completa dos modelos



é a mais indicada para a análise dos dados, o que demonstra a interferência recíproca das Teorias Distributivista, Informacional e Partidária entre si.

#### 4.4.1. Seleção de Membros da CCJ

A Tabela 4.1 apresenta a análise da seleção dos membros da CCJ.

**Tabela 4.1 - Seleção de Membros da CCJ**

	1988 a 2001 b/se	2002 a 2010 b/se	1988 a 2010 b/se
Eleito com Votos Próprios	-0,273 (0,19)	** 0,363 (0,18)	0,050 (0,13)
Anos como Vereador	*** -0,057 (0,02)	0,009 (0,02)	-0,015 (0,01)
Anos como Deputado Estadual	0,014 (0,01)	** 0,021 (0,01)	** 0,016 (0,01)
Anos como Deputado Federal	0,004 (0,01)	0,012 (0,01)	** 0,012 (0,01)
Anos como Senador	0,023 (0,04)	** 0,054 (0,03)	** 0,050 (0,02)
Anos como Prefeito	*** -0,086 (0,03)	*** -0,071 (0,02)	*** -0,078 (0,02)
Anos como Governador	-0,062 (0,07)	-0,045 (0,05)	-0,036 (0,04)
Anos Como Líder	*** 0,111 (0,02)	*** 0,075 (0,02)	*** 0,098 (0,01)
Capital Familiar	-0,031 (0,10)	0,013 (0,09)	0,008 (0,06)
Tamanho da Bancada Partidária	** 0,004 (0,00)	* 0,004 (0,00)	0,002 (0,00)
Lealdade Partidária	*** 0,860 (0,18)	*** 0,921 (0,20)	*** 0,976 (0,13)
Especialização Jurídica	*** 2,086 (0,13)	*** 1,927 (0,12)	*** 1,951 (0,09)
Especialização Administrativa	0,008 (0,13)	0,025 (0,13)	0,029 (0,09)
Especialização Financeira	*** -0,526 (0,15)	*** -0,767 (0,17)	*** -0,668 (0,11)
Distância entre o Deputado e o Presidente	-0,073 (0,10)	-0,059 (0,05)	0,016 (0,04)
Distância entre o Deputado e a Coalizão	0,038 (0,08)	** 0,176 (0,08)	0,044 (0,05)
Distância entre o Deputado e o Plenário	0,055 (0,09)	** -0,161 (0,08)	-0,080 (0,05)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \*  $p < 0,10$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$ . Intercepto suprimido.

Tomando-se o período de 1988 a 2010 como parâmetro por ser o que congrega o maior número de dados, nota-se que os membros da CCJ acumulam anos de experiência no legislativo estadual e nacional, inclusive no cargo de senador. Além disso, possuem experiência como líderes de bancadas, são leais às posições partidárias e possuem especialização na área jurídica.

O maior coeficiente no modelo é exatamente o da especialização, o que milita em favor na Teoria Informacional. Também milita em favor dessa teoria o fato de que as preferências dos parlamentares não afetam, de maneira geral, a nomeação dos deputados federais para a CCJ, exceção feita ao período de 2001 a 2010. O Quadro 4.2 demonstra que a probabilidade de nomeação de um parlamentar especializado para a comissão é de 15,02%.

**Quadro 4.2 - Efeito Marginal da Especialização na Nomeação para a CCJ**

Especialização Jurídica	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	z			
Não	0,025	0,002	13,510	0,000	0,022	0,028
Sim	0,150	0,006	26,810	0,000	0,141	0,159

Elaboração: Autor.

Por seu turno, o segundo maior coeficiente no modelo é o da lealdade partidária, o que favorece em parte a Teoria do Cartel Legislativo. O Quadro 4.3 demonstra que a probabilidade de nomeação de um parlamentar altamente leal ao partido, mas não especialista, é de cerca de 4,6%.

**Quadro 4.3 - Efeito Marginal da Lealdade Partidária na Nomeação para a CCJ - Não-Especialista**

Lealdade Partidária	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	z			
Pouquíssima	0,007	0,001	4,770	0,000	0,004	0,009
Pouca	0,011	0,002	6,650	0,000	0,008	0,014
Indefinida	0,018	0,002	10,130	0,000	0,015	0,021
Mediana	0,029	0,002	13,880	0,000	0,025	0,032
Elevada	0,046	0,004	10,900	0,000	0,039	0,052

Elaboração: Autor.

Ocorre que a probabilidade de nomeação para a CCJ de um parlamentar especialista, mas não leal ao partido, também é de 4,5% (Quadro 4.4). Além disso, vê-se que a lealdade tem um efeito multiplicador sobre a especialização, a qual salta de 15,02% (Quadro 4.2) para 24,41% (Quadro 4.4).

**Quadro 4.4 - Efeito Marginal da Lealdade Partidária na Nomeação para a CCJ - Especialista**

Lealdade Partidária	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	z			
Pouquíssima	0,045	0,008	5,400	0,000	0,032	0,059
Pouca	0,072	0,009	8,210	0,000	0,057	0,086
Indefinida	0,111	0,007	15,490	0,000	0,099	0,123
Mediana	0,167	0,006	29,910	0,000	0,158	0,177
Elevada	0,244	0,014	17,130	0,000	0,221	0,268

Elaboração: Autor.

Um último aspecto a observar em relação à CCJ é o de que entre 2001 e 2010 ela se mostrou, a um só tempo, ligeiramente distante da coalizão de governo e próxima das preferências do plenário. Associando-se essa constatação com a de que seus membros são, eminentemente, deputados federais com larga experiência como líderes partidários, compreende-se os motivos pelos quais a coalizão de governo não consegue impor suas preferências àqueles que ocupam cadeiras na CCJ. Considera-se, assim, confirmada a suposição levantada no Capítulo 4 acerca desse fato.

#### 4.4.2. Seleção de Membros da CFT

A Tabela 4.2 apresenta a análise da seleção dos membros da CFT.

**Tabela 4.2 - Seleção de Membros da CFT**

	1988 a 2001	2002 a 2010	1988 a 2010
	b/se	b/se	b/se
Eleito com Votos Próprios	*** -0,944 (0,33)	-0,005 (0,25)	** -0,430 (0,20)
Anos como Vereador	-0,008 (0,02)	* -0,040 (0,02)	-0,021 (0,02)
Anos como Deputado Estadual	*** -0,056 (0,02)	* -0,029 (0,02)	*** -0,042 (0,01)
Anos como Deputado Federal	0,008 (0,01)	*** 0,038 (0,01)	*** 0,029 (0,01)
Anos como Senador	-----	-0,074 (0,05)	** -0,113 (0,05)
Anos como Prefeito	0,000 (0,03)	** 0,056 (0,02)	** 0,038 (0,02)
Anos como Governador	-0,016 (0,08)	* 0,122 (0,06)	0,068 (0,05)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \* p < 0,10 \*\* p < 0,05 \*\*\* p < 0,01.

Tabela 4.2 - Seleção de Membros da CFT

(Continuação)

	1988 a 2001	2002 a 2010	1988 a 2010
	b/se	b/se	b/se
Anos Como Líder	** 0,077 (0,04)	0,014 (0,03)	* 0,044 (0,02)
Capital Familiar	** -0,376 (0,17)	** -0,369 (0,15)	*** -0,347 (0,11)
Tamanho da Bancada Partidária	0,004 (0,00)	*** 0,011 (0,00)	*** 0,005 (0,00)
Lealdade Partidária	*** 1,019 (0,23)	*** 0,758 (0,24)	*** 0,909 (0,16)
Especialização Jurídica	** -0,270 (0,14)	0,031 (0,13)	-0,133 (0,09)
Especialização Administrativa	** 0,347 (0,14)	** 0,324 (0,14)	*** 0,368 (0,10)
Especialização Financeira	*** 1,322 (0,12)	*** 1,201 (0,13)	*** 1,215 (0,09)
Distância entre o Deputado e o Presidente	0,027 (0,12)	** 0,121 (0,06)	** 0,126 (0,05)
Distância entre o Deputado e a Coalizão	** -0,262 (0,11)	-0,069 (0,09)	** -0,150 (0,06)
Distância entre o Deputado e o Plenário	-0,193 (0,12)	* 0,173 (0,10)	-0,056 (0,07)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \*  $p < 0,10$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$ . Intercepto suprimido.

Nota-se uma ligeira variação no perfil de seleção dos membros desta Comissão em relação à CCJ. Em primeiro lugar, seus membros dificilmente são deputados federais eleitos com votos próprios. Além disso, eles não acumulam grande experiência em postos do legislativo em outras esferas de governo.

Outra característica peculiar da CFT é a de que membros de dinastias políticas mais dificilmente têm assento entre seus membros. A variável relativa ao capital familiar tem efeito negativo e estatisticamente significativo nos três períodos analisados no presente estudo. É possível que isso decorra do caráter técnico do colegiado.

Quanto aos pontos comuns entre as duas comissões, deve-se mencionar, preliminarmente, que há alguma concentração de líderes na CFT tal como ocorre na CCJ. De maneira análoga ao que ocorre na Comissão de Constituição e Justiça, os maiores coeficientes no modelo de regressão no caso da CFT são encontrados na variável relativa à especialização em finanças e na relativa à lealdade partidária. No caso da CFT, contudo, os efeitos da especialização e da lealdade encontram-se menos distantes que no caso da CCJ.

Um especialista em finanças tem uma chance de 11,09% de ser nomeado para a CFT (Quadro 4.5).

**Quadro 4.5 - Efeito Marginal da Especialização na Nomeação para a CFT**

Especialização em Finanças	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	Z			
Não	0,036	0,002	18,900	0,000	0,033	0,040
Sim	0,111	0,007	16,790	0,000	0,100	0,122

Elaboração: Autor.

Um não-especialista leal ao respectivo partido político tem uma probabilidade de 5,7% de integrar os quadros deste colegiado (Quadro 4.6), chance essa maior que a de um especialista pouco leal a seu respectivo partido, que é de 3,2% (Quadro 4.7).

**Quadro 4.6 - Efeito Marginal da Lealdade Partidária na Nomeação para a CFT - Não-Especialista**

Lealdade Partidária	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	Z			
Pouquíssima	0,010	0,002	4,080	0,000	0,006	0,014
Pouca	0,015	0,003	5,970	0,000	0,011	0,020
Indefinida	0,024	0,002	10,490	0,000	0,020	0,028
Mediana	0,037	0,002	18,850	0,000	0,034	0,040
Elevada	0,057	0,005	11,050	0,000	0,049	0,066

Elaboração: Autor.

Tal como na CCJ, a lealdade e a especialização têm um efeito multiplicador entre si, mas tal efeito é mais tênue no caso da CFT. Um especialista altamente leal ao partido tem suas chances de nomeação para a Comissão aumentadas em 16,7%.

**Quadro 4.7 - Efeito Marginal da Lealdade Partidária na Nomeação para a CFT - Especialista**

Lealdade Partidária	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	Z			
Pouquíssima	0,032	0,008	4,160	0,000	0,019	0,045
Pouca	0,050	0,008	6,100	0,000	0,036	0,063
Indefinida	0,076	0,007	10,420	0,000	0,064	0,088
Mediana	0,114	0,007	16,770	0,000	0,103	0,125
Elevada	0,167	0,014	11,640	0,000	0,143	0,190

Elaboração: Autor.

#### 4.4.3. Seleção de Membros da CTASP

A Tabela 4.2 apresenta a análise da seleção dos membros da CTASP.

**Tabela 4.3 - Seleção de Membros da CTASP**

	1988 a 2001 b/se	2002 a 2010 b/se	1988 a 2010 b/se
Eleito com Votos Próprios	0.027 (0.21)	0.400 (0.28)	0.162 (0.17)
Anos como Vereador	** 0.047 (0.02)	*** 0.056 (0.02)	*** 0.043 (0.01)
Anos como Deputado Estadual	-0.021 (0.02)	0.016 (0.02)	-0.004 (0.01)
Anos como Deputado Federal	** 0.028 (0.01)	0.021 (0.01)	** 0.021 (0.01)
Anos como Senador	-0.112 (0.09)	-0.415 (0.28)	** -0.185 (0.09)
Anos como Prefeito	-0.047 (0.03)	** -0.113 (0.04)	*** -0.073 (0.02)
Anos como Governador	0.016 (0.07)	** 0.171 (0.08)	0.064 (0.05)
Anos Como Líder	*** -0.274 (0.06)	** -0.109 (0.05)	*** -0.177 (0.04)
Capital Familiar	** -0.299 (0.15)	0.158 (0.13)	-0.090 (0.10)
Tamanho da Bancada Partidária	0.001 (0.00)	-0.005 (0.00)	-0.001 (0.00)
Lealdade Partidária	*** 0.534 (0.20)	0.441 (0.29)	*** 0.476 (0.16)
Especialização Jurídica	* -0.221 (0.12)	*** -0.642 (0.18)	*** -0.337 (0.10)
Especialização Administrativa	* -0.299 (0.16)	** -0.500 (0.22)	*** -0.389 (0.13)
Especialização Financeira	** -0.317 (0.16)	-0.193 (0.21)	* -0.235 (0.13)
Distância entre o Deputado e o Presidente	*** -0.332 (0.11)	** -0.173 (0.08)	*** -0.192 (0.06)
Distância entre o Deputado e a Coalizão	*** 0.318 (0.10)	0.101 (0.12)	*** 0.215 (0.07)
Distância entre o Deputado e o Plenário	* 0.170 (0.10)	-0.119 (0.11)	-0.006 (0.07)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \*  $p < 0,10$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$ . Intercepto suprimido.

Um primeiro ponto que chama a atenção é o de que há entre os membros da CTASP parlamentares com algum capital político acumulado, a exemplo de ex-governadores, ex-deputados federais e ex-vereadores.

Apesar disso, definitivamente não há ex-líderes partidários entre os membros da Comissão, ao contrário do que ocorria com a CCJ e com a CFT.

Um parlamentar com dez anos de experiência em tal função praticamente não faz parte da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (Quadro 4.8). Mesmo os deputados com apenas quatro anos de atuação em tal cargo muito dificilmente integram esse colegiado.

#### **Quadro 4.8 - Efeito Marginal da Experiência como Líder na Nomeação para a CTASP**

Anos como Líder Partidário	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	z			
0	0,050	0,002	21,880	0,000	0,046	0,053
2	0,035	0,002	14,620	0,000	0,031	0,039
4	0,025	0,003	7,580	0,000	0,020	0,031
6	0,018	0,004	4,960	0,000	0,012	0,024
8	0,013	0,003	3,650	0,000	0,007	0,018
10	0,009	0,003	2,890	0,004	0,004	0,014

Elaboração: Autor.

Contraditoriamente ao que seria de se esperar à luz da Teoria Informacional, a especialização em administração, em finanças ou na área jurídica não é relevante para a escolha dos membros da CTASP.

É possível que haja entre seus quadros profissionais de outras áreas não controladas no presente estudo, a exemplo de engenheiros, mas esse é um ponto que não se pode afirmar.

A lealdade partidária continua importante na seleção dos membros da Comissão, exceção feita ao período de 2001 a 2010.

Apesar disso, nesse período houve considerável número de ex-governadores entre os deputados federais que fizeram parte do colegiado, de modo que é de se supor que os mesmos tenham uma ação eventualmente mais independente em relação às orientações dos líderes partidários.

Um parlamentar leal a seu partido dobra suas chances de fazer parte da CTASP, mas o efeito marginal é bastante reduzido, saltando de 2,3% para 5,7% (Quadro 4.9).

É possível que esse efeito marginal seja potencializado no caso de especialistas que são designados para a Comissão.

**Quadro 4.9 - Efeito Marginal da Lealdade Partidária na Nomeação para a CTASP**

Lealdade Partidária	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	Z			
Pouquíssima	0,023	0,005	4,210	0,000	0,014	0,032
Pouca	0,029	0,005	6,260	0,000	0,021	0,036
Indefinida	0,036	0,003	11,590	0,000	0,031	0,041
Mediana	0,045	0,002	23,450	0,000	0,042	0,048
Elevada	0,057	0,005	11,260	0,000	0,048	0,065

Elaboração: Autor.

Também é possível que a especialização não seja um fator determinante na escolha, sendo a CTASP uma comissão de caráter residual em relação às demais.

A Tabela 4.4, elaborada a partir de dados obtidos junto à Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados para o período de 2007 a 2014, corrobora essa suposição, pois ela demonstra que das quatro comissões analisadas, os partidos políticos preferem ocupar a presidência de diversos outros colegiados antes da CTASP e da CDEIC.

**Tabela 4.4 - Ordem de Escolha da Presidência das Comissões Permanentes**

Comissão	Ano							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CCJC	1 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>
CFT	2 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>
CTASP	11 <sup>a</sup>	10 <sup>a</sup>	14 <sup>a</sup>	11 <sup>a</sup>	15 <sup>a</sup>	13 <sup>a</sup>	5 <sup>a</sup>	7 <sup>a</sup>
CDEIC	9 <sup>a</sup>	13 <sup>a</sup>	19 <sup>a</sup>	13 <sup>a</sup>	8 <sup>a</sup>	16 <sup>a</sup>	15 <sup>a</sup>	15 <sup>a</sup>
Comissões no ano	20	20	20	20	20	20	21	22

Fonte: Secretaria Geral da Mesa – Câmara dos Deputados.

Elaboração: Autor.

Entre 2007 e 2011, a CTASP oscilou entre a 10<sup>a</sup> e a 15<sup>a</sup> posições em um total de cerca de vinte comissões permanentes. Apesar disso, a partir de 2013 a comissão parece ter obtido algum prestígio, uma vez que oscilou entre a 5<sup>a</sup> e a 7<sup>a</sup> posições. As razões para tanto são desconhecidas e justificariam realização de entrevistas entre os membros do colegiado nos dois períodos. Deixou-se de adotar tal procedimento uma vez que o período se encontra fora daquele que é objeto de estudo no presente trabalho.

#### 4.4.4. Seleção de Membros da CDEIC

A Tabela 4.5 apresenta a análise da seleção dos membros da CDEIC.



**Tabela 4.5 - Seleção de Membros da CDEIC**

	1988 a 2001 b/se	2002 a 2010 b/se	1988 a 2010 b/se
Eleito com Votos Próprios	** -0,594 (0,24)	-0,534 (0,40)	*** -0,577 (0,21)
Anos como Vereador	-0,037 (0,02)	0,010 (0,03)	-0,026 (0,02)
Anos como Deputado Estadual	*** -0,054 (0,02)	-0,010 (0,02)	*** -0,036 (0,01)
Anos como Deputado Federal	-0,016 (0,01)	** -0,044 (0,02)	*** -0,034 (0,01)
Anos como Senador	-0,094 (0,06)	-0,005 (0,05)	-0,038 (0,04)
Anos como Prefeito	* -0,052 (0,03)	0,015 (0,03)	-0,024 (0,02)
Anos como Governador	*** 0,131 (0,05)	** 0,156 (0,08)	*** 0,145 (0,04)
Anos Como Líder	0,053 (1,50)	-0,084 (1,58)	-0,002 (0,06)
Capital Familiar	0,036 (0,10)	0,191 (0,14)	0,089 (0,08)
Tamanho da Bancada Partidária	* 0,004 (0,00)	0,005 (0,00)	*** 0,005 (0,00)
Lealdade Partidária	0,106 (0,19)	0,263 (0,31)	0,097 (0,16)
Especialização Jurídica	-0,087 (0,12)	0,013 (0,18)	-0,031 (0,10)
Especialização Administrativa	* 0,252 (0,13)	*** 0,686 (0,18)	*** 0,390 (0,11)
Especialização Financeira	*** 0,728 (0,12)	0,216 (0,21)	*** 0,613 (0,10)
Distância entre o Deputado e o Presidente	0,041 (0,11)	0,071 (0,08)	0,015 (0,06)
Distância entre o Deputado e a Coalizão	-0,062 (0,09)	-0,049 (0,13)	-0,040 (0,07)
Distância entre o Deputado e o Plenário	-0,003 (0,10)	-0,032 (0,13)	0,014 (0,07)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \*  $p < 0,10$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$ . Intercepto suprimido.

Os membros da CDEIC têm um perfil ligeiramente diverso do observado entre os membros das demais comissões, especialmente entre os da CFT e os da CTASP.

A antiguidade na vida política leva para a Comissão ex-governadores. A presença destes na Comissão pode explicar o fato de que a lealdade partidária não tem efeitos estatisticamente significativos (o que, supõe-se, decorre de uma possível independência desses parlamentares em relação aos líderes dos respectivos partidos em plenário).

Dado o caráter técnico das matérias tratadas na Comissão, seus membros são especialistas em finanças ou administração, ainda que o efeito marginal da especialização seja tênue (Quadro 4.10).

**Quadro 4.10 - Efeito Marginal da Especialização na Nomeação para a CDEIC**

Área	Especialização	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
			Erro Padrão	z			
Finanças	Não	0,038	0,002	19,460	0,000	0,035	0,042
	Sim	0,068	0,005	12,600	0,000	0,059	0,077
Administração	Não	0,040	0,002	19,950	0,000	0,037	0,044
	Sim	0,058	0,005	11,830	0,000	0,050	0,067

Elaboração: Autor.

Apesar da presença de ex-governadores na Comissão, parlamentares eleitos com votos próprios normalmente não são designados para esse colegiado. É possível que isso decorra do relativo perfil técnico da mesma, tal como ocorre no caso da CFT.

#### 4.4.5. Seleção de Membros das Comissões Mistas

A Tabela 4.5 apresenta a análise da seleção dos membros das Comissões Mistas constituídas para apreciar as medidas provisórias não-orçamentárias.

**Tabela 4.6 - Seleção de Membros das Comissões Mistas de MPs Não-Orçamentárias**

(Continua)

	1988 a 2001 b/se	2002 a 2010 b/se	1988 a 2010 b/se
Eleito com Votos Próprios	-0,007 (0,10)	-0,190 (0,30)	0,016 (0,08)
Anos como Vereador	*** -0,030 (0,01)	-0,036 (0,03)	*** -0,053 (0,01)
Anos como Deputado Estadual	** -0,015 (0,01)	-0,002 (0,02)	** -0,011 (0,01)
Anos como Deputado Federal	-0,005 (0,01)	*** 0,043 (0,01)	*** -0,021 (0,00)
Anos como Senador	0,024 (0,02)	-0,151 (0,10)	-0,023 (0,02)
Anos como Prefeito	*** -0,044 (0,01)	-0,021 (0,03)	*** -0,034 (0,01)
Anos como Governador	-0,009 (0,03)	-0,375 (0,26)	-0,041 (0,03)
Anos Como Líder	0,024 (0,02)	0,038 (0,03)	0,014 (0,01)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \* p < 0,10 \*\* p < 0,05 \*\*\* p < 0,01.

**Tabela 4.6 - Seleção de Membros das Comissões Mistas de MPs Não-Orçamentárias**

(Continuação)

	1988 a 2001 b/se	2002 a 2010 b/se	1988 a 2010 b/se
Capital Familiar	** -0,103 (0,05)	*** 0,408 (0,09)	0,052 (0,04)
Tamanho da Bancada Partidária	** 0,002 (0,00)	*** -0,015 (0,00)	*** 0,006 (0,00)
Lealdade Partidária	*** 0,245 (0,09)	*** 1,134 (0,29)	-0,123 (0,08)
Especialização Jurídica	** 0,127 (0,06)	0,087 (0,16)	*** 0,271 (0,05)
Especialização Administrativa	** 0,166 (0,07)	** 0,378 (0,17)	*** 0,169 (0,06)
Especialização Financeira	0,104 (0,07)	** 0,367 (0,18)	*** 0,288 (0,06)
Distância entre o Deputado e o Presidente	*** 0,422 (0,05)	*** -0,217 (0,08)	*** -0,149 (0,03)
Distância entre o Deputado e a Coalizão	*** -0,479 (0,04)	-0,057 (0,11)	*** -0,136 (0,03)
Distância entre o Deputado e o Plenário	*** -0,321 (0,05)	*** 0,312 (0,10)	0,050 (0,03)
Membro da CCJ no ano	** 0,250 (0,10)	0,156 (0,23)	-0,016 (0,08)
Membro da CFT no ano	*** 0,893 (0,13)	-0,136 (0,31)	*** 0,402 (0,10)
Membro da CTASP no ano	*** 0,531 (0,12)	** 0,588 (0,29)	*** 0,495 (0,10)
Membro da CDEIC no ano	** 0,293 (0,11)	0,028 (0,40)	*** 0,341 (0,10)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \*  $p < 0,10$  \*\*  $p < 0,05$  \*\*\*  $p < 0,01$ . Intercepto suprimido.

Comparando-se o perfil dos parlamentares selecionados para as comissões mistas de medidas provisórias não-orçamentárias com o dos membros das comissões permanentes, os primeiros não possuem, no mais das vezes, experiência política prévia, exceção feita ao segundo período, em que ex-deputados federais foram selecionados para tais comissões temporárias. Nesse mesmo período, parlamentares com capital familiar elevado utilizaram o capital político acumulado por seus parentes para fazer parte dessas comissões.

Essa mudança na seleção de membros de dinastias políticas para as comissões mistas é compatível com o fato constatado no Capítulo 4 de que, a partir de 2001, as medidas provisórias passaram a receber mais emendas que os projetos de lei (a fim de verificar tal fato, a título de exemplo, consulte-se o Modelo 4.20 e o Modelo 4.21 do Apêndice 3 deste trabalho).

No período como um todo os parlamentares que são membros da CFT, da CTASP e da CDEIC são escolhidos para fazer parte dessas comissões mistas de medidas provisórias não-orçamentárias. Isso demonstra que apesar de pouco institucionalizadas as comissões permanentes têm relevância no processo legislativo.

Lembrando que, no Capítulo 3, a evidência empírica apontou que são editadas mais medidas provisórias quando, simultaneamente, se formam carteis de agenda e as preferências dos membros da CFT, da CTASP e da CDEIC estão distantes das preferências da coalizão de governo, chama a atenção o fato de que os membros das comissões mistas possuem, na última coluna da Tabela 4.5, preferências próximas às do presidente da República e às da coalizão de governo.

O Quadro 4.11 apresenta a probabilidade de um membro do partido do presidente ser escolhido, no período de 1988 a 2010, membro de uma comissão mista de medida provisória quando suas preferências se afastam das preferências da coalizão. O efeito marginal da distância de preferências é tênue, mas significativo.

**Quadro 4.11 - Efeito Marginal da Distância de Preferências em Relação à Coalizão**

Distância de Preferências	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	Z			
0	0,300	0,009	34,500	0,000	0,286	0,314
1	0,270	0,009	30,430	0,000	0,256	0,285
2	0,243	0,011	21,140	0,000	0,224	0,262

Elaboração: Autor.

Por seu turno, o Quadro 4.12 apresenta a probabilidade de um mediano da coalizão ser escolhido membro de comissão mista de medida provisória quando suas preferências se afastam das preferências do presidente da República. Veja-se que as duas ordens de preferências se equivalem.

**Quadro 4.12 - Efeito Marginal da Distância de Preferências em Relação ao Executivo**

Distância de Preferências	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	Z			
0	0,300	0,009	34,500	0,000	0,286	0,314
1	0,273	0,008	35,890	0,000	0,260	0,285
2	0,247	0,011	22,640	0,000	0,229	0,265

Elaboração: Autor.

#### 4.4.6. Seleção dos Relatores das MPs Não-Orçamentárias

A Tabela 4.7 apresenta a análise da seleção dos relatores das medidas provisórias não-orçamentárias.

**Tabela 4.7 – Relatores de MPs Não-Orçamentárias**

	1988 a 2001 b/se	2002 a 2010 b/se	1988 a 2010 b/se
Eleito com Votos Próprios	-0,201 (0,28)	-0,232 (0,26)	-0,296 (0,19)
Anos como Vereador	-0,035 (0,03)	-0,005 (0,02)	-0,002 (0,02)
Anos como Deputado Estadual	*** -0,056 (0,02)	-0,002 (0,01)	** -0,024 (0,01)
Anos como Deputado Federal	-0,001 (0,01)	-0,005 (0,01)	0,004 (0,01)
Anos como Senador	-0,011 (0,06)	-0,056 (0,06)	-0,032 (0,04)
Anos como Prefeito	* -0,064 (0,04)	-0,040 (0,03)	** -0,055 (0,02)
Anos como Governador	-0,162 (0,13)	-0,163 (0,13)	* -0,156 (0,09)
Anos Como Líder	0,020 (0,05)	0,010 (0,03)	0,022 (0,02)
Capital Familiar	-0,131 (0,14)	0,102 (0,10)	0,034 (0,08)
Tamanho da Bancada Partidária	*** 0,022 (0,00)	*** 0,009 (0,00)	*** 0,012 (0,00)
Lealdade Partidária	-0,014 (0,23)	*** 0,737 (0,24)	*** 0,511 (0,16)
Especialização Jurídica	0,121 (0,15)	** 0,294 (0,13)	0,130 (0,10)
Especialização Administrativa	0,017 (0,17)	*** 0,387 (0,14)	* 0,211 (0,11)
Especialização Financeira	*** 0,476 (0,15)	*** 0,408 (0,15)	*** 0,341 (0,11)
Distância entre o Deputado e o Presidente	0,165 (0,14)	0,017 (0,06)	0,051 (0,05)
Distância entre o Deputado e a Coalizão	* -0,212 (0,13)	*** -0,324 (0,09)	*** -0,191 (0,06)
Distância entre o Deputado e o Plenário	-0,085 (0,13)	*** 0,386 (0,09)	*** 0,181 (0,07)
Membro da CCJ no ano	0,128 (0,28)	0,057 (0,20)	0,176 (0,16)
Membro da CFT no ano	*** 1,004 (0,23)	** 0,461 (0,21)	*** 0,752 (0,15)
Membro da CTASP no ano	*** 0,816 (0,26)	*** 0,788 (0,24)	*** 0,720 (0,17)
Membro da CDEIC no ano	*** 1,032 (0,21)	-0,627 (0,43)	** 0,461 (0,18)

Elaboração: Autor. Significância estatística: \* p < 0,10 \*\* p < 0,05 \*\*\* p < 0,01. Intercepto suprimido.

Analisando-se os resultados à luz das três teorias apresentadas na revisão da literatura, nota-se que parlamentares com independência eleitoral, bem como aqueles que gozam de antiguidade no Congresso ou na vida política como um todo, não são selecionados para relatar as medidas provisórias.

Isso pode ter dois significados: ou a Teoria Distributivista não explica o funcionamento do parlamento brasileiro ou, alternativamente, o alto clero delega aos parlamentares mais novos o trabalho “pesado” de relatar as medidas provisórias sob as orientações daqueles. Essa parece uma interpretação mais consentânea com o fato de que, como visto no Capítulo 3, os decretos com força de lei não são impostos aos membros da CCJ e, além disso, como visto neste Capítulo, o alto clero está neste colegiado.

Quanto à Teoria Informacional, foi calculado o efeito marginal da designação de relatores de medidas provisórias a partir da especialização com maior coeficiente, no caos, em finanças (Quadro 4.13). O efeito marginal salta de quatro para seis por cento mantidas as demais variáveis em suas medianas.

**Quadro 4.13 - Efeito Marginal da Especialização em Finanças na Seleção de Relatores**

Especialista em Finanças	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	Z			
Não	0,043	0,002	20,420	0,000	0,039	0,046
Sim	0,059	0,005	11,920	0,000	0,051	0,067

Elaboração: Autor.

Quando se considera que os líderes vão selecionar parlamentares não-especialistas em finanças, mas com preferências equivalentes à mediana da coalizão, o efeito marginal da lealdade vai de quase três por cento a sete por cento (Quadro 4.15).

**Quadro 4.14 - Efeito Marginal da Lealdade na Seleção de Relatores - Não-Especialistas**

Lealdade Partidária	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	Z			
Pouquíssima	0,027	0,007	4,000	0,000	0,016	0,038
Pouca	0,035	0,006	5,550	0,000	0,024	0,045
Indefinida	0,044	0,005	8,120	0,000	0,035	0,053
Mediana	0,056	0,006	9,960	0,000	0,047	0,065
Elevada	0,071	0,009	7,880	0,000	0,056	0,086

Elaboração: Autor.

Note-se que esse efeito marginal é mais forte nos patamares de lealdade mediano e elevado. Além disso, ele indica que um não-especialista leal tem praticamente a mesma chance que um especialista de lealdade mediana de ser nomeado relator de uma medida provisória, o que enfraquece o pressuposto levantado a partir do trabalho de Santos e Almeida (2011) de que a Teoria Informacional poderia orientar a seleção desses relatores.

A hipótese testada empiricamente neste Capítulo segundo a qual os cartéis legislativos buscam monopolizar a seleção dos relatores das medidas provisórias se vê corroborada empiricamente diante do fato de que os deputados federais escolhidos para tal função possuem, ao mesmo tempo, preferências próximas às do membro mediano da coalizão e distantes das preferências do legislador mediano do plenário, independentemente de serem especialistas em finanças (área do conhecimento com maior coeficiente e que tem o maior efeito marginal nos três modelos).

Isso não significa que a especialização é desimportante em tal processo decisório. Os líderes da coalizão podem escolher parlamentares da oposição, mas não-extremistas ideologicamente, para relatar as proposições de seu interesse caso não haja especialistas na coalizão. O efeito marginal da seleção de especialistas em finanças que têm preferências equivalentes à mediana da coalizão controlando-se a lealdade partidária vai de quase quatro por cento a quase dez por cento (Quadro 4.15).

**Quadro 4.15 - Efeito Marginal da Lealdade na Seleção de Relatores – Especialistas Alinhados com a Coalizão**

Lealdade Partidária	Efeito Marginal	Método Delta		P>z	[95% Interv. Conf.]	
		Erro Padrão	z			
Pouquíssima	0,038	0,010	3,930	0,000	0,022	0,053
Pouca	0,048	0,009	5,320	0,000	0,033	0,063
Indefinida	0,061	0,008	7,370	0,000	0,047	0,074
Mediana	0,077	0,009	8,670	0,000	0,062	0,092
Elevada	0,097	0,013	7,320	0,000	0,075	0,118

Elaboração: Autor.

Tendo em conta que a especialização tinha, por si só, um efeito marginal de seis por cento, a *expertise* parece ser um elemento estratégico nas mãos dos líderes da coalizão de governo e não nas mãos de uma hipotética maioria apartidária de membros do plenário como seria de se esperar de acordo com a Teoria Informacional.

Tomando-se o cenário do Capítulo 3 e do presente Capítulo em sua totalidade, desenha-se o seguinte quadro: se a CFT, a CTASP e a CDEIC são compostas por membros ideologicamente extremistas, o poder executivo edita medidas provisórias para fugir de eventual obstrução por parte destas. Uma vez editado o decreto com força de lei, é selecionado para relatá-lo um membro dessas três comissões que não apresente grande distância ideológica em relação à coalizão e que, ao mesmo tempo, se encontre distante das preferências do legislador mediano do plenário. É desejável que tal relator seja um especialista no tema, mas isso não é imprescindível.

O processo legislativo extraordinário das medidas provisórias, uma vez conduzido dessa forma, serve ao propósito a fim de se impor a agenda da coalizão de governo àqueles que não fazem parte da mesma, bem como a eventuais membros dissidentes do cartel.

#### **4.5. Considerações Finais**

No presente Capítulo, constatou-se que não há evidência empírica que suporte aquilo que é proposto pela Teoria Distributivista, segundo a qual postos-chave no processo decisório do Congresso Nacional são ocupados por seus membros *sêniores*, ao menos no que concerne ao cargo de relator de medidas provisórias. A evidência empírica demonstra que os deputados federais selecionados para relatar os decretos com força de lei que veiculam políticas públicas não são eleitos com votos próprios, não acumulam grande experiência em cargos eletivos nos poderes executivo ou legislativo não fazem parte de dinastias políticas.

Isso não significa, todavia, que não haja qualquer suporte dessa teoria no parlamento brasileiro. No Capítulo 3 constatou-se que são editadas menos medidas provisórias quando as preferências da coalizão de governo se encontram distantes das manifestadas pelos membros da CCJ, cujo perfil corresponde exatamente ao proposto por essa abordagem teórica. Considerando que esta Comissão (e a CFT, em menor escala) congrega em seu interior os líderes partidários e que os relatores das medidas provisórias apresentam alta lealdade partidária, há um forte indicativo de que os parlamentares *seniores* delegam o serviço de relatoria aos mais novos na vida política.

Constatou-se, ainda, que os relatores das medidas provisórias, apesar de especialistas nos assuntos versados nas mesmas, apresentam preferências distantes daquelas manifestadas pelos membros medianos do plenário, o que enfraquece o pressuposto segundo o



qual tais processos de seleção são orientados pela Teoria Informacional, em que os *experts* atuam como provedores de informação relevante à maioria dos membros do Congresso.

O fato de que os relatores integram partidos com grandes bancadas, manifestam preferências próximas às dos membros da coalizão de governo e, como mencionado há pouco, são leais às posições partidárias se mostram consentâneas com a Teoria do Cartel Legislativo.

É certo que a evidência empírica é tênue, haja vista a magnitude dos efeitos marginais dos modelos, mas ela ajuda a recolocar em seus devidos termos um debate até então inconcluso na literatura ao ressaltar a importância dos partidos no sistema político brasileiro.

## CONCLUSÃO

No Brasil, a análise da edição de decretos com força de lei pelo presidente da República no pós-constituente apresenta um evidente paradoxo. Para aqueles que defendem que a edição de medidas provisórias se dá em um contexto de ação unilateral, com o executivo buscando impor suas preferências ao legislativo sempre que o presidente se vê diante de um cenário desfavorável na arena política, pode-se objetar que Collor, presidente que desde 1988 contou com o mais baixo apoio no Congresso, editou o menor número de medidas provisórias nos momentos mais difíceis de seu governo. Por outro lado, para os defensores da Teoria da Delegação Legislativa, segundo a qual o Congresso confere ao presidente da República a prerrogativa de editar decretos com força de lei, não há como compreender porque durante o governo Cardoso, presidente que contou com apoio no Congresso (apoio esse que variou entre oitenta e noventa por cento durante a maior parte do governo) foram aprovadas três Emendas Constitucionais exatamente com o objetivo de limitar a edição de medidas provisórias.

Buscou-se, a fim de se tentar solucionar esse paradoxo, analisar a edição e a conversão em lei das medidas provisórias a partir da dinâmica interna do poder legislativo e do modo como se estrutura a relação entre este poder e o executivo. Nesse propósito, lançou-se mão, tal como a tradição corrente na literatura, de três modelos teóricos elaborados para o Congresso dos Estados Unidos: a Teoria Distributivista (MAYHEW, 1974, 2004), a Teoria Informacional (GILLIGAN; KREHBIEL, 1987, 1988; KREHBIEL, 1991) e a Teoria do Cartel Legislativo (COX; MCCUBBINS, 1993, 2005, 2007).

A partir de indícios de que o uso dos decretos com força de lei no Brasil é bastante sensível ao apoio partidário que o presidente possui no Congresso, foram construídas hipóteses baseadas na existência de carteis legislativos como fator explicativo tanto da edição de medidas provisórias, quanto da seleção de seus relatores.

Antes do teste das hipóteses propriamente ditas, foram revistos os critérios segundo os quais se pode afirmar estarem presentes tais carteis, o que normalmente é feito a partir de três indicadores encontrados na literatura: a taxa de coalescência, a taxa de atropelamento e a taxa de abandono do governo.

Quanto a esses três indicadores, observou-se que os critérios que orientam sua mensuração merecem alguma revisão, visto que por vezes são computados como pertencentes a uma coalizão majoritária partidos políticos cujas bancadas não se consideram como parte do governo, apesar da existência de ministros filiados aos mesmos.

Isso levou à promoção de ajustes nas três taxas (de coalescência, de atropelamento e de abandono) e os indicadores assim ajustados mostraram-se bastante precisos quando cotejados com os dados históricos acerca do cenário político existente nos diferentes períodos, sendo essa uma das contribuições do presente trabalho.

Constatou-se que a existência de carteis legislativos aumenta o número de medidas provisórias editadas, o que foi feito a partir dos três indicadores já apontados (coalescência, atropelamento e abandono).

Constatou-se, ainda, que o tamanho nominal da coalizão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal são relevantes na análise da edição de decretos com força de lei quando há inflexão no tamanho do apoio (ou seja, quando uma coalizão minoritária se torna majoritária). No caso de governos apoiados por mais de cinquenta por cento dos membros do Congresso, o tamanho nominal dessas coalizões perde sua importância como variável explicativa.

Com esses resultados, restou corroborada a primeira hipótese do presente trabalho, segundo a qual esperava-se aumento no número de medidas provisórias em virtude da existência de coalizões majoritárias de governo.

Na primeira das análises promovidas nesta pesquisa, constatou-se que, apesar de uma grande coalizão aumentar o número de medidas provisórias editadas, a mera edição de decretos com força de lei não é suficiente para a imposição de uma agenda ao Congresso.

Isso porque há redução no número de medidas provisórias se a coalizão apresenta preferências muito distantes daquelas expressas pela maioria dos membros do plenário. Esse fato já podia ser inferido em virtude da quantidade dessas proposições que foram editadas nos anos de 1991 e 1992 por Collor e representa a confirmação, em parte, da terceira hipótese levantada na presente pesquisa.

Diz-se que tal confirmação se deu apenas em parte porque, sem prejuízo desse fato, quando uma coalizão se caracteriza como um cartel, ou seja, quando ela apresenta, a um

só tempo, uma elevada taxa de coalescência e uma baixa taxa de atropelamento, cresce a edição de medidas provisórias.

Esses dois resultados conjugados indicam que o uso dos decretos com força de lei no Brasil observa um cenário de delegação legislativa. Na inexistência de carteis, tal delegação é feita pela maioria dos membros do Congresso ao presidente. Fazendo-se presente um cartel, a delegação é feita pelos membros deste ao chefe do poder executivo.

Tomando-se, de modo inédito na literatura, as preferências dos membros das comissões permanentes como substitutas das preferências do plenário, observou-se claro movimento estratégico dos carteis legislativos que se fizeram presentes no pós-constituente de neutralizar a ação de três comissões que lidam com três quartos dos temas versados sob a forma de medidas provisórias (a CFT, a CTASP e a CDEIC) quando esses colegiados se mostraram ideologicamente extremistas em relação às coalizões de governo.

Apesar de os membros dessas comissões apresentarem em geral preferências próximas às da maioria dos membros da Câmara dos Deputados (em virtude do chamado princípio da proporcionalidade partidária), é possível, eventualmente, a existência de viés ideológico em tais colegiados em virtude do fato de que seus assentos são distribuídos aos partidos no início da legislatura, mantendo-se tal distribuição estática ao longo dos quatro anos seguintes por expressa norma regimental. Quando tal viés se faz presente, são editadas medidas provisórias a fim de que a agenda legislativa do presidente passe ao largo dessas comissões e siga diretamente para plenário.

Esse processo de escolha da via legislativa não é bem-sucedido quando são tomadas em conta as preferências dos membros da CCJ. Constatou-se que tal se dá em virtude do fato de que esta comissão tem em seu interior o maior número de líderes partidários da Câmara dos Deputados. Associando-se tal resultado ao que propõe que os carteis legislativos aumentam o uso de medidas provisórias, parece restar clara uma interferência dos líderes partidários da coalizão que se encontram na CCJ no processo de edição de decretos com força de lei no Brasil, o que também reforça a aplicabilidade, ao caso pátrio, de uma lógica partidária.

Alinhando-se a essa análise, constatou-se que os relatores das medidas provisórias são parlamentares com baixa experiência política, mas que se mostram leais às posições partidárias, têm preferências próximas às da coalizão de governo e distantes das manifestadas pelos membros do plenário como um todo.

Esse fato parece indicar que os deputados federais mais antigos no Congresso Nacional delegam a tarefa de relatoria aos mais novos. Dada o comportamento da lealdade partidária e das preferências dos relatores, considera-se que tal delegação se dá por ação dos líderes partidários localizados na CCJ que integram a coalizão de governo.

Considera-se solucionado o paradoxo apontado no presente trabalho. Collor editou poucas medidas provisórias porque fazia parte de uma coalizão extremista e não dispunha da maioria do Congresso a seu favor. Cardoso, por seu turno, veiculava uma agenda extremista por meio de medidas provisórias para controlar a oposição e os membros dissidentes da coalizão de governo, não sendo de surpreender que o fim da coalizão de governo deste presidente tenha historicamente coincidido com o fim da reedição de medidas provisórias.

Também se consideram respondidos, ao menos em parte, dois problemas apontados por Santos e Almeida (2005) acerca da aplicação da Teoria do Cartel Legislativo ao caso brasileiro.

Quanto ao primeiro problema, segundo o qual a noção de cartel é enfraquecida em função do fato de que postos-chave do processo decisório na Câmara são controlados pela oposição, é preciso considerar que a edição de uma medida provisória, por forçar a criação de uma comissão mista temporária, pode favorecer uma distribuição de assentos mais favorável à coalizão do que aquela existente nas comissões permanentes. Como afirmado, as comissões permanentes têm a proporção de seus assentos estabelecida no início da legislatura, permanecendo tal proporção imutável durante os quatro anos de duração desta, ao passo que os assentos das comissões temporárias são distribuídos aos diferentes partidos a cada designação, sendo esta distribuição, portanto, dinâmica e não estática como no caso daquelas comissões.

Relativamente ao segundo problema apontado por Santos e Almeida (2005), o de que a teoria não explica como o cartel lida com a indisciplina partidária de seus membros, os próprios autores sugerem uma resposta, ao afirmar que a agenda do cartel pode ser implementada mediante o uso de poderes legislativos extraordinários (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 730, nota 19). Foi exatamente o que se constatou: diante de comissões permanentes que eventualmente apresentavam viés ideológico contrário ao cartel, cresceu o número de medidas provisórias.

Como consideração final acerca dos resultados, tem-se que a edição de medidas provisórias durante o período de 1988 a 2010 é adequadamente compreendida à luz da Teoria do Cartel Legislativo. Elas são editadas para evitar obstrução de comissões permanentes extremistas. Além disso, membros dessas comissões leais à coalizão e especialistas nos assuntos versados em tais decretos com força de lei são escolhidos para relatar tais proposições.

Quanto a futuros desenvolvimentos da pesquisa, tem-se que é preciso investigar, qualitativamente, se há eventuais concessões da coalizão de governo àqueles que não fazem parte da mesma, o que pode se dar, a título de exemplo, mediante a aprovação de emendas incluindo novos assuntos nas medidas provisórias que são de interesse desses parlamentares.

Outro desenvolvimento parece bastante evidente neste ano de 2015: sabe-se que o executivo convive, no ano, com uma aparente crise de governabilidade, na qual se associam a baixa popularidade da presidente da República, um cenário econômico desfavorável e a ruptura entre a chefe do executivo e o presidente da Câmara dos Deputados. Esses fatores recomendam a ampliação da pesquisa para abranger os anos posteriores a 2010, inclusive como forma de se verificar se houve mudança no padrão de edição de medidas provisórias e de seleção de seus relatores.

As implicações do presente trabalho para os estudos do legislativo parecem claras. Em primeiro lugar, ele confirma o que já apontavam estudos anteriores no sentido de que a lógica distributivista não explica isoladamente o processo de produção de políticas públicas pelo Congresso Nacional (AMORIM NETO; TAFNER, 2002; RICCI, 2003).

Além disso, ele aponta para o fato de que não se pode tentar compreender o funcionamento do Congresso Nacional ou a relação entre os poderes executivo e legislativo desprezando-se os partidos políticos.

Por fim, ele indica que é necessário se pensar no parlamento brasileiro não como um órgão unitário, mas sim como um conjunto de microssistemas que se relacionam entre si (lideranças partidárias, comissões temporárias, comissões permanentes e plenário). Foi exatamente essa a advertência que Shepsle (1992) fez ao dizer que o Congresso “são eles e não ele”.

Demonstra esse fato a circunstância de que, nas análises realizadas neste trabalho, observou-se que apesar do princípio da proporcionalidade partidária, a composição das comissões permanentes varia bastante no tocante à carreira, à especialização e ao capital político de seus membros.

Da mesma forma, a edição de medidas provisórias e a seleção de seus relatores leva em conta o modo como se estrutura a relação entre executivo e legislativo, as preferências dos membros do plenário, as dos membros das comissões permanentes consideradas em seu conjunto e as dos líderes partidários, especialmente as daqueles que compõem a coalizão de governo.

Como palavra final, os resultados parecem indicar que as três abordagens teóricas construídas com os olhos no Congresso norte-americano (distributivista, informacional e partidária) podem explicar, a um só tempo, diferentes facetas do funcionamento do poder legislativo. Tomando-se o caso dos relatores das medidas provisórias como exemplo, nota-se que eles são parlamentares com poucos anos de atuação no Congresso, especialistas nos assuntos relatados e leais às posições partidárias que foram escolhidos, em um processo de delegação, por líderes com larga experiência no poder legislativo.

Não se tem a pretensão de afirmar que tais resultados propiciam o surgimento de uma inovadora agenda de pesquisa, mas eles certamente contribuem para um lançar de olhos diferenciado sobre o parlamento brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A Bancada da Dissidência. **O Estado de São Paulo**, p. 4, 24 jun. 1988.
- A Terceira Bancada no Congresso. **O Estado de São Paulo**, p. 4, 25 jun. 1988.
- ABRAM, M.; COOPER, J. The Rise of Seniority in the House of Representatives. **Polity**, v. 1, n. 1, p. 52–85, 1968.
- AGÊNCIA ESTADO. **ACM foi Personagem Forte na Política por 53 Anos**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1591580-5601,00-ACM+FOI+PERSONA-GEM+FORTE+NA+POLITICA+POR+ANOS.html>>. Acesso em: 21 jun. 2015.
- AKAIKE, H. Information Theory and an Extension of the Maximum Likelihood Principle. In: PETROV, B. N.; CSAKI, F. (Eds.). **Second International Symposium on Information Theory**. Budapest: Akademiai Kiado, 1973. p. 267–281.
- ALLISON, P. D. **Logistic Regression Using SAS**. 2 ed. ed. Cary: SAS Institute, 2012.
- ALMEIDA, A. **Informação, Delegação e Processo Legislativo: A Política das Medidas Provisórias**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.
- \_\_\_\_\_.; SANTOS, F. Urgency petitions and the informational problem in the Brazilian Chamber of Deputies. **Journal of Politics in Latin America**, v. 1, n. 3, p. 81–110, 2009.
- ALVES JR, L. C. M. A fundamentação da medida provisória: requisito de legitimidade constitucional e garantia do Estado Democrático de Direito. **Jus Navigandi**, v. 2, n. 8, 1997.
- AMES, B. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 2, p. 324–343, 1995a.
- \_\_\_\_\_. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. **American Journal of Political Science**1, v. 39, n. 2, p. 406–33, 1995b.
- \_\_\_\_\_. **The deadlock of democracy in Brazil**. New York: University of Michigan, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Tradução Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- \_\_\_\_\_. A Estratégia Eleitoral na Representação Proporcional com Lista Aberta. **Cadernos Metrôpole**, v. 14, n. 27, p. 59–88, 2012.
- AMORIM NETO, O. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479–519, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV, Konrad Adenauer, 2006.
- \_\_\_\_\_. O Poder Executivo, Centro de Gravidade do Sistema Político Brasileiro. In: **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung; Editora UNESP, 2007. p. 131–142.
- \_\_\_\_\_. **De Dutra a Lula: A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.



\_\_\_\_\_ ; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989–98. **World Politics**, v. 55, n. July, p. 550–579, 2003.

\_\_\_\_\_ ; TAFNER, P. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p. 5–38, 1 jan. 2002.

ARAÚJO, P. M. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, p. 67–95, 2014.

ARIAS, C. Um Estudo sobre as Medidas Provisórias no Brasil. **Revista Mediações**, v. 6, n. 2, p. 29–53, 2001.

Assassinos de Ex-Deputado são Presos. **Jornal do Brasil**, p. 7, 9 fev. 1994.

AVRITZER, L.; MILANI, C. R. S.; MENEGUELLO, R. **Ciência Política no Brasil: história, conceitos e métodos**. Disponível em: <[http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2013/08/Projeto\\_Mem%C3%B3riaCP\\_ABCP201314.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2013/08/Projeto_Mem%C3%B3riaCP_ABCP201314.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2015.

BANKS, J. **Signalling Games in Political Science**. Kindle ed. New York: Taylor and Francis, 2013.

BARON, D. P. Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs, and Procedural Control. **The American Journal of Political Science**, v. 35, n. 1, p. 57–90, 1991.

\_\_\_\_\_ ; FERREJOHN, J. A. Bargaining in Legislatures. **The American Political Science Review**, v. 83, n. 4, p. 1181–1206, 1989.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2015.

BURROWS, V. K. **Executive Orders: Issuance and Revocation**. Disponível em: <[http://assets.opencrs.com/rpts/RS20846\\_20100325.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RS20846_20100325.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Questão de Ordem n. 478/2009**, 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/gestoes-antiores/michel-temer-2009-2010/discursos/decisao-do-presidente-de-inadmitir-emendas-estranhas-ao-nucleo-material-das-medidas-provisorias>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics Methods and Applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics Using Stata**. Texas: Stata Press, 2009.

CARDOSO, F. H. **Diários da Presidência**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, v. 1.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms? In: CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. (Eds.). **Executive Decree Authority**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 1–29.

CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEBRAP). **Banco de Dados Legislativos**. São Paulo: 2015.

CENTRO DE ECONOMIA POLÍTICA. Plano Collor. **Revista de Economia Política**, v. 10, n. 3, p. 114–120, 1990.

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 472-A, DE 1997. **Ata da 3ª Reunião, Realizada em 28 de Janeiro de 1998**. Brasília. Comissão Especial destinada a Proferir Parecer à Proposta de Emenda Constitucional n. 472-A, de 1997. Diário do Congresso Nacional, 30 de março de 1999.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation**. Centennial ed. Washington: U.S. Government Printing Office, 2013.

COX, G. W.; MASUYAMA, M.; MCCUBBINS, M. D. Agenda Power in the Japanese House of Representatives. **Japanese Journal of Political Science**, v. 1, n. May, p. 1–21, 2000.

\_\_\_\_\_; MCCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan: party government in the House**. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1993.

\_\_\_\_\_. **Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives**. Kindle ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

\_\_\_\_\_. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CUNHA, L. R. DA. Tramitação e emendamento das medidas provisórias: evolução institucional do Executivo e do Legislativo no Brasil. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 14, n. 103, p. 325–355, 2012.

DAMÉ, L.; MADUEÑO, D. **Aécio vence Inocêncio por 283 votos a 117**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1502200105.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

DEERING, C. J.; SMITH, S. S. **Committees in Congress**. Kindle ed. Washington D.C.: SAGE Publications, 1997.

DILMENSTEIN, G. Collor Acena para Entendimento com PT: Em Entrevista, Presidente Elogia Empresários e Consolida o PFL como Principal Base de Sustentação do Governo. **Folha de São Paulo**, p. 6, abr. 1992.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

“Esquerdista” Vai Tentar Reduzir Tensão no Campo. **Folha de São Paulo**, p. 5, 26 abr. 1996.

FÁVERO, L. P. **Análise de Dados: Modelos de Regressão com Excel, Stata e SPSS**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FENNO JR., R. **Congressmen in Committees**. Boston: Little Brown, 1973.

FIGUEIREDO, A. C. Instabilidade Política no Primeiro Governo Lula: Conflito Partidário, Ideologia e Instituições. In: LIMA, M. R. S. DE (Ed.). **Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: Agendas Alternativas ao Neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008.

\_\_\_\_\_; LIMONGI, F. Constitutional ChangeL legislative Performance and Institutional Consolidation. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. Outubro, n. 1, p. 73–94, 2000.

\_\_\_\_\_. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2a. ed. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.

\_\_\_\_\_. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 303–344, 2002.

FIORINA, M. P. **Congress: Keystone of the Washington Establishment**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1989.

FORJAZ, M. C. S. A Emergência da Ciência Política no Brasil: Aspectos Institucionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, out. 1997.

FREITAS, J. DE. Problemas de Remodelação. **Folha de São Paulo**, p. 5, abr. 1992.

GILLIGAN, T. W.; KREHBIEL, K. Collective Decisionmaking and Standing Committees: An Informational Rational for Restrictive Ammendment Procedures. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 3, n. 2, p. 287–335, 1987.

\_\_\_\_\_. **Collective Choice without Procedural Commitment**: Working Paper in Economics. Stanford: The Hoover Institution - Stanford University, 1988. Disponível em: <<http://hoohila.stanford.edu/workingpapers/getWorkingPaper.php?filename=E-88-40.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

GLEIBER, D. W.; SHULL, S. A. Presidential Influence in the Policymaking Process. **Western Political Quaterly**, v. 45, n. 2, p. 441–467, 1992.

GOMES, F. DE B. C. **Produção Legislativa no Brasil: Visão Sistêmica e Estratégica no Presidencialismo de Coalizão**. Brasília: Edições Câmara, 2013.

GONÇALVES, M. DE O. Da Medida Provisoria. **Âmbito Jurídico**, v. III, n. 9, 2002.

GURGEL, J. T. A. **Análise Estatística da Distribuição de Poisson**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aesalq/v2/10.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

HAIR JR., J. F. et al. **Análise Multivariada de Dados**. 6 ed. Trad ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

HASKELL, J. **Congress in Context**. Boulder: Westview Press, 2010.

HILBE, J. M. **Modeling Count Data**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

IANONI, M. Políticas Públicas e Estado: O Plano Real. **Lua Nova**, v. 78, p. 143–183, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). Avaliação do impacto da Emenda 32 sobre a edição de medidas provisórias. **Comunicados do IPEA**, n. 103, p. 1–17, 2011.

ITÁLIA. **Costituzione della repubblica italiana**. Disponível em: <<http://www.governo.it/Governo/Costituzione/CostituzioneRepubblicaItaliana.pdf>>.

JACOBSON, G. C. **The Politics of Congressional Elections**. 7. ed. New York: Longman, 2008.

JOHNSON, C. W. **How our Laws are made**. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 2003.

KIEWIET, D. R.; MCCUBBINS, M. D. **The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

- KLEIN, C. Ministério de Dilma segue Cartilha de Lula. **Valor Econômico**, 10 mar. 2011.
- KRAUSE, G. A.; COHEN, D. B. Presidential Use of Executive Order. **American Politics Quarterly**, v. 25, n. 4, p. 458–471, 1997.
- KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.
- \_\_\_\_\_. Where's the Party. **British Journal of Political Science**, n. 23, p. 235–266, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Pivotal politics: a Theory of U.S. Lawmaking**. Chicago; London: The University of Chicago Press, 1998.
- LAMOUNIER, B. Brazil at an Impasse. **Journal of Democracy**, v. 5, n. 3, p. 72–87, 1994.
- Lealdade a Collor Ditou Escolha de Ministros. **Folha de São Paulo**, p. Era Collor Especial – 3, 15 mar. 1990.
- LEMOS, L. B. de S. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. **Dados**, v. 44, n. 3, p. 561–605, 2001.
- LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, v. 37, n. 1º semestre, p. 3–38, 1994.
- \_\_\_\_\_. Desvendando o desconhecido. **Revista do Legislativo**, v. 9, n. jan/mar 1995, p. 24–30, 1995.
- LONG, J. S.; FREESE, J. **Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata**. College Station: Stata Press, 2006.
- MACHIAVELI, F. **Medidas provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo**. Dissertação. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.
- MAINWARING, S. **Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective**. Notre Dame: 1990a. Disponível em: <<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/141.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation**. Notre Dame: 1990b. Disponível em: <<https://www3.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/144.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2015.
- \_\_\_\_\_. Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. (Eds.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MARINOVA, D. **Coattail Effect**, 2008. (Nota técnica).
- MAYER, K. R. Executive Orders and Presidential Power. **Journal of Politics**, v. 61, n. 2, p. 445–466, 1999.
- MAYHEW, D. R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.
- \_\_\_\_\_. **Congress: the electoral connection**. 2. ed ed. Yale: Yale University Press, 2004.
- MESSENBURG, D. A Elite Parlamentar Brasileira (1989-2004). **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 2, p. 309–370, 2007.
- \_\_\_\_\_. A Elite Parlamentar Brasileira: Um Recorte Sociocultural. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 30, p. 17–28, 2008.

MIRANDA, G. L. de. **O Comportamento dos Partidos na Câmara Dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)**. Tese. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

\_\_\_\_\_. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 201–225, 2010.

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.

\_\_\_\_\_. **Economia e Política: Instituições de Estabilização Econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

\_\_\_\_\_. Condicionamentos Institucionais das Medidas Provisórias. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, p. 25–44, 2000.

MÜLLER, G. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. **Dados**, v. 48, n. 1, p. 371–394, 2005.

Novos Ministros. **Folha de São Paulo**, p. 2, 30 ago. 1993.

OLESZEK, W. J. **Congressional Procedures and the Policy Process**. Kindle, re ed. Washington D.C.: CQ Press, 2011.

ORNSTEIN, N. J. et al. **Vital Statistics on Congress**. Disponível em: <[http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/07/vital\\_statistics\\_congress\\_mann\\_ornstein/vital\\_statistics\\_full\\_data\\_set.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/07/vital_statistics_congress_mann_ornstein/vital_statistics_full_data_set.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2015.

PASQUARELLI, B. V. L. **Formação de Coalizões, Apoio Legislativo e Atuação Partidária no Presidencialismo Brasileiro**. Dissertação. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2011.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45–67, 2000.

\_\_\_\_\_. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735–771, 2003.

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.

\_\_\_\_\_. Agenda power, executive decree authority, and the mixed results of reform in the brazilian congress. n. February, 2008.

PESSANHA, C. A Delegação Legislativa no Brasil: O Decreto-Lei e a Medida Provisória, 1965-1998. In: **Ousadia Crítica: Ensaions para Gabriel Cohn**. Londrina: UEL, 1998a.

\_\_\_\_\_. **Poder Legislativo do Executivo no Brasil: O Decreto-Lei e a Medida Provisória, 1965-1999** Las Instituciones en las Nuevas Democracias: La Questión Republicana. **Anais...** 2000.

\_\_\_\_\_. **Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994**. Tese. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. O uso da delegação legislativa no Brasil: o decreto-lei e a medida provisória (1965-1998). In: WEIZBORT (ORG), L. (Ed.). **Ousadia Crítica: ensaios para Gabriel Cohn**.

Londrina: Editora Universidade de Londrina, 1998b.

\_\_\_\_\_. Poder Legislativo do Executivo no Brasil: o Decreto-Lei e a Medida Provisória. **Travessias - Revista da Associação de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa**, v. 2, n. 3, p. 113–130, 2002.

PETERSEN, R. E. **Casework in a Congressional Office: Background, Rules, Laws, and Resources**. Washington: Congressional Research Service, 2010.

Plus Ça Change. **Folha de São Paulo**, p. 2, 26 abr. 1996.

POLSBY, N. W.; GALLAHER, M.; RUNDQUIST, B. S. The Growth of the Seniority System in the U.S. House of Representatives. **The American Journal of Political Science**, v. 63, n. 3, p. 787–807, 1969.

POWER, T. The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil. In: CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. (Eds.). **Executive Decree Authority**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 197–230.

POWER, T. J.; ZUCCO JR., C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties. **Latin American research review**, v. 44, n. 1, p. 218–249, 2009.

PTB Vai Continuar com o Comando da Agricultura. **Folha de São Paulo**, p. 4, 26 abr. 1996.

Quem São os Novos Ministros. **O Estado de São Paulo**, p. 7, 3 out. 1992.

RAY, B. A. Federal Spending and the Selection of Committee Assignments in the U.S. House of Representatives. **American Journal of Political Science**1, v. 24, n. 3, p. 494–510, 1980.

REICH, G. Executive decree authority in Brazil: how reactive legislator influence policy. **Legislative Studies Quarterly**, v. 27, 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.

RICCI, P. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? **Dados**, v. 46, n. 4, p. 699–734, 2003.

RITCHIE, D. A. **The U.S. Congress: A Very Short Introduction**. Kindle ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.

RODRIGUES, F. **Alianças: Coalizão de FHC Começou e Terminou com o Plano Real**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj1912200203.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

ROHDE, D. W.; SHEPSLE, K. A. Democratic Commitmtee Assingments in the House of Representantives: Strategic Aspects of a Social Choice Perspective. **The American Political Science Review**, v. 67, n. 3, p. 889–905, 1973.

SANTOS, R. F. DOS. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Dissertação: São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

SANTOS, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237–264, 2002.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 48, n. Iv, p. 693–735, 2005.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

- SANTOS, F.; RENNÓ, L. The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies. **The Journal of Legislative Studies**, v. 10, n. 1, p. 50–70, 2004.
- SANTOS SILVA, J. M. C.; TENREYRO, S.; WINDMEIJER, F. Testing Non-Nested Models for Non-Negative Data with Many Zeros. **Journal of Econometric Methods**, v. 4, n. 1, p. 29–46, 2015.
- SCHWARZ, G. Estimating the Dimension of a Model. **The Annals of Statistics**, v. 6, n. 2, p. 461–464, 1978.
- SENATE, U. S. **Our States**. Disponível em: <[http://www.senate.gov/pagelayout/senators/f\\_two\\_sections\\_with\\_teasers/states.htm](http://www.senate.gov/pagelayout/senators/f_two_sections_with_teasers/states.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2015.
- SHEPSLE, K. A. **The Giant Jigsaw Puzzle**. Chicago: The University of Chicago Press, 1978.
- \_\_\_\_\_. Congress is a “They,” not an “It”: Legislative intent as oxymoron. **International Review of Law and Economics**, v. 12, n. 2, p. 239–256, 1992.
- \_\_\_\_\_. Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In: WEISBERG, H. F. (Ed.). **Political Science: The Science of Politics**. Washington D.C.: Agathon Press Inc., 1986. p. 51–81.
- \_\_\_\_\_; WEINGAST, B. R. Structure-induced equilibrium and legislative choice. **Public Choice**, v. 37, p. 503–519, 1981.
- SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SILVA, A. da N. Presidencialismo e Parlamentarismo: Uma Revisão do Debate. **Cadernos Aslegis**, v. 46, n. maio/agosto, p. 41–76, 2012.
- SINCLAIR, B. **Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress**. Kindle ed. Washington: Sage Publications, 2011.
- SMITH, S. S.; ROBERTS, J. M.; WIELEN, R. J. VANDER. **The American Congress**. Kindle ed. New York: Cambridge University Press, 2013.
- TOLEDO, D. **Diante da Crise, Reforma Ministerial sai a “Conta-Gotas”**. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2005/07/050713\\_diegolulafn.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2005/07/050713_diegolulafn.shtml)>. Acesso em: 17 ago. 2015.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Collor**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/julgados-historicos/collor>>. Acesso em: 17 ago. 2015.
- TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. 89–117, 1995.
- UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Congressional Apportionment**. Disponível em: <<http://history.house.gov/Institution/Apportionment/Apportionment/>>.
- VUONG, Q. H. Likelihood Ratio Tests for Model Selection and Non-Nested Hypotheses. **Econometrica**, v. 57, n. 2, p. 307–333, 1989.
- WEINGAST, B. R.; MARSHALL, W. J. 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.





## **APÊNDICE 1 - REGRESSÃO LOGÍSTICA E DE CONTAGEM**

O propósito do presente Apêndice é o de expor as razões que levaram à escolha do modelo de regressão utilizado para as análises formuladas. Para tanto, ele aborda o modelo de regressão logística e dois modelos de regressão de contagem: o de Poisson e o binominal negativo, bem como as versões inflacionadas desses modelos.

### **A2.1 - O Modelo de Regressão Logística**

O presente trabalho envolve a análise dos critérios que informam: a) a edição de medida provisória ou de projeto de lei pelo presidente; b) a seleção dos deputados federais para atuar nas comissões permanentes que mais diretamente atuam sobre matérias veiculadas por meio de medidas provisórias; c) a seleção dos deputados federais para atuar nas comissões mistas designadas para apreciar essas proposições legislativas; e d) a seleção dos relatores das medidas provisórias.

Em virtude do objeto escolhido, o presente trabalho aproxima-se dos realizados por Santos (2002), por Santos e Almeida (2005) e por Almeida (2014), os quais lançaram mão de modelos de regressão logística multivariados com base no método de máxima verossimilhança em suas análises. A escolha desses autores se deu em virtude do fato de que os universos por eles analisado pode ser dividido de modo binário. A título de exemplo, ao se analisar a designação de deputados federais para integrar uma dada comissão permanente, uma comissão temporária, ou mesmo para atuar como relatores de proposições em tramitação no Congresso Nacional, a mais natural classificação do universo populacional é aquela que consiste em sua divisão em dois grupos, sendo o primeiro o dos selecionados e o segundo o dos não selecionados.

A possibilidade de divisão do universo populacional em duas categorias indica a possibilidade de utilização do modelo de regressão logística baseado no método de máxima verossimilhança, pois uma das características de tal modelo reside exatamente no fato de que a variável dependente apresenta um comportamento dicotômico, ou seja, ela pode assumir apenas dois valores e esses representam categorias (no caso, selecionados e não selecionados) e não propriamente a intensidade de um efeito ou uma escala de magnitude.

Com efeito, em se tratando de dados com essas características, não é adequada sua análise por meio de modelos de regressão linear múltipla pelo método dos mínimos quadrados ordinários, uma vez que nesses modelos o comportamento da variável dependente não se amolda a tal cenário (ALLISON, 2012, p. 17). A fim de compreender como funciona o modelo de regressão logística com base no método da máxima verossimilhança mostra-se conveniente, tal como fez Allison (2012), promover a distinção entre chance (*odd*) e probabilidade do evento analisado. Pensando-se nos resultados possíveis ao se lançar uma moeda para o alto, sabe-se que a probabilidade de se obter “coroa” é igual a cinquenta por cento. Já a chance desse evento é dada pela seguinte fórmula:

$$\text{Chance} = \frac{\text{Probabilidade de Ocorrência}}{\text{Probabilidade de Inocorrência}} = \frac{p}{1-p}$$

Onde  $p$  é igual à probabilidade de ocorrência do evento.

No exemplo dado (cara ou coroa), a probabilidade do evento corresponde a cinquenta por cento, ao passo que sua chance é igual a um, o que significa que ao se lançar a moeda, pode-se obter tantos resultados negativos quantos sejam os resultados positivos.

Em modelos de análise é conveniente que se faça uso da noção de chance e não da noção de probabilidade porque aquela escala é mais sensível a comparações com efeito multiplicador. Isso ocorre porque a noção de chance não possui, assim como se dá com a de probabilidade, um limite superior definido *a priori* (no caso da probabilidade esse limite superior é igual a um, ou seja, a cem por cento). A fim de se maximizar ainda mais a capacidade explicativa da noção de chance, é comum a utilização de algum mecanismo que faça com que seu limite inferior não seja necessariamente igual a zero. Um desses mecanismos é a utilização do logaritmo natural da chance e não a do valor absoluto desta. Dito isso, pode-se definir um modelo de regressão logística para  $k$  variáveis explicativas pode ser definido como segue<sup>60</sup> (ALLISON, 2012, p. 17):

$$\ln \left[ \frac{p_i}{1-p_i} \right] = \alpha + \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \dots + \beta_k x_{ik}$$

onde  $p_i$  é a probabilidade de a variável dependente ( $y$ ) ser igual a 1.

---

<sup>60</sup> A expressão faz uso do logaritmo natural, ainda que, conforme Allison (2012b), a única consequência de sua substituição pelo logaritmo de base dez seja a mudança no valor do intercepto ( $\alpha$ ).

## A2.2 - Os Modelos de Regressão de Contagem

Uma crítica que pode ser feita à utilização do modelo de regressão logística para a seleção de membros de comissões ou de relatores diz respeito ao fato de que ela não leva em conta um relevante aspecto do objeto analisado, qual seja, o fato de que ao longo da legislatura um deputado federal pode ter sido designado mais de uma vez para as comissões permanentes, para as comissões mistas, bem como para as relatorias de medidas provisórias.

Para exemplificar o afirmado, veja-se que, no período analisado, Ibrahim Abi-Ackel foi nomeado dezoito vezes para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, ao passo que Mussa Demes foi nomeado para a Comissão de Finanças e Tributação dezesseis vezes.

No caso das comissões mistas de medidas provisórias, no período anterior à Emenda Constitucional nº 32/2001 Aécio Neves foi nomeado para fazer parte das mesmas cerca de 1.800 vezes, o que corresponde a quase trinta por cento das comissões criadas à época. No período posterior a essa Emenda Constitucional, Henrique Eduardo Alves foi nomeado cerca de noventa vezes, o que corresponde a mais de dezessete por cento das comissões. A representatividade desses números fica ainda mais forte ao se ter em conta que cerca de oitenta por cento dos parlamentares do período jamais fez parte de qualquer comissão mista de medidas provisórias.

Quanto às relatorias de medidas provisórias, no período anterior à Emenda Constitucional nº 32/2001 Paes Landim, do PFL, foi nomeado relator de 25 das 478 proposições cuja relatoria coube a deputados federais. Já no período posterior à Emenda, Professor Luizinho, do PT, foi nomeado relator de oito das 521 medidas provisórias e Luiz Sérgio, do mesmo partido, de sete delas. Levando-se em conta que cerca de 95% por cento dos parlamentares jamais foi designado para relatar uma única medida provisória, esses números também são surpreendentes.

Consideradas essas disparidades nas indicações de relatores e de membros das comissões, fica claro que a utilização da classificação dicotômica (selecionado e não-selecionado) acaba por tratar da mesma forma parlamentares escolhidos uma única vez e parlamentares escolhidos diversas vezes para atuar nas comissões permanentes, nas comissões mistas e nas relatorias das medidas provisórias, o que acarreta perda da potencial capacidade explicativa dos dados.

Em casos como os apontados, pode ser adequado modelar os dados levando-se em consideração as diferenças na contagem dos casos nos quais houve a seleção e não apenas a classificação em dois grupos. Em situações como essa, deve-se fazer uso de um modelo de regressão de contagem, sendo dois os principais modelos dessa espécie: o modelo de regressão de Poisson (*Poisson Regression Model* - PRM) e o modelo de regressão binomial negativa (*Negative Binomial Regression Model* - NBRM).

Segundo Allison (2012), o modelo de regressão de Poisson recebe este nome porque os valores da variável dependente se apresentam sob a forma de uma distribuição de Poisson. Gurgel (1945) assim enuncia as características de tal distribuição:

a) trata-se de uma série descontínua, na qual as freqüências das classes só podem ser números inteiros e positivos; b) a primeira classe teórica tem sempre o valor zero, e em consequência disto, a pressão do limite zero geralmente se manifesta, tornando a distribuição assimétrica; c) a freqüência dos acontecimentos esperados é tão pequena em relação ao número total de acontecimentos possíveis, que a freqüência observada é praticamente independente do número total de observações.

A distribuição de Poisson é dada pela seguinte fórmula (ALLISON, 2012, p. 266):

$$\Pr(y = r) = \frac{\lambda^r e^{-\lambda}}{r!}$$

onde  $\lambda$  é o valor médio esperado de  $y$  e  $r$  pode assumir os valores 0, 1, 2, ... n.

Uma vez que  $\lambda$  não pode ser menor que zero, realiza-se a conversão do mesmo para seu logaritmo natural, de modo que a relação entre a variável dependente e as variáveis independentes para os diferentes indivíduos ( $i = 1, 2, \dots, n$ ) é dada pela fórmula a seguir (ALLISON, 2012, p. 267):

$$\ln \lambda_i = \alpha + \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \dots + \beta_k x_{ik}$$

Allison (2012) observa que a distribuição de  $y$  irá se caracterizar, ou não, como uma distribuição de Poisson em função dos valores das variáveis explicativas. Conforme o autor, se estas variáveis apresentarem elevados coeficientes ou elevadas variâncias a distribuição resultante da função não se caracterizará como uma distribuição de Poisson.

A fim de saber se a distribuição efetivamente se caracteriza como uma regressão de Poisson, Fávero (2015) aponta que este modelo tem os seguintes pressupostos:

- a) a variável dependente é uma variável de contagem;
- b) os valores da variável dependente são iguais ou superiores a zero; e
- c) a média da variável dependente é igual à sua variância.

Quando há elevada dispersão nos dados, de modo que o último dos pressupostos é violado, é recomendável não se não uso do modelo de regressão de Poisson, mas sim do modelo de regressão binominal negativa. Allison (2012), aponta que a diferença entre os dois modelos reside no fato de que neste acrescenta-se um termo a fim de controlar a elevada dispersão dos dados, de modo que a variável dependente  $y_i$  terá um valor esperado  $\lambda_i$  o qual apresentará uma distribuição de Poisson dado que se controle  $\varepsilon_i$  e a função resultante da elevação do número de Euler a  $\varepsilon_i$  apresente uma distribuição gama.

A regressão binomial negativa, desse modo, é dada pela fórmula (ALLISON, 2012, p. 276):

$$\log \lambda_i = \alpha + \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \dots + \beta_k x_{ik} + \sigma \varepsilon_i$$

### **A2.3 - Os Modelos de Regressão de Contagem Inflacionados de Zeros**

É preciso mencionar, ainda, que esses dois modelos de regressão de contagem apresentam versões ditas inflacionada de zeros. A diferença entre as versões inflacionadas e as versões originais de cada um dos modelos reside no fato de que, em termos teóricos, é possível, nos modelos inflacionados dividir os casos nos quais a variável dependente assumiu o valor zero em duas diferentes categorias, sendo uma correspondente aos casos nos quais poderia ter havido contagem e outra correspondente aos casos nos quais seria impossível ter havido contagem.

Hilbe (2014) apresenta o exemplo da contagem de pios de pássaros por um observador. Há situações nas quais a contagem será igual a zero porque os pássaros estão quietos (ou seja, seria possível a obtenção de uma contagem de valores positivos – zeros “bons”, para usar a expressão do autor).

Em outros casos, contudo, a contagem será igual a zero porque o observador estava em um lugar no qual jamais são encontrados pássaros, ou em um lugar no qual, apesar de poderem ser encontrados pássaros, os mesmos jamais são encontrados durante o período de tempo em que se tentou realizar a contagem (casos em que seria impossível a obtenção de uma contagem de valores positivos – zeros “ruins”, portanto, novamente para usar a expressão do autor).

Em função disso, os modelos inflacionados de zeros são divididos em duas partes. Na primeira delas, faz-se uso de um modelo de regressão de contagem (de Poisson ou binominal negativo). Na segunda parte, são controlados os casos de “zeros ruins”, os quais não têm nenhum efeito sobre a variável dependente, visto que esta jamais assumirá, em decorrência destes casos, valor diferente de zero. Para a modelagem desta parte do modelo é comum a utilização de regressão logística (CAMERON; TRIVEDI, 2005), mas também é possível o uso da regressão *probit*.

#### **A2.4 - Críticas aos Modelos Inflacionados de Zeros**

Allison (2012) critica o uso dos modelos inflacionados de zeros. Para ele, o modelo de regressão binominal negativa apresenta uma capacidade explicativa melhor do que a do modelo de regressão de Poisson inflacionado de zeros. Além disso, segundo o autor, apesar de a capacidade explicativa do modelo de regressão binominal negativa inflacionado de zeros ser melhor, na maioria dos casos, que a do modelo de regressão binominal negativa em sua versão original, a diferença na capacidade de previsão de probabilidades entre os dois modelos acaba sendo muito pequena. Em virtude desses dois fatos, o autor recomenda a utilização dos modelos de contagem em suas versões originais e não em suas versões inflacionadas.

Cameron e Trivedi (2009), no mesmo sentido, apontam que os dois modelos de regressão inflacionados de zeros apresentam maior dificuldade na interpretação de seus coeficientes do que as respectivas versões originais dos modelos, razão pela qual é provável que, em outro trabalho, os autores apontem que o uso de modelos inflacionados de zeros é mais comum em outras disciplinas da estatística do que em estudos econométricos (CAMERON; TRIVEDI, 2005).

Hilbe (2014) recomenda que o uso dos modelos inflacionados de zeros esteja embasado em uma teoria que suporte tal escolha. Isso ocorre quando nos dados há uma categoria de indivíduos os quais apresentam probabilidade positiva de serem diferentes de zero

e outra categoria na qual a probabilidade será sempre igual a zero. Dito de outra forma, tais modelos devem ser utilizados sempre que haja uma teoria que explique a existência, na variável dependente, de zeros “bons” e de zeros “ruins”.

### **A2.5 - Os Modelos Inflacionados e a Seleção dos Deputados Federais**

No caso da nomeação dos deputados federais para as comissões permanentes, é possível, intuitivamente, cogitar que o maior ou menor número de assentos disponíveis nas mesmas provoque aumento ou diminuição na probabilidade de casos nos quais a variável dependente assumirá o valor zero. Isso porque, para se dar um exemplo, é de se esperar que a nomeação de deputados federais para a Comissão de Desenvolvimento Urbano, a qual contava com 18 vagas entre 2007 e 2010, apresente mais “zeros ruins” do que a nomeação de membros titulares para a Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania, a qual tinha, no mesmo período, 61 vagas.

Em conformidade com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cada membro da Casa, exceto os sete membros da Mesa Diretora, tem o direito de integrar, como titular, pelo menos uma comissão permanente, ainda que sem legenda partidária ou mesmo quando a legenda de que faça parte não possa concorrer às vagas existentes em razão do tamanho de sua bancada partidária. Dado esse fato, o número de vagas existentes na comissão pode perder força explicativa enquanto variável independente para uma dada comissão permanente mas não para outra.

Essa regra não se aplica no caso da designação dos deputados federais para que atuem como membros das comissões mistas das medidas provisórias ou como relatores dessas proposições. Nesse caso, é de se esperar que o menor número de proposições editadas resulte, necessariamente, na menor chance de seleção de um deputado para esses postos.

Em função disso, considera-se justificável, *prima facie*, que no caso da nomeação dos deputados federais para as comissões mistas e de sua designação como relatores das medidas provisórias sejam utilizados os modelos de contagem inflacionados de zeros e não os respectivos modelos em suas versões originais.

### **A2.6 - A Seleção Específica de cada Modelo**

Alisson (2012) observa que a distribuição da variável dependente nos modelos de contagem decorre dos valores das variáveis explicativas, de modo que a escolha

definitiva do modelo deve ser submetida a testes, o que não foi observado por Santos e Almeida (2005) em seu estudo acerca da designação dos relatores de projetos de lei do executivo em tramitação nas comissões permanentes.

Os autores fizeram, nessa análise, uso do modelo de regressão binomial negativa e observaram acerca do parâmetro que controla a elevada dispersão dos dados (parâmetro esse usualmente denominado como *alfa*) que ele foi igual a zero e sem significância estatística:

Em primeiro lugar, vejamos a adequação aos dados do modelo estatístico selecionado. A estimativa do parâmetro de dispersão (*alfa*) resultou igual a zero, o que nos permite concluir que os dados são equidispersos (variância igual à média). (SANTOS; ALMEIDA, 2005)

Ocorre que, como apontado, se a variância é igual à média, é recomendável o uso do modelo de Poisson e não o uso do modelo de regressão binomial negativa, como concordam os autores:

Do ponto de vista prático, isto implica que as estimativas dos coeficientes do modelo binomial negativo equivalem às do modelo de contagem mais simples, o Poisson. Ademais, como os graus de liberdade são muito elevados neste caso, não há perda relevante de eficiência, o que torna os resultados destes dois modelos praticamente iguais. (SANTOS; ALMEIDA, 2005)

Apesar de a variância ser igual à média e de o coeficiente do parâmetro de dispersão dos dados ter sido igual a zero e sem significância estatística, Santos e Almeida (2005) contraditoriamente afirmam o seguinte:

Nossa opção pela versão “inflacionada de zeros” do modelo foi correta: encontramos forte evidência de que, de fato, o excesso de zeros decorre em boa medida da forma como definimos a unidade de análise (a tétrede deputado-semester-partido-comissão): *Probabilidade de seleção* e o logaritmo de N° de relatorias da comissão resultaram ambas com coeficientes negativos e altamente significativos. Pode-se concluir, então, que o modelo escolhido é adequado aos dados. (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

O trabalho de Santos e Almeida (2005) demonstra claramente que apesar de os pressupostos teóricos indicarem que um modelo de regressão pode ser mais adequado que outro, é necessário testar a adequação dos modelos antes de se decidir definitivamente pelo uso de um deles, visto que esta depende do modo como estão distribuídos os dados<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Em defesa do procedimento realizado por Santos e Almeida (2005) é preciso mencionar que seu trabalho foi publicado anteriormente ao trabalho de Long e Freese (2006), o qual apresenta os testes de adequação dos modelos utilizados no presente trabalho. Apesar disso, o fato de parâmetro de dispersão ter se mostrado igual



## A2.7 – Considerações Finais

No tocante à edição de medidas provisórias foi utilizado exclusivamente o modelo de regressão logística por se considerar que tais proposições legislativas são utilizadas como alternativas à edição de projetos de lei, de modo que a variável dependente é binária. Quanto à seleção dos relatores, em princípio é possível a utilização de modelos de contagem, desde que sejam realizados testes de adequação dos mesmos.

Conforme Long e Freese (2006), um dos modos de se saber qual dos quatro modelos de contagem<sup>62</sup> possui maior poder explicativo consiste no cálculo e na comparação das probabilidades médias esperadas de cada um deles. Outra possibilidade é a de realizar testes de adequação, tais como: a) o desenvolvido por Vuong (1989) e que leva seu nome; b) o desenvolvido por Akaike (1973), denominado Critério de Informação de Akaike (*Akaike Information Criterion* – AIC); c) o desenvolvido por Schwarz (1978) denominado Critério de Informação Bayesiana (*Bayesian Information Criterion* – BIC); e, por fim, d) o desenvolvido neste ano por Santos Silva, Tenreyro e Windmeijer (2015), denominado teste HPC.

A fim de não incorrer em equívoco metodológico, no presente trabalho foram realizados testes de adequação desenvolvidos para o Software Stata por Long e Freese (2006), a exemplo da utilização do comando *countfit*, tendo-se verificado que a capacidade explicativa de tais modelos não era significativamente maior do que a obtida por um modelo de regressão logística a partir da modelagem da variável dependente relativa à seleção dos relatores e dos membros das comissões de modo binário (e não como uma variável de contagem).

Por essa razão, optou-se, também em relação a essas análises, pelo modelo de regressão logística.

---

a zero e sem significância estatística já representava uma possível inadequação do modelo de regressão binominal negativa ao caso.

<sup>62</sup> O modelo de regressão de Poisson – PRM, o de regressão binomial negativa – NBRM, o de regressão de Poisson inflacionada de Zeros – ZIP e o de regressão binomial negativa inflacionada de zeros – ZINB.

## APÊNDICE 2 – VARIÁVEIS DOS MODELOS DO CAPÍTULO 4

No presente Apêndice são detalhadas as variáveis explicativas dos modelos analisados no Capítulo 3.

**Quadro A2.1 - Variáveis Dependentes e Explicativas dos Modelos do Capítulo 4**

<b>ln_artigos</b>	Logaritmo natural do número de emendas da proposição legislativa (medida provisória ou projeto de lei) acrescido de um.
<b>ln_emendas</b>	Logaritmo natural do número de emendas da proposição legislativa (medida provisória ou projeto de lei) acrescido de um.
<b>ln_dias_mp_fim_governo</b>	Logaritmo natural do número de dias existentes entre a edição da medida provisória e o número de dias do fim do mandato presidencial acrescido de um.
<b>popularidade</b>	Popularidade do presidente da República, construída a partir da média dos indicadores de popularidade apurados pelo Datafolha e pelo Ibope no mês anterior ao da edição da proposição. Representa a subtração do percentual de pessoas que consideram o governo ótimo ou bom do percentual daquelas que o considerava ruim ou péssimo. Nos meses em que algum desses dois institutos de pesquisa não apurou a popularidade presidencial, utilizou-se interpolação linear
<b>inflacao_ipca</b>	Taxa mensal de inflação apurada a partir do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).
<b>desemprego_rmosp</b>	Taxa de desemprego aberto na Região Metropolitana de São Paulo apurada pela Pesquisa de Emprego e Desemprego da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade/PED).
<b>presidente_reeleito</b>	Variável binária. Assinalou-se 1 para os presidentes Cardoso e Lula em seus segundos mandatos e 0 nos demais casos.
<b>campanha_eleitoral</b>	Variável binária, indicando meses em que houve campanha eleitoral de âmbito nacional para presidente da República, deputados federais e senadores). Foi assinalado 1 para os meses de abril a outubro dos anos de 1990, 1994, 1998, 2002 e 2006.
<b>crise_politica</b>	Variável binária. Foi assinalado 1 o período da “CPI do PC”, (1º de junho de 1992 a 30 de dezembro de 1992); para a eleição de Aécio Neves para a Presidência da Câmara dos Deputados (fevereiro de 2001); para a eleição de Severino Cavalcanti para a Presidência da Câmara dos Deputados (fevereiro de 2005) e para a “CPMI dos Correios” (9 de junho de 2005 a 18 de novembro de 2005).
<b>lua_de_mel</b>	Variável binária. Indica os cem primeiros dias de governo.
<b>plano_economico</b>	Variável binária. Foi atribuído 1 ao mês de início do Plano Verão (janeiro de 1989); do Plano Collor (março de 1990); do Plano Collor II (dezembro de 1990); da instituição da URV

	(dezembro de 1993); do Plano Real (junho de 1994); do Programa de Estabilidade Fiscal (outubro de 1999) e da Crise Econômica Internacional (outubro de 2008).
<b>camara_dos_dep</b>	Tamanho da coalizão de governo na Câmara dos Deputados apurada a partir de Amorim Neto (2011), com ajustes.
<b>senado_federal</b>	Tamanho da coalizão de governo no Senado Federal apurada a partir de Amorim Neto (2011), com ajustes.
<b>coalescencia</b>	Tamanho da taxa de coalescencia do governo apurada a partir de Amorim Neto (2011), com ajustes.
<b>atropelamento</b>	Variável binária tendo-se assinalado 1 para os casos em que a taxa de atropelamento dos partidos da coalizão for menor que cinco por cento. Os partidos da coalizão de governo foram apurados em Amorim Neto (2011), com ajustes. A taxa de atropelamento foi apurada a partir do Banco de Dados Legislativos (Cebrap).
<b>cartel</b>	Variável binária tendo-se assinalado 1 para os casos em que, simultaneamente, a taxa de apoio na Câmara dos Deputados é maior que cinquenta por cento e a taxa de atropelamento dos partidos da coalizão é menor que cinco por cento.
<b>dist_plen_pres</b>	Valor absoluto da diferença entre a posição mediana do plenário e a posição do presidente da República (considerada correspondente à de seu partido), apurada a partir do Índice de Ideologia Partidária (POWER; ZUCCO JR., 2009).
<b>dist_coalizacao_plen</b>	Valor absoluto da diferença entre a posição mediana da coalizão de governo e a posição mediana do plenário, apurada a partir do Índice de Ideologia Partidária (POWER; ZUCCO JR., 2009).
<b>dist_coalizacao_ccj</b>	Valor absoluto da diferença entre a posição mediana da coalizão de governo e a posição mediana dos membros da CCJ, apurada a partir do Índice de Ideologia Partidária (POWER; ZUCCO JR., 2009).
<b>dist_coalizacao_cft</b>	Valor absoluto da diferença entre a posição mediana da coalizão de governo e a posição mediana dos membros da CFT, apurada a partir do Índice de Ideologia Partidária (POWER; ZUCCO JR., 2009).
<b>dist_coalizacao_ctasp</b>	Valor absoluto da diferença entre a posição mediana da coalizão de governo e a posição mediana dos membros da CTASP, apurada a partir do Índice de Ideologia Partidária (POWER; ZUCCO JR., 2009).
<b>dist_coalizacao_cdeic</b>	Valor absoluto da diferença entre a posição mediana da coalizão de governo e a posição mediana dos membros da CDEIC, apurada a partir do Índice de Ideologia Partidária (POWER; ZUCCO JR., 2009).

## APÊNDICE 3 - VARIÁVEIS DOS MODELOS DO CAPÍTULO 5

No presente Apêndice são detalhadas as variáveis explicativas dos modelos analisados no Capítulo 4.

**Quadro A3.1 - Variáveis Dependentes e Explicativas dos Modelos do Capítulo 5**

<b>vt_proprios</b>	Variável binária. Foi assinalado 1 nos casos em que o deputado federal obteve mais votos que o quociente eleitoral.
<b>anos_vereador</b>	Anos de experiência do parlamentar como vereador.
<b>anos_dep_est</b>	Anos de experiência do parlamentar como deputado estadual.
<b>anos_dep_fed</b>	Anos de experiência do parlamentar como deputado federal.
<b>anos_senador</b>	Anos de experiência do parlamentar como senador.
<b>anos_prefeito</b>	Anos de experiência do parlamentar como prefeito.
<b>anos_governador</b>	Anos de experiência do parlamentar como governador.
<b>anos_lider</b>	Anos de experiência do parlamentar como líder partidário.
<b>cap_familiar</b>	Variável de contagem. É adicionado o valor 1 para cada membro da família do deputado federal que, na linha de parentesco ascendente reta ou colateral, exerceu cargo político, tendo-se adicionado 1 para cada cargo adicional desempenhado por esses parentes. Na ausência de parentes que tenham exercido tais cargos, é atribuído o valor 0.
<b>bancada</b>	Tamanho da bancada do partido político de filiação do deputado federal na Câmara dos Deputados, estimado a partir das listas de votação nominal do Cebrap.
<b>leald_pres</b>	Indicador que vai de -1 (baixíssima lealdade) a 1 (lealdade elevada). A partir do Banco de Dados Legislativos (Cebrap) foi computado 1 para cada caso de votação nominal em que o deputado federal votou de acordo com a orientação do líder partidário e -1 quando votou contrariamente a ela. O resultado obtido foi dividido pelo número de vezes em que o nome do parlamentar constou como filiado ao partido na relação de votações nominais do ano. Quando a orientação do líder foi pelo voto “sim”, considerou-se em conformidade com tal orientação apenas os casos de voto “sim” do deputado federal. Quando a orientação do líder foi pelo voto “não”, considerou-se, nos casos de projetos de lei ordinária, que votaram em conformidade com o voto do líder os posicionamentos diferentes de “sim”. Nos casos de projetos de lei complementar e de propostas de emenda constitucional, considerou-se em conformidade com a orientação do líder os casos em que o parlamentar votou “não”. No caso de orientação pela obstrução da bancada, considerou-se que contrariavam tal orientação os parlamentares que apresentaram votos pelo “sim” ou pelo “não”.
<b>jurid</b>	Variável binária que indica especialização, acadêmica ou profissional, na área jurídica.

<b>admin</b>	Variável binária que indica especialização, acadêmica ou profissional, na área administrativa.
<b>financ</b>	Variável binária que indica especialização, acadêmica ou profissional, na área jurídica.
<b>dist_dep_exec</b>	Valor absoluto da diferença entre a posição do partido do parlamentar e a do partido do presidente da República apurada a partir do Índice de Ideologia Partidária (POWER; ZUCCO JR., 2009).
<b>dist_dep_coalizacao</b>	Valor absoluto da diferença entre a posição do partido do parlamentar e a mediana da coalizão de governo apurada a partir do Índice de Ideologia Partidária (POWER; ZUCCO JR., 2009).
<b>dist_dep_plenario</b>	Valor absoluto da diferença entre a posição do partido do parlamentar e a mediana do plenário apurada a partir do Índice de Ideologia Partidária (POWER; ZUCCO JR., 2009).
<b>ccj</b>	Variável binária. Foi atribuído o valor 1 quando o parlamentar foi membro da CCJ no ano.
<b>cft</b>	Variável binária. Foi atribuído o valor 1 quando o parlamentar foi membro da CFT no ano.
<b>ctasp</b>	Variável binária. Foi atribuído o valor 1 quando o parlamentar foi membro da CTASP no ano.
<b>cdeic</b>	Variável binária. Foi atribuído o valor 1 quando o parlamentar foi membro da CDEIC no ano.

## **APÊNDICE 4 – RELATÓRIO DOS MODELOS DO CAPÍTULO 4**

No presente Apêndice encontram-se os relatórios do Software Stata, versão 14, utilizados nas análises constantes do Capítulo 4, o qual trata da análise da edição de medidas provisórias.

### Modelo 4.1 -- Edição de MPs e Apoio na Câmara dos Deputados - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs	=	1,313		
		LR chi2(12)	=	208.86		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -799.51977		Pseudo R2	=	0.1155		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	.146356	.0775256	1.89	0.059	.0188377 .2738742
	ln_emendas	-.0429219	.0485978	-0.88	0.377	-.1228581 .0370143
	ln_dias_mp_fim_governo	-.2984864	.0632979	-4.72	0.000	-.4026021 -.1943707
	ln_popularidade	.062567	.0391681	1.60	0.110	-.0018589 .1269928
	ln_inflacao_ipca	-.0745031	.1046098	-0.71	0.476	-.2465708 .0975647
	desemprego_rmsp	-.2531593	.0596609	-4.24	0.000	-.3512927 -.1550259
	presidente_reeleito	1.230773	.3081752	3.99	0.000	.7238702 1.737676
	campanha_eleitoral	.8270463	.2044446	4.05	0.000	.4907649 1.163328
	crise_politica	-.3926882	.4388775	-0.89	0.371	-1.114578 .3292011
	lua_de_mel	.0914966	.2536904	0.36	0.718	-.3257869 .5087801
	plano_economico	1.695946	.26263	6.46	0.000	1.263958 2.127934
	camara_dos_dep	.0304565	.0058023	5.25	0.000	.0209126 .0400003
	_cons	1.509743	.817315	1.85	0.065	.1653793 2.854106
-----						
Log-Lik Intercept Only:	-903.951	Log-Lik Full Model:	-799.520			
D(1300):	1599.040	LR(12):	208.862			
		Prob > LR:	0.000			
McFadden's R2:	0.116	McFadden's Adj R2:	0.101			
ML (Cox-Snell) R2:	0.147	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:	0.197			
McKelvey & Zavoina's R2:	0.207	Efron's R2:	0.153			
Variance of y*:	4.148	Variance of error:	3.290			
Count R2:	0.668	Adj Count R2:	0.265			
AIC:	1.238	AIC*n:	1625.040			
BIC:	-7735.051	BIC':	-122.701			
BIC used by Stata:	1692.380	AIC used by Stata:	1625.040			

### Modelo 4.2 - Edição de MPs e Apoio na Câmara dos Deputados - 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	822		
		LR chi2(12)	=	275.51		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -431.53312		Pseudo R2	=	0.2420		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	-.6588943	.1159403	-5.68	0.000	-.8495991 -.4681895
	ln_emendas	.9519084	.0750202	12.69	0.000	.8285111 1.075306
	ln_dias_mp_fim_governo	-.00599	.1065765	-0.06	0.955	-.1812927 .1693127
	ln_popularidade	-.2372665	.0606221	-3.91	0.000	-.3369809 -.137552
	ln_inflacao_ipca	.1218205	.4069666	0.30	0.765	-.5475799 .7912209
	desemprego_rm	-.1118908	.1085365	-1.03	0.303	-.2904175 .0666359
	presidente_reeleito	-.1658748	.2085775	-0.80	0.426	-.5089542 .1772046
	campanha_eleitoral	-.2925604	.3166722	-0.92	0.356	-.8134398 .228319
	crise_politica	-.6552115	.4997587	-1.31	0.190	-1.477241 .1668183
	lua_de_mel	.6776479	.4566415	1.48	0.138	-.0734605 1.428756
	plano_economico	1.00223	1.352544	0.74	0.459	-1.222507 3.226967
	camara_dos_dep	-.038563	.0145544	-2.65	0.008	-.0625029 -.0146231
	_cons	3.784876	1.655078	2.29	0.022	1.062515 6.507237
-----						
Log-Lik Intercept Only:		-569.290		Log-Lik Full Model:		-431.533
D(809):		863.066		LR(12):		275.514
				Prob > LR:		0.000
McFadden's R2:		0.242		McFadden's Adj R2:		0.219
ML (Cox-Snell) R2:		0.285		Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.380
McKelvey & Zavoina's R2:		0.406		Efron's R2:		0.311
Variance of y*:		5.539		Variance of error:		3.290
Count R2:		0.759		Adj Count R2:		0.501
AIC:		1.082		AIC*n:		889.066
BIC:		-4566.732		BIC':		-194.973
BIC used by Stata:		950.319		AIC used by Stata:		889.066



### Modelo 4.3 - Edição de MPs e Apoio na Câmara dos Deputados - 1988 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	2,135		
		LR chi2(13)	=	250.00		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -1349.2398		Pseudo R2	=	0.0848		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	-.1061635	.0581197	-1.83	0.068	-.201762 -.010565
	ln_emendas	.2962547	.0349913	8.47	0.000	.2386991 .3538102
	ln_dias_mp_fim_governo	-.2797378	.0430983	-6.49	0.000	-.3506282 -.2088475
	ln_popularidade	-.0819916	.0243659	-3.37	0.001	-.1220699 -.0419132
	ln_inflacao_ipca	-.2051565	.0795115	-2.58	0.010	-.3359413 -.0743717
	desemprego_rmsp	-.0202199	.0409107	-0.49	0.621	-.087512 .0470723
	presidente_reeleito	-.1744552	.1337451	-1.30	0.192	-.3944464 .045536
	campanha_eleitoral	.4304636	.1565256	2.75	0.006	.1730019 .6879253
	crise_politica	-.6189428	.2934092	-2.11	0.035	-1.101558 -.1363277
	lua_de_mel	.6491188	.1961234	3.31	0.001	.3265245 .971713
	plano_economico	1.81472	.2554501	7.10	0.000	1.394542 2.234898
	camara_dos_dep	.0246515	.0042221	5.84	0.000	.0177068 .0315962
	ec32	.1106538	.1366149	0.81	0.418	-.1140577 .3353653
	_cons	.2440706	.6133902	0.40	0.691	-.7648666 1.253008
-----						
	Log-Lik Intercept Only:	-1474.238		Log-Lik Full Model:		-1349.240
	D(2121):	2698.480		LR(13):		249.996
				Prob > LR:		0.000
	McFadden's R2:	0.085		McFadden's Adj R2:		0.075
	ML (Cox-Snell) R2:	0.110		Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.148
	McKelvey & Zavoina's R2:	0.152		Efron's R2:		0.114
	Variance of y*:	3.878		Variance of error:		3.290
	Count R2:	0.631		Adj Count R2:		0.205
	AIC:	1.277		AIC*n:		2726.480
	BIC:	-13561.577		BIC':		-150.335
	BIC used by Stata:	2805.807		AIC used by Stata:		2726.480

### Modelo 4.4 - Edição de MPs e Apoio no Senado Federal - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs	=	1,313		
		LR chi2(12)	=	206.76		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -800.56827		Pseudo R2	=	0.1144		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	.1623568	.0774582	2.10	0.036	.0349494 .2897642
	ln_emendas	-.051982	.048466	-1.07	0.283	-.1317014 .0277374
	ln_dias_mp_fim_governo	-.2840322	.0650045	-4.37	0.000	-.3909551 -.1771092
	ln_popularidade	.0165842	.0396285	0.42	0.676	-.0485988 .0817672
	ln_inflacao_ipca	-.1446759	.1031057	-1.40	0.161	-.3142697 .024918
	desemprego_rmsp	-.3235533	.0641137	-5.05	0.000	-.429011 -.2180956
	presidente_reeleito	1.14454	.3113379	3.68	0.000	.632435 1.656646
	campanha_eleitoral	.8713216	.2070533	4.21	0.000	.5307493 1.211894
	crise_politica	-.4223694	.4414588	-0.96	0.339	-1.148505 .3037658
	lua_de_mel	.1590314	.2502152	0.64	0.525	-.2525359 .5705988
	plano_economico	1.712035	.2659998	6.44	0.000	1.274505 2.149566
	senado_federal	.0233015	.0046903	4.97	0.000	.0155866 .0310164
	_cons	2.458444	.7451274	3.30	0.001	1.232818 3.684069
-----						
Log-Lik Intercept Only:	-903.951	Log-Lik Full Model:	-800.568			
D(1300):	1601.137	LR(12):	206.765			
		Prob > LR:	0.000			
McFadden's R2:	0.114	McFadden's Adj R2:	0.100			
ML (Cox-Snell) R2:	0.146	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:	0.195			
McKelvey & Zavoina's R2:	0.209	Efron's R2:	0.149			
Variance of y*:	4.157	Variance of error:	3.290			
Count R2:	0.665	Adj Count R2:	0.258			
AIC:	1.239	AIC*n:	1627.137			
BIC:	-7732.954	BIC':	-120.604			
BIC used by Stata:	1694.477	AIC used by Stata:	1627.137			

### Modelo 4.5 - Edição de MPs e Apoio no Senado Federal - 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	822		
		LR chi2(12)	=	270.70		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -433.94173		Pseudo R2	=	0.2377		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	-.6536856	.1156463	-5.65	0.000	-.8439067 -.4634644
	ln_emendas	.9368047	.0740871	12.64	0.000	.8149422 1.058667
	ln_dias_mp_fim_governo	-.1659505	.0868031	-1.91	0.056	-.3087289 -.0231721
	ln_popularidade	-.2424107	.0676974	-3.58	0.000	-.353763 -.1310584
	ln_inflacao_ipca	.1512591	.4133229	0.37	0.714	-.5285967 .8311148
	desemprego_rmsp	-.0280742	.1032277	-0.27	0.786	-.1978686 .1417202
	presidente_reeleito	-.2080817	.2116585	-0.98	0.326	-.5562289 .1400655
	campanha_eleitoral	-.1627407	.311955	-0.52	0.602	-.6758611 .3503796
	crise_politica	-.6339984	.4995412	-1.27	0.204	-1.455671 .1876737
	lua_de_mel	.8943311	.4449554	2.01	0.044	.1624446 1.626218
	plano_economico	.9520743	1.348707	0.71	0.480	-1.266352 3.170501
	senado_federal	-.0135007	.0089949	-1.50	0.133	-.0282961 .0012947
	_cons	2.309412	1.621189	1.42	0.154	-.3572058 4.976031
-----						
Log-Lik Intercept Only:	-569.290	Log-Lik Full Model:	-433.942			
D(809):	867.883	LR(12):	270.697			
		Prob > LR:	0.000			
McFadden's R2:	0.238	McFadden's Adj R2:	0.215			
ML (Cox-Snell) R2:	0.281	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:	0.374			
McKelvey & Zavoina's R2:	0.397	Efron's R2:	0.307			
Variance of y*:	5.456	Variance of error:	3.290			
Count R2:	0.755	Adj Count R2:	0.494			
AIC:	1.087	AIC*n:	893.883			
BIC:	-4561.915	BIC':	-190.156			
BIC used by Stata:	955.136	AIC used by Stata:	893.883			

### Modelo 4.6 - Edição de MPs e Apoio no Senado Federal - 1988 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	2,135		
		LR chi2(13)	=	235.83		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -1356.3204		Pseudo R2	=	0.0800		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	-.0938465	.0579288	-1.62	0.105	-.1891309 .0014379
	ln_emendas	.2895646	.0348917	8.30	0.000	.2321729 .3469563
	ln_dias_mp_fim_governo	-.2437947	.0445899	-5.47	0.000	-.3171385 -.1704509
	ln_popularidade	-.0915293	.0243886	-3.75	0.000	-.131645 -.0514136
	ln_inflacao_ipca	-.2374242	.0787999	-3.01	0.003	-.3670386 -.1078099
	desemprego_rmsp	-.0577312	.0412545	-1.40	0.162	-.1255888 .0101264
	presidente_reeleito	-.1670776	.1340894	-1.25	0.213	-.387635 .0534799
	campanha_eleitoral	.3475251	.1549061	2.24	0.025	.0927272 .6023229
	crise_politica	-.6835763	.2928051	-2.33	0.020	-1.165198 -.2019548
	lua_de_mel	.6147317	.195972	3.14	0.002	.2923865 .937077
	plano_economico	1.785599	.2528557	7.06	0.000	1.369689 2.20151
	senado_federal	.0147623	.0032601	4.53	0.000	.0093998 .0201247
	ec32	.2880895	.1541721	1.87	0.062	.0344989 .5416802
	_cons	.9391722	.584786	1.61	0.108	-.0227151 1.90106
-----						
	Log-Lik Intercept Only:	-1474.238		Log-Lik Full Model:		-1356.320
	D(2121):	2712.641		LR(13):		235.835
				Prob > LR:		0.000
	McFadden's R2:	0.080		McFadden's Adj R2:		0.070
	ML (Cox-Snell) R2:	0.105		Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.140
	McKelvey & Zavoina's R2:	0.142		Efron's R2:		0.107
	Variance of y*:	3.835		Variance of error:		3.290
	Count R2:	0.634		Adj Count R2:		0.210
	AIC:	1.284		AIC*n:		2740.641
	BIC:	-13547.416		BIC':		-136.174
	BIC used by Stata:	2819.968		AIC used by Stata:		2740.641

### Modelo 4.7 - Edição de MPs e Taxa de Coalescência - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs	=	1,313		
		LR chi2(12)	=	190.69		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -808.60405		Pseudo R2	=	0.1055		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	.1559198	.0770199	2.02	0.043	.0292333 .2826062
	ln_emendas	-.0600865	.0479364	-1.25	0.210	-.1389348 .0187618
	ln_dias_mp_fim_governo	-.4640578	.061387	-7.56	0.000	-.5650304 -.3630853
	ln_popularidade	.0735141	.0395019	1.86	0.063	.0085393 .1384889
	ln_inflacao_ipca	-.0717156	.1064544	-0.67	0.501	-.2468174 .1033863
	desemprego_rm	-.1868751	.058288	-3.21	0.001	-.2827504 -.0909998
	presidente_reeleito	1.397557	.3076571	4.54	0.000	.8915065 1.903608
	campanha_eleitoral	.9363212	.2147123	4.36	0.000	.5831509 1.289491
	crise_politica	-.5382408	.4343974	-1.24	0.215	-1.252761 .1762792
	lua_de_mel	.148237	.2512155	0.59	0.555	-.2649757 .5614498
	plano_economico	1.764015	.2646654	6.67	0.000	1.328679 2.199351
	coalescencia	.0184648	.0057051	3.24	0.001	.0090807 .0278488
	_cons	2.798024	.7736344	3.62	0.000	1.525508 4.070539
-----						
Log-Lik Intercept Only:	-903.951	Log-Lik Full Model:	-808.604			
D(1300):	1617.208	LR(12):	190.693			
		Prob > LR:	0.000			
McFadden's R2:	0.105	McFadden's Adj R2:	0.091			
ML (Cox-Snell) R2:	0.135	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:	0.181			
McKelvey & Zavoina's R2:	0.190	Efron's R2:	0.147			
Variance of y*:	4.062	Variance of error:	3.290			
Count R2:	0.665	Adj Count R2:	0.258			
AIC:	1.251	AIC*n:	1643.208			
BIC:	-7716.883	BIC':	-104.532			
BIC used by Stata:	1710.549	AIC used by Stata:	1643.208			

### Modelo 4.8 - Edição de MPs e Taxa de Coalescência - 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	822		
		LR chi2(12)	=	272.93		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -432.82487		Pseudo R2	=	0.2397		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	-.6496687	.1161224	-5.59	0.000	-.8406731 -.4586644
	ln_emendas	.9350967	.0740686	12.62	0.000	.8132647 1.056929
	ln_dias_mp_fim_governo	-.2517909	.0953028	-2.64	0.008	-.40855 -.0950318
	ln_popularidade	-.188388	.0566371	-3.33	0.001	-.2815477 -.0952282
	ln_inflacao_ipca	.6443902	.4359993	1.48	0.139	-.0727649 1.361545
	desemprego_rmsp	.0747487	.0911387	0.82	0.412	-.0751611 .2246585
	presidente_reeleito	-.2150494	.2115539	-1.02	0.309	-.5630246 .1329257
	campanha_eleitoral	.2829355	.3523523	0.80	0.422	-.2966325 .8625034
	crise_politica	-.468352	.5024054	-0.93	0.351	-1.294735 .3580313
	lua_de_mel	.9195125	.4411333	2.08	0.037	.1939129 1.645112
	plano_economico	1.008809	1.347484	0.75	0.454	-1.207604 3.225222
	coalescencia	.0294815	.0139633	2.11	0.035	.0065139 .0524491
	_cons	-1.091298	1.358526	-0.80	0.422	-3.325875 1.143279
-----						
	Log-Lik Intercept Only:	-569.290		Log-Lik Full Model:		-432.825
	D(809):	865.650		LR(12):		272.930
				Prob > LR:		0.000
	McFadden's R2:	0.240		McFadden's Adj R2:		0.217
	ML (Cox-Snell) R2:	0.283		Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.377
	McKelvey & Zavoina's R2:	0.399		Efron's R2:		0.311
	Variance of y*:	5.472		Variance of error:		3.290
	Count R2:	0.759		Adj Count R2:		0.501
	AIC:	1.085		AIC*n:		891.650
	BIC:	-4564.148		BIC':		-192.389
	BIC used by Stata:	952.902		AIC used by Stata:		891.650

### Modelo 4.9 - Edição de MPs e Taxa de Coalescência - 1988 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	2,135		
		LR chi2(13)	=	234.01		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -1357.232		Pseudo R2	=	0.0794		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	-.0993124	.0580078	-1.71	0.087	-.1947267 -.0038981
	ln_emendas	.2887537	.0347852	8.30	0.000	.2315371 .3459703
	ln_dias_mp_fim_governo	-.3488448	.0448014	-7.79	0.000	-.4225365 -.275153
	ln_popularidade	-.0717255	.0244373	-2.94	0.003	-.1119213 -.0315297
	ln_inflacao_ipca	-.2400169	.0793753	-3.02	0.002	-.3705777 -.1094561
	desemprego_rmsp	-.0043435	.0412883	-0.11	0.916	-.0722566 .0635697
	presidente_reeleito	-.1098962	.1333964	-0.82	0.410	-.3293137 .1095213
	campanha_eleitoral	.535658	.1654205	3.24	0.001	.2635654 .8077505
	crise_politica	-.614282	.2903922	-2.12	0.034	-1.091935 -.1366293
	lua_de_mel	.596961	.194817	3.06	0.002	.2765155 .9174064
	plano_economico	1.897513	.252304	7.52	0.000	1.48251 2.312516
	coalescencia	.0209172	.0048061	4.35	0.000	.0130119 .0288225
	ec32	-.1121651	.1336148	-0.84	0.401	-.3319418 .1076117
	_cons	.9829809	.5873648	1.67	0.094	.0168518 1.94911
-----						
	Log-Lik Intercept Only:	-1474.238		Log-Lik Full Model:		-1357.232
	D(2121):	2714.464		LR(13):		234.012
				Prob > LR:		0.000
	McFadden's R2:	0.079		McFadden's Adj R2:		0.070
	ML (Cox-Snell) R2:	0.104		Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.139
	McKelvey & Zavoina's R2:	0.142		Efron's R2:		0.109
	Variance of y*:	3.835		Variance of error:		3.290
	Count R2:	0.629		Adj Count R2:		0.200
	AIC:	1.285		AIC*n:		2742.464
	BIC:	-13545.593		BIC':		-134.351
	BIC used by Stata:	2821.791		AIC used by Stata:		2742.464

### Modelo 4.10 - Edição de MPs e Taxa de Atropelamento - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs	=	1,313		
		LR chi2(12)	=	207.29		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -800.30395		Pseudo R2	=	0.1147		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	.1716774	.077534	2.21	0.027	.0441453 .2992095
	ln_emendas	-.0634281	.0484247	-1.31	0.190	-.1430797 .0162235
	ln_dias_mp_fim_governo	-.3536965	.0627669	-5.64	0.000	-.4569388 -.2504542
	ln_popularidade	.0631366	.0402677	1.57	0.117	-.0030979 .1293711
	ln_inflacao_ipca	.0025983	.1122952	0.02	0.982	-.1821108 .1873074
	desemprego_rmsp	-.1331164	.0601035	-2.21	0.027	-.2319778 -.0342551
	presidente_reeleito	1.152201	.3092047	3.73	0.000	.6436044 1.660798
	campanha_eleitoral	.5053457	.2092518	2.42	0.016	.1611571 .8495342
	crise_politica	-.4838271	.4488397	-1.08	0.281	-1.222103 .2544484
	lua_de_mel	.0695273	.2551263	0.27	0.785	-.3501181 .4891728
	plano_economico	1.527161	.2661365	5.74	0.000	1.089406 1.964917
	atropelamento	1.096493	.2184459	5.02	0.000	.7371814 1.455804
	_cons	1.604024	.8339918	1.92	0.054	.2322297 2.975819
-----						
	Log-Lik Intercept Only:	-903.951		Log-Lik Full Model:		-800.304
	D(1300):	1600.608		LR(12):		207.293
				Prob > LR:		0.000
	McFadden's R2:	0.115		McFadden's Adj R2:		0.100
	ML (Cox-Snell) R2:	0.146		Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.195
	McKelvey & Zavoina's R2:	0.210		Efron's R2:		0.154
	Variance of y*:	4.163		Variance of error:		3.290
	Count R2:	0.664		Adj Count R2:		0.256
	AIC:	1.239		AIC*n:		1626.608
	BIC:	-7733.483		BIC':		-121.132
	BIC used by Stata:	1693.949		AIC used by Stata:		1626.608



**Modelo 4.11 - Edição de MPs e Taxa de Atropelamento - 2001 a 2010**

Logistic regression		Number of obs	=	822
		LR chi2(12)	=	271.65
		Prob > chi2	=	0.0000
Log likelihood = -433.46261		Pseudo R2	=	0.2386

mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]	
ln_artigos	-.6514175	.1156232	-5.63	0.000	-.8416007	-.4612343
ln_emendas	.9400095	.0742535	12.66	0.000	.8178733	1.062146
ln_dias_mp_fim_governo	-.1431247	.0882083	-1.62	0.105	-.2882145	.001965
ln_popularidade	-.1992732	.0575875	-3.46	0.001	-.2939962	-.1045501
ln_inflacao_ipca	.0849859	.41873	0.20	0.839	-.6037636	.7737354
desemprego_rmSP	-.0644798	.1097355	-0.59	0.557	-.2449785	.116019
presidente_reeleito	-.2564589	.2163598	-1.19	0.236	-.6123391	.0994214
campanha_eleitoral	-.1740165	.3116209	-0.56	0.577	-.6865873	.3385542
crise_politica	-.9279566	.5289103	-1.75	0.079	-1.797937	-.0579765
lua_de_mel	.864207	.4459641	1.94	0.053	.1306613	1.597753
plano_economico	.9126422	1.350466	0.68	0.499	-1.308677	3.133961
atropelamento	.501816	.2806612	1.79	0.074	.0401694	.9634627
_cons	1.607148	1.262079	1.27	0.203	-.4687874	3.683083

Log-Lik Intercept Only:	-569.290	Log-Lik Full Model:	-433.463
D(809):	866.925	LR(12):	271.655
		Prob > LR:	0.000
McFadden's R2:	0.239	McFadden's Adj R2:	0.216
ML (Cox-Snell) R2:	0.281	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:	0.375
McKelvey & Zavoina's R2:	0.398	Efron's R2:	0.308
Variance of y*:	5.468	Variance of error:	3.290
Count R2:	0.757	Adj Count R2:	0.496
AIC:	1.086	AIC*n:	892.925
BIC:	-4562.873	BIC':	-191.114
BIC used by Stata:	954.178	AIC used by Stata:	892.925

**Modelo 4.12 - Edição de MPs e Taxa de Atropelamento - 1988 a 2010**

Logistic regression		Number of obs	=	2,135
		LR chi2(13)	=	261.07
		Prob > chi2	=	0.0000
Log likelihood = -1343.7009		Pseudo R2	=	0.0885

mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
ln_artigos	-.0926679	.0582154	-1.59	0.111	-.1884237 .0030879
ln_emendas	.3092166	.0354518	8.72	0.000	.2509035 .3675296
ln_dias_mp_fim_governo	-.2281817	.0442535	-5.16	0.000	-.3009723 -.1553911
ln_popularidade	-.0613455	.0250555	-2.45	0.014	-.102558 -.0201329
ln_inflacao_ipca	-.2737791	.0802269	-3.41	0.001	-.4057405 -.1418176
desemprego_rmsp	-.0877949	.0431146	-2.04	0.042	-.158712 -.0168778
presidente_reeleito	-.0319726	.1348172	-0.24	0.813	-.2537272 .1897821
campanha_eleitoral	.1989989	.1545482	1.29	0.198	-.0552102 .453208
crise_politica	-.7741136	.3042311	-2.54	0.011	-1.274529 -.273698
lua_de_mel	.3849193	.2014515	1.91	0.056	.053561 .7162775
plano_economico	1.71703	.2527927	6.79	0.000	1.301223 2.132837
atropelamento	.9178417	.1381249	6.65	0.000	.6906464 1.145037
ec32	.5008318	.1594268	3.14	0.002	.2385981 .7630655
_cons	1.403081	.5343663	2.63	0.009	.5241264 2.282035

Log-Lik Intercept Only:	-1474.238	Log-Lik Full Model:	-1343.701
D(2121):	2687.402	LR(13):	261.074
		Prob > LR:	0.000
McFadden's R2:	0.089	McFadden's Adj R2:	0.079
ML (Cox-Snell) R2:	0.115	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:	0.154
McKelvey & Zavoina's R2:	0.159	Efron's R2:	0.117
Variance of y*:	3.912	Variance of error:	3.290
Count R2:	0.627	Adj Count R2:	0.195
AIC:	1.272	AIC*n:	2715.402
BIC:	-13572.655	BIC':	-161.413
BIC used by Stata:	2794.729	AIC used by Stata:	2715.402

### Modelo 4.13 - Edição de MPs e Cartel de Agenda - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs	=	1,313		
		LR chi2(12)	=	206.16		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -800.86835		Pseudo R2	=	0.1140		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	.1567094	.0774541	2.02	0.043	.0293086 .2841101
	ln_emendas	-.0567867	.0482222	-1.18	0.239	-.1361049 .0225315
	ln_dias_mp_fim_governo	-.4712578	.0620602	-7.59	0.000	-.5733378 -.3691779
	ln_popularidade	.0759903	.039896	1.90	0.057	.0103673 .1416133
	ln_inflacao_ipca	.0318723	.1131368	0.28	0.778	-.1542211 .2179658
	desemprego_rmSP	-.1261357	.0604433	-2.09	0.037	-.2255561 -.0267154
	presidente_reeleito	1.279804	.3077879	4.16	0.000	.7735378 1.78607
	campanha_eleitoral	.696204	.2043649	3.41	0.001	.3600537 1.032354
	crise_politica	-.5652202	.4443617	-1.27	0.203	-1.29613 .1656897
	lua_de_mel	.0443671	.2551682	0.17	0.862	-.3753472 .4640813
	plano_economico	1.535799	.2641762	5.81	0.000	1.101267 1.97033
	cartel	.8247993	.1636139	5.04	0.000	.5556784 1.09392
	_cons	2.521642	.750935	3.36	0.001	1.286464 3.75682
-----						
Log-Lik Intercept Only:	-903.951	Log-Lik Full Model:		-800.868		
D(1300):	1601.737	LR(12):		206.164		
		Prob > LR:		0.000		
McFadden's R2:	0.114	McFadden's Adj R2:		0.100		
ML (Cox-Snell) R2:	0.145	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.194		
McKelvey & Zavoina's R2:	0.208	Efron's R2:		0.156		
Variance of y*:	4.153	Variance of error:		3.290		
Count R2:	0.664	Adj Count R2:		0.256		
AIC:	1.240	AIC*n:		1627.737		
BIC:	-7732.354	BIC':		-120.004		
BIC used by Stata:	1695.078	AIC used by Stata:		1627.737		

### Modelo 4.14 - Edição de MPs e Cartel de Agenda - 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	822		
		LR chi2(12)	=	274.34		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -432.11901		Pseudo R2	=	0.2410		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	-.6486481	.1158072	-5.60	0.000	-.839134 - .4581622
	ln_emendas	.9417205	.0742605	12.68	0.000	.8195728 1.063868
	ln_dias_mp_fim_governo	-.1808807	.0873784	-2.07	0.038	-.3246054 -.037156
	ln_popularidade	-.2049265	.0577305	-3.55	0.000	-.2998847 -.1099683
	ln_inflacao_ipca	.3565304	.4035502	0.88	0.377	-.3072507 1.020312
	desemprego_rmSP	-.0432342	.0977576	-0.44	0.658	-.2040311 .1175627
	presidente_reeleito	-.0977277	.2102896	-0.46	0.642	-.4436232 .2481679
	campanha_eleitoral	.0808128	.3142166	0.26	0.797	-.4360275 .5976532
	crise_politica	-.950062	.5155868	-1.84	0.065	-1.798127 -.1019971
	lua_de_mel	.7355098	.4516199	1.63	0.103	-.0073389 1.478359
	plano_economico	.9319747	1.35027	0.69	0.490	-1.289022 3.152972
	cartel	.7294403	.3027184	2.41	0.016	.2315129 1.227368
	_cons	1.416413	1.176143	1.20	0.228	-.5181705 3.350996
-----						
Log-Lik Intercept Only:	-569.290	Log-Lik Full Model:		-432.119		
D(809):	864.238	LR(12):		274.342		
		Prob > LR:		0.000		
McFadden's R2:	0.241	McFadden's Adj R2:		0.218		
ML (Cox-Snell) R2:	0.284	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.379		
McKelvey & Zavoina's R2:	0.401	Efron's R2:		0.312		
Variance of y*:	5.491	Variance of error:		3.290		
Count R2:	0.759	Adj Count R2:		0.501		
AIC:	1.083	AIC*n:		890.238		
BIC:	-4565.560	BIC':		-193.801		
BIC used by Stata:	951.491	AIC used by Stata:		890.238		

### Modelo 4.15 - Edição de MPs e Cartel de Agenda - 1988 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	2,135		
		LR chi2(13)	=	272.74		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -1337.8683		Pseudo R2	=	0.0925		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	-.1013808	.0583979	-1.74	0.083	-.1974368 -.0053249
	ln_emendas	.3113709	.0354777	8.78	0.000	.2530153 .3697265
	ln_dias_mp_fim_governo	-.3393492	.0442336	-7.67	0.000	-.412107 -.2665914
	ln_popularidade	-.0475823	.0251364	-1.89	0.058	-.0889279 -.0062366
	ln_inflacao_ipca	-.1510092	.082404	-1.83	0.067	-.2865516 -.0154667
	desemprego_rmsp	-.0302297	.0419422	-0.72	0.471	-.0992184 .0387591
	presidente_reeleito	.1093687	.1373795	0.80	0.426	-.1166005 .3353379
	campanha_eleitoral	.4228402	.1540503	2.74	0.006	.1694501 .6762304
	crise_politica	-.8265845	.3029218	-2.73	0.006	-1.324847 -.3283224
	lua_de_mel	.3262775	.2015755	1.62	0.106	-.0052847 .6578396
	plano_economico	1.668039	.2558518	6.52	0.000	1.2472 2.088878
	cartel	.9691715	.129974	7.46	0.000	.7553832 1.18296
	ec32	.5073723	.1545693	3.28	0.001	.2531284 .7616161
	_cons	1.380031	.5338971	2.58	0.010	.5018483 2.258213
-----						
	Log-Lik Intercept Only:	-1474.238		Log-Lik Full Model:		-1337.868
	D(2121):	2675.737		LR(13):		272.739
				Prob > LR:		0.000
	McFadden's R2:	0.093		McFadden's Adj R2:		0.083
	ML (Cox-Snell) R2:	0.120		Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.160
	McKelvey & Zavoina's R2:	0.167		Efron's R2:		0.124
	Variance of y*:	3.952		Variance of error:		3.290
	Count R2:	0.635		Adj Count R2:		0.212
	AIC:	1.266		AIC*n:		2703.737
	BIC:	-13584.320		BIC':		-173.078
	BIC used by Stata:	2783.064		AIC used by Stata:		2703.737

**Modelo 4.16 - Edição de MPs e Distância entre Presidente e Plenário - 1988 a 2001**

Logistic regression		Number of obs		=		1,313	
Log likelihood = -796.351		LR chi2(14)		=		215.20	
		Prob > chi2		=		0.0000	
		Pseudo R2		=		0.1190	
-----							
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]	
-----							
	ln_artigos	.1594093	.0779478	2.05	0.041	.0311965	.287622
	ln_emendas	-.0434237	.0489089	-0.89	0.375	-.1238717	.0370243
	ln_dias_mp_fim_governo	-.3710216	.0679759	-5.46	0.000	-.482832	-.2592112
	popularidade	.0011925	.0039631	0.30	0.763	-.0053261	.0077111
	inflacao_ipca	-.008798	.006551	-1.34	0.179	-.0195734	.0019774
	desemprego_rmsp	-.1676629	.0580214	-2.89	0.004	-.2630996	-.0722263
	presidente_reeleito	.8790625	.2572565	3.42	0.001	.4559132	1.302212
	campanha_eleitoral	.6769723	.2145729	3.15	0.002	.3240312	1.029913
	crise_politica	-.2418437	.4774754	-0.51	0.613	-1.027221	.5435335
	lua_de_mel	.1007502	.256224	0.39	0.694	-.3207008	.5222012
	plano_economico	1.82336	.3031697	6.01	0.000	1.32469	2.32203
	1.cartel	.2925682	.2733525	1.07	0.284	-.1570566	.742193
	dist_plen_pres	-.7255102	.2199364	-3.30	0.001	-1.087273	-.3637471
	cartel#c.dist_plen_pres						
	1	.6655472	.3226737	2.06	0.039	.1347962	1.196298
	_cons	3.047746	.6453813	4.72	0.000	1.986188	4.109304
-----							
	Log-Lik Intercept Only:	-903.951		Log-Lik Full Model:		-796.351	
	D(1298):	1592.702		LR(14):		215.199	
				Prob > LR:		0.000	
	McFadden's R2:	0.119		McFadden's Adj R2:		0.102	
	ML (Cox-Snell) R2:	0.151		Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.202	
	McKelvey & Zavoina's R2:	0.227		Efron's R2:		0.156	
	Variance of y*:	4.257		Variance of error:		3.290	
	Count R2:	0.666		Adj Count R2:		0.261	
	AIC:	1.236		AIC*n:		1622.702	
	BIC:	-7727.029		BIC':		-114.678	
	BIC used by Stata:	1700.403		AIC used by Stata:		1622.702	

**Modelo 4.17 - Edição de MPs e Distância entre Presidente e Plenário - 2001 a 2010**

Logistic regression		Number of obs	=	822		
		LR chi2(14)	=	296.02		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -421.28233		Pseudo R2	=	0.2600		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	-.6398349	.1164852	-5.49	0.000	-.8314361 - .4482338
	ln_emendas	.9579755	.0754731	12.69	0.000	.8338334 1.082118
	ln_dias_mp_fim_governo	-.4988558	.1278286	-3.90	0.000	-.7091151 -.2885965
	popularidade	-.0444381	.0077061	-5.77	0.000	-.0571135 -.0317627
	inflacao_ipca	-.1151804	.2357244	-0.49	0.625	-.5029126 .2725518
	desemprego_rmsp	-.2888323	.1143272	-2.53	0.012	-.4768837 -.1007808
	presidente_reeleito	2.024703	.5142787	3.94	0.000	1.17879 2.870616
	campanha_eleitoral	.2126478	.3351212	0.63	0.526	-.3385776 .7638732
	crise_politica	-.3798548	.5557324	-0.68	0.494	-1.293953 .5342437
	lua_de_mel	1.021942	.4884135	2.09	0.036	.2185733 1.825311
	plano_economico	1.157824	1.357385	0.85	0.394	-1.074876 3.390524
	1.cartel	-.2666322	.6549744	-0.41	0.684	-1.343969 .8107048
	dist_plen_pres	1.10927	.3317887	3.34	0.001	.5635266 1.655014
	cartel#c.dist_plen_pres					
	1	.6889889	.3084868	2.23	0.026	.1815732 1.196405
	_cons	4.132625	1.38343	2.99	0.003	1.857086 6.408165
-----						
	Log-Lik Intercept Only:	-569.290	Log-Lik Full Model:	-421.282		
	D(807):	842.565	LR(14):	296.015		
			Prob > LR:	0.000		
	McFadden's R2:	0.260	McFadden's Adj R2:	0.234		
	ML (Cox-Snell) R2:	0.302	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:	0.403		
	McKelvey & Zavoina's R2:	0.439	Efron's R2:	0.333		
	Variance of y*:	5.867	Variance of error:	3.290		
	Count R2:	0.766	Adj Count R2:	0.516		
	AIC:	1.062	AIC*n:	872.565		
	BIC:	-4573.810	BIC':	-202.051		
	BIC used by Stata:	943.241	AIC used by Stata:	872.565		

### Modelo 4.18 - Edição de MPs e Distância entre Presidente e Plenário - 1988 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	2,135		
Log likelihood = -1332.4463		LR chi2(15)	=	283.58		
		Prob > chi2	=	0.0000		
		Pseudo R2	=	0.0962		
-----						
	mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	ln_artigos	-.1079473	.0586515	-1.84	0.066	-.2044204 -.0114742
	ln_emendas	.3202069	.0357915	8.95	0.000	.2613351 .3790787
	ln_dias_mp_fim_governo	-.3764039	.0527081	-7.14	0.000	-.463101 -.2897068
	popularidade	-.0080586	.0022304	-3.61	0.000	-.0117273 -.0043899
	inflacao_ipca	-.016324	.005528	-2.95	0.003	-.0254167 -.0072312
	desemprego_rmsp	-.0345741	.0369412	-0.94	0.349	-.095337 .0261888
	presidente_reeleito	.2944726	.1490303	1.98	0.048	.0493394 .5396057
	campanha_eleitoral	.4262138	.1579793	2.70	0.007	.1663609 .6860667
	crise_politica	-.9115894	.3031833	-3.01	0.003	-1.410281 -.4128972
	lua_de_mel	.423949	.2031765	2.09	0.037	.0897534 .7581445
	plano_economico	1.865309	.2764491	6.75	0.000	1.410591 2.320027
	1.cartel	.9077307	.196476	4.62	0.000	.5845564 1.230905
	dist_plen_pres	.0574931	.1196027	0.48	0.631	-.1392359 .2542221
	cartel#c.dist_plen_pres					
	1	.1037978	.1435462	0.72	0.470	-.1323148 .3399104
	ec32	.5097789	.1965363	2.59	0.009	.1865055 .8330524
	_cons	1.50733	.4688006	3.22	0.001	.7362218 2.278438
-----						
Log-Lik Intercept Only:	-1474.238	Log-Lik Full Model:		-1332.446		
D(2119):	2664.893	LR(15):		283.583		
		Prob > LR:		0.000		
McFadden's R2:	0.096	McFadden's Adj R2:		0.085		
ML (Cox-Snell) R2:	0.124	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.166		
McKelvey & Zavoina's R2:	0.172	Efron's R2:		0.129		
Variance of y*:	3.972	Variance of error:		3.290		
Count R2:	0.632	Adj Count R2:		0.206		
AIC:	1.263	AIC*n:		2696.893		
BIC:	-13579.832	BIC':		-168.590		
BIC used by Stata:	2787.552	AIC used by Stata:		2696.893		



### Modelo 4.19 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e Plenário - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs	=	1,313	
Log likelihood = -786.81795		LR chi2(14)	=	234.27	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.1296	
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
ln_artigos	.1517266	.0782781	1.94	0.053	.0229705 .2804826
ln_emendas	-.0332966	.0491988	-0.68	0.499	-.1142213 .0476282
ln_dias_mp_fim_governo	-.3720058	.0699401	-5.32	0.000	-.487047 -.2569645
popularidade	-.0041541	.0040431	-1.03	0.304	-.0108045 .0024962
inflacao_ipca	-.0168629	.0065087	-2.59	0.010	-.0275687 -.0061571
desemprego_rmisp	-.1326804	.0518622	-2.56	0.011	-.217986 -.0473747
presidente_reeleito	.5422874	.2736252	1.98	0.047	.092214 .9923609
campanha_eleitoral	.430447	.2083391	2.07	0.039	.0877597 .7731344
crise_politica	-.6998642	.4632463	-1.51	0.131	-1.461837 .0621082
lua_de_mel	.1471715	.2586292	0.57	0.569	-.2782356 .5725786
plano_economico	1.910755	.2972071	6.43	0.000	1.421893 2.399617
1.cartel	-.2030246	.259955	-0.78	0.435	-.6306125 .2245633
dist_coalizao_plen	-.7010493	.18749	-3.74	0.000	-1.009443 -.3926556
cartel#c.dist_coalizao_plen					
1	1.193213	.2432687	4.90	0.000	.7930715 1.593354
_cons	3.017133	.6444705	4.68	0.000	1.957073 4.077192
Log-Lik Intercept Only:	-903.951	Log-Lik Full Model:			-786.818
D(1298):	1573.636	LR(14):			234.265
		Prob > LR:			0.000
McFadden's R2:	0.130	McFadden's Adj R2:			0.113
ML (Cox-Snell) R2:	0.163	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:			0.219
McKelvey & Zavoina's R2:	0.249	Efron's R2:			0.172
Variance of y*:	4.380	Variance of error:			3.290
Count R2:	0.673	Adj Count R2:			0.275
AIC:	1.221	AIC*n:			1603.636
BIC:	-7746.095	BIC':			-133.744
BIC used by Stata:	1681.337	AIC used by Stata:			1603.636

### Modelo 4.20 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e Plenário - 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	822	
Log likelihood = -417.81698		LR chi2(14)	=	302.95	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.2661	
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
ln_artigos	-.6481367	.1173505	-5.52	0.000	-.8411611 - .4551124
ln_emendas	.9872682	.076895	12.84	0.000	.8607872 1.113749
ln_dias_mp_fim_governo	-.3292312	.0988925	-3.33	0.001	-.4918949 -.1665675
popularidade	-.0337284	.006097	-5.53	0.000	-.0437571 -.0236997
inflacao_ipca	-.2593322	.2413496	-1.07	0.283	-.6563171 .1376526
desemprego_rmisp	-.4200626	.1236056	-3.40	0.001	-.6233757 -.2167495
presidente_reeleito	1.444189	.3163558	4.57	0.000	.9238304 1.964548
campanha_eleitoral	.1377232	.3239355	0.43	0.671	-.3951033 .6705498
crise_politica	.5171768	.6553099	0.79	0.430	-.560712 1.595066
lua_de_mel	1.03368	.4809033	2.15	0.032	.2426646 1.824696
plano_economico	1.011967	1.366215	0.74	0.459	-1.235258 3.259191
1.cartel	1.735295	.5624664	3.09	0.002	.8101206 2.66047
dist_coalizao_plen	-2.294705	.5309915	-4.32	0.000	-3.168109 -1.421302
cartel#c.dist_coalizao_plen					
1	-1.898838	.9391681	-2.02	0.043	-3.443632 -.3540439
_cons	7.947787	1.739914	4.57	0.000	5.085883 10.80969
Log-Lik Intercept Only:	-569.290	Log-Lik Full Model:			-417.817
D(807):	835.634	LR(14):			302.946
		Prob > LR:			0.000
McFadden's R2:	0.266	McFadden's Adj R2:			0.240
ML (Cox-Snell) R2:	0.308	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:			0.411
McKelvey & Zavoina's R2:	0.448	Efron's R2:			0.339
Variance of y*:	5.958	Variance of error:			3.290
Count R2:	0.768	Adj Count R2:			0.519
AIC:	1.053	AIC*n:			865.634
BIC:	-4580.741	BIC':			-208.982
BIC used by Stata:	936.310	AIC used by Stata:			865.634

### Modelo 4.21 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e Plenário - 1988 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	2,135	
Log likelihood = -1297.9598		LR chi2(15)	=	352.56	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.1196	
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
ln_artigos	-.1084824	.0595931	-1.82	0.069	-.2065043 -.0104606
ln_emendas	.3536426	.0367889	9.61	0.000	.2931303 .4141549
ln_dias_mp_fim_governo	-.2820738	.0459815	-6.13	0.000	-.3577065 -.206441
popularidade	-.0104987	.002234	-4.70	0.000	-.0141733 -.0068242
inflacao_ipca	-.0247174	.0054131	-4.57	0.000	-.0336212 -.0158137
desemprego_rmisp	-.1184399	.0392145	-3.02	0.003	-.182942 -.0539378
presidente_reeleito	.2978611	.1221483	2.44	0.015	.096945 .4987773
campanha_eleitoral	.3102817	.1564222	1.98	0.047	.0529901 .5675733
crise_politica	-.9876733	.3300689	-2.99	0.003	-1.530588 -.4447582
lua_de_mel	.3174332	.2009827	1.58	0.114	-.0131539 .6480204
plano_economico	2.038648	.2841282	7.18	0.000	1.571299 2.505997
1.cartel	-.1908161	.1924019	-0.99	0.321	-.5072891 .1256569
dist_coalizao_plen	-.9887728	.1515422	-6.52	0.000	-1.238038 -.7395081
cartel#c.dist_coalizao_plen					
1	1.446344	.1886332	7.67	0.000	1.13607 1.756618
ec32	.715088	.1590819	4.50	0.000	.4534215 .9767544
_cons	2.648597	.4834878	5.48	0.000	1.85333 3.443863
Log-Lik Intercept Only:	-1474.238	Log-Lik Full Model:			-1297.960
D(2119):	2595.920	LR(15):			352.556
		Prob > LR:			0.000
McFadden's R2:	0.120	McFadden's Adj R2:			0.109
ML (Cox-Snell) R2:	0.152	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:			0.203
McKelvey & Zavoina's R2:	0.234	Efron's R2:			0.155
Variance of y*:	4.297	Variance of error:			3.290
Count R2:	0.650	Adj Count R2:			0.245
AIC:	1.231	AIC*n:			2627.920
BIC:	-13648.805	BIC':			-237.563
BIC used by Stata:	2718.579	AIC used by Stata:			2627.920

### Modelo 4.22 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e CCJ - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs		=		1,313	
Log likelihood = -790.00907		LR chi2(14)		=		227.88	
		Prob > chi2		=		0.0000	
		Pseudo R2		=		0.1260	
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]		
ln_artigos	.1523318	.0781289	1.95	0.051	.0238213	.2808424	
ln_emendas	-.0366905	.0490381	-0.75	0.454	-.117351	.0439699	
ln_dias_mp_fim_governo	-.3916315	.0684856	-5.72	0.000	-.5042803	-.2789828	
popularidade	-.0025663	.0039263	-0.65	0.513	-.0090244	.0038918	
inflacao_ipca	-.0154225	.0064354	-2.40	0.017	-.0260079	-.0048372	
desemprego_rmsp	-.1329864	.0522214	-2.55	0.011	-.2188829	-.0470899	
presidente_reeleito	.5748901	.2736526	2.10	0.036	.1247716	1.025009	
campanha_eleitoral	.4820688	.2072303	2.33	0.020	.1412053	.8229324	
crise_politica	-.6522047	.4716105	-1.38	0.167	-1.427935	.1235256	
lua_de_mel	.1429085	.2583053	0.55	0.580	-.2819659	.5677829	
plano_economico	1.913896	.2985765	6.41	0.000	1.422781	2.405011	
1.cartel	-.1231971	.2668128	-0.46	0.644	-.5620652	.315671	
dist_coalizao_ccj	-.6841137	.2026668	-3.38	0.001	-1.017471	-.3507565	
cartel#c.dist_coalizao_ccj							
1	1.073883	.2414269	4.45	0.000	.6767707	1.470995	
_cons	3.124733	.649068	4.81	0.000	2.057112	4.192355	
Log-Lik Intercept Only:	-903.951	Log-Lik Full Model:				-790.009	
D(1298):	1580.018	LR(14):				227.883	
		Prob > LR:				0.000	
McFadden's R2:	0.126	McFadden's Adj R2:				0.109	
ML (Cox-Snell) R2:	0.159	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:				0.213	
McKelvey & Zavoina's R2:	0.243	Efron's R2:				0.169	
Variance of y*:	4.348	Variance of error:				3.290	
Count R2:	0.672	Adj Count R2:				0.273	
AIC:	1.226	AIC*n:				1610.018	
BIC:	-7739.713	BIC':				-127.362	
BIC used by Stata:	1687.719	AIC used by Stata:				1610.018	

### Modelo 4.23 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e CCJ - 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs = 822				
Log likelihood = -419.25214		LR chi2(14) = 300.08				
		Prob > chi2 = 0.0000				
		Pseudo R2 = 0.2636				
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]	
ln_artigos	-.6451004	.1171964	-5.50	0.000	-.8378712	-.4523295
ln_emendas	.9806919	.0764402	12.83	0.000	.854959	1.106425
ln_dias_mp_fim_governo	-.3268685	.098569	-3.32	0.001	-.4890002	-.1647369
popularidade	-.0294258	.0058202	-5.06	0.000	-.0389991	-.0198525
inflacao_ipca	-.256671	.2425322	-1.06	0.290	-.6556009	.142259
desemprego_rmsp	-.4048351	.1236413	-3.27	0.001	-.608207	-.2014632
presidente_reeleito	1.335149	.3085273	4.33	0.000	.8276666	1.842631
campanha_eleitoral	.1445386	.3233702	0.45	0.655	-.3873581	.6764352
crise_politica	.7468686	.7192766	1.04	0.299	-.4362361	1.929973
lua_de_mel	1.018505	.4779341	2.13	0.033	.2323735	1.804637
plano_economico	1.007704	1.364158	0.74	0.460	-1.236137	3.251545
1.cartel	2.667206	.7026877	3.80	0.000	1.511387	3.823024
dist_coalizao_ccj	-1.497686	.363982	-4.11	0.000	-2.096383	-.8989889
cartel#c.dist_coalizao_ccj						
1	-2.714981	1.058173	-2.57	0.010	-4.455521	-.9744412
_cons	7.206984	1.671709	4.31	0.000	4.457268	9.9567
Log-Lik Intercept Only:	-569.290	Log-Lik Full Model:	-419.252			
D(807):	838.504	LR(14):	300.076			
		Prob > LR:	0.000			
McFadden's R2:	0.264	McFadden's Adj R2:	0.237			
ML (Cox-Snell) R2:	0.306	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:	0.408			
McKelvey & Zavoina's R2:	0.442	Efron's R2:	0.337			
Variance of y*:	5.896	Variance of error:	3.290			
Count R2:	0.762	Adj Count R2:	0.506			
AIC:	1.057	AIC*n:	868.504			
BIC:	-4577.870	BIC':	-206.111			
BIC used by Stata:	939.180	AIC used by Stata:	868.504			

### Modelo 4.24 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e CCJ - 1988 a 2010

Logistic regression		Number of obs = 2,135				
Log likelihood = -1302.7036		LR chi2(15) = 343.07				
		Prob > chi2 = 0.0000				
		Pseudo R2 = 0.1164				
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]	
ln_artigos	-.1098509	.0595153	-1.85	0.065	-.2077449	-.0119569
ln_emendas	.3509523	.0366884	9.57	0.000	.2906052	.4112994
ln_dias_mp_fim_governo	-.3122804	.0456902	-6.83	0.000	-.3874342	-.2371266
popularidade	-.0083334	.0022039	-3.78	0.000	-.0119585	-.0047083
inflacao_ipca	-.0234237	.005396	-4.34	0.000	-.0322993	-.0145481
desemprego_rmsp	-.1302177	.0402877	-3.23	0.001	-.196485	-.0639503
presidente_reeleito	.392103	.1286034	3.05	0.002	.1805693	.6036367
campanha_eleitoral	.3704161	.1565975	2.37	0.018	.1128361	.6279961
crise_politica	-.9757893	.335637	-2.91	0.004	-1.527863	-.4237156
lua_de_mel	.3046486	.2009992	1.52	0.130	-.0259657	.635263
plano_economico	2.020477	.281184	7.19	0.000	1.557971	2.482984
1.cartel	-.0767456	.188521	-0.41	0.684	-.3868352	.2333439
dist_coalizao_ccj	-.8735565	.1432872	-6.10	0.000	-1.109243	-.6378701
cartel#c.dist_coalizao_ccj						
1	1.266021	.1731715	7.31	0.000	.9811794	1.550863
ec32	.6848042	.1574167	4.35	0.000	.4258768	.9437317
_cons	2.859123	.5013449	5.70	0.000	2.034484	3.683762
Log-Lik Intercept Only:	-1474.238	Log-Lik Full Model:	-1302.704			
D(2119):	2605.407	LR(15):	343.068			
		Prob > LR:	0.000			
McFadden's R2:	0.116	McFadden's Adj R2:	0.106			
ML (Cox-Snell) R2:	0.148	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:	0.198			
McKelvey & Zavoina's R2:	0.227	Efron's R2:	0.152			
Variance of y*:	4.253	Variance of error:	3.290			
Count R2:	0.640	Adj Count R2:	0.224			
AIC:	1.235	AIC*n:	2637.407			
BIC:	-13639.317	BIC':	-228.075			
BIC used by Stata:	2728.067	AIC used by Stata:	2637.407			

### Modelo 4.25 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e CFT - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs =		1,313		
Log likelihood = -787.14029		LR chi2(14) =		233.62		
		Prob > chi2 =		0.0000		
		Pseudo R2 =		0.1292		
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]	
ln_artigos	.1478371	.0783381	1.89	0.059	.0189824	.2766919
ln_emendas	-.0354851	.0491403	-0.72	0.470	-.1163137	.0453434
ln_dias_mp_fim_governo	-.38625	.0701969	-5.50	0.000	-.5017137	-.2707864
popularidade	-.0036546	.0040105	-0.91	0.362	-.0102513	.002942
inflacao_ipca	-.0169284	.006541	-2.59	0.010	-.0276873	-.0061694
desemprego_rmsp	-.1168564	.0526516	-2.22	0.026	-.2034606	-.0302522
presidente_reeleito	.5229894	.2762239	1.89	0.058	.0686415	.9773373
campanha_eleitoral	.4157469	.2096866	1.98	0.047	.0708431	.7606508
crise_politica	-.663467	.4549674	-1.46	0.145	-1.411822	.0848877
lua_de_mel	.1348653	.2590402	0.52	0.603	-.2912178	.5609485
plano_economico	1.972373	.3010607	6.55	0.000	1.477172	2.467574
1.cartel	.0178129	.229479	0.08	0.938	-.3596466	.3952723
dist_coalizao_cft	-.6741495	.1960424	-3.44	0.001	-.9966105	-.3516886
cartel#c.dist_coalizao_cft						
1	1.180071	.2474949	4.77	0.000	.772978	1.587164
_cons	2.803292	.6412212	4.37	0.000	1.748577	3.858007
Log-Lik Intercept Only:	-903.951	Log-Lik Full Model:			-787.140	
D(1298):	1574.281	LR(14):			233.621	
		Prob > LR:			0.000	
McFadden's R2:	0.129	McFadden's Adj R2:			0.113	
ML (Cox-Snell) R2:	0.163	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:			0.218	
McKelvey & Zavoina's R2:	0.245	Efron's R2:			0.173	
Variance of y*:	4.359	Variance of error:			3.290	
Count R2:	0.672	Adj Count R2:			0.273	
AIC:	1.222	AIC*n:			1604.281	
BIC:	-7745.450	BIC':			-133.100	
BIC used by Stata:	1681.982	AIC used by Stata:			1604.281	

### Modelo 4.26 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e CFT - 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs = 822				
Log likelihood = -426.89328		LR chi2(14) = 284.79				
		Prob > chi2 = 0.0000				
		Pseudo R2 = 0.2501				
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]	
ln_artigos	-.6496326	.1166981	-5.57	0.000	-.8415839	-.4576814
ln_emendas	.9543636	.0751014	12.71	0.000	.8308329	1.077894
ln_dias_mp_fim_governo	-.2212099	.0925645	-2.39	0.017	-.373465	-.0689547
popularidade	-.0252032	.00567	-4.45	0.000	-.0345296	-.0158769
inflacao_ipca	-.056364	.2343219	-0.24	0.810	-.4417892	.3290612
desemprego_rmsp	-.1758442	.1082649	-1.62	0.104	-.3539241	.0022356
presidente_reeleito	.2847835	.2174368	1.31	0.190	-.0728683	.6424352
campanha_eleitoral	-.2348035	.3234887	-0.73	0.468	-.766895	.2972881
crise_politica	-.2021688	.698524	-0.29	0.772	-1.351138	.9468009
lua_de_mel	.9174535	.4723635	1.94	0.052	.1404848	1.694422
plano_economico	.7909784	1.363791	0.58	0.562	-1.452258	3.034215
1.cartel	1.911186	1.662458	1.15	0.250	-.8233133	4.645685
dist_coalizacao_cft	-1.432628	.8444429	-1.70	0.090	-2.821613	-.0436428
cartel#c.dist_coalizacao_cft						
1	-1.639142	1.803318	-0.91	0.363	-4.605336	1.327051
_cons	4.764384	1.656444	2.88	0.004	2.039777	7.488992
Log-Lik Intercept Only:	-569.290	Log-Lik Full Model:	-426.893			
D(807):	853.787	LR(14):	284.793			
		Prob > LR:	0.000			
McFadden's R2:	0.250	McFadden's Adj R2:	0.224			
ML (Cox-Snell) R2:	0.293	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:	0.391			
McKelvey & Zavoina's R2:	0.418	Efron's R2:	0.320			
Variance of y*:	5.657	Variance of error:	3.290			
Count R2:	0.751	Adj Count R2:	0.484			
AIC:	1.075	AIC*n:	883.787			
BIC:	-4562.588	BIC':	-190.829			
BIC used by Stata:	954.463	AIC used by Stata:	883.787			



### Modelo 4.27 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e CFT - 1988 a 2010

Logistic regression		Number of obs = 2,135				
Log likelihood = -1304.8979		LR chi2(15) = 338.68				
		Prob > chi2 = 0.0000				
		Pseudo R2 = 0.1149				
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]	
ln_artigos	-.1120506	.0594259	-1.89	0.059	-.2097976	-.0143037
ln_emendas	.3498593	.0365575	9.57	0.000	.2897277	.409991
ln_dias_mp_fim_governo	-.2844458	.0477279	-5.96	0.000	-.3629512	-.2059404
popularidade	-.0117885	.0022835	-5.16	0.000	-.0155446	-.0080324
inflacao_ipca	-.0277703	.0055787	-4.97	0.000	-.0368792	-.0185267
desemprego_rmsp	-.0909866	.0387412	-2.35	0.019	-.1547102	-.027263
presidente_reeleito	.122445	.1163592	1.05	0.293	-.0689488	.3138389
campanha_eleitoral	.2075764	.1569059	1.32	0.186	-.0505108	.4656637
crise_politica	-1.234645	.3335303	-3.70	0.000	-1.783253	-.6860363
lua_de_mel	.2927648	.2015585	1.45	0.146	-.0387694	.6242989
plano_economico	2.112196	.2832466	7.46	0.000	1.646297	2.578096
1.cartel	-.1698675	.2082229	-0.82	0.415	-.5123637	.1726288
dist_coalizao_cft	-.8719743	.1646508	-5.30	0.000	-1.142801	-.6011479
cartel#c.dist_coalizao_cft						
1	1.455162	.2128817	6.84	0.000	1.105002	1.805321
ec32	.8602796	.1664236	5.17	0.000	.5865371	1.134022
_cons	2.408834	.4813014	5.00	0.000	1.617163	3.200504
Log-Lik Intercept Only:	-1474.238	Log-Lik Full Model:	-1304.898			
D(2119):	2609.796	LR(15):	338.680			
		Prob > LR:	0.000			
McFadden's R2:	0.115	McFadden's Adj R2:	0.104			
ML (Cox-Snell) R2:	0.147	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:	0.196			
McKelvey & Zavoina's R2:	0.216	Efron's R2:	0.150			
Variance of y*:	4.195	Variance of error:	3.290			
Count R2:	0.646	Adj Count R2:	0.236			
AIC:	1.237	AIC*n:	2641.796			
BIC:	-13634.929	BIC':	-223.687			
BIC used by Stata:	2732.455	AIC used by Stata:	2641.796			

**Modelo 4.28 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e CTASP - 1988 a 2001**

Logistic regression		Number of obs	=	1,313	
Log likelihood = -789.07536		LR chi2(14)	=	229.75	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.1271	
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
ln_artigos	.1531611	.0781472	1.96	0.050	.0246203 .2817018
ln_emendas	-.0336097	.0490894	-0.68	0.494	-.1143546 .0471352
ln_dias_mp_fim_governo	-.4016768	.0681849	-5.89	0.000	-.5138309 -.2895227
popularidade	-.0051654	.0042253	-1.22	0.222	-.0121154 .0017847
inflacao_ipca	-.016835	.0065765	-2.56	0.010	-.0276523 -.0060177
desemprego_rmsp	-.1595706	.0520228	-3.07	0.002	-.2451404 -.0740007
presidente_reeleito	.5683082	.2748299	2.07	0.039	.1162532 1.020363
campanha_eleitoral	.5482427	.2032633	2.70	0.007	.2139043 .8825811
crise_politica	-.5837743	.4606127	-1.27	0.205	-1.341415 .1738661
lua_de_mel	.1960817	.2585543	0.76	0.448	-.2292023 .6213656
plano_economico	1.901719	.2988731	6.36	0.000	1.410117 2.393322
1.cartel	-.8031759	.4002764	-2.01	0.045	-1.461572 -.1447798
dist_coalizao_ctasp	-.8993851	.2508308	-3.59	0.000	-1.311965 -.4868052
cartel#c.dist_coalizao_ctasp					
1	1.326398	.2947501	4.50	0.000	.8415771 1.811219
_cons	3.961113	.7016515	5.65	0.000	2.806998 5.115227
Log-Lik Intercept Only:	-903.951	Log-Lik Full Model:		-789.075	
D(1298):	1578.151	LR(14):		229.750	
		Prob > LR:		0.000	
McFadden's R2:	0.127	McFadden's Adj R2:		0.110	
ML (Cox-Snell) R2:	0.161	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.215	
McKelvey & Zavoina's R2:	0.246	Efron's R2:		0.170	
Variance of y*:	4.363	Variance of error:		3.290	
Count R2:	0.676	Adj Count R2:		0.282	
AIC:	1.225	AIC*n:		1608.151	
BIC:	-7741.580	BIC':		-129.229	
BIC used by Stata:	1685.852	AIC used by Stata:		1608.151	

**Modelo 4.29 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e CTASP - 2001 a 2010**

Logistic regression		Number of obs	=	822	
Log likelihood = -423.62641		LR chi2(14)	=	291.33	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.2559	
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
ln_artigos	-.6592278	.1169926	-5.63	0.000	-.8516635 - .4667922
ln_emendas	.9760755	.076202	12.81	0.000	.8507344 1.101417
ln_dias_mp_fim_governo	-.1989854	.0933765	-2.13	0.033	-.352576 - .0453948
popularidade	-.0275478	.0060547	-4.55	0.000	-.0375068 - .0175888
inflacao_ipca	-.1664102	.241141	-0.69	0.490	-.5630519 .2302314
desemprego_rmsp	-.3287644	.1225161	-2.68	0.007	-.5302855 - .1272434
presidente_reeleito	1.656391	.4985369	3.32	0.001	.8363704 2.476411
campanha_eleitoral	-.2485243	.3188044	-0.78	0.436	-.7729108 .2758623
crise_politica	-.7243977	.5435589	-1.33	0.183	-1.618473 .1696772
lua_de_mel	.9615121	.4763054	2.02	0.044	.1780594 1.744965
plano_economico	.7861141	1.365148	0.58	0.565	-1.459354 3.031583
1.cartel	3.196719	.8974944	3.56	0.000	1.720472 4.672966
dist_coalizao_ctasp	-1.771854	.6717256	-2.64	0.008	-2.876744 - .6669639
cartel#c.dist_coalizao_ctasp					
1	-2.759009	1.16105	-2.38	0.017	-4.668766 - .8492516
_cons	5.558979	1.562533	3.56	0.000	2.98884 8.129117
Log-Lik Intercept Only:	-569.290	Log-Lik Full Model:		-423.626	
D(807):	847.253	LR(14):		291.327	
		Prob > LR:		0.000	
McFadden's R2:	0.256	McFadden's Adj R2:		0.230	
ML (Cox-Snell) R2:	0.298	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.398	
McKelvey & Zavoina's R2:	0.428	Efron's R2:		0.326	
Variance of y*:	5.756	Variance of error:		3.290	
Count R2:	0.749	Adj Count R2:		0.481	
AIC:	1.067	AIC*n:		877.253	
BIC:	-4569.122	BIC':		-197.363	
BIC used by Stata:	947.929	AIC used by Stata:		877.253	

### Modelo 4.30 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e CTASP - 1988 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	2,135	
Log likelihood = -1313.2623		LR chi2(15)	=	321.95	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.1092	
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
ln_artigos	-.1123547	.0592785	-1.90	0.058	-.2098591 -.0148502
ln_emendas	.3410311	.0364082	9.37	0.000	.2811449 .4009173
ln_dias_mp_fim_governo	-.312302	.0467	-6.69	0.000	-.3891166 -.2354874
popularidade	-.008408	.0022847	-3.68	0.000	-.0121659 -.00465
inflacao_ipca	-.0188373	.0053429	-3.53	0.000	-.0276256 -.0100489
desemprego_rmsp	-.1045013	.039022	-2.68	0.007	-.1686868 -.0403158
presidente_reeleito	.3173491	.1271454	2.50	0.013	.1082134 .5264847
campanha_eleitoral	.2989451	.1552401	1.93	0.054	.043598 .5542923
crise_politica	-.8399612	.3173185	-2.65	0.008	-1.361904 -.3180188
lua_de_mel	.3478799	.2010839	1.73	0.084	.0171263 .6786336
plano_economico	1.882701	.2771943	6.79	0.000	1.426757 2.338646
1.cartel	-.1929129	.2354733	-0.82	0.413	-.580232 .1944063
dist_coalizao_ctasp	-.7352535	.1620681	-4.54	0.000	-1.001832 -.4686752
cartel#c.dist_coalizao_ctasp					
1	1.087045	.1808109	6.01	0.000	.789638 1.384453
ec32	.5074423	.1719742	2.95	0.003	.22457 .7903146
_cons	2.674071	.506203	5.28	0.000	1.841441 3.506701
Log-Lik Intercept Only:	-1474.238	Log-Lik Full Model:		-1313.262	
D(2119):	2626.525	LR(15):		321.951	
		Prob > LR:		0.000	
McFadden's R2:	0.109	McFadden's Adj R2:		0.098	
ML (Cox-Snell) R2:	0.140	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.187	
McKelvey & Zavoina's R2:	0.205	Efron's R2:		0.143	
Variance of y*:	4.138	Variance of error:		3.290	
Count R2:	0.632	Adj Count R2:		0.207	
AIC:	1.245	AIC*n:		2658.525	
BIC:	-13618.200	BIC':		-206.958	
BIC used by Stata:	2749.184	AIC used by Stata:		2658.525	

### Modelo 4.31 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e CDEIC - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs	=	1,313	
Log likelihood = -786.25602		LR chi2(14)	=	235.39	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.1302	
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
ln_artigos	.1508881	.0782673	1.93	0.054	.0221499 .2796263
ln_emendas	-.0323106	.0492213	-0.66	0.512	-.1132725 .0486512
ln_dias_mp_fim_governo	-.3685784	.0696355	-5.29	0.000	-.4831186 -.2540382
popularidade	-.0027713	.0039241	-0.71	0.480	-.0092259 .0036832
inflacao_ipca	-.0167282	.0064929	-2.58	0.010	-.0274081 -.0060483
desemprego_rmsp	-.134316	.0519485	-2.59	0.010	-.2197637 -.0488683
presidente_reeleito	.4737607	.2805024	1.69	0.091	.0123754 .9351461
campanha_eleitoral	.4054955	.2101099	1.93	0.054	.0598954 .7510956
crise_politica	-.6912749	.4600589	-1.50	0.133	-1.448004 .0654547
lua_de_mel	.1181671	.2594158	0.46	0.649	-.3085339 .5448681
plano_economico	1.920004	.2971127	6.46	0.000	1.431297 2.408711
1.cartel	-.0061565	.228753	-0.03	0.979	-.3824218 .3701088
dist_coalizao_cdeic	-.7138682	.1936773	-3.69	0.000	-1.032439 -.3952974
cartel#c.dist_coalizao_cdeic					
1	1.235196	.2516519	4.91	0.000	.8212651 1.649126
_cons	2.878375	.642706	4.48	0.000	1.821218 3.935533
Log-Lik Intercept Only:	-903.951	Log-Lik Full Model:			-786.256
D(1298):	1572.512	LR(14):			235.389
		Prob > LR:			0.000
McFadden's R2:	0.130	McFadden's Adj R2:			0.114
ML (Cox-Snell) R2:	0.164	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:			0.220
McKelvey & Zavoina's R2:	0.249	Efron's R2:			0.172
Variance of y*:	4.381	Variance of error:			3.290
Count R2:	0.673	Adj Count R2:			0.277
AIC:	1.220	AIC*n:			1602.512
BIC:	-7747.219	BIC':			-134.868
BIC used by Stata:	1680.213	AIC used by Stata:			1602.512

### Modelo 4.32 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e CDEIC - 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	822	
Log likelihood = -420.29745		LR chi2(14)	=	297.99	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.2617	
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
ln_artigos	-.6540848	.1174985	-5.57	0.000	-.8473526 - .4608169
ln_emendas	.985486	.0767919	12.83	0.000	.8591745 1.111798
ln_dias_mp_fim_governo	-.2756185	.0952764	-2.89	0.004	-.4323341 -.1189028
popularidade	-.0282966	.0056782	-4.98	0.000	-.0376363 -.0189568
inflacao_ipca	-.2871658	.2456445	-1.17	0.242	-.6912151 .1168835
desemprego_rmsp	-.3526689	.119332	-2.96	0.003	-.5489525 -.1563852
presidente_reeleito	.7070145	.2219248	3.19	0.001	.3419807 1.072048
campanha_eleitoral	.0973384	.3200988	0.30	0.761	-.4291773 .6238541
crise_politica	.3447898	.7495898	0.46	0.646	-.8881757 1.577755
lua_de_mel	1.174182	.4817341	2.44	0.015	.3817995 1.966564
plano_economico	.8710108	1.365808	0.64	0.524	-1.375544 3.117565
1.cartel	2.882056	.9382547	3.07	0.002	1.338765 4.425348
dist_coalizao_cdeic	-1.104634	.2738055	-4.03	0.000	-1.555004 -.6542641
cartel#c.dist_coalizao_cdeic					
1	-2.662647	1.308955	-2.03	0.042	-4.815687 -.5096066
_cons	6.293262	1.570244	4.01	0.000	3.710441 8.876083
Log-Lik Intercept Only:	-569.290	Log-Lik Full Model:		-420.297	
D(807):	840.595	LR(14):		297.985	
		Prob > LR:		0.000	
McFadden's R2:	0.262	McFadden's Adj R2:		0.235	
ML (Cox-Snell) R2:	0.304	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.406	
McKelvey & Zavoina's R2:	0.441	Efron's R2:		0.336	
Variance of y*:	5.880	Variance of error:		3.290	
Count R2:	0.758	Adj Count R2:		0.499	
AIC:	1.059	AIC*n:		870.595	
BIC:	-4575.780	BIC':		-204.021	
BIC used by Stata:	941.271	AIC used by Stata:		870.595	

### Modelo 4.33 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e CDEIC - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs	=	1,313	
		LR chi2(20)	=	268.08	
		Prob > chi2	=	0.0000	
Log likelihood = -769.91006		Pseudo R2	=	0.1483	
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
ln_artigos	.1306291	.0794297	1.64	0.100	-.0250503 .2863085
ln_emendas	-.009156	.0504406	-0.18	0.856	-.1080179 .0897058
ln_dias_mp_fim_governo	-.3310742	.0740781	-4.47	0.000	-.4762646 -.1858837
popularidade	-.0070275	.0060627	-1.16	0.246	-.0189102 .0048553
inflacao_ipca	-.0107272	.0075417	-1.42	0.155	-.0255088 .0040543
desemprego_rmsp	-.114278	.0714285	-1.60	0.110	-.2542754 .0257193
presidente_reeleito	.3430461	.3169979	1.08	0.279	-.2782582 .9643505
campanha_eleitoral	.4357586	.2398675	1.82	0.069	-.0343731 .9058903
plano_economico	1.363545	.3245795	4.20	0.000	.7273808 1.999709
crise_politica	.4316256	.5872234	0.74	0.462	-.719311 1.582562
lua_de_mel	.2791303	.2826978	0.99	0.323	-.2749471 .8332078
1.cartel	3.385782	2.200134	1.54	0.124	-.9264024 7.697966
dist_coalizao_ccj	-5.262852	3.396524	-1.55	0.121	-11.91992 1.394212
dist_coalizao_cft	12.75453	3.927053	3.25	0.001	5.057649 20.45142
dist_coalizao_ctasp	6.329017	3.770596	1.68	0.093	-1.061215 13.71925
dist_coalizao_cdeic	-13.12666	3.841736	-3.42	0.001	-20.65633 -5.597001
cartel#c.dist_coalizao_ccj	1.102963	3.434143	0.32	0.748	-5.627833 7.833759
cartel#c.dist_coalizao_cft	-11.59549	3.903201	-2.97	0.003	-19.24562 -3.945356
cartel#c.dist_coalizao_ctasp	-5.328064	3.869719	-1.38	0.169	-12.91257 2.256446
cartel#c.dist_coalizao_cdeic	15.84933	3.893283	4.07	0.000	8.218638 23.48002
_cons	-1.116829	2.591166	-0.43	0.666	-6.19542 3.961763
Log-Lik Intercept Only:	-903.951	Log-Lik Full Model:		-769.910	
D(1292):	1539.820	LR(20):		268.081	
		Prob > LR:		0.000	
McFadden's R2:	0.148	McFadden's Adj R2:		0.125	
ML (Cox-Snell) R2:	0.185	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.247	
McKelvey & Zavoina's R2:	0.288	Efron's R2:		0.190	
Variance of y*:	4.618	Variance of error:		3.290	
Count R2:	0.676	Adj Count R2:		0.282	
AIC:	1.205	AIC*n:		1581.820	
BIC:	-7736.830	BIC':		-124.480	
BIC used by Stata:	1690.602	AIC used by Stata:		1581.820	

### Modelo 4.34 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e CDEIC – 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	822	
Log likelihood = -415.6205		LR chi2(18)	=	307.34	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.2699	
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
ln_artigos	-.6497963	.1177848	-5.52	0.000	-.8806503 - .4189422
ln_emendas	.9915213	.0778661	12.73	0.000	.8389065 1.144136
ln_dias_mp_fim_governo	-.442501	.1217844	-3.63	0.000	-.6811941 -.2038079
popularidade	-.0364851	.0066992	-5.45	0.000	-.0496152 -.023355
inflacao_ipca	-.2072884	.2512105	-0.83	0.409	-.6996519 .285075
desemprego_rmsp	-.365117	.1321601	-2.76	0.006	-.6241461 -.106088
presidente_reeleito	-.8491302	1.109391	-0.77	0.444	-3.023497 1.325236
campanha_eleitoral	.4194864	.3673822	1.14	0.254	-.3005695 1.139542
plano_economico	1.085156	1.379255	0.79	0.431	-1.618134 3.788445
crise_politica	-.2077477	.9086517	-0.23	0.819	-1.988672 1.573177
lua_de_mel	1.044198	.4924447	2.12	0.034	.0790242 2.009372
1.cartel	-12.98708	7.841681	-1.66	0.098	-28.35649 2.382331
dist_coalizao_ccj	-2.108128	1.188479	-1.77	0.076	-4.437504 .2212475
dist_coalizao_cft	-1.832188	1.821971	-1.01	0.315	-5.403184 1.738809
dist_coalizao_ctasp	3.965388	1.973485	2.01	0.045	.0974281 7.833349
dist_coalizao_cdeic	-.7379509	.8518946	-0.87	0.386	-2.407634 .931732
cartel#c.dist_coalizao_ccj	-21.27886	11.14484	-1.91	0.056	-43.12235 .5646323
cartel#c.dist_coalizao_cft	30.50511	16.86973	1.81	0.071	-2.558954 63.56918
cartel#c.dist_coalizao_ctasp	0	(omitted)			
cartel#c.dist_coalizao_cdeic	0	(omitted)			
_cons	8.68939	2.236647	3.89	0.000	4.305641 13.07314
Log-Lik Intercept Only:	-569.290	Log-Lik Full Model:		-415.620	
D(803):	831.241	LR(18):		307.339	
		Prob > LR:		0.000	
McFadden's R2:	0.270	McFadden's Adj R2:		0.237	
ML (Cox-Snell) R2:	0.312	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.416	
McKelvey & Zavoina's R2:	0.456	Efron's R2:		0.345	
Variance of y*:	6.047	Variance of error:		3.290	
Count R2:	0.766	Adj Count R2:		0.516	
AIC:	1.057	AIC*n:		869.241	
BIC:	-4558.287	BIC':		-186.528	
BIC used by Stata:	958.764	AIC used by Stata:		869.241	



**Modelo 4.35 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e Comissões Permanentes - 1988 a 2001**

Logistic regression		Number of obs	=	1,313	
		LR chi2(20)	=	268.08	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.1483	
-----					
Log likelihood = -769.91006					
-----					
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----					
ln_artigos	.1306291	.0794297	1.64	0.100	-.0000212 .2612794
ln_emendas	-.009156	.0504406	-0.18	0.856	-.0921235 .0738114
ln_dias_mp_fim_governo	-.3310742	.0740781	-4.47	0.000	-.4529219 -.2092265
popularidade	-.0070275	.0060627	-1.16	0.246	-.0169998 .0029448
inflacao_ipca	-.0107272	.0075417	-1.42	0.155	-.0231323 .0016778
desemprego_rmsp	-.114278	.0714285	-1.60	0.110	-.2317675 .0032114
presidente_reeleito	.3430461	.3169979	1.08	0.279	-.1783689 .8644612
campanha_eleitoral	.4357586	.2398675	1.82	0.069	.0412117 .8303055
plano_economico	1.363545	.3245795	4.20	0.000	.8296591 1.897431
crise_politica	.4316256	.5872234	0.74	0.462	-.5342708 1.397522
lua_de_mel	.2791303	.2826978	0.99	0.323	-.1858661 .7441268
1.cartel	3.385782	2.200134	1.54	0.124	-.2331173 7.00468
dist_coalizao_ccj	-5.262852	3.396524	-1.55	0.121	-10.84964 .3239326
dist_coalizao_cft	12.75453	3.927053	3.25	0.001	6.295105 19.21396
dist_coalizao_ctasp	6.329017	3.770596	1.68	0.093	.1269386 12.5311
dist_coalizao_cdeic	-13.12666	3.841736	-3.42	0.001	-19.44576 -6.807572
cartel#c.dist_coalizao_ccj	1.102963	3.434143	0.32	0.748	-4.545699 6.751625
cartel#c.dist_coalizao_cft	-11.59549	3.903201	-2.97	0.003	-18.01568 -5.175295
cartel#c.dist_coalizao_ctasp	-5.328064	3.869719	-1.38	0.169	-11.69319 1.037058
cartel#c.dist_coalizao_cdeic	15.84933	3.893283	4.07	0.000	9.445451 22.25321
_cons	-1.116829	2.591166	-0.43	0.666	-5.378917 3.14526
-----					
Log-Lik Intercept Only:	-903.951	Log-Lik Full Model:			-769.910
D(1292):	1539.820	LR(20):			268.081
		Prob > LR:			0.000
McFadden's R2:	0.148	McFadden's Adj R2:			0.125
ML (Cox-Snell) R2:	0.185	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:			0.247
McKelvey & Zavoina's R2:	0.288	Efron's R2:			0.190
Variance of y*:	4.618	Variance of error:			3.290
Count R2:	0.676	Adj Count R2:			0.282
AIC:	1.205	AIC*n:			1581.820
BIC:	-7736.830	BIC':			-124.480
BIC used by Stata:	1690.602	AIC used by Stata:			1581.820

### Modelo 4.36 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e Comissões Permanentes – 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	822	
Log likelihood = -415.6205		LR chi2(18)	=	307.34	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.2699	
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
ln_artigos	-.6497963	.1177848	-5.52	0.000	-.8435351 - .4560575
ln_emendas	.9915213	.0778661	12.73	0.000	.8634429 1.1196
ln_dias_mp_fim_governo	-.442501	.1217844	-3.63	0.000	-.6428186 -.2421835
popularidade	-.0364851	.0066992	-5.45	0.000	-.0475042 -.0254659
inflacao_ipca	-.2072884	.2512105	-0.83	0.409	-.6204929 .205916
desemprego_rmsp	-.365117	.1321601	-2.76	0.006	-.5825011 -.147733
presidente_reeleito	-.8491302	1.109391	-0.77	0.444	-2.673916 .9756557
campanha_eleitoral	.4194864	.3673822	1.14	0.254	-.1848036 1.023776
plano_economico	1.085156	1.379255	0.79	0.431	-1.183516 3.353828
crise_politica	-.2077477	.9086517	-0.23	0.819	-1.702347 1.286851
lua_de_mel	1.044198	.4924447	2.12	0.034	.2341986 1.854197
1.cartel	-12.98708	7.841681	-1.66	0.098	-25.8855 -.0886643
dist_coalizao_ccj	-2.108128	1.188479	-1.77	0.076	-4.063002 -.1532545
dist_coalizao_cft	-1.832188	1.821971	-1.01	0.315	-4.829063 1.164687
dist_coalizao_ctasp	3.965388	1.973485	2.01	0.045	.7192938 7.211483
dist_coalizao_cdeic	-.7379509	.8518946	-0.87	0.386	-2.139193 .6632911
cartel#c.dist_coalizao_ccj	-21.27886	11.14484	-1.91	0.056	-39.61049 -2.947223
cartel#c.dist_coalizao_cft	30.50511	16.86973	1.81	0.071	2.756874 58.25335
cartel#c.dist_coalizao_ctasp	0	(omitted)			
cartel#c.dist_coalizao_cdeic	0	(omitted)			
_cons	8.68939	2.236647	3.89	0.000	5.010432 12.36835
Log-Lik Intercept Only:	-569.290	Log-Lik Full Model:		-415.620	
D(803):	831.241	LR(18):		307.339	
		Prob > LR:		0.000	
McFadden's R2:	0.270	McFadden's Adj R2:		0.237	
ML (Cox-Snell) R2:	0.312	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.416	
McKelvey & Zavoina's R2:	0.456	Efron's R2:		0.345	
Variance of y*:	6.047	Variance of error:		3.290	
Count R2:	0.766	Adj Count R2:		0.516	
AIC:	1.057	AIC*n:		869.241	
BIC:	-4558.287	BIC':		-186.528	
BIC used by Stata:	958.764	AIC used by Stata:		869.241	

**Modelo 4.37 - Edição de MPs e Distância entre Coalizão e Comissões Permanentes - 1988 a 2010**

Logistic regression		Number of obs	=	2,135	
Log likelihood = -1283.007		LR chi2(21)	=	382.46	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.1297	
mpv	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
ln_artigos	-.1203548	.0601043	-2.00	0.045	-.2192175 - .0214921
ln_emendas	.3672811	.0373651	9.83	0.000	.305821 .4287412
ln_dias_mp_fim_governo	-.328047	.0515414	-6.36	0.000	-.4128251 -.2432689
popularidade	-.0114334	.0032039	-3.57	0.000	-.0167034 -.0061634
inflacao_ipca	-.0253264	.0059062	-4.29	0.000	-.0350411 -.0156116
desemprego_rmsp	-.2329225	.051755	-4.50	0.000	-.3180519 -.1477932
presidente_reeleito	.5719508	.1666572	3.43	0.001	.297824 .8460775
campanha_eleitoral	.5676494	.173627	3.27	0.001	.2820584 .8532404
plano_economico	2.018267	.2878601	7.01	0.000	1.544779 2.491754
crise_politica	-.3122565	.3969851	-0.79	0.432	-.9652389 .3407259
lua_de_mel	.2844046	.2066101	1.38	0.169	-.0554388 .6242481
l.cartel	-.4579277	.308564	-1.48	0.138	-.9654704 .0496149
dist_coalizao_ccj	-1.459574	.5828185	-2.50	0.012	-2.418226 -.5009233
dist_coalizao_cft	.0152066	.2923745	0.05	0.959	-.4657067 .4961199
dist_coalizao_ctasp	.4009398	.4273838	0.94	0.348	-.302044 1.103924
dist_coalizao_cdeic	.1213098	.4230297	0.29	0.774	-.5745122 .8171317
cartel#c.dist_coalizao_ccj	-3.164968	1.084142	-2.92	0.004	-4.948223 -1.381714
cartel#c.dist_coalizao_cft	.9305148	.4874082	1.91	0.056	.1287997 1.73223
cartel#c.dist_coalizao_ctasp	.9884139	.5561307	1.78	0.076	.0736604 1.903167
cartel#c.dist_coalizao_cdeic	2.907857	.8296257	3.51	0.000	1.543244 4.27247
ec32	.7915512	.3321387	2.38	0.017	.2452317 1.337871
_cons	3.896929	.5919252	6.58	0.000	2.923299 4.870559
Log-Lik Intercept Only:	-1474.238	Log-Lik Full Model:		-1283.007	
D(2113):	2566.014	LR(21):		382.462	
		Prob > LR:		0.000	
McFadden's R2:	0.130	McFadden's Adj R2:		0.115	
ML (Cox-Snell) R2:	0.164	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.219	
McKelvey & Zavoina's R2:	0.248	Efron's R2:		0.170	
Variance of y*:	4.376	Variance of error:		3.290	
Count R2:	0.669	Adj Count R2:		0.286	
AIC:	1.222	AIC*n:		2610.014	
BIC:	-13632.713	BIC':		-221.471	
BIC used by Stata:	2734.671	AIC used by Stata:		2610.014	

## **APÊNDICE 5 – RELATÓRIO DOS MODELOS DO CAPÍTULO 5**

No presente Apêndice encontram-se os relatórios do Software Stata, versão 14, utilizados nas análises constantes do Capítulo 5, o qual trata da seleção dos membros da quatro principais comissões permanentes que tratam de assuntos regulados por medidas provisórias, a saber, a CCJ, da CFT, da CTASP e da CDEIC, bem como da seleção dos membros da Câmara dos Deputados das comissões temporárias mistas e dos relatores encarregados da apreciação desses decretos com força de lei.

### Modelo 5.1 - Seleção de Membros da CCJ - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs	=	6,864	
Log likelihood = -1497.0628		LR chi2(17)	=	495.69	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.1420	
ccj	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
vt_proprios	-.2734969	.1946139	-1.41	0.160	-.5936082 .0466145
anos_vereador	-.0571371	.0194934	-2.93	0.003	-.089201 -.0250733
anos_dep_est	.0143044	.0107373	1.33	0.183	-.0033568 .0319657
anos_dep_fed	.0044652	.008988	0.50	0.619	-.0103187 .0192491
anos_senador	.022645	.0369343	0.61	0.540	-.0381065 .0833965
anos_prefeito	-.0860555	.0272619	-3.16	0.002	-.1308973 -.0412137
anos_governador	-.0623125	.0702063	-0.89	0.375	-.1777916 .0531666
anos_lider	.1113635	.0227368	4.90	0.000	.0739648 .1487623
cap_familiar	-.0306231	.0985679	-0.31	0.756	-.1927528 .1315066
bancada	.0036581	.0018619	1.96	0.049	.0005956 .0067206
leald_pres	.8604541	.1797035	4.79	0.000	.5648682 1.15604
jurid	2.086336	.1295838	16.10	0.000	1.87319 2.299483
admin	.0078688	.1328083	0.06	0.953	-.2105814 .2263191
financ	-.5262797	.1461062	-3.60	0.000	-.766603 -.2859564
dist_dep_exec	-.0730854	.0963238	-0.76	0.448	-.2315239 .0853532
dist_dep_coalizacao	.0380393	.0829558	0.46	0.647	-.0984109 .1744894
dist_dep_plenario	.0553801	.0874904	0.63	0.527	-.0885288 .199289
_cons	-4.461647	.237184	-18.81	0.000	-4.851779 -4.071514
Log-Lik Intercept Only:		-1744.907	Log-Lik Full Model:		-1497.063
D(6846):		2994.126	LR(17):		495.688
			Prob > LR:		0.000
McFadden's R2:		0.142	McFadden's Adj R2:		0.132
ML (Cox-Snell) R2:		0.070	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.175
McKelvey & Zavoina's R2:		0.292	Efron's R2:		0.086
Variance of y*:		4.644	Variance of error:		3.290
Count R2:		0.931	Adj Count R2:		0.010
AIC:		0.441	AIC*n:		3030.126
BIC:		-57483.751	BIC':		-345.509
BIC used by Stata:		3153.138	AIC used by Stata:		3030.126

### Modelo 5.2 - Seleção de Membros da CCJ - 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	4,866		
		LR chi2(17)	=	505.03		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -1369.3875		Pseudo R2	=	0.1557		
-----						
	ccj	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	vt_proprios	.3628746	.1791594	2.03	0.043	.0681836 .6575657
	anos_vereador	.0086172	.0162964	0.53	0.597	-.0181879 .0354223
	anos_dep_est	.020709	.0101375	2.04	0.041	.0040344 .0373837
	anos_dep_fed	.0117082	.0082893	1.41	0.158	-.0019264 .0253429
	anos_senador	.0536826	.0268313	2.00	0.045	.009549 .0978162
	anos_prefeito	-.0709725	.0246184	-2.88	0.004	-.1114661 -.0304789
	anos_governador	-.0450855	.051913	-0.87	0.385	-.1304749 .0403038
	anos_lider	.0754965	.0197605	3.82	0.000	.0429933 .1079997
	cap_familiar	.0128302	.0864162	0.15	0.882	-.1293118 .1549721
	bancada	.0035387	.0020493	1.73	0.084	.0001679 .0069096
	leald_pres	.9213193	.1965355	4.69	0.000	.5980472 1.244591
	jurid	1.926614	.1164926	16.54	0.000	1.735001 2.118228
	admin	.0245172	.1320801	0.19	0.853	-.1927353 .2417697
	financ	-.7671308	.174144	-4.41	0.000	-1.053572 -.4806895
	dist_dep_exec	-.0590089	.049521	-1.19	0.233	-.1404636 .0224458
	dist_dep_coalizao	.1764686	.079786	2.21	0.027	.0452323 .307705
	dist_dep_plenario	-.1613862	.0789826	-2.04	0.041	-.2913011 -.0314713
	_cons	-3.980991	.2475206	-16.08	0.000	-4.388126 -3.573855
-----						
	Log-Lik Intercept Only:	-1621.900		Log-Lik Full Model:		-1369.387
	D(4848):	2738.775		LR(17):		505.026
				Prob > LR:		0.000
	McFadden's R2:	0.156		McFadden's Adj R2:		0.145
	ML (Cox-Snell) R2:	0.099		Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.203
	McKelvey & Zavoina's R2:	0.275		Efron's R2:		0.122
	Variance of y*:	4.539		Variance of error:		3.290
	Count R2:	0.897		Adj Count R2:		0.006
	AIC:	0.570		AIC*n:		2774.775
	BIC:	-38420.878		BIC':		-360.695
	BIC used by Stata:	2891.595		AIC used by Stata:		2774.775

### Modelo 5.3 - Seleção de Membros da CCJ - 1988 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	11,730	
Log likelihood = -2898.742		LR chi2(17)	=	977.15	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.1442	
ccj	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
vt_proprios	.0495223	.1289191	0.38	0.701	-.1625307 .2615754
anos_vereador	-.0151671	.0122651	-1.24	0.216	-.0353414 .0050073
anos_dep_est	.0163195	.0072108	2.26	0.024	.0044589 .0281802
anos_dep_fed	.0119234	.0058771	2.03	0.042	.0022565 .0215903
anos_senador	.0499617	.0209566	2.38	0.017	.0154911 .0844323
anos_prefeito	-.0779725	.0182784	-4.27	0.000	-.1080378 -.0479071
anos_governador	-.0363788	.0403497	-0.90	0.367	-.1027482 .0299906
anos_lider	.0983181	.0145732	6.75	0.000	.0743473 .1222889
cap_familiar	.0080396	.0630294	0.13	0.899	-.0956346 .1117137
bancada	.0019877	.0013308	1.49	0.135	-.0002012 .0041767
leald_pres	.9758552	.1300226	7.51	0.000	.761987 1.189723
jurid	1.950724	.0858643	22.72	0.000	1.80949 2.091958
admin	.0288153	.0931177	0.31	0.757	-.1243496 .1819803
financ	-.6679319	.1108068	-6.03	0.000	-.8501929 -.485671
dist_dep_exec	.0164346	.0419836	0.39	0.695	-.0526224 .0854915
dist_dep_coalizacao	.0435741	.0507311	0.86	0.390	-.0398712 .1270193
dist_dep_plenario	-.0801081	.054373	-1.47	0.141	-.1695437 .0093274
_cons	-4.172106	.1657566	-25.17	0.000	-4.444751 -3.89946
Log-Lik Intercept Only:		-3387.316	Log-Lik Full Model:		-2898.742
D(11712):		5797.484	LR(17):		977.148
			Prob > LR:		0.000
McFadden's R2:		0.144	McFadden's Adj R2:		0.139
ML (Cox-Snell) R2:		0.080	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.182
McKelvey & Zavoina's R2:		0.276	Efron's R2:		0.099
Variance of y*:		4.543	Variance of error:		3.290
Count R2:		0.916	Adj Count R2:		0.005
AIC:		0.497	AIC*n:		5833.484
BIC:		-103942.843	BIC':		-817.859
BIC used by Stata:		5966.142	AIC used by Stata:		5833.484

### Modelo 5.4 - Seleção de Membros da CFT - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs	=	6,742	
Log likelihood = -1098.3596		LR chi2(16)	=	232.54	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.0957	
cft	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
vt_proprios	-.9443718	.3299192	-2.86	0.004	-1.487041 - .401703
anos_vereador	-.0076081	.0233623	-0.33	0.745	-.0460356 .0308194
anos_dep_est	-.0562615	.0181287	-3.10	0.002	-.0860806 -.0264425
anos_dep_fed	.0078114	.0119811	0.65	0.514	-.0118957 .0275185
anos_senador	0 (omitted)				
anos_prefeito	.000394	.0265373	0.01	0.988	-.0432559 .0440439
anos_governador	-.0158737	.0842278	-0.19	0.851	-.154416 .1226687
anos_lider	.0765128	.0360465	2.12	0.034	.0172216 .135804
cap_familiar	-.3760006	.1707064	-2.20	0.028	-.6567878 -.0952135
bancada	.0035711	.0023298	1.53	0.125	-.0002612 .0074033
leald_pres	1.019046	.2267183	4.49	0.000	.6461278 1.391965
jurid	-.2696264	.1367453	-1.97	0.049	-.4945525 -.0447004
admin	.3470197	.1406899	2.47	0.014	.1156054 .5784339
financ	1.321953	.1242324	10.64	0.000	1.117609 1.526297
dist_dep_exec	.0274751	.1208355	0.23	0.820	-.1712815 .2262318
dist_dep_coalizacao	-.2619092	.1071742	-2.44	0.015	-.438195 -.0856234
dist_dep_plenario	-.1931955	.1188696	-1.63	0.104	-.3887186 .0023276
_cons	-3.522327	.2727844	-12.91	0.000	-3.971018 -3.073637
Log-Lik Intercept Only:	-1214.628	Log-Lik Full Model:		-1098.360	
D(6725):	2196.719	LR(16):		232.536	
		Prob > LR:		0.000	
McFadden's R2:	0.096	McFadden's Adj R2:		0.082	
ML (Cox-Snell) R2:	0.034	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.112	
McKelvey & Zavoina's R2:	0.210	Efron's R2:		0.045	
Variance of y*:	4.162	Variance of error:		3.290	
Count R2:	0.956	Adj Count R2:		0.000	
AIC:	0.331	AIC*n:		2230.719	
BIC:	-57091.633	BIC':		-91.478	
BIC used by Stata:	2346.593	AIC used by Stata:		2230.719	



### Modelo 5.5 - Seleção de Membros da CFT - 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	4,866	
Log likelihood = -1056.8925		LR chi2(17)	=	155.38	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.0685	
cft	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
vt_proprios	-.0052088	.2515302	-0.02	0.983	-.4189391 .4085215
anos_vereador	-.0402895	.023419	-1.72	0.085	-.0788104 -.0017687
anos_dep_est	-.0285416	.0158678	-1.80	0.072	-.0546419 -.0024413
anos_dep_fed	.037964	.0105581	3.60	0.000	.0205974 .0553305
anos_senador	-.0738223	.051257	-1.44	0.150	-.1581325 .010488
anos_prefeito	.0563315	.02204	2.56	0.011	.020079 .0925841
anos_governador	.1224229	.0635759	1.93	0.054	.0178498 .226996
anos_lider	.0141274	.031845	0.44	0.657	-.0382529 .0665076
cap_familiar	-.3692915	.146108	-2.53	0.011	-.6096178 -.1289652
bancada	.011207	.0025919	4.32	0.000	.0069438 .0154702
leald_pres	.7575177	.236672	3.20	0.001	.3682268 1.146809
jurid	.0305016	.1321253	0.23	0.817	-.1868252 .2478283
admin	.3242732	.1426332	2.27	0.023	.0896625 .5588839
financ	1.200699	.1306509	9.19	0.000	.9857973 1.415601
dist_dep_exec	.1211067	.0555463	2.18	0.029	.0297413 .2124722
dist_dep_coalizao	-.0690771	.0938926	-0.74	0.462	-.2235168 .0853625
dist_dep_plenario	.1725958	.0968786	1.78	0.075	.0132446 .3319469
_cons	-4.543469	.3034835	-14.97	0.000	-5.042655 -4.044283
Log-Lik Intercept Only:		-1134.581	Log-Lik Full Model:		-1056.893
D(4848):		2113.785	LR(17):		155.378
			Prob > LR:		0.000
McFadden's R2:		0.068	McFadden's Adj R2:		0.053
ML (Cox-Snell) R2:		0.031	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.084
McKelvey & Zavoina's R2:		0.129	Efron's R2:		0.045
Variance of y*:		3.776	Variance of error:		3.290
Count R2:		0.938	Adj Count R2:		0.000
AIC:		0.442	AIC*n:		2149.785
BIC:		-39045.868	BIC':		-11.047
BIC used by Stata:		2266.606	AIC used by Stata:		2149.785

### Modelo 5.6 - Seleção de Membros da CFT - 1988 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	11,730	
Log likelihood = -2196.1756		LR chi2(17)	=	338.15	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.0715	
cft	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
vt_proprios	-.430379	.1954186	-2.20	0.028	-.751814 -.1089439
anos_vereador	-.0210338	.0163759	-1.28	0.199	-.0479697 .0059021
anos_dep_est	-.0422057	.0117824	-3.58	0.000	-.061586 -.0228255
anos_dep_fed	.0287174	.0074301	3.86	0.000	.0164959 .0409389
anos_senador	-.1128005	.0513104	-2.20	0.028	-.1971987 -.0284024
anos_prefeito	.0380646	.0168373	2.26	0.024	.0103698 .0657594
anos_governador	.0683237	.0471113	1.45	0.147	-.0091675 .145815
anos_lider	.0437003	.0230411	1.90	0.058	.005801 .0815995
cap_familiar	-.3474453	.1110827	-3.13	0.002	-.5301601 -.1647305
bancada	.005132	.0016622	3.09	0.002	.0023979 .0078661
leald_pres	.909467	.1605609	5.66	0.000	.6453678 1.173566
jurid	-.1330772	.0938512	-1.42	0.156	-.2874486 .0212943
admin	.3679894	.0994858	3.70	0.000	.2043498 .5316291
financ	1.214526	.0885109	13.72	0.000	1.068939 1.360114
dist_dep_exec	.1256057	.0502419	2.50	0.012	.0429652 .2082462
dist_dep_coalizacao	-.1504121	.0619068	-2.43	0.015	-.2522396 -.0485845
dist_dep_plenario	-.0555204	.0681739	-0.81	0.415	-.1676564 .0566157
_cons	-3.949207	.1949335	-20.26	0.000	-4.269844 -3.62857
Log-Lik Intercept Only:		-2365.250	Log-Lik Full Model:		-2196.176
D(11712):		4392.351	LR(17):		338.149
			Prob > LR:		0.000
McFadden's R2:		0.071	McFadden's Adj R2:		0.064
ML (Cox-Snell) R2:		0.028	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.086
McKelvey & Zavoina's R2:		0.138	Efron's R2:		0.039
Variance of y*:		3.817	Variance of error:		3.290
Count R2:		0.949	Adj Count R2:		0.000
AIC:		0.378	AIC*n:		4428.351
BIC:		-105347.975	BIC':		-178.860
BIC used by Stata:		4561.010	AIC used by Stata:		4428.351

### Modelo 5.7 - Seleção de Membros da CTASP - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs	=	6,864		
		LR chi2(17)	=	90.11		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -1275.4304		Pseudo R2	=	0.0341		
-----						
	ctasp	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	vt_proprios	.0270118	.2089465	0.13	0.897	-.3166747 .3706983
	anos_vereador	.0471628	.0201052	2.35	0.019	.0140926 .0802329
	anos_dep_est	-.0213182	.016345	-1.30	0.192	-.0482034 .0055669
	anos_dep_fed	.0275262	.0111387	2.47	0.013	.0092046 .0458477
	anos_senador	-.1122525	.0948969	-1.18	0.237	-.2683439 .0438389
	anos_prefeito	-.0470273	.0292258	-1.61	0.108	-.0950995 .0010448
	anos_governador	.0156182	.0688374	0.23	0.821	-.0976093 .1288457
	anos_lider	-.2736716	.0607202	-4.51	0.000	-.3735474 -.1737958
	cap_familiar	-.2989336	.1461122	-2.05	0.041	-.5392668 -.0586004
	bancada	.000696	.002184	0.32	0.750	-.0028964 .0042883
	leald_pres	.5338563	.1985741	2.69	0.007	.207231 .8604816
	jurid	-.2210509	.1246837	-1.77	0.076	-.4261373 -.0159644
	admin	-.2988122	.1636531	-1.83	0.068	-.5679976 -.0296268
	financ	-.3168715	.1573417	-2.01	0.044	-.5756756 -.0580674
	dist_dep_exec	-.3321961	.1134301	-2.93	0.003	-.5187721 -.1456202
	dist_dep_coalizacao	.3179549	.0981535	3.24	0.001	.1565067 .4794031
	dist_dep_plenario	.1703041	.0988086	1.72	0.085	.0077784 .3328299
	_cons	-3.228474	.2412397	-13.38	0.000	-3.625278 -2.83167
-----						
	Log-Lik Intercept Only:	-1320.484		Log-Lik Full Model:		-1275.430
	D(6846):	2550.861		LR(17):		90.108
				Prob > LR:		0.000
	McFadden's R2:	0.034		McFadden's Adj R2:		0.020
	ML (Cox-Snell) R2:	0.013		Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.041
	McKelvey & Zavoina's R2:	0.124		Efron's R2:		0.015
	Variance of y*:	3.755		Variance of error:		3.290
	Count R2:	0.952		Adj Count R2:		0.000
	AIC:	0.377		AIC*n:		2586.861
	BIC:	-57927.016		BIC':		60.071
	BIC used by Stata:	2709.874		AIC used by Stata:		2586.861

### Modelo 5.8 - Seleção de Membros da CTASP - 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	4,866		
		LR chi2(17)	=	64.38		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log likelihood = -782.99002		Pseudo R2	=	0.0395		
-----						
	ctasp	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
-----						
	vt_proprios	.4002308	.2787245	1.44	0.151	-.0582301 .8586918
	anos_vereador	.0564211	.0213501	2.64	0.008	.0213033 .0915389
	anos_dep_est	.0159706	.0166187	0.96	0.337	-.0113648 .043306
	anos_dep_fed	.0211528	.0136766	1.55	0.122	-.0013432 .0436488
	anos_senador	-.4154905	.2835629	-1.47	0.143	-.88191 .050929
	anos_prefeito	-.1132969	.0440256	-2.57	0.010	-.1857125 -.0408813
	anos_governador	.1712358	.0797952	2.15	0.032	.0399843 .3024873
	anos_lider	-.1094812	.0455348	-2.40	0.016	-.1843793 -.0345831
	cap_familiar	.1579376	.1258699	1.25	0.210	-.0491 .3649752
	bancada	-.00455	.0029199	-1.56	0.119	-.0093528 .0002528
	leald_pres	.4410896	.2873266	1.54	0.125	-.0315206 .9136997
	jurid	-.6415017	.1770212	-3.62	0.000	-.9326757 -.3503277
	admin	-.500008	.2248077	-2.22	0.026	-.8697837 -.1302322
	financ	-.1928541	.2146626	-0.90	0.369	-.5459426 .1602344
	dist_dep_exec	-.1733855	.0788921	-2.20	0.028	-.3031514 -.0436196
	dist_dep_coalizacao	.1013026	.1180479	0.86	0.391	-.0928688 .2954741
	dist_dep_plenario	-.1194051	.1132062	-1.05	0.292	-.3056127 .0668025
	_cons	-2.701217	.3154432	-8.56	0.000	-3.220075 -2.182359
-----						
	Log-Lik Intercept Only:	-815.181		Log-Lik Full Model:		-782.990
	D(4848):	1565.980		LR(17):		64.382
				Prob > LR:		0.000
	McFadden's R2:	0.039		McFadden's Adj R2:		0.017
	ML (Cox-Snell) R2:	0.013		Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.046
	McKelvey & Zavoina's R2:	0.186		Efron's R2:		0.017
	Variance of y*:	4.040		Variance of error:		3.290
	Count R2:	0.960		Adj Count R2:		0.000
	AIC:	0.329		AIC*n:		1601.980
	BIC:	-39593.673		BIC':		79.948
	BIC used by Stata:	1718.801		AIC used by Stata:		1601.980

### Modelo 5.9 - Seleção de Membros da CTASP - 1988 a 2010

Logistic regression		Number of obs		=		11,730	
Log likelihood = -2080.1331		LR chi2(17)		=		115.46	
		Prob > chi2		=		0.0000	
		Pseudo R2		=		0.0270	
ctasp	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]		
vt_proprios	.1620153	.1658978	0.98	0.329	-.1108623	.4348928	
anos_vereador	.0433976	.0144507	3.00	0.003	.0196283	.0671669	
anos_dep_est	-.0043594	.0114875	-0.38	0.704	-.0232547	.0145359	
anos_dep_fed	.0210056	.0084918	2.47	0.013	.0070378	.0349734	
anos_senador	-.1849931	.0896758	-2.06	0.039	-.3324967	-.0374896	
anos_prefeito	-.0728482	.0239655	-3.04	0.002	-.112268	-.0334285	
anos_governador	.0642692	.0502251	1.28	0.201	-.0183437	.1468822	
anos_lider	-.1766498	.0365048	-4.84	0.000	-.2366948	-.1166048	
cap_familiar	-.0898871	.0980773	-0.92	0.359	-.25121	.0714357	
bancada	-.0013314	.0016928	-0.79	0.432	-.0041158	.0014531	
leald_pres	.4763509	.161916	2.94	0.003	.2100228	.7426789	
jurid	-.3369944	.0997096	-3.38	0.001	-.5010022	-.1729867	
admin	-.3893434	.131743	-2.96	0.003	-.6060413	-.1726454	
financ	-.2351008	.1259006	-1.87	0.062	-.442189	-.0280127	
dist_dep_exec	-.1921805	.0573628	-3.35	0.001	-.2865339	-.0978272	
dist_dep_coalizao	.2146229	.0675555	3.18	0.001	.103504	.3257419	
dist_dep_plenario	-.0055022	.0672026	-0.08	0.935	-.1160405	.1050362	
_cons	-2.989718	.1853372	-16.13	0.000	-3.29457	-2.684865	
Log-Lik Intercept Only:		-2137.863	Log-Lik Full Model:		-2080.133		
D(11712):		4160.266	LR(17):		115.459		
			Prob > LR:		0.000		
McFadden's R2:		0.027	McFadden's Adj R2:		0.019		
ML (Cox-Snell) R2:		0.010	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.032		
McKelvey & Zavoina's R2:		0.095	Efron's R2:		0.012		
Variance of y*:		3.636	Variance of error:		3.290		
Count R2:		0.955	Adj Count R2:		0.000		
AIC:		0.358	AIC*n:		4196.266		
BIC:		-105580.061	BIC':		43.829		
BIC used by Stata:		4328.924	AIC used by Stata:		4196.266		

### Modelo 5.10 - Seleção de Membros da CDEIC - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs	=	6,864	
Log likelihood = -1357.5227		LR chi2(17)	=	79.24	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.0284	
cdeic	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
vt_proprios	-.5937995	.2430618	-2.44	0.015	-.9936005 -.1939984
anos_vereador	-.0372464	.0233326	-1.60	0.110	-.0756252 .0011324
anos_dep_est	-.0540181	.0164966	-3.27	0.001	-.0811526 -.0268836
anos_dep_fed	-.0159082	.0119209	-1.33	0.182	-.0355163 .0036999
anos_senador	-.09437	.0641101	-1.47	0.141	-.1998217 .0110816
anos_prefeito	-.0517988	.02863	-1.81	0.070	-.0988909 -.0047066
anos_governador	.1308522	.0487017	2.69	0.007	.0507451 .2109593
anos_lider	.0534843	.0355661	1.50	0.133	-.0050168 .1119854
cap_familiar	.0362048	.1032236	0.35	0.726	-.1335829 .2059925
bancada	.0035192	.0020551	1.71	0.087	.0001389 .0068995
leald_pres	.1055421	.1896661	0.56	0.578	-.2064308 .4175151
jurid	-.0874861	.1191775	-0.73	0.463	-.2835156 .1085433
admin	.2521531	.1320894	1.91	0.056	.0348854 .4694207
financ	.7281162	.119438	6.10	0.000	.5316582 .9245743
dist_dep_exec	.0410473	.1071475	0.38	0.702	-.1351946 .2172892
dist_dep_coalizacao	-.0615382	.0910642	-0.68	0.499	-.2113255 .0882491
dist_dep_plenario	-.0031081	.098672	-0.03	0.975	-.1654092 .1591929
_cons	-3.103424	.2314083	-13.41	0.000	-3.484056 -2.722791
Log-Lik Intercept Only:		-1397.142	Log-Lik Full Model:		-1357.523
D(6846):		2715.045	LR(17):		79.238
			Prob > LR:		0.000
McFadden's R2:		0.028	McFadden's Adj R2:		0.015
ML (Cox-Snell) R2:		0.011	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.034
McKelvey & Zavoina's R2:		0.065	Efron's R2:		0.014
Variance of y*:		3.520	Variance of error:		3.290
Count R2:		0.948	Adj Count R2:		0.000
AIC:		0.401	AIC*n:		2751.045
BIC:		-57762.831	BIC':		70.941
BIC used by Stata:		2874.058	AIC used by Stata:		2751.045

### Modelo 5.11 - Seleção de Membros da CDEIC - 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	4,866	
Log likelihood = -686.89161		LR chi2(17)	=	40.41	
		Prob > chi2	=	0.0011	
		Pseudo R2	=	0.0286	
cdeic	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
vt_proprios	-.5340237	.4009762	-1.33	0.183	-1.193571 .1255235
anos_vereador	.0097463	.0273572	0.36	0.722	-.0352524 .0547449
anos_dep_est	-.0099311	.0194182	-0.51	0.609	-.0418712 .0220091
anos_dep_fed	-.0435309	.0172591	-2.52	0.012	-.0719195 -.0151423
anos_senador	-.0045174	.0477945	-0.09	0.925	-.0831324 .0740977
anos_prefeito	.0153468	.0308942	0.50	0.619	-.0354696 .0661633
anos_governador	.1561101	.0764589	2.04	0.041	.0303465 .2818737
anos_lider	-.0839854	.0529903	-1.58	0.113	-.1711467 .0031758
cap_familiar	.1908458	.1448908	1.32	0.188	-.0474784 .4291701
bancada	.00518	.0033569	1.54	0.123	-.0003417 .0107016
leald_pres	.263356	.3052184	0.86	0.388	-.2386836 .7653955
jurid	.0128988	.1757329	0.07	0.941	-.2761562 .3019538
admin	.685788	.1791978	3.83	0.000	.3910338 .9805422
financ	.2164845	.2072685	1.04	0.296	-.1244419 .5574108
dist_dep_exec	.0713746	.0768515	0.93	0.353	-.055035 .1977841
dist_dep_coalizao	-.0485706	.1259719	-0.39	0.700	-.255776 .1586348
dist_dep_plenario	-.0318378	.125814	-0.25	0.800	-.2387835 .1751079
_cons	-3.785526	.3722492	-10.17	0.000	-4.397822 -3.173231
Log-Lik Intercept Only:		-707.095	Log-Lik Full Model:		-686.892
D(4848):		1373.783	LR(17):		40.407
			Prob > LR:		0.001
McFadden's R2:		0.029	McFadden's Adj R2:		0.003
ML (Cox-Snell) R2:		0.008	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.033
McKelvey & Zavoina's R2:		0.076	Efron's R2:		0.012
Variance of y*:		3.562	Variance of error:		3.290
Count R2:		0.967	Adj Count R2:		0.000
AIC:		0.290	AIC*n:		1409.783
BIC:		-39785.870	BIC':		103.924
BIC used by Stata:		1526.604	AIC used by Stata:		1409.783

### Modelo 5.12 - Seleção de Membros da CDEIC - 1988 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	11,730	
Log likelihood = -2063.1313		LR chi2(17)	=	106.46	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.0252	
cdeic	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
vt_proprios	-.5772129	.207906	-2.78	0.005	-.9191879 -.235238
anos_vereador	-.0259116	.0176192	-1.47	0.141	-.0548926 .0030695
anos_dep_est	-.035631	.0124265	-2.87	0.004	-.0560708 -.0151912
anos_dep_fed	-.0343441	.0098437	-3.49	0.000	-.0505355 -.0181527
anos_senador	-.0377379	.0355418	-1.06	0.288	-.096199 .0207232
anos_prefeito	-.0242588	.0208746	-1.16	0.245	-.0585945 .0100769
anos_governador	.1449774	.0398537	3.64	0.000	.0794239 .210531
anos_lider	-.0017638	.0284483	-0.06	0.951	-.0485571 .0450295
cap_familiar	.0888848	.0816992	1.09	0.277	-.0454984 .2232681
bancada	.0048845	.0017202	2.84	0.005	.0020551 .007714
leald_pres	.0965733	.1579736	0.61	0.541	-.1632701 .3564168
jurid	-.0311779	.0979021	-0.32	0.750	-.1922125 .1298567
admin	.3902445	.1055833	3.70	0.000	.2165754 .5639137
financ	.6127807	.1019463	6.01	0.000	.445094 .7804674
dist_dep_exec	.0149269	.0553262	0.27	0.787	-.0760766 .1059305
dist_dep_coalizacao	-.0404008	.0658164	-0.61	0.539	-.1486591 .0678576
dist_dep_plenario	.0137561	.0694601	0.20	0.843	-.1004956 .1280077
_cons	-3.338686	.1934896	-17.26	0.000	-3.656948 -3.020423
Log-Lik Intercept Only:	-2116.360	Log-Lik Full Model:	-2063.131		
D(11712):	4126.263	LR(17):	106.458		
		Prob > LR:	0.000		
McFadden's R2:	0.025	McFadden's Adj R2:	0.017		
ML (Cox-Snell) R2:	0.009	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:	0.030		
McKelvey & Zavoina's R2:	0.060	Efron's R2:	0.012		
Variance of y*:	3.498	Variance of error:	3.290		
Count R2:	0.956	Adj Count R2:	0.000		
AIC:	0.355	AIC*n:	4162.263		
BIC:	-105614.064	BIC':	52.830		
BIC used by Stata:	4294.921	AIC used by Stata:	4162.263		



**Modelo 5.13 - Seleção de Membros das Comissões de MPs Não-Orçamentárias - 1988 a 2001**

Logistic regression		Number of obs	=	6,864	
Log likelihood = -4258.4571		LR chi2(21)	=	398.89	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.0447	
cmista	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
vt_proprios	-.0068952	.0952078	-0.07	0.942	-.1634981 .1497077
anos_vereador	-.0295306	.0102246	-2.89	0.004	-.0463485 -.0127127
anos_dep_est	-.0145076	.00655	-2.21	0.027	-.0252814 -.0037338
anos_dep_fed	-.0046556	.0052678	-0.88	0.377	-.0133204 .0040092
anos_senador	.0240471	.0234158	1.03	0.304	-.0144684 .0625626
anos_prefeito	-.0438472	.0122162	-3.59	0.000	-.063941 -.0237534
anos_governador	-.0094651	.0328812	-0.29	0.773	-.0635499 .0446197
anos_lider	.0242307	.0160173	1.51	0.130	-.0021155 .0505769
cap_familiar	-.1026214	.0514297	-2.00	0.046	-.1872157 -.0180271
bancada	.0022695	.0009506	2.39	0.017	.000706 .0038331
leald_pres	.2451378	.090031	2.72	0.006	.0970501 .3932256
jurid	.1272317	.056633	2.25	0.025	.0340787 .2203848
admin	.1663157	.0665265	2.50	0.012	.0568894 .275742
financ	.1043171	.065713	1.59	0.112	-.0037711 .2124053
dist_dep_exec	.4220471	.0506762	8.33	0.000	.3386922 .505402
dist_dep_coalizacao	-.4790861	.0441444	-10.85	0.000	-.5516972 -.406475
dist_dep_plenario	-.3205851	.0479502	-6.69	0.000	-.3994562 -.2417139
ccj	.2501929	.1029242	2.43	0.015	.0808977 .4194881
cft	.8926567	.1256333	7.11	0.000	.6860084 1.099305
ctasp	.5314466	.1187612	4.47	0.000	.3361019 .7267914
cdeic	.2927791	.114315	2.56	0.010	.1047477 .4808105
_cons	-.4367209	.1073741	-4.07	0.000	-.6133355 -.2601063
Log-Lik Intercept Only:		-4457.901	Log-Lik Full Model:		-4258.457
D(6842):		8516.914	LR(21):		398.887
			Prob > LR:		0.000
McFadden's R2:		0.045	McFadden's Adj R2:		0.040
ML (Cox-Snell) R2:		0.056	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.078
McKelvey & Zavoina's R2:		0.086	Efron's R2:		0.062
Variance of y*:		3.599	Variance of error:		3.290
Count R2:		0.664	Adj Count R2:		0.049
AIC:		1.247	AIC*n:		8560.914
BIC:		-51925.626	BIC':		-213.372
BIC used by Stata:		8711.263	AIC used by Stata:		8560.914

**Modelo 5.14 - Seleção de Membros das Comissões de MPs Não-Orçamentárias - 2001 a 2010**

Logistic regression		Number of obs	=	4,866	
Log likelihood = -827.80191		LR chi2(21)	=	173.14	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.0947	
cmista	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
vt_proprios	-.1895861	.2954586	-0.64	0.521	-.6755723 .2964001
anos_vereador	-.0361341	.0259929	-1.39	0.164	-.0788887 .0066204
anos_dep_est	-.002331	.016353	-0.14	0.887	-.0292293 .0245674
anos_dep_fed	.0434922	.0113545	3.83	0.000	.0248157 .0621687
anos_senador	-.1508026	.098974	-1.52	0.128	-.3136003 .011995
anos_prefeito	-.0210302	.0342059	-0.61	0.539	-.0772939 .0352335
anos_governador	-.3751996	.2634483	-1.42	0.154	-.8085335 .0581344
anos_lider	.0383041	.0289509	1.32	0.186	-.0093159 .085924
cap_familiar	.4076013	.0940336	4.33	0.000	.2529298 .5622728
bancada	-.015487	.002988	-5.18	0.000	-.0204019 -.0105722
leald_pres	1.133913	.2924954	3.88	0.000	.6528009 1.615025
jurid	.0871725	.1561741	0.56	0.577	-.1697111 .3440561
admin	.378201	.1669408	2.27	0.023	.1036079 .6527941
financ	.3670731	.1808898	2.03	0.042	.0695358 .6646105
dist_dep_exec	-.2169626	.0764045	-2.84	0.005	-.3426369 -.0912884
dist_dep_coalizacao	-.0567337	.1125788	-0.50	0.614	-.2419093 .1284419
dist_dep_plenario	.3123412	.1034076	3.02	0.003	.1422509 .4824315
ccj	.1561392	.2338247	0.67	0.504	-.2284681 .5407465
cft	-.1357251	.3130696	-0.43	0.665	-.6506787 .3792285
ctasp	.5883033	.2894702	2.03	0.042	.1121671 1.06444
cdeic	.028494	.4019479	0.07	0.943	-.6326515 .6896394
_cons	-3.422415	.3139057	-10.90	0.000	-3.938744 -2.906086
Log-Lik Intercept Only:		-914.374	Log-Lik Full Model:		-827.802
D(4844):		1655.604	LR(21):		173.144
			Prob > LR:		0.000
McFadden's R2:		0.095	McFadden's Adj R2:		0.071
ML (Cox-Snell) R2:		0.035	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.112
McKelvey & Zavoina's R2:		0.223	Efron's R2:		0.046
Variance of y*:		4.231	Variance of error:		3.290
Count R2:		0.954	Adj Count R2:		0.000
AIC:		0.349	AIC*n:		1699.604
BIC:		-39470.090	BIC':		5.147
BIC used by Stata:		1842.384	AIC used by Stata:		1699.604

**Modelo 5.15 - Seleção de Membros das Comissões de MPs Não-Orçamentárias - 1988 a 2010**

Logistic regression		Number of obs	=	11,730	
Log likelihood = -6022.4687		LR chi2(21)	=	492.08	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.0393	
cmista	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
vt_proprios	.0156965	.0848696	0.18	0.853	-.1239015 .1552946
anos_vereador	-.0532092	.0088658	-6.00	0.000	-.0677921 -.0386262
anos_dep_est	-.0114667	.0055514	-2.07	0.039	-.0205979 -.0023355
anos_dep_fed	-.0212631	.0044829	-4.74	0.000	-.0286368 -.0138895
anos_senador	-.0226364	.0187545	-1.21	0.227	-.0534848 .008212
anos_prefeito	-.034204	.0105075	-3.26	0.001	-.0514872 -.0169208
anos_governador	-.0405443	.0302973	-1.34	0.181	-.0903788 .0092903
anos_lider	.0137636	.0126624	1.09	0.277	-.0070642 .0345915
cap_familiar	.0517827	.041722	1.24	0.215	-.0168439 .1204093
bancada	.0059001	.0008366	7.05	0.000	.004524 .0072762
leald_pres	-.1227998	.0782551	-1.57	0.117	-.251518 .0059184
jurid	.2712771	.048891	5.55	0.000	.1908586 .3516957
admin	.1689817	.0566673	2.98	0.003	.0757724 .2621911
financ	.2884171	.0569854	5.06	0.000	.1946846 .3821497
dist_dep_exec	-.1488321	.028508	-5.22	0.000	-.1957235 -.1019406
dist_dep_coalizacao	-.135948	.0340901	-3.99	0.000	-.1920212 -.0798748
dist_dep_plenario	.0497079	.0347818	1.43	0.153	-.0075031 .1069189
ccj	-.0158625	.0848766	-0.19	0.852	-.1554722 .1237471
cft	.4017733	.0957615	4.20	0.000	.2442598 .5592869
ctasp	.4953522	.1016898	4.87	0.000	.3280875 .662617
cdeic	.3410287	.1019596	3.34	0.001	.1733202 .5087373
_cons	-1.257096	.0944156	-13.31	0.000	-1.412396 -1.101797
Log-Lik Intercept Only:	-6268.510	Log-Lik Full Model:	-6022.469		
D(11708):	12044.937	LR(21):	492.083		
		Prob > LR:	0.000		
McFadden's R2:	0.039	McFadden's Adj R2:	0.036		
ML (Cox-Snell) R2:	0.041	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:	0.063		
McKelvey & Zavoina's R2:	0.076	Efron's R2:	0.042		
Variance of y*:	3.561	Variance of error:	3.290		
Count R2:	0.775	Adj Count R2:	0.006		
AIC:	1.031	AIC*n:	12088.937		
BIC:	-97657.910	BIC':	-295.315		
BIC used by Stata:	12251.075	AIC used by Stata:	12088.937		

### Modelo 5.16 - Seleção de Relatores das MPs Não-Orçamentárias - 1988 a 2001

Logistic regression		Number of obs	=	6,864	
Log likelihood = -931.09464		LR chi2(21)	=	178.98	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.0877	
rel_pol	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
vt_proprios	-.2009941	.277673	-0.72	0.469	-.6577256 .2557374
anos_vereador	-.0352348	.0287937	-1.22	0.221	-.0825962 .0121266
anos_dep_est	-.0556746	.0203287	-2.74	0.006	-.0891124 -.0222369
anos_dep_fed	-.0013954	.0131741	-0.11	0.916	-.0230649 .020274
anos_senador	-.0110078	.0604765	-0.18	0.856	-.1104828 .0884673
anos_prefeito	-.0636461	.0355611	-1.79	0.073	-.1221389 -.0051532
anos_governador	-.1621442	.1257134	-1.29	0.197	-.3689244 .044636
anos_lider	.0200425	.0456397	0.44	0.661	-.0550282 .0951131
cap_familiar	-.1306617	.1420511	-0.92	0.358	-.3643149 .1029915
bancada	.0219165	.0031124	7.04	0.000	.0167971 .0270358
leald_pres	-.0135846	.2301729	-0.06	0.953	-.3921853 .3650162
jurid	.1214099	.1481827	0.82	0.413	-.1223289 .3651487
admin	.0169089	.1737263	0.10	0.922	-.2688455 .3026633
financ	.476258	.1539673	3.09	0.002	.2230044 .7295117
dist_dep_exec	.1650912	.1408554	1.17	0.241	-.0665953 .3967777
dist_dep_coalizao	-.2115227	.1285694	-1.65	0.100	-.4230006 -.0000449
dist_dep_plenario	-.084633	.1345888	-0.63	0.529	-.3060119 .136746
ccj	.1276669	.2787323	0.46	0.647	-.3308069 .5861406
cft	1.004377	.2260266	4.44	0.000	.632596 1.376157
ctasp	.8162696	.2616007	3.12	0.002	.3859748 1.246564
cdeic	1.031831	.2114024	4.88	0.000	.684105 1.379557
_cons	-4.911498	.3646117	-13.47	0.000	-5.511231 -4.311766
Log-Lik Intercept Only:		-1020.587	Log-Lik Full Model:		-931.095
D(6842):		1862.189	LR(21):		178.984
			Prob > LR:		0.000
McFadden's R2:		0.088	McFadden's Adj R2:		0.066
ML (Cox-Snell) R2:		0.026	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.100
McKelvey & Zavoina's R2:		0.223	Efron's R2:		0.038
Variance of y*:		4.234	Variance of error:		3.290
Count R2:		0.966	Adj Count R2:		0.000
AIC:		0.278	AIC*n:		1906.189
BIC:		-58580.351	BIC':		6.531
BIC used by Stata:		2056.538	AIC used by Stata:		1906.189

### Modelo 5.17 - Seleção de Relatores das MPs Não-Orçamentárias - 2001 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	4,866	
Log likelihood = -1100.7428		LR chi2(21)	=	94.71	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.0412	
rel_pol	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
vt_proprios	-.2321088	.2626308	-0.88	0.377	-.664098 .1998803
anos_vereador	-.0051524	.0199046	-0.26	0.796	-.0378926 .0275878
anos_dep_est	-.0017655	.014143	-0.12	0.901	-.0250287 .0214977
anos_dep_fed	-.0052748	.0113419	-0.47	0.642	-.0239305 .0133809
anos_senador	-.0563584	.0581967	-0.97	0.333	-.1520835 .0393667
anos_prefeito	-.0403497	.0294845	-1.37	0.171	-.0888474 .008148
anos_governador	-.1632986	.1295082	-1.26	0.207	-.3763206 .0497235
anos_lider	.0096929	.0294226	0.33	0.742	-.0387031 .0580888
cap_familiar	.1015247	.0977534	1.04	0.299	-.0592654 .2623148
bancada	.0088461	.00241	3.67	0.000	.0048819 .0128103
leald_pres	.7374405	.2423733	3.04	0.002	.338772 1.136109
jurid	.2938326	.1310166	2.24	0.025	.0783295 .5093357
admin	.3872669	.1428856	2.71	0.007	.152241 .6222927
financ	.4082132	.1535844	2.66	0.008	.1555893 .660837
dist_dep_exec	.0168714	.0572727	0.29	0.768	-.0773338 .1110767
dist_dep_coalizacao	-.3238162	.0920449	-3.52	0.000	-.4752166 -.1724159
dist_dep_plenario	.3857754	.0911892	4.23	0.000	.2357826 .5357683
ccj	.0570493	.2002166	0.28	0.776	-.2722776 .3863763
cft	.4607117	.2095038	2.20	0.028	.1161087 .8053148
ctasp	.7883176	.2373693	3.32	0.001	.3978799 1.178755
cdeic	-.6265923	.4257265	-1.47	0.141	-1.32685 .0736654
_cons	-3.879315	.2824572	-13.73	0.000	-4.343916 -3.414715
Log-Lik Intercept Only:	-1148.098	Log-Lik Full Model:	-1100.743		
D(4844):	2201.486	LR(21):	94.710		
		Prob > LR:	0.000		
McFadden's R2:	0.041	McFadden's Adj R2:	0.022		
ML (Cox-Snell) R2:	0.019	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:	0.051		
McKelvey & Zavoina's R2:	0.095	Efron's R2:	0.021		
Variance of y*:	3.635	Variance of error:	3.290		
Count R2:	0.937	Adj Count R2:	0.000		
AIC:	0.461	AIC*n:	2245.486		
BIC:	-38924.208	BIC':	83.581		
BIC used by Stata:	2388.266	AIC used by Stata:	2245.486		

### Modelo 5.18 - Seleção de Relatores das MPs Não-Orçamentárias - 1988 a 2010

Logistic regression		Number of obs	=	11,730	
Log likelihood = -2112.4285		LR chi2(21)	=	166.61	
		Prob > chi2	=	0.0000	
		Pseudo R2	=	0.0379	
rel_pol	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[90% Conf. Interval]
vt_proprios	-.2959812	.1892613	-1.56	0.118	-.6072884 .0153259
anos_vereador	-.0022845	.0160244	-0.14	0.887	-.0286424 .0240733
anos_dep_est	-.0243634	.0115118	-2.12	0.034	-.0432987 -.0054281
anos_dep_fed	.0036949	.0082793	0.45	0.655	-.0099233 .0173132
anos_senador	-.0321471	.0417912	-0.77	0.442	-.1008875 .0365934
anos_prefeito	-.0553613	.0227875	-2.43	0.015	-.0928434 -.0178792
anos_governador	-.1564625	.0875355	-1.79	0.074	-.3004456 -.0124794
anos_lider	.0218461	.0244035	0.90	0.371	-.0182941 .0619862
cap_familiar	.0342404	.0810753	0.42	0.673	-.0991166 .1675974
bancada	.0120092	.0017516	6.86	0.000	.0091281 .0148903
leald_pres	.511267	.1613188	3.17	0.002	.2459213 .7766128
jurid	.1304735	.0968913	1.35	0.178	-.0288984 .2898455
admin	.2111961	.1088765	1.94	0.052	.0321102 .3902821
financ	.3413595	.1058153	3.23	0.001	.1673088 .5154102
dist_dep_exec	.051483	.0529233	0.97	0.331	-.0355681 .1385341
dist_dep_coalizao	-.1913544	.0643235	-2.97	0.003	-.2971571 -.0855517
dist_dep_plenario	.1814551	.0670782	2.71	0.007	.0711213 .2917889
ccj	.1761544	.1606595	1.10	0.273	-.088107 .4404158
cft	.752409	.1519505	4.95	0.000	.5024728 1.002345
ctasp	.7198634	.1729573	4.16	0.000	.4353739 1.004353
cdeic	.4608564	.1810694	2.55	0.011	.1630237 .7586892
_cons	-4.253143	.2049573	-20.75	0.000	-4.590267 -3.916018
Log-Lik Intercept Only:		-2195.735	Log-Lik Full Model:		-2112.429
D(11708):		4224.857	LR(21):		166.613
			Prob > LR:		0.000
McFadden's R2:		0.038	McFadden's Adj R2:		0.028
ML (Cox-Snell) R2:		0.014	Cragg-Uhler(Nagelkerke) R2:		0.045
McKelvey & Zavoina's R2:		0.089	Efron's R2:		0.017
Variance of y*:		3.612	Variance of error:		3.290
Count R2:		0.954	Adj Count R2:		0.000
AIC:		0.364	AIC*n:		4268.857
BIC:		-105477.990	BIC':		30.155
BIC used by Stata:		4430.995	AIC used by Stata:		4268.857

## **APÊNDICE 6 – ADEQUAÇÃO DOS MODELOS DO CAPÍTULO 5**

No presente Apêndice encontram-se os relatórios do Software Stata, versão 14, utilizados para comparar diferentes versões de modelos que foram testadas a fim de se realizar as análises efetuadas no Capítulo 5, o qual trata da seleção dos membros das quatro principais comissões permanentes que tratam de assuntos regulados por medidas provisórias, a saber, a CCJ, da CFT, da CTASP e da CDEIC, bem como da seleção dos membros da Câmara dos Deputados das comissões temporárias mistas e dos relatores encarregados da apreciação desses decretos com força de lei.

O Modelo 1 leva em conta exclusivamente variáveis relacionadas com a Teoria Distributivista, a qual propõe que a independência eleitoral do parlamentar em relação ao partido e sua antiguidade no Congresso Nacional e na vida política como um todo representam vantagens comparativas que um membro do parlamento tem em relação aos demais e que, portanto, podem ser relevantes nesses processos de seleção. Contempla, assim, variáveis relativas ao fato de o deputado federal ter sido eleito com votos próprios, bem como o número de anos de experiência que possui como vereador, deputado estadual, deputado federal, senador, prefeito e governador.

O Modelo 2 leva em conta exclusivamente variáveis relacionadas com a Teoria do Cartel Legislativo, a qual propõe que os partidos políticos e, em especial, seus líderes, são relevantes nesses processos de seleção. Envolve variáveis relativas ao tamanho da bancada do partido político de filiação dos deputados, a lealdade destes em relação à posição dos líderes nos processos de votação em plenário, o número de anos que os deputados acumulam como líderes partidários e o fato de o partido ao qual os parlamentares estão filiados integrar a coalizão de governo.

O Modelo 3 é uma versão mais detalhada do Modelo 2 ao qual foi acrescentada a distância entre as preferências do deputado federal e as preferências da coalizão de governo.

O Modelo 4 leva em conta exclusivamente variáveis relacionadas com a Teoria Informacional, a qual propõe que a especialização do parlamentar é relevante nesses processos de seleção.

O Modelo 5 é uma versão mais detalhada do Modelo 4 ao qual foi acrescida a distância entre as preferências do deputado federal e as da maioria dos membros do plenário, a qual corresponde à preferência mediana destes.

O Modelo 6 é uma combinação dos Modelos 1 e 5, o Modelo 7 é uma combinação dos Modelos 1 e 5, o Modelo 7 é uma combinação dos Modelos 3 e 5 e, por fim, o Modelo 8 é uma combinação dos Modelos 1, 3 e 5.

Nota-se que o modelo que apresenta melhores resultados em termos de qui-quadrado e em termos de pseudo R2 é a versão mais completa, ou seja, o Modelo 8, o que sugere que as três teorias explicam, ao mesmo tempo, o funcionamento do Congresso.



**Quadro A6.1 - Comissões Permanentes e Mistas e Relatores das MPs Não-Orçamentárias - 1988 a 2010 - Adequação dos Modelos**

(continua)

Modelo	Intervalos de Confiança	Qui <sup>2</sup> Esperado	Qui <sup>2</sup> Observado	Pseudo R2
Membro da CCJ				
1	8	13,362	163,870	0,0242
2	4	7,779	174,060	0,0257
3	6	10,645	179,480	0,0265
4	3	6,251	797,930	0,1178
5	4	7,779	800,660	0,1182
6	12	18,549	866,650	0,1279
7	9	14,684	934,420	0,1379
8	17	24,769	977,150	0,1442
Membro da CFT				
1	8	13,362	64,360	0,0136
2	3	6,251	211,550	0,0447
3	4	7,779	233,180	0,0472
4	12	18,549	285,790	0,0604
5	4	7,779	50,430	0,0170
6	6	10,645	68,180	0,0144
7	9	14,684	273,650	0,0578
8	17	24,769	388,150	0,0715
Membro da CTASP				
1	8	13,362	34,610	0,0081
2	3	6,251	32,230	0,0075
3	4	7,779	34,840	0,0081
4	12	18,549	64,910	0,0152
5	4	7,779	41,870	0,0098
6	6	10,645	58,660	0,0137
7	9	14,684	81,600	0,0191
8	17	24,769	115,460	0,0270

**Quadro A6.1 - Comissões Permanentes e Mistas e Relatores das MPs Não-Orçamentárias - 1988 a 2010 - Adequação dos Modelos**

(continuação)

Modelo	Intervalos de Confiança	Qui <sup>2</sup> Esperado	Qui <sup>2</sup> Observado	Pseudo R2
Membro da CDEIC				
1	8	13,362	40,920	0,0097
2	3	6,251	50,510	0,0119
3	4	7,779	53,560	0,0127
4	12	18,549	87,330	0,0230
5	4	7,779	21,150	0,0050
6	6	10,645	16,830	0,0099
7	9	14,684	66,900	0,0158
8	17	24,769	106,460	0,0252
Membro de Comissão de MP (Não-Orçamentária)				
1	8	13,362	63,710	0,0051
2	3	6,251	60,720	0,0048
3	4	7,779	163,820	0,0131
4	12	18,549	255,120	0,0203
5	4	7,779	160,550	0,0128
6	6	10,645	305,340	0,0243
7	9	14,684	365,060	0,0291
8	17	24,769	446,090	0,0356
Relator de MP (Não-Orçamentária)				
1	8	13,362	17,580	0,0040
2	3	6,251	23,770	0,0054
3	4	7,779	29,850	0,0068
4	12	18,549	49,590	0,0113
5	6	10,645	82,110	0,0187
6	4	7,779	90,720	0,0207
7	9	14,684	105,260	0,0240
8	17	24,769	128,890	0,0293