

Ipol - UnB

**Executivo e Legislativo no Brasil:
confronto ou cooperação?**

Ricardo Koiti Koshimizu

Orientador: Mathieu Turgeon (Ipol-UnB)

Banca: Bernardo Mueller (ECO-UnB) e Lucio Rennó (Ipol-UnB)

2011

RESUMO

A partir da literatura sobre estudos legislativos, esta dissertação busca identificar os fatores que condicionam as estratégias legislativas presidenciais (entendidas aqui como a escolha entre medidas provisórias e projetos de lei visando à implementação de políticas públicas). O conceito de presidencialismo de coalizão, que trata do arcabouço institucional consolidado no Brasil durante o processo de redemocratização, dá ensejo a duas formas – mutuamente excludentes – de caracterização da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil: confronto ou cooperação. Essas duas caracterizações podem ser associadas, respectivamente, às teorias da ação unilateral e da delegação (que tratam do uso de decretos presidenciais, como é o caso das medidas provisórias). A partir desse referencial teórico, esta dissertação identifica fatores de caráter institucional e fatores de caráter conjuntural. E conclui que a interação de tais fatores resulta em uma estratégia legislativa que – em vez de se definir apenas pela ação unilateral ou apenas pela delegação – oscila em um *continuum* entre uma e outra.

Palavras-chave: ação unilateral, delegação, estratégias legislativas, estudos legislativos, medidas provisórias, presidencialismo de coalizão, projetos de lei, razão de dependência

ABSTRACT

This study attempts to identify the determinants of Presidential legislative strategies for implementing public policies. Legislative strategy is understood as the Presidential choice between specific legislative initiatives (presidential decrees or ordinary law proposals), using a legislative studies framework approach. The concept of *presidencialismo de coalizão* (coalition presidentialism), derived from the institutional design consolidated in the recent Brazilian democratization process, indicates an Executive-Legislative relation of either confrontation or cooperation. Understanding the presidential legislative strategy between these opposing stances would necessarily lead to the unilateral action theory (confrontation) or the delegation theory (cooperation). From this standpoint, the present study identifies the institutional and political determinants of such strategies. The results indicate that the presidential legislative strategies are best understood along a continuum between unilateral action and delegation than each opposing strategy separately.

Keywords: unilateral action, delegation, legislative strategy, legislative studies, provisional measure, coalition presidentialism, ordinary law proposal, decree reliance ratio.

AGRADECIMENTOS

A Mathieu Turgeon, pela orientação, pela generosidade, pela paciência e pela amizade.

A Viviana Gonçalves Silva, pela doce companhia – e pelos ouvidos incansáveis, que me ouviram recitar quase todos os parágrafos deste texto.

A Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, “orientadora espiritual”, pelas infindáveis contribuições (do projeto de mestrado à implementação do mesmo).

A Iara Guimarães Altafin, interlocutora acadêmica e profissional, com quem compartilho a experiência de transitar entre essas duas dimensões.

A Anna Carolline Siqueira Campos Santos (Cagól), responsável pelo meu retorno à vida acadêmica e quem primeiro me sugeriu a ideia de estudar – no âmbito jornalístico – as medidas provisórias.

A Rafael Silveira e Silva, que transformou aquela primeira sugestão em outra, desta vez com embasamento acadêmico – e que está na origem de meu projeto de mestrado.

A Tiago Villafane Udry, que passou madrugadas aperfeiçoando os gráficos e as tabelas deste texto, além de escrever o *Abstract* após longas discussões sobre minha dissertação.

A Lucio Rennó, Timothy Power e Carlos Pereira, que escreveram o estudo que inspira esta dissertação e forneceram dados e informações fundamentais à minha pesquisa.

A Danilo Buscatto Medeiros, por me franquear o acesso à ampla base de dados sobre apoio legislativo do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

A Elio Jardanovski, que reelaborou os dados provenientes do Cebrap para que se adequassem aos parâmetros desta dissertação.

A Ana Regina Villar Peres Amaral, que forneceu dados essenciais sobre a composição partidária da Câmara dos Deputados, além de diversas informações sobre essa casa do Congresso Nacional.

ÍNDICE

Introdução.....	06
Capítulo 1 – Teoria.....	09
Capítulo 2 – Metodologia.....	22
Capítulo 3 – Resultados.....	31
Conclusão.....	46
Referências Bibliográficas.....	50

INTRODUÇÃO

No âmbito dos estudos legislativos, as medidas provisórias têm um espaço privilegiado enquanto objeto de pesquisa. Para autores como Figueiredo e Limongi, elas representam o “mais poderoso instrumento legislativo de que dispõe o Executivo” (1999, p. 13). Esse tipo de decreto presidencial remete, portanto, a temas como a execução de políticas públicas, a governabilidade e o equilíbrio – ou desequilíbrio – entre os poderes. E tal fenômeno – qual seja, o uso de MPs – se manifesta nos limites de um desenho institucional que não apenas é recente, tendo por base a Constituição Federal de 1988, como continua sujeito a alterações drásticas, como o demonstra iniciativas como a Emenda Constitucional 32, de 2001.

Por essas razões, identificar e analisar os fatores que induzem a Presidência da República a editar medidas provisórias pode resultar em esclarecimentos não somente sobre esse instrumento em si, mas também sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no plano federal. É nesse contexto que a noção de presidencialismo de coalizão se revela fundamental, pois oferece uma série de subsídios para os estudos do gênero. Citado pela primeira vez por Abranches (1988), tal conceito se refere ao arranjo institucional que se consolida durante o processo de redemocratização do país.

A partir desse referencial teórico, esta dissertação busca explicar o fenômeno das medidas provisórias combinando fatores de natureza institucional com fatores de natureza conjuntural. Reconhece-se, aqui, a relevância das instituições – como seria de prever em uma pesquisa que se insere na linha neoinstitucionalista –, mas não se atribui a elas um caráter determinista. As instituições importam, sem dúvida, assim como as circunstâncias.

As teorias da ação unilateral e da delegação, elaboradas inicialmente para tratar das *executive orders* norte-americanas, terão importância crucial neste estudo, pois serão adaptadas para avaliar as medidas provisórias. Há uma diferença histórica entre uma e outra, já que as *executive orders* vigoram em uma democracia que data do final século 18, enquanto as medidas provisórias surgem em um processo de redemocratização muito mais recente e têm sua origem nos decretos-leis utilizados pela ditadura militar. Apesar dessas discrepâncias, a ação unilateral e a delegação trazem contribuições relevantes para a compreensão das medidas provisórias, como se pode constatar ao longo deste texto.

Uma das contribuições mais importantes dessas duas teorias é a possibilidade de inserir as medidas

provisórias em duas abordagens distintas sobre o presidencialismo de coalizão: uma que aponta uma situação de confronto entre Executivo e Legislativo e outra que aponta uma situação de cooperação entre esses dois poderes. A questão que se coloca, então, é se as medidas provisórias são utilizadas para que o Executivo se imponha perante o Legislativo (devido ao confronto entre os dois poderes) ou para atender simultaneamente as demandas de ambos (como resultado da cooperação entre os dois poderes).

Em vez de acatar o caráter mutuamente exclusivo dessas duas abordagens, assume-se nesta dissertação que as duas situações representam os extremos de um *continuum* ao longo do qual oscilam as estratégias legislativas presidenciais. E a explicação disso está na já citada combinação entre fatores institucionais e conjunturais. A divisão entre confronto e cooperação tem, portanto, um objetivo eminentemente didático, isto é, visa oferecer um ponto de partida teórico e não se constitui em “camisa-de-força” para as análises a serem feitas. Como há um *continuum*, pode-se indicar diversos momentos em que nem uma nem outra abordagem é capaz de descrever, sem contradições importantes, a interação entre Executivo e Legislativo.

OBJETO DE ESTUDO

A medida provisória, vale lembrar, possui efeitos imediatos – pois começa a vigorar no mesmo momento em que é editada pela Presidência da República – e tem de ser imediatamente submetida ao Congresso Nacional. Do ponto de vista jurídico, ela se constitui em uma medida extraordinária com força de lei. Vem daí a avaliação de que o Executivo é o “principal legislador *de jure* e *de facto*” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 11).

Mas é preciso ressaltar que as medidas provisórias não são o único instrumento legislativo de que dispõe o Executivo – o qual também pode apresentar projetos de lei. Ou seja, a Presidência da República pode, em muitas ocasiões, escolher entre uma opção ou outra. Por essa razão, o objeto de estudo desta dissertação não são exatamente as medidas provisórias, e sim as estratégias legislativas do Executivo (que evidenciam essa possibilidade de escolha). Tal definição é fundamental, inclusive porque determina a forma como tal conceito será operacionalizado para a realização dos testes empíricos.

Nesta dissertação, as medidas provisórias também serão chamadas de MPs, enquanto os projetos de

lei serão alternativamente denominados de PLs.

Além disso, em vez de se referir ao ator responsável pelas estratégias legislativas como o presidente da República, preferiu-se a denominação Presidência da República. Isso porque muitas vezes não é o presidente quem toma a decisão de editar MPs ou apresentar PLs, e sim sua assessoria – que inclui uma série de órgãos, como é o caso da Casa Civil.

No capítulo 1 serão apresentados os fundamentos teóricos deste estudo – dos quais esta Introdução já dá um vislumbre – e serão descritos os fatores considerados mais relevantes para as estratégias legislativas presidenciais.

No capítulo 2 será apresentada a metodologia aqui utilizada, na qual a regressão linear multivariada teve papel essencial. Aborda-se desde a operacionalização dos conceitos descritos no capítulo 1 até o modo como foram apurados os valores das respectivas variáveis – e deve-se destacar que as principais variáveis independentes têm natureza institucional ou conjuntural –, além das hipóteses formuladas por esta pesquisa.

No capítulo 3, por sua vez, são apresentados os resultados das diversas regressões realizadas seja para todo o período pesquisado (1988-2009), seja para períodos limitados a cada governo. Dessa forma, buscou-se avaliar o impacto de cada variável independente sobre a variável a ser explicada. Após esse capítulo, segue-se a Conclusão.

CAPÍTULO 1 - TEORIA

Esta dissertação tenta identificar os fatores que induzem a Presidência da República a utilizar, ou a não utilizar, as medidas provisórias (presume-se, aqui, que a alternativa às MPs seria a apresentação de projetos de lei). Em outras palavras, busca-se compreender por que o Executivo, ao tentar implementar políticas públicas, escolhe diferentes estratégias legislativas ao longo do tempo.

Um exemplo recente desse fenômeno foi a negociação do valor do salário mínimo para 2011. Inicialmente, o governo enviou sua proposta de piso salarial por meio de uma medida provisória; logo depois, enviou uma nova proposta sob a forma de projeto de lei – que acabou sendo aprovada. Outro exemplo são as iniciativas que estabelecem aumentos salariais para servidores públicos: em 2008, o Executivo apresentou quatro medidas provisórias e quatro projetos de lei com esse objetivo – mas para diferentes áreas da administração pública. Como se vê, para proposições de conteúdo similar (quando não idêntico), optou-se por diferentes estratégias legislativas¹.

A literatura sobre estudos legislativos oferece, no âmbito do neoinstitucionalismo, subsídios para identificar os fatores que influenciam tais estratégias. Destacam-se, nessa linha de pesquisa, a teoria da ação unilateral e a teoria da delegação. Ambas foram criadas para explicar os decretos presidenciais no contexto da realidade norte-americana (mais especificamente, as *executive orders*), mas podem ser adaptadas à realidade brasileira, já que as medidas provisórias também são decretos presidenciais. Por essa razão, as duas teorias são o ponto de partida deste estudo.

De acordo com a teoria da ação unilateral, o governo recorre aos decretos presidenciais para se impor ao Congresso e, dessa forma, implementar as políticas públicas de sua preferência (Moe e Howel, 1999). Os decretos seriam utilizados principalmente quando o Executivo enfrenta a oposição do Legislativo. Esse raciocínio está presente, por exemplo, na avaliação de que, em muitos países da América Latina, um presidente politicamente fragilizado tenderá a agir de forma unilateral com maior frequência do que um presidente politicamente mais forte (Cox e Morgenstern, 2002).

Em contraste, a teoria da delegação supõe que os decretos presidenciais podem atender simultaneamente às preferências do Executivo e do Legislativo (Reich, 2002). Isso seria possível porque o Congresso “delegaria poderes legislativos ao Executivo visando superar problemas de

¹ É verdade que há restrições legais – como as contidas na Emenda Constitucional 32, de 2001 – quanto às matérias que podem ser tratadas por meio de medidas provisórias, mas tais restrições acabaram por impor, de fato, poucos limites de fato à edição de MPs.

ação coletiva, coordenação e instabilidade das decisões aos quais [o Parlamento] estaria particularmente sujeito. (...) Ou seja, a delegação de poderes ao Executivo não impediria o Legislativo de alcançar os objetivos por ele desejados” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 126). Além disso, tal teoria pressupõe que o Congresso pode rejeitar as iniciativas do governo com as quais não concordar². No caso brasileiro, por exemplo, a prerrogativa presidencial de editar medidas provisórias pode ser interpretada como uma delegação dos parlamentares feita por meio da Constituição – mais especificamente, por meio do artigo 62, que criou as MPs.

Ao adaptar essas duas teorias à realidade brasileira, pode-se integrá-las a um universo institucional mais amplo, no qual é possível distinguir (para efeitos didáticos) duas abordagens antagônicas sobre o arranjo conhecido como presidencialismo de coalizão: enquanto a ação unilateral explicaria o uso das medidas provisórias em um contexto de confronto entre Executivo e Legislativo, a delegação explicaria o uso das medidas provisórias em um contexto de cooperação entre os dois poderes.



É preciso reiterar que esse esquema conceitual é o ponto de partida deste estudo – uma referência –, mas não se constitui em camisa-de-força para as análises a serem feitas. Um exemplo: nem todos os casos de ação unilateral têm como pré-requisito uma situação de confronto entre Executivo e Legislativo; a Presidência da República pode agir unilateralmente como resultado de um incentivo como a Emenda Constitucional 32, de 2001 (que será discutida mais adiante), independentemente da eventual força ou fragilidade política do governo em relação ao Congresso – nesse caso, o

2 Conforme recordam Pereira, Power e Rennó (2005), a teoria da delegação está presente nos estudos de autores como Carey e Shugart (1998), Epstein e O’Halloran (1999), Kiewiet e McCubbins (1991) e McCubbins, Noll e Weingast (1987, 1989). As ideias desenvolvidas nesses estudos, por sua vez, têm por base a teoria do agente-principal: o “principal” (nesse caso, o conjunto dos parlamentares) delegaria poderes institucionais ao “agente” (o Executivo) na expectativa de que este último exercerá uma série de ações que atenderão às preferências do primeiro. Note-se que tal argumentação contesta a tese de que a delegação equivale a uma abdicação por parte do Legislativo.

confronto pode ser a consequência, e não a causa. Não se espera que esse esquema conceitual ofereça explicações rígidas e conclusivas, e sim subsídios para a identificação dos fatores que condicionam as estratégias legislativas do Executivo.

1.1 CONFRONTO

Entre os pesquisadores que podem ser enquadrados no viés do confronto entre Executivo e Legislativo podem-se citar nomes como Barry Ames e Scott Mainwaring. Os autores que se valem dessa abordagem assumem que há uma divergência de preferências entre Executivo e Legislativo: o presidente da República (por ser eleito de forma majoritária, com uma votação que abrange todo o país) estaria inclinado a priorizar uma agenda de caráter nacional, enquanto os deputados federais (eleitos pelo sistema proporcional de lista aberta em votações de abrangência regional) estariam inclinados a priorizar uma agenda “paroquial”. Tal argumentação remete – explícita ou implicitamente – à noção de conexão eleitoral³.

Além disso, o sistema proporcional de lista aberta seria a causa de distorções como a fragmentação partidária (que aumenta os custos de formação da base aliada e amplia o número de possíveis *veto players* dentro do Congresso Nacional) e o estímulo à personalização das candidaturas (que enfraquece as legendas e, conseqüentemente, dificulta a disciplina partidária). Ao reforçar a divergência de preferências entre Executivo e Legislativo, essas distorções tornam ainda mais difícil a conquista de um apoio parlamentar majoritário por parte do governo.

Deve-se notar que os custos da formação de maiorias muitas vezes se revelam sob a forma da execução de emendas orçamentárias e da concessão de cargos na burocracia estatal (no âmbito desta última, tem papel fundamental a distribuição dos ministérios entre os partidos). Emendas e cargos, então, funcionam como instrumentos de negociação entre Executivo e Legislativo, ou seja, como “moedas de troca”. E o fisiologismo seria apenas o início dos males do presidencialismo de coalizão; esse arranjo institucional, “como argumenta Ames, cria estímulos e práticas corruptas, ilegais, que se confundem com clientelismo, nepotismo e outras variações de patrimonialismo, muitas já incorporadas à estrutura legal do país” (Rennó, 2006, p. 269).

3 Desenvolvido por Mayhew (1974), a noção de conexão eleitoral foi adaptada à realidade brasileira por alguns autores. De acordo com o conceito adaptado, os parlamentares utilizam estratégias individualistas visando à própria reeleição e, para isso, negociam seu apoio a votações de interesse do Executivo em troca da liberação de emendas ao Orçamento ou a concessão de cargos na administração pública federal.

Nessa linha de raciocínio, talvez se possa afirmar que o escândalo do “mensalão” (divulgado pela imprensa em 2005) seria um exemplo exacerbado do alto custo do presidencialismo de coalizão; um caso de esforço – espúrio, decerto – do Executivo para manter coesa sua coalizão multipartidária no Congresso, visando garantir a governabilidade por meio da aprovação de sua agenda legislativa. A dificuldade da gestão liderada pelo PT em garantir a disciplina partidária seria mais uma prova dos problemas de um desenho institucional que produz uma infinidade de preferências – para uma discussão mais detalhada sobre esse episódio, ver Pereira, Power e Raile (2009).

De acordo com o viés do confronto, os altos custos do presidencialismo de coalizão prejudicam a governabilidade e, no limite, trazem o risco da paralisia decisória. Nesse contexto, o uso das medidas provisórias seria uma forma privilegiada de suplantar um Congresso refratário às políticas do Executivo – em um típica estratégia de ação unilateral. Esse tipo de abordagem teve grande espaço nos estudos legislativos sobre o Brasil durante a década de 1990. E continua encontrando ressonância na percepção do senso comum, como o demonstra a cobertura jornalística.

1.2 COOPERAÇÃO

Já no viés da cooperação entre Executivo e Legislativo destacam-se os nomes de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, que produziram em parceria diversos estudos sobre o tema. Para esses autores, o desenho institucional conhecido como presidencialismo de coalizão configura uma estrutura política estável, na qual o governo é previsivelmente capaz de formar e manter uma base de apoio majoritária – e multipartidária. Com a maioria no Congresso garantida, conclui-se que haverá automaticamente uma afinidade (isto é, uma convergência de preferências) entre a Presidência da República e a coalizão que a apoia. Sendo assim, a fragmentação partidária não é um problema e a governabilidade está resguardada.

Isso seria possível porque o mesmo desenho institucional que impõe a necessidade da coalizão oferece ao Executivo os recursos para garanti-la⁴. Entre tais recursos estão as prerrogativas da Presidência da República para editar medidas provisórias em casos de “relevância e urgência”; apresentar com exclusividade determinados projetos de lei, como é o caso da proposta anual de

4 Vale notar que a existência de recursos institucionais que ampliam a força do Executivo frente ao Legislativo não se constitui em um fenômeno tipicamente brasileiro, embora o caso do Brasil mereça destaque (Shugart e Carey, 1992; Carey e Shugart, 1998).

orçamento da União; executar esse mesmo orçamento (o que permite ao governo negociar individualmente com os parlamentares o apoio em determinadas votações, usando como “moeda de troca” as emendas orçamentárias); indicar os ministros de Estado (prerrogativa utilizada, entre outros objetivos, para negociar com os partidos o apoio no Congresso); fazer nomeações para cargos no governo federal (prerrogativa também conhecida como poder de patronagem, que se constitui em outro expediente para a obtenção de apoio entre os parlamentares)⁵.

Além dessas prerrogativas presidenciais, existem instrumentos que se referem exclusivamente ao âmbito do Legislativo: as regras internas do Congresso Nacional, que, segundo essa abordagem, acabam por concentrar as decisões parlamentares nas lideranças partidárias e nos presidentes da Câmara e do Senado. Tais regras estão expressas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no Regimento Interno do Senado e no Regimento Comum (às duas casas). Em seu conjunto, “as normas que regulam a distribuição de direitos e recursos parlamentares dão origem a um padrão altamente centralizado de organização do Congresso, que se harmoniza com o papel preponderante do Executivo” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 11). Isso contribuiria tanto para a formação de maiorias parlamentares favoráveis ao governo quanto para a existência de disciplina partidária. De acordo com tal raciocínio, as normas centralizadoras da arena legislativa são capazes de anular os incentivos personalistas da arena eleitoral, fortalecendo assim os partidos que estão representados no Congresso (Figueiredo e Limongi, 1999; Pereira e Mueller, 2003).

Essa abordagem nega – seja explícita ou implicitamente – que o Legislativo esteja subjugado pelo poder de agenda do Executivo (ou seja, pela capacidade do governo de controlar as prioridades do Congresso tanto no que se refere ao conteúdo das matérias como ao ritmo de tramitação das mesmas). No limite, o que se argumenta é que o grau de cooperação entre os dois poderes resulta em um processo de simbiose: “A fusão de poderes que caracteriza o presidencialismo brasileiro implica a fusão das agendas. A agenda do Executivo seria na realidade a agenda da maioria [parlamentar]” (Limongi e Figueiredo, 2009, p. 79).

Nesse contexto, o uso das medidas provisórias seria uma forma, mais rápida e mais eficiente, de aprovar uma agenda legislativa que interessa tanto à maioria parlamentar quanto ao governo – em uma estratégia caracterizada pela delegação de poder do Legislativo para o Executivo. Essa abordagem surge em meados da década de 1990 e tem atualmente grande espaço nos estudos

5 Essas prerrogativas são citadas por diversos autores, mas a ordem em que estão aqui mencionadas obedece àquela apresentada por Alston e Mueller (2005, p. 89-93).

legislativos sobre o Brasil.

1.3 PERGUNTA

A partir desse referencial teórico, pode-se questionar, com mais pertinência conceitual, quais são os fatores que explicam e condicionam as estratégias legislativas da Presidência da República (e, mais especificamente, a opção pelo uso das medidas provisórias).

É importante assinalar que, nesta dissertação, os fatores a serem discutidos têm uma natureza institucional ou uma natureza conjuntural. Além disso, os incentivos que oferecem às estratégias presidenciais não raro são contraditórios. Um exemplo, que será citado diversas vezes neste texto, é o da Emenda Constitucional 32, que estimularia o maior uso de MPs do que o de PLs, e o de recentes decisões anunciadas pelo Supremo Tribunal Federal e pela Câmara dos Deputados, que estimulariam o maior uso de PLs do que o de MPs (note-se que os três fatores aqui citados têm natureza institucional, conforme ver-se-á a seguir).

Essa diversidade de fatores, que podem ser de naturezas distintas (institucional ou conjuntural) e cujos incentivos nem sempre apontam para o mesmo sentido, explica por que as estratégias legislativas presidenciais não podem ser caracterizadas somente pela ação unilateral ou somente pela delegação (dos parlamentares). Reside aí um pressuposto fundamental desta dissertação: tais estratégias transitam em um *continuum* no qual os extremos são representados pela ação unilateral e pela delegação, e, nesse movimento pendular, as estratégias presidenciais muitas vezes não se caracterizam nem por uma nem por outra.

Tal raciocínio foi elaborado a partir de algumas das conclusões de um estudo realizado por Pereira, Power e Rennó (2005), no qual se discutem as teorias da ação unilateral e da delegação, visando identificar qual delas seria mais adequada para a compreensão das estratégias legislativas presidenciais. Essa pesquisa deu base ao modelo desenvolvido nesta dissertação.

1.4 FATORES INSTITUCIONAIS E CONJUNTURAIS

Grosso modo, pode-se definir sucintamente os fatores institucionais como aqueles cuja essência se refere às “regras do jogo” (neste caso, as regras formais, que possuem relativa estabilidade ao longo do tempo e implicam previsibilidade). Os fatores conjunturais, por sua vez, seriam aqueles cuja essência se refere às circunstâncias e aos atores (que possuem caráter mais instável e imprevisível).

A interação entre esses dois tipos de fatores se manifesta, inclusive, no momento em que as teorias da ação unilateral e da delegação são integradas às abordagens de confronto e cooperação aqui descritas. Pois, se por um lado estas duas últimas privilegiam o desenho institucional, conforme já se discutiu, por outro lado as teorias da ação unilateral e da delegação contêm claros elementos conjunturais – embora não se restrinjam a eles.

A força ou a fragilidade política de um presidente, por exemplo, é um fator conjuntural importante (que pode ser avaliado pelas suas taxas de popularidade ou pelo seu desempenho na gestão da coalizão) tanto para a ação unilateral como para a delegação. A inflação é outro fator conjuntural relevante, que pode tanto justificar uma ação unilateral visando à estabilização econômica (como eram os casos dos pacotes de estabilização) como uma ação de delegação por parte dos parlamentares, que em momentos de grande instabilidade econômica podem aceitar o uso de medidas extraordinárias por parte do Executivo.

Em síntese, a teoria causal aqui utilizada – que tem como ponto de partida as teorias da ação unilateral e da delegação – pressupõe que a estratégia legislativa presidencial é resultado da interação entre fatores institucionais e conjunturais. Falta, agora, explicitar quais são esses fatores.

1.5 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

O período analisado por Pereira, Power e Rennó (outubro de 1988 a dezembro de 1998) caracterizou-se por uma considerável estabilidade nas normas relativas às medidas provisórias. Posteriormente, no entanto, houve alterações substanciais nas “regras do jogo”. Tais mudanças decorrem de três eventos que são descritos a seguir – e que dão origem a três novos fatores de caráter institucional.

→ **Emenda Constitucional 32.** O recorrente uso das medidas provisórias tornou também recorrente as críticas e os protestos provenientes do Congresso Nacional (fato que remete à teoria da ação unilateral e à abordagem do confronto). Muitos parlamentares argumentavam – e ainda argumentam – que o abuso dessa prerrogativa resulta no desequilíbrio das relações entre Executivo e Legislativo, fragilizando, assim, o sistema democrático do país. Foi nesse contexto que o Congresso aprovou, em 11 de setembro de 2001, a Emenda Constitucional 32.

Houve outras iniciativas parlamentares que visavam disciplinar a edição de MPs, conforme o demonstram, por exemplo Figueiredo e Limongi (1997), mas essa emenda “foi a [iniciativa] mais consequente e forte” (Limongi, 2010, p. 175). Uma de suas principais medidas foi a alteração do artigo 62, justamente aquele que havia criado as MPs. A intenção “foi claramente a de gerar um conjunto de desincentivos ao uso das MPs (...) e remediar o desequilíbrio nas relações Executivo-Legislativo” (Pereira, Power e Rennó, 2007, p. 80). E a expectativa de que tal objetivo fosse alcançado encontrava eco inclusive no meio acadêmico:

“Figueiredo e Limongi (2003), por exemplo, apostaram que a emenda teria o efeito pretendido por seus defensores, isto é, limitaria a edição de MPs. Mas, como vimos, não foi o que aconteceu.” (Limongi, 2010, p. 175)

Antes da Emenda Constitucional 32, uma medida provisória perdia sua eficácia caso não fosse aprovada pelo Congresso no prazo de 30 dias após sua edição. Para burlar essa limitação, a Presidência da República simplesmente reeditava indefinidamente as medidas provisórias que lhe interessavam manter em vigor. A emenda acabou com a possibilidade de reedição – o que, em tese, aumentaria o custo do Executivo de recorrer às MPs para implementar sua agenda legislativa. As medidas provisórias passaram a ter uma vigência de 120 dias (a rigor, 60 dias prorrogáveis automaticamente por mais 60 dias)⁶.

Além disso, a emenda determina que, quando uma medida provisória não tiver sido examinada pelo Congresso após 45 dias de sua edição, a MP entrará em regime de urgência (tornando-se item prioritário nas votações) e ficarão suspensas todas as demais votações. No jargão legislativo, essa forma de obstrução é chamada de “trancamento” da pauta. O novo procedimento revelou-se a

⁶ É preciso observar, porém, que esse prazo pode ser ainda maior em determinados casos, conforma alerta Gilmar Mendes (Mendes, Coelho e Branco, 2010, p. 1024). Esse jurista lembra que, quando o Congresso entra em recesso, a contagem do prazo é supensa. E que quando a MP é aprovada com alterações, o Presidente da República tem mais 15 dias úteis para analisar a matéria, antes de sancioná-la ou vetá-la. Por isso, ressalta ele, uma MP pode durar quase um semestre.

principal causa do efeito inesperado da Emenda Constitucional 32: em vez de reduzir o uso das medidas provisórias, o trancamento fortaleceu os incentivos a sua utilização, pois, para votar outras matérias, os parlamentares são obrigados a votar antes as MPs que obstruem a pauta. Conforme observam Pereira, Power e Rennó (2007, p. 91), “os presidentes agora podem *forçar* o Congresso a tomar uma posição quanto à MP dentro de relativamente pouco tempo (...)”.

“A aprovação da Emenda Constitucional 32, em 2001, ao contrário do que poder-se-ia esperar, não alterou a estratégia do Executivo. Deu-se o inverso. A média mensal cresceu. Fernando Henrique editou 6,8 MPs ao mês após a entrada em vigor da emenda constitucional. Lula, por sua vez, editou 239 MPs em seu primeiro mandato, uma média de 4,97 ao mês.” (Limongi, 2010, p. 172)

A reforma institucional promovida em 2001 acabou por reforçar o poder de agenda da Presidência da República, pois “o trancamento da pauta proporciona ao Executivo ainda mais autoridade para determinar exatamente o que o Congresso estará debatendo daqui a 45 dias, algo que não era possível com o regime mais fluido e improvisado [que existia] antes da EC 32” (Pereira, Power e Rennó, 2007, p. 91). Esses autores concluem que “(...) tornou-se mais provável, e não menos, que eles [os presidentes] tentarão legislar com meios extraordinários” (2007, p. 94).

Note-se que a percepção de Pereira, Power e Rennó sobre os efeitos da Emenda Constitucional 32 é francamente “unilateralista”. Já Limongi, apesar de reconhecer que a edição de medidas provisórias se intensificou após a emenda, não altera seu argumento de que a edição de MPs ocorre no âmbito da delegação. Seu viés de cooperação pode ser constatado, por exemplo, em recente artigo escrito por ele e Argelina Figueiredo, no qual ambos declaram que há uma “fusão” das agendas do Executivo e do Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2009). Seja qual for a interpretação, a força dos incentivos dessa nova regra parece ser consensual.

→ **Inflexão na postura do Supremo Tribunal Federal.** No dia 14 de maio de 2008, uma decisão liminar⁷ do Supremo Tribunal Federal (STF) restringiu a edição das medidas provisórias que abrem créditos extraordinários. Essa decisão – apesar de seu caráter preliminar – representou uma ruptura na forma como essa corte vinha tratando as MPs, pois, até então, a percepção corrente era a de que o STF tolerava a edição indiscriminada de medidas provisórias.

⁷ A decisão final sobre essa questão, que teve origem em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pelo PSDB, ainda não foi tomada. Apesar disso, a decisão liminar teve grande repercussão e, aparentemente, vem tendo impacto sobre a edição de MPs.

Não se deve esquecer que uma das funções do Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Judiciário brasileiro, é garantir que nenhuma norma (incluindo as medidas provisórias) desrespeite a Constituição. E, de fato, as MPs de créditos extraordinários vinham sendo editadas com frequência para cobrir despesas correntes, o que vai contra as exigências constitucionais. Na época, o relator da ação que resultou na decisão liminar – o então presidente do STF, Gilmar Mendes – reiterou que a abertura de créditos extraordinários não pode se destinar a esse tipo de despesa, mas somente àquelas de caráter imprevisível e urgente, conforme determina a Constituição.

Mas, se oficialmente a decisão se limitava aos créditos extraordinários, as críticas apresentadas na ocasião por alguns dos ministros do STF não se restringiam a esse tópico, estendendo-se às medidas provisórias em geral – e ao seu suposto uso abusivo. O ministro Celso de Mello, por exemplo, declarou que “a crescente apropriação institucional do poder de legislar por parte dos sucessivos presidentes da República tem despertado gravíssimas preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os poderes Executivo e Legislativo”. E, após afirmar que o Executivo já apresentou um número de medidas provisórias (entre edições e reedições) mais de duas vezes maior que o número de decretos-leis editados pela ditadura militar, Celso de Mello concluiu que “o chefe do Poder Executivo da União transformou-se definitivamente, hoje, em verdadeiro legislador solitário da República”.

Este estudo assume, portanto, que não se deve analisar os impactos da decisão do STF de forma restrita. Tal decisão possui um significado mais amplo, pois representa uma sinalização de que haverá mais rigor no “controle de constitucionalidade” exercido por essa corte (ou seja, mais rigor nas exigências de adequação das MPs aos critérios constitucionais).

Também se deve atentar para a devida importância das MPs de créditos extraordinários, que não podem ser avaliadas como medidas de mero conteúdo “administrativo”; o governo as utiliza para a implementação de políticas públicas – o que não é difícil de deduzir quando se recorda que, em geral, tais MPs preveem a liberação de recursos para ministérios e estatais, não raro com a justificativa explícita de que os recursos serão aplicados na execução dessas políticas.

→ **Nova interpretação na Câmara.** Em 17 de março de 2009, menos de um ano após a decisão liminar do STF, o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer⁸, anuncia que a

⁸ Menos de dois anos após essa medida, Temer foi eleito vice-presidente da República na chapa apoiada pelo ex-

tramitação das medidas provisórias naquela casa terá uma interpretação distinta da que vinha sendo utilizada até então. Ele se referia ao trancamento de pauta instituído pela Emenda Constitucional 32. Conforme já se observou, quando ocorre esse tipo de obstrução, ficam suspensas todas as demais votações da casa (Câmara ou Senado) em que a respectiva MP estiver tramitando. A nova interpretação de Temer, porém, relativiza essa determinação, permitindo que diversas matérias sejam votadas. É, portanto, uma reação aos efeitos da Emenda Constitucional 32. E seu objetivo expresso é reduzir o poder de agenda do Executivo.

Na ocasião, Temer alegou que sua decisão está baseada em dois fundamentos, um de “natureza política” e outro de “natureza jurídica”. Ao explicar o primeiro, ele retomou o discurso, comum entre os parlamentares, de que as constantes obstruções provocadas pelas medidas provisórias virtualmente paralisam as atividades do Congresso, que, por causa disso, “passa naturalmente a ser chicoteado pela opinião pública”. Segundo Temer, a iniciativa oferece uma solução que permite ao Congresso legislar e, por conseguinte, “levantar a cabeça”. Conforme já se observou, esse gênero de discurso – com todas as reservas que devem ser feitas – remete de alguma forma à teoria da ação unilateral e à abordagem do confronto.

Quanto ao fundamento de “natureza jurídica”, Temer defendeu, em vez da interpretação literal da Emenda Constitucional 32 (na qual se afirma que “todas as demais deliberações legislativas da Casa” estarão suspensas quando a pauta estiver obstruída por uma MP), uma interpretação sistêmica da Constituição. Com a nova interpretação, fica suspensa apenas a apreciação das matérias que também poderiam ser abordadas em medidas provisórias – de acordo com Temer, apenas os projetos de lei ordinária enquadram-se nessa categoria, e mesmo assim com exceções. Assim, escapariam ao trancamento as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar, os projetos de decreto legislativo e os projetos de resolução. Para uma discussão mais detalhada sobre esse episódio, ver Rennó (2010).

Como se pode perceber, as três novas variáveis resultam em incentivos contraditórios para as estratégias presidenciais: a Emenda Constitucional 32 ampliou os estímulos ao uso das medidas provisórias, enquanto a inflexão na postura do Supremo Tribunal Federal e a nova interpretação anunciada na Câmara vão no sentido contrário, pois representam desestímulos à edição de MPs.

Vale notar que, apesar de sua natureza institucional (já que alteram as “regras do jogo”), essas

presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

variáveis também revelam a importância da conjuntura – seja porque são os atores que modificam tais regras, seja porque elas não são o resultado previsível do arranjo institucional que lhes precede.

A nova interpretação da Câmara, por exemplo, evidencia a importância de determinadores atores em circunstâncias específicas – no caso, de Michel Temer, que pode não ter sido o autor da ideia, mas foi quem a viabilizou. A mesma avaliação se aplica à inflexão na postura do STF, que resultou de uma decisão (não consensual, deve-se assinalar) da maioria de seus ministros, contrariando a própria jurisprudência dessa corte até então. E a Emenda Constitucional 32, além de referendar essa percepção, ressalta a imprevisibilidade de certas normas – que nem sempre correspondem às expectativas de seus autores.

1.6 CONJUNTURA

A conjuntura macroeconômica está entre os principais condicionantes das estratégias legislativas presidenciais – prova disso é a frequência com que o governo recorreu às medidas provisórias para implementar “pacotes” de estabilização monetária até 1994. Por isso, a inflação é um dos fatores conjunturais mais importantes desta pesquisa.

Outro fator relevante se refere ao apoio parlamentar que o governo efetivamente obtém durante as votações no Congresso. Tal apoio remete a um dos principais desafios que o presidencialismo de coalizção apresenta ao Executivo: a formação e a manutenção de uma base aliada ampla e coesa em um ambiente de fragmentação partidária. Exemplos desse desafio não faltam, como revelam as recentes votações do salário mínimo para 2011 (na qual o governo obteve uma vitória expressiva) e do novo projeto de Código Florestal (na qual o governo tenta evitar uma derrota iminente, apesar de sua coalizção ser, em tese, majoritária)⁹.

A gestão da coalizção (*coalition management*) também é um fator crucial na implementação das estratégias legislativas da presidência. Tal gestão envolve uma contínua negociação entre governo e base aliada – na qual as indicações ministeriais têm papel fundamental – que visam garantir, entre outros objetivos, justamente o apoio dos parlamentares durante as votações no Congresso.

Por fim, a popularidade do presidente da República é outro item obviamente importante entre os

⁹ Esta dissertação foi concluída antes da votação final do projeto de novo Código Florestal pelo Congresso.

fatores conjunturais – conforme argumentam Pereira, Power e Rennó, citando Neustadt (1960), o poder de um presidente frente ao Congresso é condicionado por sua reputação perante a sociedade.

Há, porém, um problema com o apoio parlamentar, a gestão da coalizão e a popularidade presidencial: o poder explicativo desses fatores pressupõe que as estratégias do Executivo se caracterizam somente pela ação unilateral ou somente pela delegação – nunca as duas simultaneamente. Um exemplo: de acordo com a teoria da ação unilateral, quanto mais amplo for o apoio legislativo durante as votações no Congresso, menor será o uso das medidas provisórias por parte do governo (Amorim Neto está entre os autores que utilizam tal raciocínio¹⁰); mas, de acordo com a teoria da delegação, quanto mais amplo for o apoio legislativo, maior será o uso de medidas provisórias (como já se mencionou antes, Figueiredo e Limongi estão entre os que defendem essa argumentação).

Quando se assume que ação unilateral e delegação coexistem – e, mais que isso, que essas duas teorias não são suficientes para explicar todas as estratégias do Executivo –, verifica-se uma inconsistência no poder explicativo dos três fatores em questão. Sem que se determine de antemão o tipo de estratégia adotado, o apoio legislativo (para retomar o exemplo citado) é incapaz de apontar qual será a escolha do governo: um apoio parlamentar amplo pode resultar tanto em um aumento como em uma diminuição das medidas provisórias, ocorrendo o mesmo quando esse apoio é reduzido. O mesmo raciocínio vale para a gestão da coalizão e a popularidade presidencial.

Deve-se ressaltar que não se questiona, aqui, o fato de que as estratégias presidenciais são influenciadas por esses fatores. Mas eles não são capazes – no modelo adotado nesta dissertação – de indicar como se dá tal influência nem como serão os respectivos resultados. Para averiguar se essa avaliação é correta, os testes empíricos desta dissertação também incluem tais fatores.

A inflação, por sua vez, não enfrenta tal problema. Pode-se associar altos índices de preços a um maior uso de medidas provisórias tanto sob uma estratégia de ação unilateral (com o governo se impondo ao Congresso para implementar medidas de emergência) quanto sob uma estratégia de delegação (com os parlamentares transferindo para o governo a responsabilidade de combater a instabilidade monetária), e mesmo quando nenhuma dessas duas estratégias é identificada.

¹⁰ De acordo com esse pesquisador, sob “presidências que contam com um sólido apoio parlamentar, os instrumentos ordinários de legislação [como é o caso do projetos de lei] tendem a prevalecer sobre os extraordinários (as medidas provisórias) no esforço de implementação do programa do governo. Isto porque o Executivo conta com uma força política que o permite, de forma mais ou menos segura, obter a cooperação do Legislativo para aprovar projetos de lei, diminuindo, portanto, a necessidade de recorrer às medidas provisórias” (Amorim Neto, 2007, p. 138).

CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA

O modelo de análise multivariada aqui utilizado tem por base aquele elaborado por Pereira, Power e Rennó (2005). As variáveis estão circunscritas a uma única unidade espacial, o Brasil, e suas respectivas variações ocorrem ao longo do tempo – na maioria dos casos, mensalmente. Assim sendo, os dados a serem examinados têm origem em uma série temporal que tem início em outubro de 1988 – quando as medidas provisórias passam a existir, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 – e termina ao fim de 2009¹¹.

Deve-se lembrar que as séries temporais, por sua própria natureza, exigem alguns cuidados. É o caso, por exemplo, da manipulação de variáveis cujos valores não são independentes ao longo do tempo (ou seja, que podem ser influenciados pelos valores apurados em períodos anteriores). Outro exemplo se refere a padrões sazonais que afetam determinados fatores (como as eleições, que são periódicas e afetam a produção legislativa), para os quais serão utilizadas variáveis dicotômicas.

2.1 VARIÁVEL DEPENDENTE

O número de medidas provisórias, por si só, não representa a operacionalização correta da estratégia legislativa presidencial. Conforme ressaltam Pereira, Power e Rennó (2005), a Razão de Dependência, também conhecida como *decree reliance ratio*, é mais adequada, pois demonstra que a edição de uma MP é resultado de uma escolha anterior, feita a partir de um leque de opções.

A Razão de Dependência compara, a cada mês, o número de medidas provisórias editadas com o número total de propostas legislativas apresentadas pela Presidência da República (projetos de lei mais medidas provisórias)¹². Matematicamente, essa variável se traduz em uma fração na qual:

- o numerador indica o número de medidas provisórias editadas a cada mês;
- o denominador indica o total de propostas apresentadas pelo Executivo a cada mês, ou seja, a soma mensal de medidas provisórias e projetos de lei.

11 O estudo de Pereira, Power e Rennó (2005) abrange o período que vai de outubro de 1988 (quando a Constituição Federal de 1988 é promulgada, durante o governo de José Sarney) até o final de 1998 (final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso).

12 Não estão incluídas, na Razão de Dependência, as propostas de emenda à Constituição (PECs), porque elas não são utilizadas para a implementação de políticas públicas; não integram a estratégia legislativa presidencial do modo como esta é aqui concebida. Em geral, as PECs visam ao longo prazo e mudam as “regras do jogo”, como é o caso da Emenda Constitucional 32, de 2001.

Os valores da Razão de Dependência variam de 0 a 1.

A apuração dos dados relativos a essa variável foi feita principalmente a partir do *site* da Presidência da República (www.presidencia.gov.br), mas também foram utilizados, subsidiariamente, os *sites* da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) e do Senado (www.senado.gov.br), além do portal LexML (www.lexml.gov.br), que é vinculado ao Senado.

Vale ressaltar que foi preciso diferenciar a contagem das medidas provisórias que antecedem a Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001, da contagem das medidas provisórias que lhe são posteriores. Antes da aprovação dessa emenda, o Executivo podia reeditar indefinidamente as MPs e, por causa disso, a maioria delas eram reedições (das 6.039 medidas provisórias editadas até 11 de setembro de 2011, apenas 592 eram “originárias”, enquanto as outras 5.447 eram reedições). Com a emenda, a reedição por parte do governo ficou proibida. Para estabelecer uma padronização entre as MPs editadas antes e depois da Emenda Constitucional 32, foram contabilizadas apenas as MPs originárias, inclusive porque elas indicam o momento em que o Executivo decidiu utilizar uma MP para implementar determinada política pública (o momento em que tal escolha foi feita).

Também deve-se notar que, a rigor, há um problema ao se desconsiderar as reedições de medidas provisórias: em diversas ocasiões, o governo introduziu mudanças de conteúdo por meio dessas reedições e, em alguns casos, tais mudanças transformaram consideravelmente as MPs – o que, de fato, significava novas ações legislativas por parte do governo. A opção por excluir as reedições do cômputo final levou em conta a dificuldade que esse tipo de apuração exige (a leitura de cada MP originária e a de todas as suas reedições, item por item, para que sejam comparados seus respectivos conteúdos, e não apenas suas ementas) e a restrição de tempo para esta pesquisa.

2.2 VARIÁVEIS INDEPENDENTES

As variáveis explicativas aqui utilizadas se dividem em dois grupos principais (institucionais e conjunturais). Mas, além delas, também foram incluídas variáveis de controle. A maioria dessas variáveis – sejam institucionais, conjunturais ou de controle – tem origem no estudo de Pereira, Power e Rennó (2005). Elas são apresentadas no quadro a seguir (inclusive as que estavam no modelo original de Pereira, Power e Rennó, mas que não são utilizadas no modelo final deste

estudo; essas variáveis aparecem riscadas).

Variáveis Institucionais	Variáveis Conjunturais	Variáveis de Controle
Emenda Constitucional 32	Apoio Legislativo	Tamanho da Agenda
Supremo Tribunal Federal	Tamanho de Gabinete	Eleições
Câmara/Temer	Taxa de Coalescência	Lua de Mel
	Popularidade	Reeleição
	Taxa de Inflação Mensal	Taxa de Inflação Mensal
		Sarney
		Collor
		Itamar
		FHC
		Lula

2.2.1 Variáveis Institucionais

As variáveis **Emenda Constitucional 32**, **Supremo Tribunal Federal** e **Câmara/Temer** alteram as “regras do jogo” – e o fazem, cada uma, a partir de um momento específico. Para verificar o impacto desses fatores sobre a Razão de Dependência, eles foram incluídos no modelo sob a forma de variáveis dicotômicas, com valor 0 até a data de sua ocorrência e valor 1 a partir do mês seguinte à sua ocorrência.

Nesse contexto, deve-se recordar que a Emenda Constitucional 32 foi promulgada em 11 de setembro de 2001; a inflexão na postura do STF aqui apontada ocorreu em 14 de maio de 2008; e o anúncio da nova interpretação da tramitação das MPs, feita por Michel Temer, aconteceu em 17 de março de 2009.

As respectivas hipóteses para essas variáveis são as seguintes:

H1: Após a aprovação da Emenda Constitucional 32, ocorre um aumento nos valores da Razão de Dependência.

H2: Após a decisão do Supremo Tribunal Federal de restringir a edição de

MPs sobre créditos extraordinários, ocorre uma redução na Razão de Dependência.

H3: Após Michel Temer anunciar a nova forma de tramitação das MPs na Câmara dos Deputados, ocorre uma redução na Razão de Dependência.

2.2.2 Variáveis Conjunturais

→ **Taxa de Inflação Mensal.** Esta variável apresenta os dados do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A fonte desses dados foi o *site* do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): www.ipea.gov.br. Os valores dessa taxa são computados em porcentagem, isto é, variam de 0 a 100.

H4: Quanto maior a taxa de inflação mensal, maior a Razão de Dependência.

A seguir, são descritas as variáveis conjunturais que, apesar de estarem presentes no modelo original de Pereira, Power e Rennó, não serão utilizadas no modelo final adotado por esta dissertação (devido às razões apresentadas no capítulo 2). Para avaliar se a decisão de descartá-las foi correta, também serão feitos testes empíricos com elas.

→ **Apoio Legislativo.** Esta variável tenta medir, mensalmente, a porcentagem dos deputados federais que seguiram as orientações do líder do governo durante as votações nominais no Plenário da Câmara. No entanto, há que se fazer uma ressalva: nem todas as votações no Plenário da Câmara são nominais (como é o caso das votações simbólicas, nas quais, se não há contestação explícita, assume-se que a maioria aprova a proposição), ou seja, nem todas as votações são passíveis de contagem.

Os dados brutos utilizados para o cálculo desta variável foram fornecidos pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Essa base de dados indica como cada deputado votou em cada votação nominal do período em questão.

Os procedimentos realizados para o cálculo foram os seguintes:

- 1) Para cada votação, foi necessário contar quantos deputados votaram de acordo com a indicação do governo (ou seja, quantos votaram de forma “disciplinada”). Dessa forma, obtém-se o numerador da fração que indicará a porcentagem de apoio.
- 2) Há, no entanto, duas opções de denominador: se o governo orienta sua base a aprovar uma matéria, então o denominador será o número total de cadeiras na época da votação; se o governo orienta sua base a não aprovar uma matéria, então o denominador será o número total de deputados que votaram em cada votação nominal (independentemente da forma como votaram).
- 3) Com o numerador e o denominador para cada votação já apurados, tem-se então uma porcentagem do apoio legislativo para cada votação. Mas esse não é o número final, pois é necessário calcular a média mensal dessas porcentagens (por meio de uma média aritmética simples), já que essa variável é contabilizada mês a mês.

Os valores da variável Apoio Legislativo são apresentados em porcentagem, isto é, variam de 0 a 100.

Quanto às hipóteses dessa variável, deve-se recordar que, no âmbito da ação unilateral, a Razão de Dependência tende a aumentar quando o apoio legislativo no Congresso é baixo; em contraste, no âmbito da teoria delegação a Razão de Dependência tende a aumentar quando o apoio legislativo no Congresso é alto (Pereira, Power, Rennó, 2005).

→ **Tamanho de Gabinete e Taxa de Coalescência.** Estas duas variáveis, que estão vinculadas entre si, foram criadas por Amorim Neto (2002) e incorporadas por Pereira, Power e Rennó (2005). Elas permitem avaliar o desempenho do Executivo na gestão de sua coalizão (*coalition management*). Tamanho de Gabinete relaciona a distribuição dos ministérios entre os partidos da coalizão com o apoio que essas mesmas agremiações podem oferecer durante as votações no Congresso (deve-se lembrar que, no presidencialismo de coalizão, um dos objetivos do Executivo ao se nomear os ministros de Estado é garantir o apoio dos partidos aliados). Já Taxa de Coalescência é uma medida de “sintonia fina”, pois tenta indicar o grau de proporcionalidade entre a distribuição dos ministérios entre os partidos e a composição da coalizão no Congresso (considerando o peso de cada legenda no âmbito dessa coalizão)

Os procedimentos para o cálculo da variável Tamanho de Gabinete foram os seguintes:

- 1) Identificam-se os partidos que comandam ministérios (Amorim Neto, autor que criou essa

variável, contabiliza apenas os partidos dos ministros¹³, e somente quando eles estão oficialmente filiados a alguma legenda, procedimento que é reproduzido aqui).

- 2) Em seguida, soma-se o número de deputados federais – a rigor, de cadeiras – que pertencem a esses partidos. Chega-se, assim, ao número de parlamentares que, em tese, poderiam apoiar o Executivo durante as votações no Plenário da Câmara.
- 3) Esse número será o numerador da fração a ser calculada. O denominador é o número total de deputados federais (o número total de cadeiras na Câmara) no período em questão.

Esse cálculo foi realizado para o período de 2006 a 2009, pois para o período anterior (outubro de 1988 até 2005) foram reproduzidos os valores apurados por Pereira, Power e Rennó (2005, 2007), que, por sua vez, utilizaram dados apurados por Amorim Neto (2002).

Os valores da variável Tamanho de Gabinete são representados em percentagem, isto é, variam de 0 a 100.

Para calcular esta variável Taxa de Coalescência, compara-se a porcentagem de ministérios ocupados por cada partido com a porcentagem de cadeiras que esse mesmo partido possui no âmbito da coalizão. Utiliza-se a seguinte fórmula:

$$\text{Taxa de Coalescência do Gabinete} = 1 - 1/2 \sum (|S_i - M_i|)$$

onde:

- S_i representa a porcentagem de cadeiras ocupadas pelo partido i no âmbito do total de cadeiras controladas pela coalizão (ou seja, pelos partidos que integram o gabinete quando este foi nomeado).
- M_i representa a porcentagem de ministérios recebidos pelo partido i quando o gabinete foi nomeado.

Esse cálculo foi realizado para o período entre 2006 e 2009, pois para o período anterior (outubro de 1988 até 2005) foram reproduzidos os valores levantados por Pereira, Power e Rennó (2005, 2007) que, por sua vez, utilizaram dados gerados por Amorim Neto (2002).

Os valores da variável Taxa de Coalescência são representados em percentagem, isto é, variam de 0

¹³ Não é considerada, portanto, a eventual filiação partidária do secretário-geral de cada pasta, que é um posto fundamental nos ministérios, nem a filiação de qualquer outro funcionário ou assessor do ministro.

a 100.

→ **Termo de Interação.** Como Tamanho de Gabinete e Taxa de Coalescência se complementam (pois o impacto da composição do ministério depende do grau de coalescência), utiliza-se aqui um termo de interação entre essas duas variáveis. Esse termo busca medir, portanto, o desempenho da Presidência da República na gestão de sua coalizão (*coalition management*).

O cálculo do termo de interação é simples: resulta da multiplicação entre os valores de Tamanho de Gabinete e Taxa de Coalescência.

Quanto às hipóteses relacionadas a Tamanho de Gabinete e Taxa de Coalescência (e, portanto, ao termo de interação), deve-se recordar que, no âmbito da ação unilateral, uma gestão da coalizão “bem sucedida” deveria resultar em uma Razão de Dependência relativamente menor; já no âmbito da teoria da delegação uma gestão da coalizão “bem sucedida” deveria resultar em uma Razão de Dependência relativamente maior (Pereira, Power, Rennó, 2005).

→ **Popularidade.** Esta variável, ao indicar as oscilações na popularidade do presidente da República, foi utilizada por Pereira, Power e Rennó para avaliar a possível força do Executivo perante o Legislativo. A fonte dos dados brutos para essa variável foram as pesquisas de opinião realizadas pelo Datafolha. Nesses levantamentos, os entrevistados responderam à pergunta “Na sua opinião, o presidente XXX está fazendo um governo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo?”. Os resultados, medidos em percentagem, são divididos pelo Datafolha em quatro categorias: “Ótimo/Bom”, “Regular”, “Ruim/Péssimo” e “Não sabe”.

Neste estudo, os valores mensais dessa variável resultam de uma subtração: a percentagem registrada em “Ótimo/Bom” menos a percentagem registrada em “Ruim/Péssimo”. Os números registrados em “Regular” e “Não sabe” não foram considerados.

Algumas observações:

- 1) Nos casos em que as pesquisas começavam em um mês e acabavam no mês seguinte (exemplo: de 25 de fevereiro a 1º de março), a última data foi escolhida para determinar o mês em que seria computado no modelo (no exemplo citado, seria março).
- 2) Nos meses em que houve várias pesquisas, calculo-se a média aritmética delas.
- 3) Para os meses em que não houve pesquisas, foram calculados valores por meio de uma

progressão aritmética.

Sobre as hipóteses dessa variável: no âmbito da ação unilateral, a Razão de Dependência tende a aumentar quando a popularidade presidencial é baixa; em contraste, no âmbito da teoria delegação a Razão de Dependência tende a aumentar quando essa mesma popularidade é alta (Pereira, Power, Rennó, 2005).

2.2.3 Variáveis de Controle

Antes de descrever as variáveis de controle, vale lembrar que, no estudo de 2005, Pereira, Power e Rennó incluíram duas variáveis de controle para os possíveis impactos da conjuntura macroeconômica sobre a Razão de Dependência: uma se referia aos índices mensais de inflação (que nesta dissertação foi realocada para a categoria de variável conjuntural), enquanto a outra discriminava cada mês em que o governo lançou um conjunto de medidas de impacto (também denominados de planos econômicos ou “pacotes”) na tentativa de reduzir os altos índices inflacionários, que até o Plano Real eram um problema crônico para o país.

Como esses pacotes se tornaram desnecessários após 1994 (quando a inflação, ao menos nos níveis em que se manifestava até então, foi debelada), a respectiva variável não será utilizada neste estudo. Para se compreender essa decisão, deve-se lembrar que o modelo de Pereira, Power e Rennó abrangia um período que se encerrava em 1998, ou seja, apenas quatro anos depois do Plano Real, enquanto o modelo desta dissertação se estende até 2009 – apresentando, portanto, quinze anos de relativa estabilidade monetária. Além disso, assume-se aqui que os impactos das pressões inflacionárias que resultaram nesses pacotes são “capturados” pela variável Inflação (seja antes ou depois do Plano Real).

→ **Tamanho da Agenda Presidencial.** Esta variável tem o objetivo de indicar os momentos em que o aumento no número de MPs está associado a um aumento generalizado no número de iniciativas do Executivo (MPs e PLs). Para calculá-la, faz-se a soma mensal das iniciativas legislativas do Executivo: medidas provisórias e projetos de lei. Fonte dos dados: *sites* da Presidência da República (www.presidencia.gov.br), da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) e do Senado (www.senado.gov.br), além do portal LexML (www.lexml.gov.br), que é vinculado ao Senado.

→ **Eleições.** Esta variável discrimina os meses em que há campanha eleitoral para presidente da

República e para o Congresso Nacional. É notório que, nesses períodos, a atividade legislativa apresenta uma redução muito significativa (daí a expressão “recesso branco”), pois tanto os parlamentares quanto o Executivo concentram seus esforços nas campanhas. Utiliza-se uma variável dicotômica: ela assume valor 1 nos três meses que antecedem a eleição (os meses de campanha) e no próprio mês da eleição. Nos outros meses, assume valor 0.

→ **Lua de Mel.** Esta variável indica o início do mandato presidencial (com a exceção do início dos segundos mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva), quando os governantes recém-eleitos, beneficiando-se da legitimidade obtida pela votação em âmbito nacional, geralmente apresentam altas taxas de sucesso na aprovação de propostas legislativas de seu interesse. Utiliza-se uma variável dicotômica que assume valor 1 nos primeiros três meses de mandato (com exceção dos segundos mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva). Nessas duas exceções e nos demais meses, a variável assume o valor 0.

→ **Reeleição.** Esta variável diferencia os períodos anterior e posterior à emenda constitucional que tornou possível a reeleição para a Presidência da República. Antes dessa mudança, ocorrida em 1997, os presidentes brasileiros não podiam exercer dois mandatos consecutivos. Fernando Henrique Cardoso (em cujo mandato foi aprovada a emenda) e Luiz Inácio Lula da Silva se beneficiaram com a nova regra. Utiliza-se uma variável dicotômica que assume valor 1 a partir de junho de 1997 (a Emenda Constitucional 16, que tornou possível a reeleição para presidente, é de 4 de junho de 1997).

→ **Sarney/Collor/Itamar/FHC/Lula.** Estas variáveis pressupõem que há diferenças específicas conforme a gestão – e, portanto, conforme o ator. Segundo Rennó, “o arcabouço institucional do presidencialismo de coalizão dá excessiva margem de manobra para atores políticos e reduz a previsibilidade do sistema. Ou seja, o processo político é muito mais individualmente dirigido do que institucionalmente constrito” (2006, p. 269). É nessa linha de raciocínio que Pereira, Power e Rennó destacam a importância do presidente de turno sobre as estratégias legislativas adotadas. Eles argumentam, por exemplo, que há uma delegação para a presidência e uma delegação para os presidentes individuais. “O primeiro fenômeno é de natureza institucional e mais rígido, enquanto o segundo é de natureza política e mais fluido” (2007, p. 78). É por isso que eles atribuem uma variável dicotômica para cada presidente a partir de 1988. Esse procedimento foi mantido neste estudo. Como se pode deduzir, o valor será 1 nos meses dos respectivos mandatos e 0 em todos os outros meses.

CAPÍTULO 3 - RESULTADOS

Serão apresentadas aqui informações sobre a evolução da estratégia legislativa presidencial e os resultados da regressão linear multivariada utilizada para testar as hipóteses indicadas no capítulo teórico. Dessa forma, pretendeu-se avaliar o impacto de uma série de fatores sobre a estratégia legislativa presidencial (deve-se lembrar que a regressão múltipla permite isolar os efeitos de cada variável independente sobre a variável dependente).

Para examinar a estratégia legislativa presidencial ao longo do tempo, deve-se recorrer à operacionalização desse conceito, ou seja, à Razão de Dependência. O Gráfico 3.1 permite visualizar a evolução da Razão de Dependência entre outubro de 1988 e dezembro de 2009. Já o Gráfico 3.2 apresenta a mesma evolução, mas de forma “decomposta”, isto é, com a separação dos três componentes da razão: as medidas provisórias, os projetos de lei ordinária e os projetos de lei complementar. Neste último gráfico, pode-se constatar que há uma alternância entre os componentes que predominam ao longo do tempo: ora são as medidas provisórias (na cor verde), ora são os projetos de lei ordinária (na cor azul). Os projetos de lei complementar (na cor vermelha), por sua vez, aparecem claramente como minoritários.

Ao evidenciar as oscilações na Razão de Dependência, ambos os gráficos demonstram a insuficiência de qualquer explicação baseada somente na teoria da ação unilateral ou somente na teoria da delegação. Também é possível associar – ainda que de forma precária – alguns movimentos perceptíveis no Gráfico 3.1 com outros perceptíveis no Gráfico 3.2. Um exemplo é a tendência de queda que se pode observar durante a presidência de Fernando Collor (cuja gestão durou de março de 1990 a setembro de 1992), caracterizada por uma Razão de Dependência sensivelmente menor que a de outros governos. Isso pode ser facilmente visualizado tanto no Gráfico 3.1 (no qual o gráfico adquire o formato de um “vale” no período em questão) quanto no Gráfico 3.2 (no qual fica evidente o predomínio dos projetos de lei ordinária sobre as medidas provisórias).

Outros dados sobre a Razão de Dependência podem ser obtidos com medidas de tendência central e de dispersão. A média aritmética simples dessa razão para o período de outubro de 1988 a dezembro de 2009 foi de 0,45. Um número relativamente alto quando se considera que a Razão de Dependência só pode variar entre 0 e 1 (e, de fato, esses foram os números encontrados para, respectivamente, o valor mínimo e o valor máximo dessa variável). Baseado apenas na média,

poder-se-ia especular que em torno de 45% da estratégia legislativa presidencial está pautada pelo uso de medidas provisórias – o que contribuiria para a percepção das MPs como o “mais poderoso instrumento legislativo de que dispõe o Executivo” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 13).

No entanto, há que se atentar para as medidas de dispersão – inclusive porque, conforme já se observou, os gráficos 3.1 e 3.2 revelam grandes variações ao longo do tempo. De fato, o desvio padrão é relativamente alto: 0,27, o que demonstra que os valores da Razão de Dependência não se concentram próximos ao valor da média aritmética simples.

Esse alto grau de dispersão também é encontrado quando se considera somente as medidas provisórias (média aritmética simples de 4,17 e desvio padrão de 3,92), embora seja necessário apontar, nesse caso, a maior amplitude entre os respectivos valor mínimo e valor máximo: 0 e 23. Raciocínio semelhante pode ser feito quanto ao número de projetos de lei: média aritmética simples de 5,04 e desvio padrão de 4,2; valor mínimo de 0 e valor máximo de 32.

Quanto aos projetos de lei, deve-se reiterar que a maioria deles é composta por projetos de lei ordinária: do total de 1.295 projetos registrados no período pesquisado, 1.214 (93,75%) eram projetos de lei ordinária e 81 (6,25%) eram projetos de lei complementar. Os números reduzidos destes últimos se explicam pela própria natureza de tal tipo de proposição, cujo objetivo é regulamentar e implementar os dispositivos da Constituição – ou seja, visam tratar de assuntos menos frequentes que aqueles abordados em lei ordinária. Além disso, as exigências para a aprovação de um projeto de lei complementar são mais rigorosas que as de um projeto de lei ordinária: no primeiro caso, a proposição tem de ser aprovada em dois turnos e por maioria absoluta¹⁴ dos parlamentares em cada casa do Congresso; no segundo caso, também se exige dois turnos em cada casa, mas com maioria simples¹⁵.

Ainda que se façam cálculos separados para os projetos de lei ordinária, de um lado, e os projetos de lei complementar, de outro, as constatações são razoavelmente semelhantes àquelas feitas para as

14 A maioria absoluta, não raro, é definida como a “metade mais um” do total de parlamentares. Mas, a rigor, a maioria absoluta é “o equivalente ao primeiro número inteiro superior à metade do total” (Pacheco e Mendes, 2002, p. 19). Com esta última definição, evita-se os casos em que o cálculo da “metade mais um” resulta em um número não inteiro de parlamentares.

15 A maioria simples, por sua vez, muitas vezes é definida como “metade mais um” do total de parlamentares presentes na sessão em questão. Uma definição mais rigorosa (inspirada na que Pacheco e Mendes dão para a maioria absoluta) seria “o primeiro número inteiro superior à metade do total de parlamentares presentes na sessão em questão”. Além disso, há que se recordar que há um pré-requisito para a aprovação por maioria simples: têm de estar presentes na sessão a maioria absoluta dos parlamentares.

medidas provisórias e os projetos de lei em geral. Os projetos de lei ordinária apresentam média aritmética simples de 4,72 e desvio padrão de 4,03 (ou seja, um alto grau de dispersão), com os valores mínimo e máximo de, respectivamente, 0 e 27. Já os projetos de lei complementar têm média aritmética simples de 0,32 e desvio padrão de 0,66, com os valores mínimo e máximo de, respectivamente, de 0 e 5.

Gráfico 3.1 - Razão de Dependência

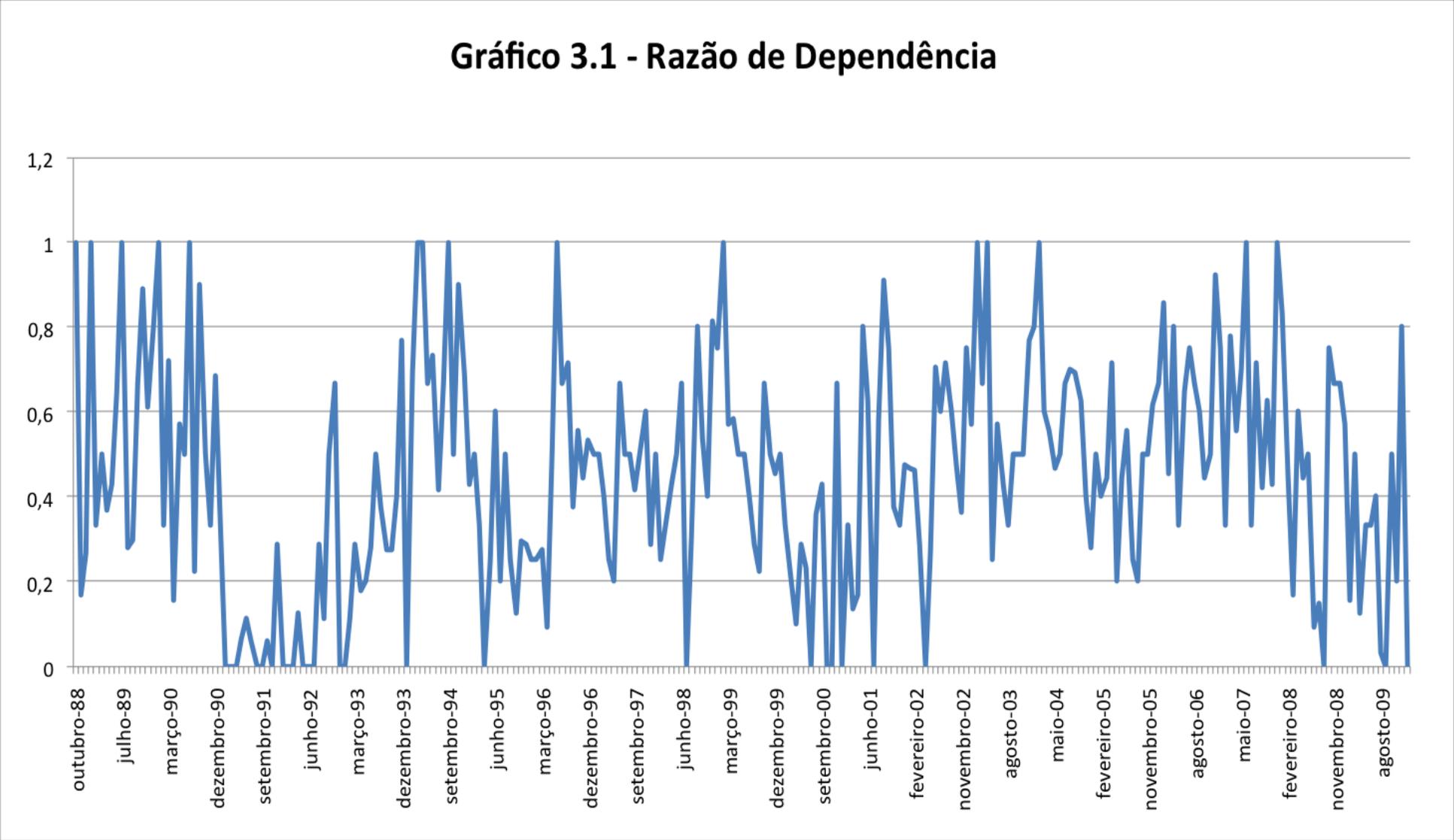
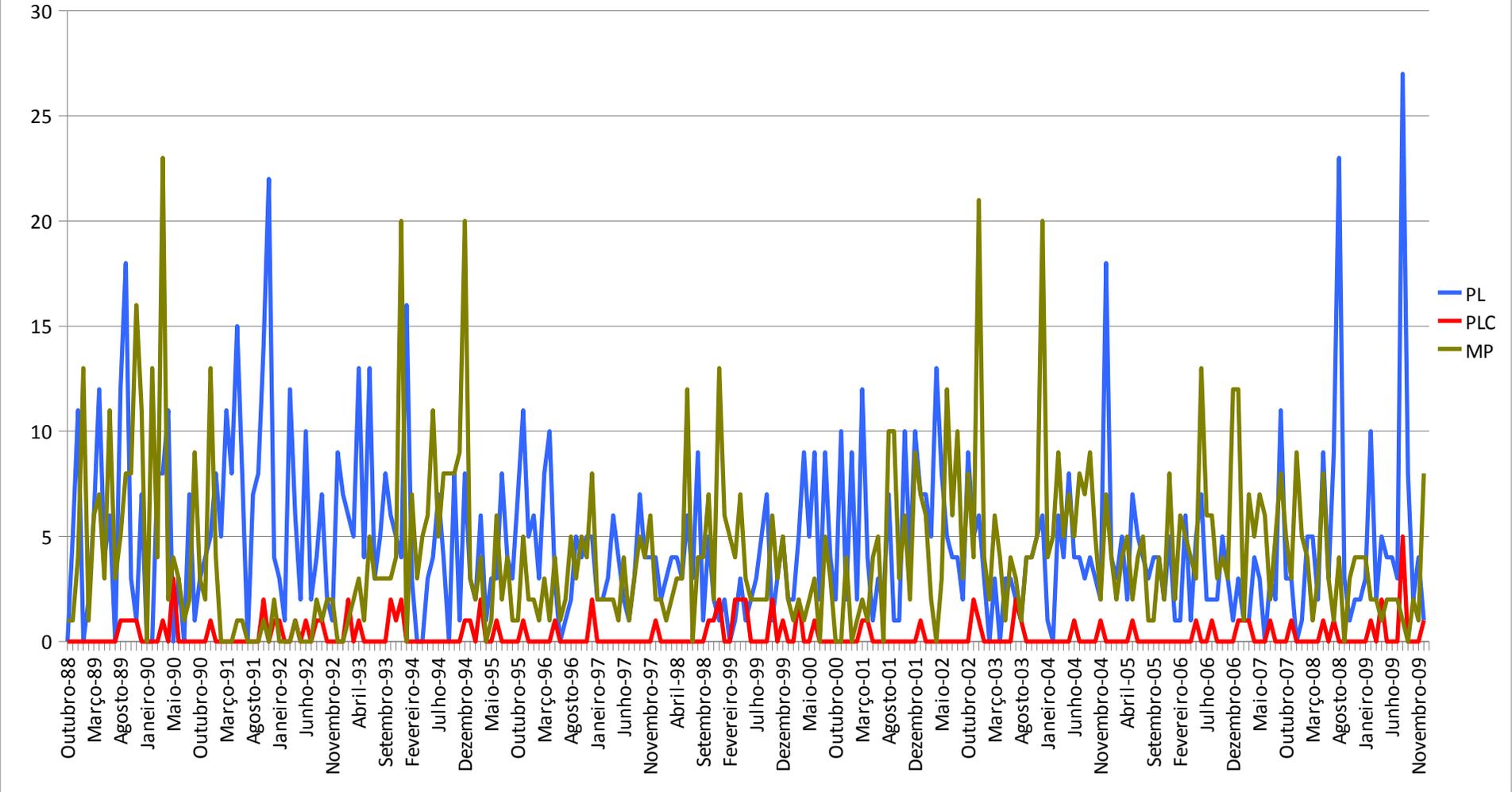


Gráfico 3.2 - PL x PLC x MP



3.1 ANÁLISE MULTIVARIADA

Conforme já se destacou, as hipóteses apresentadas no capítulo 2 são testadas aqui por meio da regressão linear multivariada. Para avaliar se foi adequada a decisão de descartar algumas das variáveis presentes no estudo original de Pereira, Power e Rennó (2005), foram realizadas diversas regressões para o período pesquisado.

Na Tabela 3.1, são apresentados os resultados de uma regressão que inclui as variáveis do modelo de Pereira, Power e Rennó (inclusive aquelas descartadas do modelo final desta dissertação) mais as três variáveis institucionais aqui introduzidas: Emenda Constitucional 32, Supremo Tribunal Federal e Câmara/Temer.

Deve-se ressaltar que o valor do teste de Durbin-Watson para essa regressão foi de 1,673. Como esse número se encontra entre os valores críticos de 1,650 e 1,939 (para um número k de 18 variáveis independentes, 253 observações e um nível de 5% de significância), não se pode rejeitar a hipótese nula para este caso – qual seja, a de que o termo de erro da regressão não esteja autocorrelacionado. Consequentemente, não há autocorrelação serial e pode-se utilizar os mínimos quadrados ordinários para calcular as estatísticas desejadas.

Nessa regressão, somente as variáveis Supremo Tribunal Federal e Popularidade produziram efeitos estatisticamente significativos (ou seja, somente para essas duas variáveis pode-se rejeitar as respectivas hipóteses nulas) ao nível convencional de significância de 10% (teste bicaudal). Considerando que os resultados obtidos não foram conclusivos, mesmo a um nível de significância relativamente alto – quando comparado aos níveis de significância de 1% e 5% –, foi realizada uma outra regressão, um pouco mais elaborada, cujos resultados são apresentados na Tabela 3.1.B.

Além de contar com as mesmas variáveis, a segunda regressão incluiu uma defasagem de dois meses para as variáveis conjunturais. O valor do teste de Durbin-Watson, nesse caso, foi de 1,635. Como esse número se encontra entre os valores críticos de 1,623 e 1,967 (para um número k de 21 variáveis independentes¹⁶, 252 observações e um nível de 5% de significância), não se pode rejeitar a hipótese nula. Ou seja, não há autocorrelação serial e pode-se utilizar os mínimos quadrados ordinários para calcular as estatísticas desejadas.

¹⁶ Na verdade, o número k dessa regressão foi 24, mas, como a tabela consultada para o teste de Durbin-Watson não vai além de $k=21$, este foi o valor considerado.

Tabela 3.1 – Regressão que inclui as variáveis descartadas no modelo final

Razão de Dependência t	PERÍODO: outubro de 1988 - dezembro 2009
Emenda Constitucional 32	0,120 (0,081)
Supremo Tribunal Federal	-0,183* (0,093)
Câmara/Temer	-0,129 (0,112)
Inflação $t-1$	0,003 (0,002)
Apoio Legislativo $t-1$	-0,001 (0,001)
Tamanho de Gabinete $t-1$	0,003 (0,009)
Taxa de Coalescência $t-1$	-0,011 (0,010)
Tamanho de Gabinete $t-1$ * Taxa de Coalescência $t-1$	0,000 (0,000)
Popularidade $t-1$	0,002* (0,001)
Tamanho da Agenda t	-0,002 (0,003)
Eleição	0,059 (0,063)
Lua de Mel	0,064 (0,079)
Reeleição	0,067 (0,068)
Sarney	0,137 0,163
Collor	-0,159 0,144
Itamar	-0,073 0,129
FHC	-0,095 0,078
Constante	0,608 0,555
Observações	253
R ² Ajustado	0,209
Durbin-Watson (18, 253)	1,673

* $p < 0,10$ (teste bilateral)

Nessa segunda regressão, a variável Supremo Tribunal Federal continuou estatisticamente significativa, ao contrário da variável Popularidade. A novidade foi que a variável Inflação com defasagem de um mês também se mostrou estatisticamente significativa. Além disso, o p-valor da variável Emenda Constitucional 32 ficou muito próximo do nível de significância adotado: 0,102. Bastaria uma aproximação para duas casas decimais para que essa variável se tornasse estatisticamente significativa.

Tais resultados reforçam a decisão de descartar algumas das variáveis independentes. Isso porque, com exceção de Popularidade, nenhuma das variáveis descartadas (Apoio Legislativo, Tamanho de Gabinete e Taxa de Coalescência, além do Termo de Interação entre estas duas últimas) foi estatisticamente significativa em qualquer das duas regressões.

Também se tentou avaliar a relevância das variáveis descartadas por meio de regressões específicas para cada mandato, cujos resultados estão resumidos na Tabela 3.2 e na Tabela 3.2.B (esta última inclui a defasagem de dois meses para as variáveis conjunturais). Note-se que não foram incluídas nessas regressões as variáveis de controle que não fazem sentido no âmbito de uma única gestão. É o caso de Reeleição (que diferencia os governos em que houve essa possibilidade daqueles em que ela não existiu) e das variáveis relativas a cada presidente (que visam controlar diferenças associadas a cada governante).

Como se pode observar na Tabela 3.2 e na Tabela 3.2.B, as análises multivariadas por governo confirmam o que se supôs no capítulo 2: as variáveis Apoio Legislativo, Tamanho de Gabinete e Taxa de Coalescência (assim como o Termo de Interação entre estas duas últimas) e Popularidade, apesar de afetarem a Razão de Dependência, não permitem prever, isoladamente, qual será o comportamento dessa mesma razão: em determinados períodos apresentam correlação positiva e, em outros, negativa. No entanto, é preciso reconhecer que tal insuficiência também se revela com a variável Inflação (a diferença é que nos outros casos há, além disso, uma inconsistência teórica, conforme apontado no capítulo 2). Além disso, foram muito poucas as situações em que alguma variável foi estatisticamente significativa.

Tabela 3.1.B – Regressão que inclui as variáveis descartadas e defasagem de 2 meses

Razão de Dependência _t	PERÍODO: outubro de 1988 - dezembro 2009
Emenda Constitucional 32	0,133 (0,081)
Supremo Tribunal Federal	-0,165* (0,094)
Câmara/Temer	-0,141 (0,113)
Inflação _{t-1}	0,007* (0,004)
Inflação _{t-2}	-0,004 (0,004)
Apoio Legislativo _{t-1}	-0,001 (0,001)
Apoio Legislativo _{t-2}	-0,001 (0,001)
Tamanho de Gabinete _{t-1}	-0,011 (0,017)
Tamanho de Gabinete _{t-2}	0,019 (0,017)
Taxa de Coalescência _{t-1}	-0,023 (0,016)
Taxa de Coalescência _{t-2}	0,017 (0,016)
Tamanho de Gabinete _{t-1} * Taxa de Coalescência _{t-1}	0,000 (0,000)
Tamanho de Gabinete _{t-2} * Taxa de Coalescência _{t-2}	-0,000 (0,000)
Popularidade _{t-1}	0,001 (0,002)
Popularidade _{t-2}	0,002 (0,002)
Tamanho da Agenda _t	-0,002 (0,003)
Eleição	0,056 (0,064)
Lua de Mel	0,062 (0,091)
Reeleição	0,106 (0,070)
Sarney	0,234 0,170
Collor	-0,076 0,149
Itamar	-0,010 0,134
FHC	-0,059 0,079
Constante	0,323 0,583
Observações	252
R ² Ajustado	0,224
Durbin-Watson (24, 252)	1,635

* p < 0,10 (teste bilateral)

Por outro lado – e retomando os resultados apresentados na Tabela 3.1.B – a regressão para todo o período estudado que inclui a defasagem de dois meses pode ser mais adequada para identificar os impactos das três variáveis institucionais introduzidas nesta dissertação. Conforme já se observou, naquela regressão a variável Supremo Tribunal Federal se manteve estatisticamente significativa e com uma correlação que reforça a hipótese H2. A variável Emenda Constitucional 32, por sua vez, apresentou um p-valor muito próximo do nível de significância de 10% e uma correlação que reforça a hipótese H1. Sobre a terceira variável institucional, Câmara/Temer, é necessário reiterar que ela passa a existir somente em 2009, ou seja, no último ano da série temporal desta pesquisa. Assim, é razoável supor que seus efeitos talvez não tenham sido “capturados” pela regressão.

Além disso, essa regressão dá indícios da importância da variável conjuntural Inflação, que aparece como estatisticamente significativa e com uma correlação que reforça a Hipótese H4.

Portanto, os dados obtidos com essas regressões reforçam a opção por um modelo que:

- 1) descarta as variáveis conjunturais Apoio Legislativo, Tamanho de Gabinete, Taxa de Coalescência e Popularidade;
- 2) inclui os efeitos de uma defasagem de dois meses para a única variável conjuntural que restou (Inflação);
- 3) dá especial importância a três variáveis institucionais (Emenda Constitucional 32, Supremo Tribunal Federal e Câmara/Temer).

Os resultados da regressão para o modelo final são apresentados na Tabela 3.3. Deve-se ressaltar que, a rigor, o valor do teste de Durbin-Watson (1,543) permite a rejeição da hipótese nula. Mas, como ele está muito próximo do valor crítico de 1,685 (os valores críticos, nesse caso, são de 1,685 e 1,903 para um número k de 14 variáveis independentes, 255 observações e um nível de significância de 5%), pode-se supor que, se há autocorrelação serial, ela é possivelmente irrelevante, tornando desnecessárias correções econométricas.

Tabela 3.2 – Efeito das variáveis por mandato

	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2	Lula 1	Lula 2	Período 88-09
Emenda Constitucional 32	-----	-----	-----	-----	positivo	-----	-----	positivo
Supremo Tribunal Federal	-----	-----	-----	-----	-----	-----	negativo*	negativo*
Câmara/Temer	-----	-----	-----	-----	-----	-----	negativo	negativo
Inflação _{t-1}	positivo	negativo	negativo	positivo	positivo	positivo*	positivo	positivo
Apoio Legislativo _{t-1}	positivo	negativo	negativo	positivo	positivo	positivo	positivo	negativo
Tamanho de Gabinete _{t-1}	-----	positivo*	positivo	positivo	negativo	positivo	positivo	positivo
Taxa de Coalescência _{t-1}	-----	positivo	positivo	positivo	negativo*	positivo	positivo	negativo
Gabinete*Coalescência _{t-1}	negativo	negativo*	negativo	negativo	positivo*	negativo	negativo	positivo
Popularidade _{t-1}	negativo*	negativo	negativo	negativo	positivo	negativo	positivo	positivo*
Tamanho da Agenda _t	negativo	positivo*	negativo	positivo	positivo	positivo	negativo	negativo
Eleições	negativo	-----	negativo	negativo	positivo	positivo	-----	positivo
Lua de Mel	-----	positivo	positivo	positivo*	-----	positivo	-----	positivo
Constante	negativo	negativo*	negativo	negativo	positivo	negativo	negativo	positivo

* p < 0,10 (teste bilateral)

Tabela 3.2.B – Efeito das variáveis por mandato (com defasagem de 2 meses)

	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2	Lula 1	Lula 2	Período 88-09
Emenda Constitucional 32	-----	-----	-----	-----	positivo	-----	-----	positivo
Supremo Tribunal Federal	-----	-----	-----	-----	-----	-----	negativo	negativo*
Câmara/Temer	-----	-----	-----	-----	-----	-----	negativo	negativo
Inflação t-1	positivo	positivo	negativo	positivo	positivo	positivo	positivo	positivo*
Inflação t-2	negativo	negativo*	positivo	positivo	positivo	positivo	negativo	negativo
Apoio Legislativo t-1	positivo	negativo	negativo	positivo	positivo	positivo	positivo	negativo
Apoio Legislativo t-2	positivo	negativo	negativo	positivo	positivo	negativo	positivo	negativo
Tamanho de Gabinete t-1	-----	positivo	negativo	negativo	negativo	positivo*	positivo	negativo
Tamanho de Gabinete t-2	-----	negativo	positivo	-----	positivo	negativo	negativo	positivo
Taxa de Coalescência t-1	-----	positivo	negativo	negativo*	negativo	positivo	positivo	negativo
Taxa de Coalescência t-2	-----	negativo	positivo	positivo*	negativo	negativo	negativo	positivo
Gabinete*Coalescência t-1	-----	negativo	positivo	positivo*	positivo	negativo	negativo	positivo
Gabinete*Coalescência t-2	positivo	positivo	negativo	negativo*	negativo	positivo	positivo	negativo
Popularidade t-1	positivo	positivo	positivo	negativo	negativo	negativo	positivo	positivo
Popularidade t-2	negativo	positivo	negativo	positivo	positivo	positivo	negativo	positivo
Tamanho da Agenda t	negativo	positivo	negativo	positivo*	positivo	positivo	negativo	negativo
Eleições	positivo	-----	negativo	positivo	positivo	positivo	-----	positivo
Lua de Mel	-----	positivo	negativo	positivo	-----	negativo	-----	positivo
Constante	negativo	positivo	positivo	positivo	positivo	negativo	negativo	positivo

* p < 0,10 (teste bilateral)

Tabela 3.3 – Regressão para o modelo final adotado nesta dissertação

Razão de Dependência t	PERÍODO: outubro de 1988 - dezembro 2009
Emenda Constitucional 32	0,038 (0,073)
Supremo Tribunal Federal	-0,161* (0,085)
Câmara/Temer	-0,101 (0,114)
Inflação $t-1$	0,003 (0,004)
Inflação $t-2$	-0,002 (0,004)
Tamanho da Agenda t	-0,001 (0,003)
Eleição	0,107* (0,062)
Lua de Mel	0,105 (0,080)
Reeleição	0,041 (0,058)
Sarney	0,031 0,133
Collor	-0,293* 0,106
Itamar	-0,061 0,117
FHC	-0,111 0,071
Constante	0,497* 0,086
Observações	255
R ² Ajustado	0,152
Durbin-Watson (14, 255)	1,543

* $p < 0,10$ (teste bilateral)

Nessa regressão, a variável Supremo Tribunal Federal foi, mais uma vez, estatisticamente significativa e, assim como em todas as regressões aqui apresentadas, aparece com uma correlação negativa que reforça a hipótese H2 (qual seja, a de que a decisão da mais alta corte do Judiciário brasileiro levou à redução da Razão de Dependência). Isso confirma o que já indicavam os gráficos 3.1 e 3.2. No gráfico 3.2, por exemplo, é nítida a inversão de tendências da curva de projetos de lei ordinária (de alta após maio de 2008, quando ocorre a decisão do Supremo Tribunal Federal) e da curva de medidas provisórias (de baixa após essa mesma decisão).

Também foram estatisticamente significativas as variáveis de controle Eleição e Collor. Quanto a esta última, deve-se notar que seu resultado, com correlação negativa, confirma o que havia sido observado no início deste capítulo, a partir dos gráficos 3.1 e 3.2: o governo de Fernando Collor foi caracterizado por níveis de Razão de Dependência sensivelmente menores que os de outras gestões (ao contrário do que faz crer o senso comum).

Além disso, é fundamental observar que o R^2 Ajustado apresenta um valor reduzido: 0,152. Isso sugere que há outras variáveis explicativas que, apesar de relevantes, não estão presentes no modelo adotado nesta dissertação.

Assim como se fez anteriormente, também foram realizadas regressões específicas para cada mandato (mas sem as variáveis conjunturais descartadas e com a defasagem de dois meses). Se antes o objetivo era avaliar a pertinência de se descartar algumas variáveis, desta vez o objetivo é identificar possíveis subsídios adicionais para este estudo. Os resultados dessas regressões específicas são resumidos na Tabela 3.4. Assim como no procedimento anterior, não foram incluídas nessas regressões as variáveis de controle que não fazem sentido no âmbito de uma única gestão (Reeleição e aquelas relativas a cada presidente).

A maioria dos resultados apresentados na Tabela 3.4, porém, não permite análises conclusivas. Em geral, as variáveis não são estatisticamente significativas e alternam correlações positivas e negativas ao longo dos governos. Mas merece destaque os resultados para a Constante, que é positiva para todos os mandatos e, com exceção da gestão de Itamar Franco, é sempre estatisticamente significativa. Ou seja, em quase todas os governos se confirmou o sugere que o R^2 Ajustado para a regressão do período inteiro: há variáveis independentes que não foram contempladas no modelo.

Tabela 3.4 – Efeito das variáveis por mandato

	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2	Lula 1	Lula 2	Período 88-09
Emenda Constitucional 32	-----	-----	-----	-----	negativo	-----	-----	positivo
Supremo Tribunal Federal	-----	-----	-----	-----	-----	-----	negativo*	negativo*
Câmara/Temer	-----	-----	-----	-----	-----	-----	negativo	negativo
Inflação $t-1$	positivo	positivo	positivo	negativo	positivo	positivo	positivo	positivo
Inflação $t-2$	negativo	negativo*	negativo	negativo	positivo	positivo	negativo*	negativo
Tamanho da Agenda t	negativo	negativo	positivo	positivo	positivo	positivo	negativo	negativo
Eleições	positivo	-----	positivo*	negativo	positivo	positivo	-----	positivo*
Lua de Mel	-----	positivo*	positivo	positivo	-----	negativo	-----	positivo
Constante	positivo*	positivo*	positivo	positivo*	positivo*	positivo*	positivo*	positivo*

* $p < 0,10$ (teste bilateral)

CONCLUSÃO

A literatura sobre estudos legislativos oferece diversos subsídios para a compreensão das relações entre o Executivo e o Legislativo brasileiros no âmbito federal e, mais especificamente, para a compreensão do objeto de estudo desta dissertação: as estratégias legislativas presidenciais. Apesar disso, não há consenso sobre o tema. O desenho institucional sintetizado no conceito de presidencialismo de coalizão comporta tanto uma abordagem que indica uma situação de confronto entre Executivo e Legislativo como uma abordagem que aponta uma situação de cooperação entre esses dois poderes.

Sobre essa visão dual, talvez caiba um comentário: a forma como foi introduzida a nova interpretação da Câmara dos Deputados sobre o rito de tramitação das MPs pode ser um indício de que não é recomendável seguir uma classificação tão rígida. O fato de que Michel Temer foi o patrocinador dessa mudança em 2009, com um discurso de confronto em relação ao Executivo, para no ano seguinte se tornar o candidato do governo à vice-presidência da República (na chapa que acabou vencendo a eleição), pode levar a duas possíveis conclusões: houve uma negociação informal com o Executivo antes da nova interpretação da Câmara ou tal negociação acabou ocorrendo depois dela. A noção de negociação, então, pode ser uma alternativa às noções de confronto e cooperação – e uma alternativa não excludente, inclusive porque a negociação pode ser consequência do confronto ou da cooperação. Seria também uma forma mais adequada de descrever, para o bem e para o mal, o processo de barganha entre governo e Congresso.

De qualquer forma, e em consonância com as abordagens de confronto e cooperação, as teorias da ação unilateral e da delegação, ao serem adaptadas à realidade brasileira, também apresentam visões mutuamente excludentes sobre a utilização das medidas provisórias – e, conseqüentemente, das estratégias legislativas presidenciais. Vale lembrar, porém, que nesta dissertação assume-se que as duas possibilidades não se excluem: em determinados momentos, o governo possui uma maioria tão ampla e coesa no Congresso que esta de fato “delega” ao Executivo a incumbência de legislar; em outros momentos, a ação unilateral é evidente (e em alguns casos punida com a não aprovação da medida provisória; tais casos podem não ser frequentes, mas não deixam de acontecer).

A partir desse referencial dual – que, deve-se reiterar, foi considerado como um ponto de partida e não como uma “camisa de força” teórica – buscou-se identificar fatores que explicassem o comportamento da estratégia presidencial, operacionalizada sob a forma da Razão de Dependência,

durante o período de outubro de 1988 (quando surgem as MPs) a dezembro de 2009 (quando se encerrou a apuração dos dados desta pesquisa).

Tendo por base o estudo de Pereira, Power e Rennó (2005), aproveitou-se boa parte das variáveis utilizadas por esses pesquisadores – incluindo-se aí a variável dependente. O modelo aqui desenvolvido privilegiou a interação entre fatores de natureza institucional e conjuntural. E essa interação é uma das principais explicações para as oscilações na estratégia legislativa da Presidência – oscilações que se dão em um *continuum* no qual os extremos são representados pela ação unilateral, de um lado, e a delegação, de outro. Os incentivos advindos dessa interação não raro são contraditórios, inclusive entre variáveis de mesma natureza, como é o caso de Emenda Constitucional 32 (que estimularia a ação unilateral) e Supremo Tribunal Federal e Câmara/Temer (que estimulariam a delegação), que têm caráter institucional.

Conforme apontado no capítulo 1, fatores essenciais à estratégia legislativa revelaram uma inconsistência conceitual: o poder explicativo de apoio parlamentar, gestão da coalizão e popularidade presidencial pressupõe que as estratégias do Executivo se caracterizam somente pela ação unilateral ou somente pela delegação. Ou seja, o que talvez pudesse ser o ponto de chegada das respectivas variáveis (a conclusão de que estas induzem a uma ação unilateral por parte do governo ou a uma postura de delegação por parte dos parlamentares) aparece como ponto de partida dessas mesmas variáveis. Por essa razão, elas foram retiradas do modelo adotado nesta dissertação, embora não haja dúvidas quanto à sua importância para a Razão de Dependência. Dessa forma, restou como variável conjuntural apenas a taxa mensal de inflação.

Tal avaliação induz à outra: a Razão de Dependência é eficaz ao indicar quando há um maior uso de MPs em relação aos PLs, ou vice-versa, mas não se mostra adequada para indicar, por si própria, quando há (e se há) ação unilateral ou delegação. Por esse motivo, as hipóteses feitas nesta dissertação não se concentraram sobre essa discussão, mas sobre a razão em si.

Outra diferença crucial foi a introdução dos três fatores institucionais já mencionados (a Emenda Constitucional 32, a inflexão na postura do Supremo Tribunal Federal e a nova interpretação da Câmara). Os resultados das regressões aqui realizadas foram expressivos no que se refere à variável Supremo Tribunal Federal: todas reforçam a hipótese de que a decisão da mais alta corte do Judiciário brasileiro, apesar de ser recente (maio de 2008), foi bem sucedida em seu intento de reduzir o suposto abuso no uso das medidas provisórias. Aparentemente, a Presidência da República

mudou sua estratégia legislativa após tal decisão. Portanto, parece acertada a decisão de incluir no modelo essa variável.

No entanto, Emenda Constitucional 32 e Câmara/Temer não foram estatisticamente significativas em nenhuma das regressões. Isso talvez seja compreensível para a variável Câmara/Temer, já que ela se refere apenas ao último ano do período pesquisado (que, deve-se lembrar, cobre 21 anos). Conforme já se observou, a verificação de seus impactos – ou da ausência deles – terá de ser averiguada novamente em estudos futuros.

Também não foi estatisticamente significativa a variável Inflação, que acabou se tornando a única variável conjuntural do modelo final. Como ela está presente em todo o período pesquisado e está vinculada ao contexto macroeconômico do país, a expectativa – não confirmada – é que seu impacto mais recorrente e intenso tivesse ocorrido até a implantação do Plano Real (pois nesse período o uso de medidas provisórias no combate à inflação era frequente) e tivesse diminuído após o processo de estabilização monetária – embora o tema continue a ser foco de atenção, como se pode constatar nas recentes discussões sobre um possível retorno das pressões inflacionárias.

A questão da variável Inflação também é interessante por outro motivo: ela não afeta a edição de qualquer medida provisória, mas principalmente aquelas vinculadas à conjuntura econômica – ao contrário do que ocorre com Emenda Constitucional 32, Supremo Tribunal Federal e Câmara/Temer, que afetam, ao menos em tese, a edição das medidas provisórias em geral. A variável Inflação, então, remete a um procedimento mais sofisticado, que não foi realizado nesta dissertação: a divisão das medidas provisórias (ou melhor, da razão de dependência) conforme o assunto abordado.

Não é difícil supor que as estratégias legislativas presidenciais variam conforme a área ou o tema a que se referem (macroeconomia, infraestrutura e políticas sociais são exemplos de possíveis subdivisões nas quais essas estratégias podem ser enquadradas). Por isso, uma classificação que permita associar determinados tipos de estratégias legislativas a determinados tipos de políticas públicas pode ser mais esclarecedora que a abordagem generalizante adotada nesta dissertação. Mas tal procedimento não está isento de dificuldades. Como classificar, por exemplo, as medidas provisórias que tratam de créditos extraordinários? Autores como Almeida (2011) distinguem as MPs de créditos extraordinários das MPs relacionadas a políticas públicas. No entanto, conforme já se argumentou aqui, as MPs de créditos extraordinários muitas vezes têm justamente o objetivo de

implementar políticas públicas. Créditos extraordinários e políticas públicas, portanto, não são mutuamente excludentes. Em suma: embora necessária para uma análise mais aprofundada, a classificação das propostas do governo por áreas e/ou políticas públicas pode ser uma empreitada complexa e repleta de armadilhas.

Voltando aos resultados do modelo final desta dissertação, deve-se ressaltar um dado fundamental: o baixo valor do R^2 Ajustado (0,152), que é sugestivo. Se há fortes indícios de que existem outras variáveis explicativas relevantes que não estão presentes no modelo, pode-se cogitar não apenas a possibilidade de incluir novas variáveis, mas – neste caso – também a de reincorporar aquelas que foram descartadas. Deve-se lembrar que as quatro variáveis conjunturais descartadas ao longo deste estudo (Apoio Legislativo, Tamanho de Gabinete, Taxa de Coalescência e Popularidade) não o foram por serem consideradas irrelevantes, muito pelo contrário, mas porque apresentaram inconsistências de caráter conceitual. Assim, uma eventual reincorporação daquelas variáveis exige uma reformulação de seus respectivos conceitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. “Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro”. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-38.

ALMEIDA, Acir. “Reform Backfire? Reassessing the Evidence about the Impact of Decree Reform in Brazil”. **No prelo**, Brasília, 2011.

ALSTON, L. J. e MUELLER, Bernardo. “Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil”. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 22 (1), 2005, p. 87-114.

AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil”. In: MORGENSTERN, Scott e NACIF, Benito (org.). **Legislative Politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2002, p. 48-78.

AMORIM NETO, Octavio. “O Poder Executivo, Centro de Gravidade do Sistema Político Brasileiro”. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer / São Paulo: Editora Unesp, 2007, p. 131-141.

CAREY, John e SHUGART, Matthew Soberg (org.). **Executive Decree Authority: Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?** New York: Cambridge University Press, 1998.

COX, Gary W. e MORGENSTERN, Scott. “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”. In: MORGENSTERN, Scott e NACIF, Benito (org.). **Legislative Politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2002, p. 446-468.

EPSTEIN, David e O'HALLORAN, Sharyn. **Delegating Powers: a Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers**. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. "O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação". **Novos Estudos Cebrap**, n. 47, 1997, p. 127-154.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. "Medidas Provisórias". In: BENEVIDES, M. V. e KERCHE, F. (org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 2003, p. 266-299.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. "Poder de Agenda e Políticas Substantivas". In: INÁCIO, Magna e RENNÓ, Lúcio (org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 77-104.

INÁCIO, Magna e RENNÓ, Lúcio (org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

KIEWEIT, D. Roderick e MCCUBBINS, Matthew. **The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process**. Chicago: The University of Chicago Press. 1991.

LIMONGI, Fernando. "Estudos Legislativos". In: MARTINS, Carlos B. e LESSA, Renato (org.). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política**. São Paulo: Anpocs, 2010, p. 163-189.

MAINWARING, Scott. **Sistema Partidários em Novas Democracias: o Caso do Brasil**. Porto Alegre/Rio de Janeiro/Brasília: Mercado Aberto/FGV, 2001.

MAYHEW, David. **The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MCCUBBINS, M. D., NOLL, R. e Weingast, B. R. “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”. **Journal of Law, Economics and Organization**, vol. 3, n.2, 1987, p. 234-277.

MCCUBBINS, M. D., NOLL, R. e WEINGAST, B. R. “Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and Political Control of Agencies”. **Virginia Law Review**, vol. 75, n. 2, 1989, p. 431-482.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva. 2010.

MOE, Terry M., e HOWELL, William G. “Unilateral Action and Presidential Power: a Theory”. **Presidential Studies Quarterly**, v. 29, n. 4, 1999, p. 850-872.

NEUSTADT, Richard. **Presidential Power: The Politics of Leadership**. New York: John Wiley, 1960.

PACHECO, Luciana Botelho e MENDES, Paula Ramos. **Questões sobre Processo Legislativo e Regimento Interno**. Brasília: Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 2002.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. “Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a Conexão Eleitoral”. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003, p. 735-771.

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy J. e RAILE, Eric D. “Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas: Explicando o Escândalo do Mensalão”. In: INÁCIO, Magna e RENNÓ, Lúcio (org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 207-234.

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy J. e RENNÓ, Lucio. “Under What Conditions do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case”. **The Journal of Politics**. v. 67, n. 1, 2005, p. 178-200.

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy J. e RENNÓ, Lucio. “Presidentes, poder de agenda e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias”. In: NICOLAU, Jairo e POWER, Timothy J. (org.). **Instituições Representativas no Brasil – Balanço e Reforma**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 75-96.

REICH, Gary. “Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy”. **Legislative Studies Quarterly**. v. 27, 2002, p. 5-31.

RENNÓ, Lucio. “Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil – Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?”. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 259-271.

RENNÓ, Lucio. “Executive-Legislative Relations in Brazil: Is 2009 the First Year of the Rest of Our Lives?”. **Revista de Ciência Política**, v. 30, n. 2, 2010, p. 213-230.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. “As Ordens Executivas nos Estados Unidos”. **Plenarium**, Brasília, v. 5, n. 5, 2008, p. 282-295.

SANTOS, Fabiano. “Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão”. In: **Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 19-38.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2003.

SHUGART, Matthew Soberg e CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. New York: Cambridge University Press, 1992.