



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

MATHEUS ASSIS RIBEIRO DA SILVA

**REATIVIDADE DO PODER LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE DE  
MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Brasília

2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

MATHEUS ASSIS RIBEIRO DA SILVA

**REATIVIDADE DO PODER LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE DE  
MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Monografia apresentada como pré-requisito para  
obtenção do título de bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Brasília

2018

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esse trabalho a todos que o tornaram possível.

## **AGRADECIMENTOS**

Todos os caminhos que eu trilhei durante a minha vida ajudaram a construir quem eu sou hoje. Seria impossível, nesses agradecimentos, tratar de tudo e todos que são relevantes para mim, afinal tenho o privilégio de estar sempre acompanhado de muitas pessoas positivas. Então, começo meus agradecendo à vida que tenho e às pessoas do meu convívio.

A Deus estará implícito todos os meus agradecimento, pois somente ele pode ser o responsável por tudo que nos faz querer agradecer. Meus pais tem um lugar especial aqui, pois o senhor Francisco de Assis da Silva (Duca) e a dona Miriam Cristina Ribeiro da Silva, meu pai e minha mãe, são, sem duvida alguma, os percursores da minha história.

Agradeço ao meu pai pelas lições da vida. Eu cresci e amadureci à luz das suas palavras e à sombra da sua proteção. Eu sou privilegiado pelo pai que eu tenho, o pai que fez de mim um homem e me deu a chance de ser bom. Obrigado por não poupar esforços quando o assunto fui eu, seu filho. Obrigado pelos calos na sua mão.

Agradeço à minha mãe por ser a mulher que me deu todo o conforto do mundo, não apenas o conforto da casa e da segurança, mas o conforto do coração que me possibilitou seguir em frente mesmo com meus medos e minhas duvidas. Obrigado por tudo, mãe!

Minha irmã Stella Cristina RibeirA da Silva (ela vai entender esse A do RibeirA) jamais poderia deixar de ser mencionada. Ela é uma pessoa incrível que me acompanhou em todos os momentos difíceis que eu tive na vida. Obrigado, Stella, você realmente faz diferença pra mim.

A trajetória dentro da Universidade nunca é fácil e ninguém passa por ela e sobrevive sem uma das coisas mais preciosas do mundo: amigos. Eu tenho os melhores, claro, como qualquer outra pessoa. Eu poderia citar muitos amigos que estiveram presentes em vários momentos difíceis, agradáveis, engraçados e avulsos comigo, mas vou restringir aos que participaram mais da minha vida acadêmica.

Não posso deixar de citar um nome que não é só grande na quantidade de palavras, mas também na importância para mim: Pedro Guilherme Leal Ferreira da

Silva Mussolini. Pedrão, você é o cara! Trocamos muita ideia na nossa velha UnB, mas claro que isso é só um pequeno detalhe na nossa amizade de muitos anos, você sabe.

Ítalo Alberto do Nascimento Sousa, você é o cara das reflexões. Nunca viajei tanto nos pensamentos conversando com alguém igual é contigo e não posso deixar de mencionar que eu aprendi a ser positivo com você. Nem preciso dizer o tamanho da importância disso.

Falando em amigos que fazem parte da minha trajetória acadêmica, nada mais justo que meus amigos que conheci durante minha vivência na Universidade de Brasília. São, com toda certeza, os cientistas políticos mais bacanas que existem (e sim, todos formaram antes de mim). Antes de citar os nomes eu queria dizer que a amizade de vocês é para vida toda e minha trajetória acadêmica está sendo fantástica graças a vocês. Anderson Luiz Dias, eu jamais teria me divertido tanto falando de teoria política se não fosse você, um dos cabra mais inteligente e competente que eu já conheci. Tayla Post, você é uma inspiração para mim e uma referência para todo nosso grupo de amizade no que diz respeito à dedicação. Renan Almeida, o grande intelectual da turma, o cara dono de um jeito bem peculiar em tudo: no jeito de falar, no humor e nas opiniões. Você manda muito bem. Nathalia Marques, a UnB não seria a mesma sem você, não me imagino indo dia após dia, semana após semana e ano após ano para as salas da Universidade sem me encontrar com sua disposição e com seu casaco grosso que nunca se importou se o dia estava quente ou frio. Maíres, a guerreira nordestina, vi você lutando ativamente dentro e fora da Universidade, dentro e fora dos livros como uma mulher guerreira inquestionável. Parabéns pela pessoa que você é.

Eu tive a oportunidade de conhecer uma galera muito bacana no Senado Federal e queria agradecer-los pelas dicas estatísticas que me ajudaram muito nesse trabalho. Caio, Roberto, Isabela, Luana, Marcos Douglas e Alefe. Tive outros colegas de trabalho sensacionais no Senado que me ajudaram muito a crescer profissionalmente. Obrigado, Laura, Marcos, Florian, Hilma, Juliana, Eleonor, Ana Luiza, Guilherme e Lucas. A todos os outros colegas do DataSenado e do Alô Senado que eu não mencionei também fica meu agradecimento, vocês são uma excelente equipe.

Existe uma pessoa especial que está na minha vida desde que ela nasceu e eu tive a sorte de poder me aproximar mais ainda dela nos últimos anos. Kerolyn Ramos

Garcia, eu escolhi você como minha companheira de vida e você já deu provas pra mim de que eu não poderia ter escolhido melhor. Obrigado por ser tão maravilhosa e por me fazer tão feliz. Como você já disse uma vez, eu não preciso falar muito, você sabe.

Eu gostaria também de registrar meus agradecimentos à Universidade de Brasília e a todos os meus professores. A UnB é uma das Universidades de maior peso do país e me sinto orgulhoso de passar por ela como um membro ativo. Sempre vou considerar como a minha universidade e isso ninguém pode tirar de mim.

## **RESUMO**

Neste trabalho, será tratado o conceito de reatividade que diz respeito à atuação do Congresso Nacional brasileiro frente às propostas do poder Executivo. O objetivo geral é analisar a atuação do poder Legislativo em relação às Medidas Provisórias, um dos principais instrumentos legislativos do Executivo federal. Trata-se de um estudo quantitativo com uso de dados secundários coletados das informações das Medidas Provisórias dos governos Lula, Dilma e Temer. Para mensurar a reatividade relacionada aos parlamentares, foi construído um índice que leva em consideração a quantidade de proposição de emendas as Medidas Provisórias (MPs) e o tempo de tramitação relativo aos prazos determinados para tramitação de MPs. Para análise do índice, a amostra foi composta por 23 Medidas Provisórias relacionadas às temáticas educação, habitação e reformas ministeriais aprovadas pelos três presidentes. Como resultados, encontrou-se que das Medidas Provisórias emitidas pelo poder Executivo, 72,2% foram aprovadas pelo Congresso Nacional. O maior Percentual de Aprovação de Medidas Provisórias (PA) é do ex-presidente Lula com PA=83,2%, seguido da ex-presidente Dilma com PA=75,5% e do Presidente Temer com PA=52%. O Índice de Reatividade (IR) foi de 0,56 para o ex-presidente Lula, 0,52 para a ex-presidente Dilma e 0,59 para o presidente Temer. Quanto às temáticas, os menores IRs foram do governo Lula quanto à temática de reforma ministerial (0,47) e da ex-presidente Dilma quanto à habitação (0,45). Os maiores IRs foram do ex-presidente Lula e do presidente Temer quanto à habitação (0,69 e 0,67 respectivamente). Por fim, o Índice de Reatividade, apesar de não comprovar as hipóteses, mostra que o parlamento brasileiro não aceita a imposição da agenda do Executivo mesmo quando os números mostram um percentual alto de aprovação de suas propostas.

**Palavras-chave: Reatividade, Medidas Provisórias, Legislativo, Executivo.**

## **LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS**

Tabela 1 - Percentual de medidas provisórias aprovadas, não aprovadas e em tramitação pelo Poder Executivo no período de 2007 a 2018.....	29
Tabela 2: Total de medidas provisórias (MPs) aprovadas, não aprovadas e em tramitação nos governos Lula, Dilma e Temer.....	29
Tabela 3: Índice de reatividade do Poder Legislativo por categorias temáticas dos governos Lula, Dilma e Temer.....	32
Gráfico 1: Índice de reatividade do Poder Legislativo por presidente.....	30
Gráfico 2: Índice de Reatividade (IR) nos governos Lula (2007-2010), Dilma (2010-2016) e Temer (2016-2018) - por presidente e por temática.....	32

## SUMÁRIO

RESUMO .....	7
LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS .....	8
1. INTRODUÇÃO .....	10
1.1. <i>Um breve apanhado sobre o tema</i> .....	10
1.2. <i>Objetivo</i> .....	11
1.3. <i>Hipótese</i> .....	11
1.4. <i>Justificativa</i> .....	11
1.5. <i>Estrutura do trabalho</i> .....	11
2. CAPÍTULO I – O QUE A LITERATURA ARGUMENTA? .....	13
2.1. <i>Legislativos da América Latina e o caso brasileiro</i> .....	13
2.2. <i>Agendas legislativas</i> .....	14
2.3. <i>Sistema de coalizão</i> .....	15
2.4. <i>Presidencialismo e características do Parlamentarismo</i> .....	17
2.5. <i>A predominância do Executivo</i> .....	18
2.6. <i>Apanhado geral</i> .....	19
3. CAPÍTULO II – UM OLHAR MAIS ATENTO AO PROCESSO LEGISLATIVO	20
3.1. <i>As Medidas Provisórias e a teoria do Alarme de incêndio</i> .....	21
3.2. <i>Apropriação da Agenda e o Agenda Holders</i> .....	22
4. CAPÍTULO III – METODOLOGIA DE PESQUISA.....	28
4.1. <i>Índice de reatividade</i> .....	28
4.2. <i>Delineamento de pesquisa</i> .....	29
5. CAPÍTULO IV – RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	31
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	36
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	37

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Um breve apanhado sobre o tema

A separação dos poderes é fundamentada no princípio da independência e harmonia. Além da prerrogativa de agir de maneira independente e harmônica, os poderes do Estado também possuem mecanismos de controle que criam o sistema de *Checks and Balances*, o qual engendra a tendência de equilíbrio de poder político.

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo é bastante intensa no presidencialismo e essa relação depende de instituições formais, como a constituição e regimentos internos, e informais, relativas ao comportamento e à cultura. Nesse sistema de governo, o Executivo, segundo alguns autores, tem, em algumas constituições, poder para controlar a agenda legislativa por meio de seus dispositivos constitucionais (MAINWARING; SHUGART, 1997; PEREIRA; MUELLER, 2000; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009).

Um dos trabalhos que demonstra a força de imposição de agenda do poder Executivo é o de Fernando Limongi (2006) sobre a dominância do Executivo no processo legislativo no Brasil, que é bastante conhecido e apresenta dados que configuram a grande capacidade de legislar do Executivo a partir do índice percentual de sucesso (aprovação de propostas) e de iniciativa legislativa. Entretanto, percentuais altos como esses não significam necessariamente que o Legislativo é coadjuvante do processo de apreciação das propostas legislativas, já que o Congresso brasileiro é o encarregado de cuidar dos negócios legislativos e a alta taxa de sucesso e de iniciativa do Executivo não significa, necessariamente, que o Congresso trabalhe apenas com as demandas do Executivo.

As instituições formais e informais que configuram o campo político dão espaço para vários fenômenos, como o da apropriação de agenda (SILVA; ARAUJO, 2010), Medidas Provisórias que dispõem sobre créditos extraordinários e medidas de iniciativa exclusiva do Presidente da República que contribuem para o crescimento desses índices. Isto posto, é preciso revisar a ideia de reatividade do Congresso Nacional no processo legislativo. Reatividade será tratada como o fenômeno de ação legislativa dos parlamentares estimulada por uma proposição do poder Executivo.

## *1.2. Objetivo*

Neste trabalho, será tratado o conceito de reatividade que diz respeito à atuação do Congresso Nacional brasileiro frente às propostas do poder Executivo. O objetivo geral é analisar a atuação do poder Legislativo em relação às Medidas Provisórias, um dos principais instrumentos legislativos do Executivo federal.

## *1.3. Hipótese*

A primeira hipótese é de que, no presidencialismo, quanto mais forte for o presidente, maior é a reatividade do Congresso. A ideia é que presidentes mais fortes, não apenas institucionalmente, mas com alta popularidade e capacidade de articulação com seus aliados e oposição, enfrentam maior atuação do Congresso sobre as propostas legislativas de sua autoria justamente porque Presidentes com esse perfil “empurram” suas agendas forçando a mudança do *status quo* por meio de seus instrumentos constitucionais. Dessa forma, as ações dos parlamentares são direcionadas às propostas do Executivo. A segunda hipótese é que a reatividade do Congresso Nacional varia de acordo com o tema da agenda, ou seja, os parlamentares empenham maior esforço em matérias mais relevantes ou em temáticas de maior impacto.

## *1.4. Justificativa*

Portanto, esse trabalho pretende contribuir para o debate a respeito da relação entre Executivo e Legislativo que existe na Ciência Política. Mais especificamente, o esforço será direcionado à questão das atividades legislativas dos dois poderes, uma vez que parece haver disputa pelo controle da agenda legislativa e da formulação de políticas públicas entre eles. Tal disputa não se limita apenas ao cenário da prática e do cotidiano político, mas também uma disputa acadêmica sobre como interpretar as relações políticas entre os poderes.

## *1.5. Estrutura do trabalho*

A primeira parte do trabalho será de exposição de argumentos de alguns autores e seus trabalhos relevantes, compondo os Capítulos I e II. O tema central do Capítulo I é a relação entre os dois poderes e, mais especificamente, o comportamento dos atores e

como o conjunto de regras interfere ou direciona esse comportamento. O objetivo é observar como o tema da reatividade se encaixa nessa argumentação. O Capítulo II estará representado por autores de perspectivas diferentes à da dominância do poder Executivo. Nesse bloco, serão evidenciadas algumas teorias que analisam o processo legislativo da perspectiva dos parlamentares.

O Capítulo III trata da metodologia utilizada para análise dos dados e a construção do Índice de Reatividade, principal proposta deste trabalho para análise da reatividade do Legislativo. Em seguida, o Capítulo IV traz os resultados e discussões sobre os dados analisados.

## 2. CAPÍTULO I – O QUE A LITERATURA ARGUMENTA?

Foi dito anteriormente que existe um senso comum na literatura brasileira em relação à dominância legislativa do poder Executivo. A comparação do presidencialismo brasileiro com características parlamentaristas, o sistema de coalizão e a força do Executivo são pontos centrais das análises. Nessa Seção, será exposta a opinião de alguns autores sobre o assunto para que seja observado como essa ideia é fortemente propagada.

### 2.1. *Legislativos da América Latina e o caso brasileiro*

Limongi e Figueiredo (2004) ao realizar um estudo comparativo do Legislativo brasileiro, fazem referências a autores, como Gary Cox, Scott Morgenstern e Nelson Polsby para discutir a questão da produção legislativa na América Latina. Analisando as ideias desses autores, tem-se que no presidencialismo, pautado no modelo americano, o poder de mudança, ou seja, o poder transformativo está no poder Legislativo. Já no regime parlamentarista, esse poder estaria no Executivo. Ao caracterizar os Legislativos da América Latina, esses autores atribuem uma nova tipologia: Legislativos Reativos (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004, p. 47). Esse novo tipo de interação entre poder Legislativo e regimes presidencialistas possui características que se afastam do modelo presidencialista norte-americano e se aproximam do parlamentarismo. Por exemplo, em contrapartida com os Estados Unidos, esse modelo não exhibe uma total separação de poderes e, em consonância com o parlamentarismo, há direta participação do executivo nos processos legislativos.

Essa perspectiva demonstra como é penoso analisar os casos que fogem às regras do presidencialismo norte-americano, uma vez que os poderes deveriam ser totalmente separados e apresentar preferências políticas distintas. Quando isso não acontece, pode-se pensar que há um desequilíbrio entre os poderes. No Brasil, por exemplo, ora o poder legislativo é tido como fraco e o executivo como o tomador de iniciativas, ora o Legislativo é responsável pelas barreiras que não permitem que reformas sejam feitas, ou seja, é visto como conservador. Dessa forma, ficam evidentes os problemas dos modelos propostos pelos autores, uma vez que há diversidade na forma de organização dos poderes em cada tipo de governo, o que impede a observação de um padrão comportamental, dado que as regras variam em cada Constituição, regime

e sistema de governo.

O Brasil, que não tem correspondência com o caso americano (presidencialismo “puro”) ou com o caso inglês (parlamentarismo “puro”), centraliza seu processo legislativo no Colégio de Líderes, uma vez que utiliza exaustivamente de competências, como pedidos de urgência, para votar projetos sem que as comissões emitam seus pareceres (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004, p. 51), dando ao plenário apenas a tarefa de assinalar as decisões dos líderes. Na Câmara dos Deputados, por exemplo, o presidente da Mesa coordena os processos legislativos e compartilha algumas atribuições com os líderes de bancadas, como a designação dos membros das comissões e a definição da agenda legislativa, o que lhes atribui bastante poder de influência sobre as decisões.

Conseqüentemente, entende-se, no caso brasileiro, que o poder executivo é bastante forte, pois é ele que possui o poder transformacional e, ainda, seu poder exclusivo de iniciativa legislativa é bem amplo e o Presidente pode atuar em situações que não há exclusividade. Por exemplo, o Executivo tem exclusividade para legislar em assuntos que dizem respeito a problemas orçamentários e de administração pública e como é o Executivo que elabora o Plano Plurianual, ou seja, é ele que define como será o orçamento, o Congresso fica limitado para propor emendas, pois as emendas devem ser compatíveis com o Plano.

## *2.2. Agendas legislativas*

Limongi e Figueiredo (2009) também afirmam que o poder Executivo tem a competência constitucional de controlar a agenda legislativa. Essa prerrogativa pode ou não garantir ao Executivo a capacidade de criar sua própria agenda legislativa. Segundo os autores, há evidências que, primeiro, mostram que as medidas propostas pelo poder Executivo têm alta taxa de aprovação e, segundo, a maior parte das propostas que se tornam leis partem da iniciativa do Executivo. Em contrapartida, as altas taxas de aprovação das propostas do poder Executivo podem ser resultadas de ações estratégicas, uma vez que a reação do Legislativo pode ser prevista, o que contribui para que as propostas enviadas sejam aquelas as quais se sabe que possui a maior chance de serem aprovadas.

Há ainda a possibilidade de se formar uma segunda agenda formada pelo poder Legislativo. Essa agenda é motivada pelos interesses eleitorais dos parlamentares, ou seja, a necessidade de se reeleger estimula a luta dos parlamentares para implementar suas políticas públicas. Esse raciocínio é ponto de partida para compreender a tese da agenda dual, que coloca a existência de duas agendas independentes, uma do poder Executivo e outra do poder Legislativo. Dessa forma, os dois poderes vão disputar a implementação de sua agenda, o que acaba sugerindo que os poderes vão “negociar” as suas propostas para a agenda.

Os poderes Executivo e Legislativo definem os gastos (nesse ponto, o exemplo é o dos recursos destinados a investimentos) de forma concorrente. Dessa forma, ainda que de forma pouco significativa, esses poderes divergem quanto à formação da agenda. Entretanto, pelo fato de essas divergências serem pouco significativas no que tange à condição de a agenda ser disputada para ser implementada por um dos poderes, o que se percebe é que as proposições dos dois poderes se complementam, ou seja, há um “movimento” coordenado entre Executivo e Legislativo. Isso não significa que há concordância ou alinhamento entre os poderes, pois não há ausência de conflitos.

A agenda que o Executivo submete ao Legislativo é elaborada no interior de uma coalizão de governo, ou seja, ela é influenciada tanto por membros do Executivo quanto por membros do Legislativo. Dessa forma, essa agenda possui imperativos políticos entrelaçados com questões partidárias, isso sugere que a agenda do Executivo deve apresentar propostas que sejam alinhadas com os interesses eleitorais.

Assim, o processo de formulação da agenda é bastante complexo, uma vez que passa por processos de negociação inclusive dentro do próprio partido. Afinal, mesmo que os membros de um partido sejam extremamente coerentes, os interesses políticos individuais variam, além de ocuparem posições diferentes tanto no Executivo quanto no Legislativo. Dessa forma, não se pode atribuir a formulação da agenda a um único agente do Poder, como o Presidente da República, pois os interesses do Presidente não são os únicos a serem considerados para sua formação.

### *2.3. Sistema de coalizão*

Uma maneira de compreender a negociação e a multiplicidade de interesses que

compõe o processo de formulação da agenda é analisando o governo de coalizão. O objetivo de uma coalizão é obter uma maioria e para que essa maioria seja computada é necessário que as reações às proposições da agenda do poder Legislativo sejam antecipadas. Isso envolve o fato de o Executivo não demonstrar sua “agenda sincera”, ou seja, seus reais interesses construídos por meio das negociações, já que algumas medidas e políticas são promovidas a fim de criar discursos estratégicos.

Em sistemas os quais atuam vários partidos políticos, o poder Executivo precisa controlar a maioria das cadeiras para garantir seu sucesso legislativo (LIMONGI, 2006, p. 238). Caso contrário, deverá ser feita uma coalizão partidária, ou seja, para que o sucesso legislativo possa ser garantido o Executivo precisa ter apoio dos partidos que participam do governo. Essa é uma estratégia simples usada nos governos de coalizão. Dessa forma, o termo “presidencialismo de coalizão” refere-se a um sistema multipartidário que adota o presidencialismo, vale dizer que a coalizão ocorre tanto em regimes presidencialistas quanto em regimes parlamentaristas.

O presidencialismo é um regime firmado sobre o princípio da separação dos poderes, o que implica cooperação obrigatória entre Executivo e Legislativo para que haja mudanças – alteração do status quo (idem, p. 239). Todavia, nada garante que os legisladores tenham os mesmos anseios que o Executivo, assim como o próprio sistema não garante incentivos para que ocorra a cooperação. Por isso, a separação dos poderes pode indicar conflito de interesses, uma vez que as diretrizes políticas do Legislativo podem ser distintas das do Executivo. Os autores que utilizam esse argumento, como Linz (1990 e 1994), acreditam que o chefe do Executivo de um regime presidencialista só obtém sucesso legislativo caso controle a maioria das cadeiras no legislativo. O caso brasileiro mostra que não ter a maioria das cadeiras não significa, necessariamente, que o Presidente fracassará. Segundo Limongi, essa superação de obstáculos provavelmente dá sentido à expressão presidencialismo de coalizão.

As constituições presidencialistas mais recentes têm atribuído ao chefe do Executivo amplos poderes legislativos e acabam transformando o presidente no principal legislador do país, uma vez que ele possui atribuições exclusivas em áreas importantes, como a orçamentária. Assim, o Executivo desfruta de vantagens estratégicas que auxiliam na composição do apoio no poder Legislativo, como a nomeação de cargos e formação dos Ministérios. Isso não significa que o Legislativo é

dotado de um interesse comum que enfrenta o Executivo, pois os legisladores têm interesses políticos diversos que estão ligados a seus respectivos partidos. Portanto, alguns legisladores se beneficiam do sucesso do Executivo, enquanto outros se beneficiam do fracasso.

#### *2.4. Presidencialismo e características do Parlamentarismo*

Alguns sistemas presidencialistas, a exemplo do caso brasileiro, se aproximam dos sistemas parlamentaristas por atribuírem ao Executivo o poder de legislar. O número de propostas legais de iniciativa do poder Executivo supera bastante as de iniciativa do poder Legislativo - 85,6% dos projetos de leis ordinárias aprovadas, de 1988 a 2004, foram de iniciativa do Executivo (LIMONGI, 2006, p. 244, 256). Não só o fato de o Executivo ter bastante pró-atividade para apresentar propostas legislativas aproxima o presidencialismo brasileiro do parlamentarismo, mas também o fato de que esse poder raramente perde a aprovação de um projeto.

Entretanto, os poderes de agenda atribuídos ao Presidente pela Constituição Federal de 1988 não garantem seu triunfo legislativo. Afinal, o presidente precisa do apoio da maioria para poder legislar (idem, 245), mesmo se tratando das suas iniciativa exclusivas, como criação de cargos, criação e extinção de ministérios.

Por conseguinte, o sucesso legislativo do governo brasileiro depende, assim como nos regimes parlamentaristas, do apoio político dos partidos que favorecem o governo. Dessa forma, os presidentes precisam construir sua base de apoio dentro do congresso para formar seu governo dando, por exemplo, postos ministeriais para alguns partidos, que passarão a fazer parte do governo. Após definir a coalizão deve-se examinar a força que se possui no plenário. Os votos encaminhados antes das votações nominais servem de base para análise de como os principais partidos votam, tanto os que estão na coalizão quanto os que não estão.

O presidencialismo e parlamentarismo ficam mais próximos quando se considera a preocupação do Executivo com o Legislativo, uma vez que os dois regimes apresentam taxas de êxito parecidas em democracias parlamentares. A coalizão partidária também possui papel importante para esse êxito, pois a disciplina e estrutura do apoio parlamentar são essenciais para que um governo governe tanto em regimes

parlamentaristas, como no presidencialismo brasileiro.

Uma vez que o poder Executivo é fortificado com o poder de agenda necessário para elaborar o processo de decisão, o poder Legislativo passa por transformações que redefinem sua organização e estrutura institucional cedendo espaço para os partidos políticos. Segunda essa lógica, no Brasil, o governo possui recursos institucionais suficientes para governar, como Medidas Provisórias, poder de negociar cargos ministeriais, pedidos de urgência e votos totais e parciais. Entretanto, as questões políticas não se limitam às estruturas institucionais.

### *2.5. A predominância do Executivo*

Por fim, uma das argumentações mais clássicas na literatura política brasileira se encontra na teoria da preponderância executiva desenvolvida por Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2000). A ideia é explicar o funcionamento particular do presidencialismo brasileiro e parte do pressuposto de que o Executivo brasileiro tem poder de influência significativo no processo legislativo e consegue, assim, garantir consistentemente suas preferências.

Dessa forma, o sistema de comissões - arena de tomada de decisão legislativa - do Congresso Nacional estaria subordinado às preferências do Executivo (PEREIRA e MUELLER, 2000, p. 46). O papel desempenhado pelo Legislativo, nesse caso, não contraria os interesses do Executivo, pois este tem recursos para forçar a cooperação e “punir seus desvios” (idem). A conclusão é que as comissões trabalham ou para cumprir uma tarefa que seja de interesse do Executivo ou para cumprir uma que lhe seja indiferente.

O Executivo brasileiro tem pelo menos três tipos de poderes constitucionais - categorias pautadas por Mainwaring e Shugart (1997). O primeiro é o poder proativo de legislar, que é a situação em que o Executivo muda o status quo. A principal ferramenta constitucional que o Executivo possui para exercer seu poder proativo é a Medida Provisória (MP), que oferece várias vantagens, como a de promulgar uma legislação sem a autorização do Congresso, o poder de influenciar a agenda da casa legislativa, pois as Medidas Provisórias podem trancar a pauta.

O Segundo é o poder reativo, ou seja, aquele que o Executivo utiliza para

bloquear a legislação e defender o status quo. O veto é o mais representativo nesse sentido, pois é uma ferramenta estratégica importante para impedir uma tentativa de legislar, principalmente se o fato de, na Constituição brasileira, está previsto os vetos total e parcial. O terceiro é a capacidade de moldar ou até mesmo definir a agenda do Legislativo, que pode ser compreendida por meio das prerrogativas de poder proativo e reativo. As iniciativas privativas também ampliam o poder de controle do Executivo, uma vez que as questões orçamentárias e administrativas só podem ser objeto de legislação se a iniciativa for presidencial.

O pedido de urgência é outro dispositivo importante, já que delimita um prazo muito curto para as comissões apreciarem a matéria que tramita em urgência antes de mandá-la para o Plenário. O recebimento de emendas para uma proposta que tramita em regime de urgência também é diferenciado. Portanto, esse dispositivo impede que as comissões analisem bem a proposta, dificulta o trabalho do Legislativo e é amplamente utilizado no Congresso brasileiro (PEREIRA e MUELLER, 2000, p. 48).

A organização interna do Congresso brasileiro também contribui para a preponderância do Executivo, dado que as regras internas da Câmara centralizam a tomada de decisão na Mesa diretora e no Colégio de Líderes. Por exemplo, a nomeação e substituição dos membros das comissões são atribuições dos Líderes da casa e existe alta rotatividade nas comissões do Congresso Nacional (idem, p. 49, 51, 56, 57).

## *2.6. Apanhado geral*

O que a amostra de textos citados nessa seção apresenta em comum é o fato de destacarem a força e a capacidade legislativa do poder Executivo brasileiro. Por conseguinte, o Legislativo, segundo essa literatura, apresenta fragilidades, posto que não consegue impor sua própria agenda e é controlado pelos poderes constitucionais do Presidente da República. Entretanto, mesmo sabendo que os dispositivos constitucionais dão vantagens estratégicas ao Executivo e que isso faz o Legislativo trabalhar de forma reativa, ou seja, em boa parte do tempo o Legislativo reage às ações legislativas do poder Executivo, não significa que o Presidente domine a arena legislativa a ponto de subjugar o Congresso Nacional.

### **3. CAPÍTULO II – UM OLHAR MAIS ATENTO AO PROCESSO LEGISLATIVO**

Nessa seção, será descrito outro lado da literatura, um que enxerga a atuação do Legislativo com maior relevância para as mudanças do *status quo*. Dessa forma, os autores que estarão presentes nessa parte do trabalho, analisam mais de perto o processo legislativo e descrevem a atuação dos parlamentares no seu campo de trabalho.

No período militar, o Brasil experimentou uma estrutura institucional que transformou o poder Legislativo em mera formalidade que dava a aparência de um processo democrático. Assim, o partido que apoiava o regime autoritário dominava o Legislativo deixando o Executivo tomar todas as decisões. O que se discute bastante é que essas características do Executivo com amplos poderes do período autoritário deixaram resquícios na democracia brasileira atual.

O sistema político brasileiro pós-1988 prevê vários recursos de poder ao Executivo, como instrumentos legislativos que facilitam o controle da agenda, controle orçamentário e outros já citados. Todas essas prerrogativas mostram o quanto o Executivo brasileiro é forte em relação ao Legislativo. Entretanto, o poder Legislativo é o local de negociação política, ou seja, para que o Executivo aprove suas propostas é preciso apoio do Congresso Nacional. Isso posto, as regras estabelecidas após a redemocratização “deixam claro que o Executivo necessita do apoio do Legislativo para governar. O Legislativo volta a ser a arena de debate político por excelência e o lócus onde se dá a palavra final sobre as propostas legislativas” (RENNÓ, 2006, p. 259).

Uma análise mais profunda na tramitação de uma matéria pode revelar que os trabalhos da casa legislativa são mais ativos que aparentam e que os números absolutos em relação à aprovação das matérias podem não ser suficientes para compreender de fato as dinâmicas entre os poderes. Assim, mesmo levando em consideração que o Legislativo atue de forma mais restritiva, não se pode relevar os esforços dos parlamentares no processo decisório, o que limita a imposição do poder Executivo. Claro que não dá para ignorar a força legislativa do Executivo brasileiro, que é um dos mais fortes do mundo (MAINWARING; SHUGART, 1993; HOCHSTETLER 2007; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2007), uma vez que vários estudos legislativos (PEREIRA; MUELLER, 2000; INÁCIO, 2006; LIMONGI, 2006; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009)

destacam o fato de ele ser o principal legislador do país. Entretanto, a alta taxa de aprovação das propostas do Executivo e seus “amplos poderes” de legislador não são dados suficientes para denominar a atuação do Legislativo de secundária.

Por conseguinte, a atuação dos parlamentares deve ser observada mais atentamente. Se os ritos de tramitação das propostas legislativas fossem apenas mera formalidade, a participação dos parlamentares na reformulação e revisão das matérias não mudaria em nada a proposição do Executivo e sua agenda seria imposta sem alterações.

### *3.1. As Medidas Provisórias e a teoria do Alarme de incêndio*

Medida Provisória (MP) é um instrumento legislativo do Presidente da República brasileira. Seus efeitos com força de lei são imediatos, mas para ser transmutada em lei de forma definitiva depende da aprovação do Congresso Nacional.

Segundo Amorim Neto e Paulo Tafner (2002), existem pelo menos três tipos de análises que interpretam os efeitos e o uso das MPs. A primeira diz que elas são usadas pelo poder Executivo para usurpar o poder, ou seja, as medidas provisórias subordinam os congressistas ao Presidente. Outra análise acredita que a emissão de MPs é consequência da passividade e da inércia do poder Legislativo que o Executivo corrige com seus instrumentos de iniciativa legislativa. Dessa forma, o Executivo controla a agenda, mas não governa contra as preferências da maioria do Congresso. O terceiro tipo de análise considera que a emissão de MPs são mecanismos de controle mútuo entre os poderes.

A ideia central de uma medida provisória é modificar o *status quo* de forma rápida e ela o faz de forma eficiente. Entretanto, essa mudança acontece de acordo com os interesses do Executivo e, às vezes, atende aos interesses da maioria dos parlamentares. O que os autores Neto e Tafner expõem é que o poder Legislativo tem mecanismos de monitoramento para equilibrar as mudanças do *status quo* e o mecanismo mais interessante e mais recorrente é o que eles chamam de “alarme de incêndio”.

Existe um espaço de tempo entre a publicação de uma MP e sua apreciação pelo Congresso e esse período é, para os parlamentares, momento de observar a parte do

espectro social que é afetada pela MP para saber se a mudança deve ser efetivada ou não, esse é o mecanismo de alarme de incêndio. Há críticas sobre essa teoria que dizem que mesmo o Legislativo observando os efeitos na sociedade para tomar a decisão de derrubar ou não uma MP o *status quo* já está modificado. Ou seja, o Congresso não define se vai manter a situação antes da MP ou com a MP, ele vai definir um cenário em que a MP vigora ou um cenário pós MP, pois a partir do momento que a MP é emitida o *status quo* já é alterado.

Todavia, não importa aqui qual o tipo de mudança o poder Legislativo pode fazer nesse caso. O importante é entender que o Legislativo trabalha de forma proativa para definir mudanças observando as reações da sociedade civil e apreciando as MPs do Executivo. Dessa forma, os efeitos de uma MP são regulados pelo Legislativo entre a data de sua publicação e rejeição (ou aprovação, caso fique decidido manter a mudança), período o qual o Congresso fica atento a possíveis “alarmes de incêndio”.

Há outro ponto relevante em relação às medidas provisórias que diz respeito às reedições. Essa é uma prerrogativa constitucional do Executivo que aumenta seus poderes legislativos e existem pelo menos duas perspectivas sobre a ação do Legislativo quando há reedição de uma MP. A primeira é quando a MP não trata de um assunto de muita relevância, como assuntos da área da administração pública. Nesse caso, provavelmente a matéria não será votada pelo Congresso dentro do prazo regulamentar, pois os esforços estarão voltados para assuntos de maior urgência e a MP será reeditada.

A segunda hipótese é que, se tratando de MP sobre temas relevantes, o Congresso pode demorar a apreciar a matéria para observar melhor as reações dos grupos sociais afetados por ela para poder tomar uma decisão. Isso ocorre devido à baixa capacidade técnica do Congresso Nacional - que ocorre por conta da alta rotatividade e, conseqüentemente, baixo incentivo para a especialização. E para suprir a falta de aptidão de avaliar os temas das políticas públicas, sobretudo aquelas que exigem detalhamentos técnicos, o Legislativo precisa observar o máximo possível os efeitos nos grupos sociais.

### *3.2. Apropriação da Agenda e o Agenda Holders*

Como destacado anteriormente, uma proposta legislativa de iniciativa do poder

Executivo que tenha sido aprovada, ainda mais se sua iniciativa foi por meio de um recurso constitucional que fortalece o poder de legislar do Presidente, como uma Medida Provisória, pode facilmente ser um exemplo de dominância do processo legislativo pelo Executivo se considerado o *mainstream* da literatura. Essa ideia de dominância vem acompanhada da aparente passividade do poder Legislativo, uma vez que “Boa parte dos argumentos nesse sentido está assentada nos mecanismos institucionais que permitem a colocação das propostas do Executivo em vantagem relativamente às dos parlamentares, tais como a adoção de medidas provisórias” (ARAÚJO; SILVA, 2012, p.59).

Essa interpretação é comum porque a maioria dos trabalhos sobre estudos legislativos observam três pontos-chave da formação da agenda legislativa do Executivo: iniciativa, aprovação e reprovação. Conseqüentemente, a tendência é que a quantidade de produção legal seja o índice revelador da dominância do processo. Outra questão que a literatura aponta é o fato de o Executivo prever as ações do Legislativo e encaminhar propostas que serão aprovadas com um nível alto de certeza (idem, p.59). Se isso realmente acontece, então o processo de submissão da proposta à casa legislativa é mera formalidade, já que o Executivo pode ser capaz de se antecipar e conhecer as preferências do Congresso Nacional. A ideia de antecipação do Executivo em relação ao processo legislativo não é descartável e, com certeza, é uma ferramenta de análise válida para compreender o jogo político, pois as ações dos atores políticos ocorrem estrategicamente, mas também não esgota todas as possibilidades de andamento da relação entre os poderes.

Portanto - considerando que o comportamento estratégico do Executivo não seja suficiente para determinar sua total dominância, bem como seus amplos poderes e a dinâmica entre os poderes não subtrai a capacidade proativa do Legislativo - existem dois conceitos importantes para compreender o processo legislativo. O primeiro diz respeito ao fenômeno da *Apropriação da Agenda do Legislativo* (SILVA; ARAÚJO, 2010), que ocorre quando o Executivo se apropria da agenda dos parlamentares, tanto da oposição quanto da base do governo. Isso mostra que a ação estratégica do Executivo vai além das suas ferramentas formais e dos seus poderes constitucionais, pois dentro das regras do jogo existem outras possibilidades para o Executivo formar sua agenda, a apropriação é uma delas.

O segundo conceito é o de *Agenda Holders* (SILVA; ARAÚJO, 2010, 2013a, 2012b), que se refere aos parlamentares com papel de destaque na articulação política da produção das leis. Afinal, parlamentares de diferentes vínculos partidários assumem papéis importantes nos processos que tramitam no Congresso Nacional e se destacam na articulação em algumas matérias. Dessa forma, o que conta é a atuação do próprio parlamentar e os incentivos para que essa atuação ocorra.

Definindo as características de um *agenda holder*, Silva e Araújo (2013, p.286) diz:

“O parlamentar que assume o papel de titular da agenda não o faz apenas quando é relator. Pode ser o próprio autor que acompanha a tramitação de sua proposição legislativa, participando ativamente das discussões e negociações, e servindo de ponte ao(s) relator(es) ao longo do processo. Também pode ser o parlamentar no exercício de função similar à relatoria, como a coordenação de um grupo de trabalho ou, ainda, o parlamentar especializado que se consolida como negociador em tema determinado.” (Silva e Araújo 2013, p.286)

Em vista disso, é possível contrapor algumas ideias que predominam na literatura, já que alguns autores consideram as prerrogativas constitucionais, como Medidas Provisórias – uma das ferramentas mais utilizadas pelo presidente para provocar mudanças no *status quo* –, instrumentos que permitem que o Executivo legisle com bastante autonomia, uma vez que o Executivo tem o papel de iniciador do processo legislativo. Já outros autores, apostam na ideia de que o poder Legislativo, no lugar de abdicar de suas prerrogativas legislativas, delega parte de suas funções para o Executivo utilizando da competência de coordenar, estabilizar e garantir bons resultados na política. É evidente que o Executivo usa suas prerrogativas de forma estratégica para tentar controlar a agenda. Entretanto, falta analisar o processo de formação da agenda, uma vez que a ênfase é dada ao controle e à aprovação da agenda legislativa do Executivo. Alguns autores expõem a perspectiva de que o Executivo antecipa as reações do Legislativo e ponderam as medidas que serão submetidas. Figueiredo e Limongi (2009), por exemplo, pontuam o fato de que as agendas do Executivo e do Legislativo não são antagônicas, pois elas são complementares e é o processo político que as define.

Esses pontos explorados ainda são insuficientes para compreender todas as estratégias que o Executivo utiliza para criar a agenda legislativa. Afinal, o processo de controle da agenda pode ferir os interesses dos parlamentares que tiveram as propostas apropriadas pelo Executivo, sem contar que o Executivo pode formar sua agenda a partir da apropriação das propostas de outros parlamentares que estão na oposição mediante apoio de sua coalizão. Dessa forma, entende-se que o posicionamento estratégico do Executivo é bastante complexo e pode ultrapassar as barreiras da atuação da coalizão e chegar à oposição. Lembrando que, para obter os resultados de sua preferência, o Executivo pode negociar no Congresso de acordo com as regras formais e informais.

O modelo proposto por Silva e Araújo tem por finalidade estudar a apropriação da agenda pelo Executivo. Dessa forma, a análise permite explicar o perfil estratégico do governo de apropriação da agenda por meio de um índice. Esse índice leva em consideração três indicadores: primeiro a participação dos parlamentares, segundo a abordagem utilizada pelo Executivo para usar a agenda do Legislativo e terceiro o instrumento legislativo escolhido pelo Executivo para escolher a agenda que será trabalhada com sua coalizão.

As propostas manifestadas pelo Executivo que apresentam, direta ou indiretamente, conteúdo já existente no Congresso Nacional foram o objeto de análise dos estudos desses autores. Os indicadores da pesquisa variam conforme o grau de cooperação do Executivo no processo de apropriação, uma vez que um grau de cooperação elevado está ligado a uma ação sobre políticas mais ágil com grande sintonia entre as preferências dos poderes. Em contrapartida, um pequeno grau de cooperação indica ação unilateral.

O primeiro indicador avalia a participação dos parlamentares na negociação ou na tramitação da proposta. O fato de o parlamentar ter sido autor da proposta ou ser um *agenda holder* é levado em consideração para avaliar a participação. A participação do parlamentar é primordial, já que, para obter ganhos políticos, ele busca participar o máximo possível da tramitação da proposta apropriada de sua autoria, lembrando que as preferências dos políticos também estão ligadas aos atores externos e a seus eleitores. Então, essa é a premissa de que o político possui interesse em se manter no poder, ou seja, se reeleger e, portanto, ele tenta demonstrar que sua participação é relevante nas

propostas que fazem parte da demanda de seus eleitores. As proposições do grupo partidário e dos grupos temáticos também podem contribuir para que o parlamentar queira mostrar participação.

O indicador “abordagem” leva em consideração as seguintes perspectivas: a semelhança entre a proposição do Executivo e a do parlamentar; se, além da semelhança, a proposição do Executivo inclui novos assuntos; se a abordagem do Executivo é diversa a do parlamentar; e se existe conflito entre as abordagens do Executivo e a do parlamentar.

Por exemplo, se o governo apresentar uma proposta que se assemelhe a uma já existente no Congresso e convidar o autor da proposta no Congresso para ser relator, então é sinal de que a proposta é semelhante e que houve participação. Porém, quando não há participação, a situação passa a ser desfavorável para o parlamentar, uma vez que sua proposta foi aproveitada e sua atuação nesse processo passa a ser inexistente. Esse tipo de apropriação é unilateral.

O último indicador - importante principalmente para o caso brasileiro, no qual é atribuído ao Executivo várias alternativas para apresentar suas propostas – diz respeito ao tipo de proposição legislativa escolhida pelo Executivo para apresentar a proposta apropriada. Silva e Araújo destacam algumas opções do Executivo: Medidas Provisórias (MP), Projeto de Lei Apensado (PLA), Regulamentação (R) e os casos em que há uma situação ideal de cooperação, ou seja, quando o Executivo mobiliza a coalizão e as lideranças para aprovar um projeto que está tramitando no Congresso. A maior diferença entre esses instrumentos do Executivo está na velocidade da tramitação e aplicação das propostas, sendo a MP a mais veloz.

O primeiro indicador da apropriação de agenda é, talvez, o mais importante por tratar da participação do parlamentar autor da agenda apropriada durante o processo de discussão da matéria. Também é importante por estar vinculado ao conceito de *Agenda Holders*, pois são os principais envolvidos durante a tramitação de uma proposta e não é incomum que o *agenda holder* seja o parlamentar da proposta apropriada.

O importante é compreender que os parlamentares são protagonistas do processo legislativo. E não são apenas os líderes que concentram a atuação do Congresso, pois os demais parlamentares também atuam como agenda holders e passam pela apropriação

de agenda. À vista disso, sabe-se que o papel do congressista conserva relevância mesmo quando o Executivo está à frente da iniciativa das proposições.

Portanto, o Executivo brasileiro ainda é um legislador de peso no cenário político. A seguir, será observado o processo legislativo do ponto de vista dos parlamentares, isto é, o trabalho desempenhado pelo poder Legislativo na aprovação de algumas Medidas Provisórias. Deste modo, a análise teve foco na reatividade do Legislativo, uma vez que o Executivo cumprindo o papel de grande legislador não exime os congressistas de cumprir com seus deveres e também não significa que haja dominância a ponto de tornar os trabalhos do Legislativo irrelevantes.

## 4. CAPÍTULO III – METODOLOGIA DE PESQUISA

### 4.1. Índice de reatividade

Para mensurar a reatividade relacionada aos parlamentares, foi construído um índice que leva em consideração a quantidade de proposição de emendas as Medidas Provisórias (MPs) e o tempo de tramitação relativo aos prazos determinados para tramitação de MPs. As MPs foram utilizadas para compor o índice por serem os instrumentos institucionais do qual os parlamentares dispõem para modificar a proposição do Executivo, estando, portanto, diretamente ligadas à reatividade do Congresso. O uso do tempo de tramitação se justifica considerando-se a teoria do Alarme de incêndio, além de demonstrar maior atividade parlamentar para aprovação da proposta.

O índice varia entre 0 e 1, sendo 1 o nível máximo de reatividade e 0 o mínimo. O tempo de tramitação e a proposição de emendas - única forma que os parlamentares têm de modificar a proposta - são as partes componentes do índice de reatividade, pois são dados quantitativos que podem mensurar o trabalho legislativo.

Segundo a teoria do alarme de incêndio, os congressistas podem demorar a aprovar uma MP por pelo menos dois motivos. O primeiro é por conta do debate acalorado sobre a proposta que pode atrasar a deliberação. O segundo é quando o Legislativo observa o cenário modificado pela MP, ou seja, as partes da sociedade afetadas pela medida emitem sinais de concordância e discordância em relação à matéria do Executivo e isso serve de base para a deliberação no Congresso. Por isso, o tempo de tramitação é parte integrante do índice, porque a partir dele pode-se averiguar trabalho do Legislativo sobre uma proposta do Executivo.

A única maneira que os parlamentares têm de modificar uma Medida Provisória é por meio de emendas. Portanto, essa ação legislativa também compõe o índice de reatividade, uma vez que a proposição de emendas é a principal forma de os congressistas estimularem o debate sobre a MP e concretizar mudanças na legislação conferida por ela.

À vista disso, o índice de reatividade será calculado da seguinte forma: primeiro é dividido o tempo (em dias) de tramitação de cada MP analisada por 120, que é o prazo

máximo de tramitação de uma MP. Assim, a cada MP será atribuído um número entre 0 e 1 e a média aritmética da soma dos cálculos de todas as MPs será o número comparativo. A segunda parte está relacionada à proposição de emendas, sendo o número de emendas acatadas dividido pelo número de emendas propostas. Esse cálculo também vai gerar um número entre 0 e 1 para cada MP analisada e, de novo, a média aritmética da soma dos cálculos de todas as MPs será o número comparativo. A média aritmética desses dois resultados representa o Índice de Reatividade (IR).

O Índice de Reatividade é dado por:

$$IR = \frac{IE}{IT},$$

onde:

$$IE = \frac{\text{Número de emendas acatadas}}{\text{Número de emendas propostas}}$$

e

$$IT = \frac{\text{Tempo de tramitação (em dias)}}{\text{Prazo máximo de tramitação (em dias)}}$$

Deste modo, com o debate sobre a relação entre os poderes e a análise do índice de reatividade, poderá ser discutido se o Executivo de fato domina a arena legislativa ou se o Legislativo é o principal legislador do sistema mesmo se tratando das iniciativas do Presidente da República.

#### *4.2. Delineamento de pesquisa*

Trata-se de um estudo quantitativo com uso de dados secundários coletados das informações das Medidas Provisórias dos governos Lula, Dilma e Temer, disponíveis no site da Presidência da República, pelo link <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Principal.htm)>.

Para análise do índice, a amostra foi composta por 23 Medidas Provisórias relacionadas às temáticas educação, habitação e reformas ministeriais aprovadas pelos três presidentes de diferentes perfis: Lula (n=7), Dilma (n=11) e Temer (n=5). Foram considerados apenas o segundo mandato do ex-presidente Lula, os dois mandatos da ex-

presidente Dilma e atual presidente Temer.

Para construção do IR, apenas as MPs aprovadas integraram a análise e, como uma das hipóteses sugere que o tema da matéria é relevante para o índice de reatividade, as matérias foram recortadas nas três temáticas: Habitação, Educação e Reforma ministerial (considerando as MPs que modificam a organização dos Ministérios do poder Executivo). Esses três temas foram selecionados por apresentarem atividades legislativas relevantes e por serem pautadas por todos os três presidentes. O recorte de MPs aprovadas se deve ao fato de estar sendo avaliada a reatividade do Congresso nos momentos em que o Executivo obteve êxito, ou seja, quando há “dominância”, como diz o senso comum da literatura, do poder Executivo.

O percentual de aprovação (PA) das MPs de cada governo foi calculado da seguinte forma:

$$PA = \frac{\text{Número de MPs aprovadas}}{\text{Número de MPs emitidas}}$$

Para análise do percentual de aprovação das MPs de cada governo, foram consideradas todas as MPs que compuseram o período de cada mandato analisado, totalizando 512 MPs emitidas e 370 aprovadas.

## 5. CAPÍTULO IV – RESULTADOS E DISCUSSÃO

O primeiro fato interessante ao examinar períodos mais recentes, de 2007 a 2018, com foco nas Medidas Provisórias, é que a tendência de o Executivo manter o percentual de aprovação de suas propostas alto é confirmada. Isso ocorre considerando que os Presidentes que comandaram o país nesse intervalo de tempo conseguiram um percentual de aprovação de 72,2%, ou seja, de todas as Medidas Provisórias emitidas pelo poder Executivo, 72,2% foram aprovadas pelo Congresso Nacional, conforme Tabela 1 abaixo.

**Tabela 1: Percentual de medidas provisórias aprovadas, não aprovadas e em tramitação pelo Poder Executivo no período de 2007 a 2018.**

	Nº de medidas provisórias	%
Aprovadas	370	72,20%
Não aprovadas	121	23,60%
Em tramitação	21	4,20%
Total	512	100%

Fonte: Autoria própria

O recorte feito passa por três presidentes: Lula, Dilma e Temer. O maior Percentual de Aprovação de Medidas Provisórias (PA) é do ex-presidente Lula com PA=83,2% (Tabela 2). Em seguida, a ex-presidente Dilma com PA=75,5%. O então Presidente Temer atingiu um PA=52%, porém é preciso ressaltar que, no momento do levantamento de dados, ainda havia 16,2% de MPs emitidas pelo Presidente Temer que estavam em tramitação. De qualquer forma, o Percentual de Aprovação de Temer não poderia ser superior a 70%.

**Tabela 2: Total de medidas provisórias (MPs) aprovadas, não aprovadas e em tramitação nos governos Lula, Dilma e Temer.**

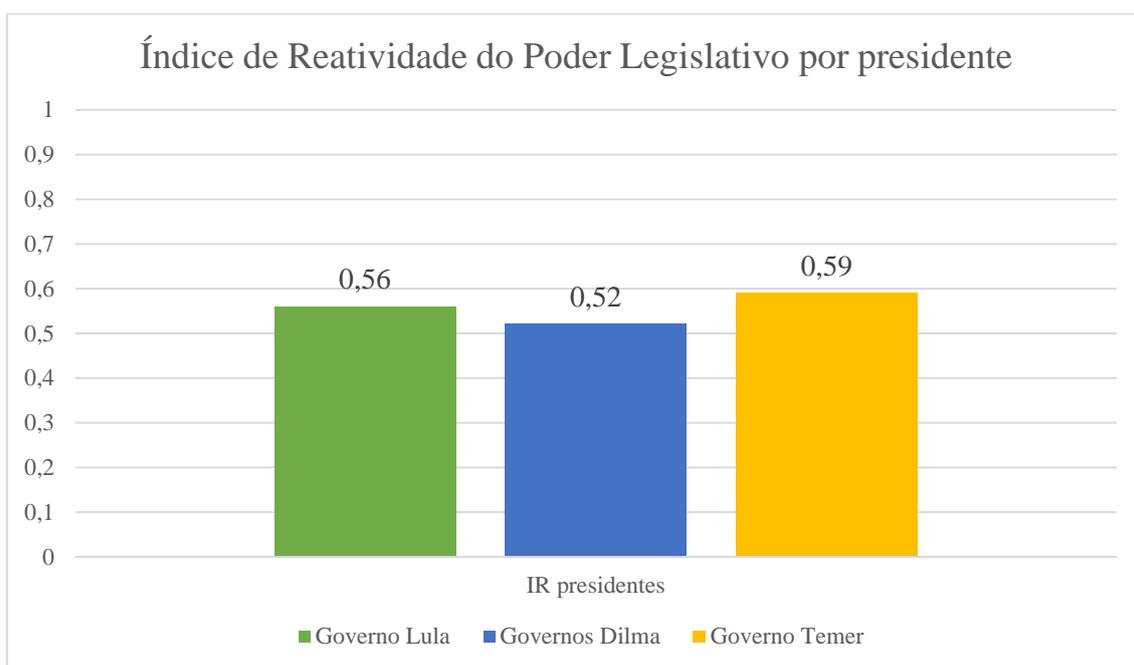
	Governo Lula		Governos Dilma		Governo Temer	
	Total de MPs	%	Total de MPs	%	Total de MPs	%
Aprovadas	149	83,20	154	75,50	67	52
Não aprovadas	30	16,80	50	24,50	41	31,80
Em tramitação	0	0	0	0	21	16,20
Total	179	100	204	100	129	100

Fonte: Autoria própria

Sendo assim, foi considerado diretamente proporcional o percentual de aprovação e a força legislativa do Executivo. Isso significa que quanto maior for o percentual de aprovação, mais forte será considerado o Presidente. Por conseguinte, Lula é o Presidente mais forte da amostra seguido por Dilma e Temer é o mais fraco.

O Índice de Reatividade (IR) atribuído a cada chefe do Executivo é apresentado no Gráfico 1 abaixo:

**Gráfico 1: Índice de reatividade do Poder Legislativo por presidente.**



Fonte: Autoria própria

O que se pode observar a partir do IR nos três presidentes é que o poder Legislativo é bastante reativo independentemente da força do Presidente. Isso porque tanto Lula, presidente mais forte (PA=83,2%), quanto Temer, presidente mais fraco (PA=52%), tiveram IR alto.

Autores como Cox e Morgenstern (2001) consideram os parlamentos latino-americanos como essencialmente reativos. Todavia, o argumento dos autores é de que o parlamento é reativo porque o Executivo trabalha estrategicamente de forma a pensar suas propostas de acordo com a legislatura que estão enfrentando. Isso quer dizer que, na visão dos autores, presidentes latino-americanos antecipam a reação do poder Legislativo.

Para Cox e Morgenstern (2001), portanto, o Executivo é capaz de fazer

previsões tão precisas a ponto de mandar para o Congresso apenas propostas com alta probabilidade de serem aprovadas. Buscando entender a dinâmica da relação entre os poderes, mais especificamente em relação à reatividade do Congresso, o IR tem a pretensão de mensurar o trabalho legislativo dos parlamentares se afastando da perspectiva de que o Executivo controla todo o processo legislativo.

Presidentes fortes, aqueles com alta capacidade de articulação e alto percentual de aprovação de propostas, impõem sua agenda com maior intensidade, mas acabam passando pelo controle do Legislativo, conforme demonstrado pelo IR. Entretanto, os dados também mostram que o IR é alto independentemente da força do presidente. O que pode explicar a alta reatividade do Congresso mesmo quando o presidente é fraco é a força constitucional do Executivo, isto é, o que define o quanto o Congresso será reativo não é a figura individual de cada Presidente, mas sim suas prerrogativas constitucionais.

Presidentes com perfil de maior força legislativa, como o Lula, tentam impor sua agenda com maior vigor (MAINWARING; SHUGART, 1997; PEREIRA; MUELLER, 2000; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009), pois seu poder de articulação com o parlamento é grande e, por isso, consegue aprovar muitas das suas propostas. Por isso, o Congresso é altamente reativo a esse perfil de presidente, pois o Legislativo precisa manter o sistema de freios e contra pesos (*check and balances*) e, quando o Presidente é um legislador forte, a forma de manter esse equilíbrio é por meio da reação às suas propostas.

Por outro lado, o Índice de Reatividade também foi alto para o Presidente de perfil mais fraco, como no caso do Temer com Percentual de aprovação de MP igual a 52%. O que pode explicar esse fenômeno é o fato de o Congresso conseguir impor o sistema de equilíbrio de tal forma que conseguiu barrar boa parte das tentativas de imposição da agenda, e a articulação dos Congressistas para aprovar suas emendas às MPs acabou sendo mais eficaz em um governo fraco.

Outro recorte da amostra foi feito pelo tema das Medidas Provisórias. Assim, tem-se o Índice de Reatividade por categoria temática, de acordo com a Tabela XX a seguir:

**Tabela 3: Índice de reatividade do Poder Legislativo por categorias temáticas dos**

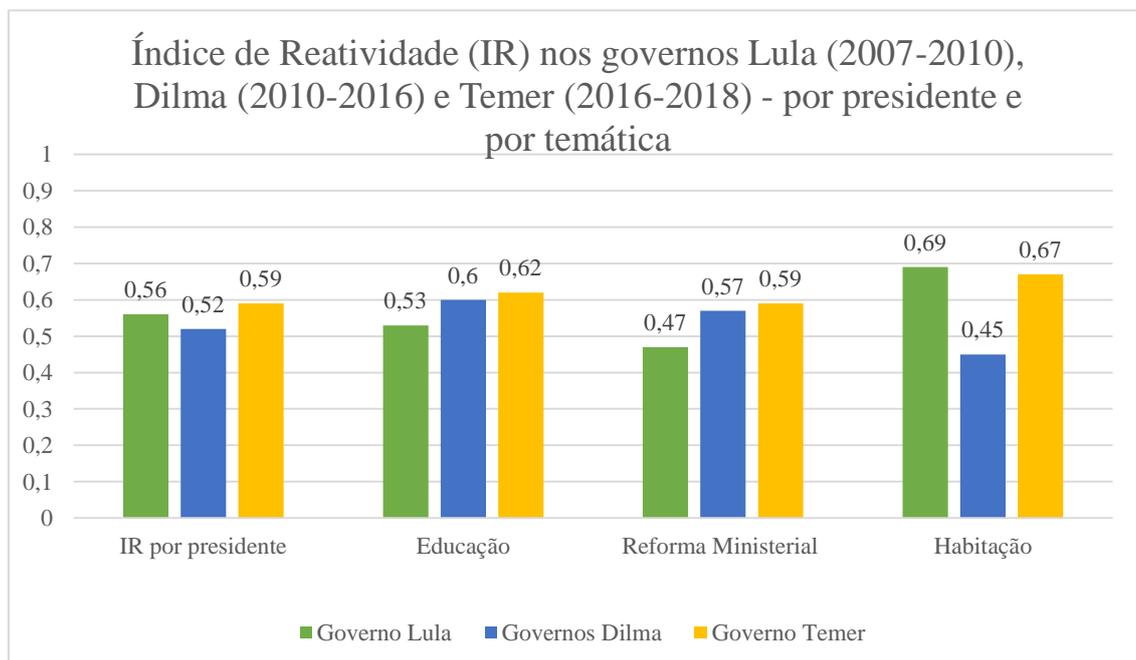
## governos Lula, Dilma e Temer.

	Governo Lula	Governos Dilma	Governo Temer
Habitação	0,69	0,45	0,67
Educação	0,53	0,60	0,62
Reforma Ministerial	0,47	0,57	0,59

Fonte: Autoria própria

Como observado nos dados da tabela, o tema habitação teve maior IR para Lula e para Temer, seguido pelo tema educação. Já no governo Dilma, o tema educação obteve o maior IR e habitação o menor. O que pode explicar um baixo IR para o tema habitação no governo Dilma é a possibilidade de alinhamento do governo com o parlamento sobre esse tópico, essa variação não descarta a relevância das temáticas para a verificação do Índice, uma vez que a maior variação do IR em relação aos temas se dá somente no tema habitação no governo Dilma, conforme pode ser observado no gráfico 2 a seguir:

**Gráfico 2: Índice de Reatividade (IR) nos governos Lula (2007-2010), Dilma (2010-2016) e Temer (2016-2018) - por presidente e por temática.**



Fonte: Autoria própria

O IR das reformas ministeriais é um dado interessante por se tratar de uma prerrogativa exclusiva do Presidente da República. É curioso perceber que o Presidente

mais forte da amostra foi quem teve o menor Índice de Reatividade no tema de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. É provável que isso aconteça porque o ex Presidente Lula além de ser forte legislativamente, contava com uma base substancial dentro do parlamento, o que corrobora para que haja menos obstáculos na organização dos Ministérios.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar o processo legislativo do ponto de vista do seu *locus* de origem, isto é, do Congresso Nacional, é importante para se compreender a relevância da atuação do poder Legislativo. O Índice de Reatividade, apesar de não comprovar as hipóteses, mostra que o parlamento brasileiro não aceita a imposição da agenda do Executivo mesmo quando os números mostram um percentual alto de aprovação de suas propostas.

Esse estudo tem como limitação o fato de não conseguir definir quais são os fatores que influenciam a reatividade do poder Legislativo. A força do presidente e os temas das matérias são elementos notáveis quando o assunto é a relação entre os poderes, mas podem não ser os únicos fatores que definem o quanto o Congresso pode ser reativo frente ao Executivo.

O que pode deixar o Índice mais assertivo é, talvez, uma análise qualitativa das MPs levando em consideração seu contexto: perfil do Presidente, do Congresso, discussão dos temas na sociedade e na mídia. Outra ação que pode deixar o Índice de Reatividade mais robusto é acrescentar à análise todos os presidentes pós 1988, já que Dilma e Temer podem apresentar alterações devido ao contexto de instabilidade política, processo de *impeachment* e a consequente troca de governo no meio do mandato. Uma contínua série histórica ao longo dos próximos anos também pode contribuir para entender os fatores que afetam o IR.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. **O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros**. Dados [online], 2003, v. 46, n. 4, 2003.

\_\_\_\_\_; TAFNER, P. **Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, 2002, pp. 5 a 38.

ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. **Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil**. Revista IberoAmericana de Estudos Legislativos, v. 2, 2012, p. 58-74.

CINTRA, A. O. **Presidencialismo e Parlamentarismo: são importantes as instituições?** In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2007

FLYVBJERG, B. **Case Study**. In: The Sage Handbook of Qualitative Research, NORMAN, K.; DENZIN and YVONNA, S.; LINCOLN, EDS. 4th Edition, chapter 17, pp. 301-316.

HOCHSTETLER, K. **Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul**. Lua Nova 72, 2007, pp. 9-46.

INÁCIO, M. **Poderes de Agenda do Presidente**. In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, pp. 170-174.

LIMONGI, F. P. **Presidencialismo e Governo de Coalizão**. In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, pp. 237-257.

\_\_\_\_\_; FIGUEIREDO. **Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Plenarium, ano 1, n.1, p. 41-56, 2004

\_\_\_\_\_;\_\_\_\_\_, Argelina. **Poder de Agenda e Políticas Substantivas**. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, I. Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira.** In: A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21, 2007, 147-198.

MAINWARING, S.; SHUGART, M S. **Presidentialism and democracy in Latin America.** Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica.** Revista Novos Estudos 37, 1993.

PACHECO, L. B. **Como se fazem as leis.** 3 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, 2000.

RENNO, L. R. **Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?** In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, v., p. 259-271

SILVA, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. G. **Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?.** Textos para discussão (Senado Federal), v. 76, 2010, pp. 1-37.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil.** Revista IberoAmericana de Estudos Legislativos, v. 2, p. 58-74, 2012.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Ainda vale a pena legislar: A Atuação dos Agendas Holders no Congresso Nacional Brasileiro.** Revista De Sociologia E Política V. 21, Nº 48: 19-50, 2013a.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Titulares da Agenda e Carreiras Políticas.** Revista Brasileira de Ciência Política, nº10. Brasília, 2013b, pp. 285-311