



Nº 103

**Avaliação do impacto da Emenda 32
sobre a edição de medidas provisórias**

03 de agosto de 2011

Comunicados do Ipea



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Pérsio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

Introdução¹

O poder de editar medidas provisórias (doravante MPs) é um importante e controverso recurso institucional que o Executivo brasileiro tem ao seu dispor para influenciar o processo de produção de políticas públicas. Sua importância deriva, em boa medida, do alto valor estratégico do instrumento da MP, pois por meio dele o Executivo é capaz de interferir diretamente na agenda do Legislativo, influenciando sobre o quê e quando os parlamentares devem deliberar.

A despeito de originalmente ter sido idealizada como instrumento extraordinário, a MP é utilizada com frequência pelos presidentes, muitas vezes para tratar de questões rotineiras, sendo raramente rejeitada pelo Congresso. É de longa data a controvérsia sobre esse padrão. De um lado, denuncia-se que o uso de MPs tem sido excessivo e que, em razão das características estratégicas desse instrumento, o Executivo tem governado de forma praticamente unilateral.² Por outro lado, argumenta-se que o uso intenso de MPs é apenas uma forma de se contornar suposta morosidade do Congresso na deliberação sobre as políticas do governo e que, em última instância, sempre existe a possibilidade de os parlamentares alterarem ou rejeitarem as medidas.³

Em setembro de 2001, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 32, reformando as regras da edição e do processo legislativo das MPs, com o objetivo de frear o seu uso. Contrariamente às expectativas, todavia, a frequência desse instrumento aumentou substancialmente nos anos que se seguiram à aprovação da emenda, levando especialistas a concluir que ela “saiu pior que o soneto” e que “foi um tiro que saiu pela culatra”.⁴

Neste trabalho, avalia-se o impacto da emenda sobre a edição de MPs. Por meio de análise multivariada da frequência com que medidas originais foram editadas durante os anos 1995-2010, conclui-se que a reforma, apesar das impressões de ineficácia expostas acima, na verdade, reduziu o uso desse instrumento na produção de leis e de políticas públicas, e que ela apenas aumentou o seu uso para a abertura de créditos adicionais ao orçamento da União. Diante desse resultado, faz-se necessário rever a interpretação generalizada de que a emenda teria produzido efeito contrário ao esperado.

Mesmo após dez anos da reforma, esta reavaliação não deixa de ser oportuna por pelo menos duas razões. Primeiro, porque é importante desfazer a percepção de que a emenda produziu efeito contrário ao esperado e, assim, reafirmar a eficácia de mecanismos institucionais no controle da edição de MPs. A segunda razão é o fato de a discussão sobre freios institucionais ao uso desse instrumento ainda estar viva, como demonstra o debate sobre a Proposta de Emenda à Constituição 11/2011, em andamento no Congresso.

¹ Colaborou para este Comunicado Acir Almeida, Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea – DIEST.

² Ver, por exemplo, Guerreiro (2008) e Lima (2001).

³ Ver, por exemplo, Queiroz (2009), Figueiredo e Limongi (2003: 64) e Pereira (2011).

⁴ Editorial de O Estado de S. Paulo (2007); Figueiredo (2008); Pereira, Power e Rennó (2006).

1. Breve contextualização da reforma

A Constituição de 1988, em seu Artigo 62, previa originalmente que o Executivo podia, em casos de relevância e urgência, editar MPs com força imediata de lei, as quais deviam ser votadas pelo Congresso num prazo de 30 dias, depois do qual as medidas sem deliberação perderiam eficácia.

Por alterar unilateralmente o *status quo* legal, ainda que de forma provisória, a MP confere ao Executivo forte poder de interferir na agenda do Legislativo, determinando sobre o quê e quando os parlamentares devem deliberar. Além disso, o processo legislativo da MP, quando comparado ao ordinário, limita sensivelmente a oportunidade para que os parlamentares influenciem o formato final da política proposta, pois ela não passa pelas comissões técnicas permanentes, que são as arenas mais apropriadas para exame e debate legislativo da matéria.

Como o instrumento da MP estava previsto para ser utilizado apenas em situações extraordinárias, de crise, acreditava-se que as restrições que ele implica aos direitos decisórios dos parlamentares apenas excepcionalmente se concretizariam, e em situações justificáveis, haja vista o contexto de crise que assolou o país nos primeiros anos após a promulgação da Constituição.

Todavia, já nos primeiros meses os congressistas mostraram-se bastante lenientes na interpretação e aplicação das regras constitucionais. Eles decidiram interpretar de forma bastante flexível a cláusula de relevância e urgência, permitindo o uso intenso de MPs pelos sucessivos presidentes. Embora em parte justificável nos anos iniciais, devido à necessidade de se tomar medidas urgentes no combate à inflação galopante, o recurso frequente a MPs continua até hoje, vários anos após a estabilização econômica ter sido alcançada.

Outra interpretação benevolente das regras foi a permissão para que MPs não votadas dentro do prazo constitucional fossem reeditadas. A partir do ano de 1993, a reedição passou a ocorrer com frequência acentuada, inclusive com a reapresentação das mesmas medidas por vários meses seguidos, sem que elas fossem votadas. A reedição continuada aumentou ainda mais o valor estratégico da MP para o Executivo, pois, na prática, ela implicava que medidas politicamente sensíveis podiam ser implantadas sem a aprovação explícita de uma maioria parlamentar.

Isso não significou, porém, que o Executivo pudesse implantar políticas que uma maioria parlamentar preferisse menos ao *status quo*. Como a pauta e o ritmo dos trabalhos legislativos são muito influenciados pelos líderes dos partidos, especialmente na Câmara dos Deputados, o mecanismo da reedição continuada somente foi possível mediante ação coordenada entre o Executivo e líderes que controlavam uma maioria nominal de votos (Figueiredo e Limongi 2003: 71-72). Neste sentido, e na medida em que os líderes de fato representavam a vontade majoritária de suas respectivas bancadas, havia ao menos uma aprovação tácita das medidas não votadas e reeditadas. A grande vantagem que o mecanismo da reedição continuada conferia ao Executivo era a possibilidade de contornar o problema da baixa coesão das coalizões de governo no

Brasil, reduzindo as eventuais concessões à sua base parlamentar e, assim, aumentando as chances de a política resultante ser mais próxima do ideal para o governo.⁵

A prática da reedição continuada tornou-se tão frequente que quase todas as 83 MPs originais editadas entre janeiro de 1999 e junho de 2001 foram reeditadas ao menos uma vez. Ao final do ano 2000, foram reeditadas 77 medidas pendentes de votação, sendo que metade delas havia sido originalmente editada há mais de dois anos. A intensa edição e reedição de MPs foi o que motivou parlamentares a apresentarem, ainda no ano de 1995, várias propostas de emenda à Constituição visando frear aquelas práticas. Entre as propostas estava a PEC 1/1995, do Sen. Espiridião Amin (PPR-SC), que, em setembro de 2001, seria finalmente convertida na Emenda 32.

2. As novas regras

A Emenda 32 alterou significativamente o Artigo 62 da Constituição, inaugurando novas regras tanto para a edição quanto para a tramitação de MPs. As principais mudanças foram as seguintes:

- 1) Foram definidas explicitamente algumas restrições materiais, ficando vedada a edição de MPs sobre (i) nacionalidade, cidadania e direitos políticos; (ii) direito penal, processual penal e processual civil; (iii) a organização do Judiciário e do Ministério Público; e (iv) matéria orçamentária, exceto para a abertura de crédito extraordinário. Também foi proibida a edição de MP para matéria reservada a lei complementar ou que vise ao bloqueio de ativos financeiros.
- 2) A arena de deliberação das MPs deixou de ser as sessões conjuntas do Congresso e passou a ser cada casa legislativa, com o Senado atuando como revisor das decisões da Câmara.
- 3) O prazo para votação de MPs foi expandido para um total de 120 dias, após o qual as medidas não votadas perdem a eficácia.
- 4) Se a MP não for votada em até 45 dias da sua edição ela passa a trancar a pauta da casa legislativa onde estiver tramitando, e nenhum outro item poderá ser votado até que seja finalizada a deliberação sobre a MP.
- 5) MPs não votadas no prazo constitucional não podem ser reapresentadas no mesmo ano legislativo.
- 6) A regulação, pelo Congresso, dos efeitos legais produzidos pelo texto original de MPs alteradas, rejeitadas ou que perderam a eficácia tornou-se opcional.

Que efeito sobre a taxa de edição de MPs originais poderia ser esperado a partir dessas mudanças? A nosso ver, apenas a proibição da reedição continuada afetaria

⁵ Amorim Neto e Tafner (2002) argumentam que a reedição continuada também beneficiou os membros da base governista, pois lhes permitiu monitorar de forma mais eficiente os efeitos das políticas e, então, negociar junto ao governo ajustes nas mesmas. No entanto, os autores não fornecem qualquer evidência de que as alterações sofridas pelas MPs enquanto elas eram reeditadas atendiam aos interesses dos congressistas. Além do mais, a aprovação unânime da Emenda 32, proibindo a reedição continuada, depõe contra os argumentos dos autores.

significativamente aquela taxa, pois somente essa regra mexeu diretamente com um elemento estratégico importante para o Executivo. Tal como discutido anteriormente, o mecanismo da reedição continuada reduzia o custo de negociação e aprovação das MPs, incentivando, portanto, o uso dessas últimas pelo Executivo. Com a vedação explícita desse mecanismo, esperava-se uma redução na taxa de edição de MPs.

Nenhum efeito significativo poderia ser esperado da introdução das restrições materiais, pois, desde a promulgação da Constituição e até a reforma, foram raras as medidas editadas sobre alguma das quatro matérias objeto de restrição.⁶ Também não era de se esperar que a alteração da arena deliberativa, do Congresso para as duas casas separadamente, afetasse a taxa de edição de MPs, pois mesmo antes da emenda as votações eram realizadas em separado, embora em sessão conjunta. Da mesma forma, não havia razão para se esperar que o novo prazo de 120 dias pudesse afetar significativamente a frequência com que as medidas eram editadas. Embora o trancamento da pauta após 45 dias tenha aumentado o custo de oportunidade do atraso na votação de MPs, não há razão aparente para que esta regra implique em qualquer vantagem estratégica, seja para o Executivo seja para o Congresso.⁷ Por último, o fim da obrigatoriedade da regulação dos eventuais efeitos legais das medidas cujos textos originais não foram aprovados, embora em tese viesse a reduzir o custo de alteração e rejeição de MPs pelo Congresso, na prática não se esperaria que produzisse esse efeito, pois a obrigatoriedade de regulação nunca foi seguida à risca pelos parlamentares.

Com base nesses argumentos, a consequência esperada da reforma era que ela reduzisse o incentivo do Executivo de iniciar políticas por meio de MPs vis-à-vis projetos de lei ordinária (PLs). O objetivo das próximas seções é avaliar a direção e a magnitude do efeito da reforma sobre a edição de MPs originais, de maneira a verificar se a expectativa estava correta.

3. A frequência de MPs antes e depois da reforma

Para se avaliar empiricamente o impacto da emenda na frequência de MPs, foram identificadas todas as 782 MPs originais editadas de janeiro de 1995 até dezembro de 2010, independente do seu resultado legislativo. Decidiu-se iniciar a série em 1995 porque os anos anteriores foram marcados por elevada instabilidade econômica e política.

Como já foi notado por observadores e estudiosos, nos anos imediatamente após a reforma, houve um notável crescimento de MPs para abertura de crédito extraordinário ao orçamento (Costa 2008; Rocha 2009: 104). Enquanto nos anos 1995-2000 essas MPs representaram apenas 11 por cento do total de medidas originais editadas, nos anos 2002-2007 a participação aumentou para 26 por cento. Essas medidas obedecem a uma lógica distinta das demais, não-orçamentárias, pois os créditos extraordinários somente podem ser abertos por MP e eles não requerem a aprovação do Legislativo (Art. 44 da

⁶ Foram identificadas apenas as seguintes medidas, organizadas por tema: direito eleitoral (MP 103/89), direito penal (111/89, 153, 156 e 239/90), orçamentária (170/90, 396/93, 682 e 730/94, 1287, 1519 e 1525/96, 1603/97, 1643 e 1716/98, 1817/99 e 2211/01).

⁷ Pereira, Power e Rennó (2008: 25-26) argumentam que o trancamento da pauta, por dificultar a votação de projetos de lei, ampliou o incentivo do presidente para editar MPs. Todavia, eles não apresentam razões convincentes para que as medidas extras sejam necessariamente acatadas pelos parlamentares.

Lei 4.320, de 1964; Arts. 62 e 167 da Constituição). Em face dessas características, entendemos ser mais apropriado analisar as MPs orçamentárias separadamente.

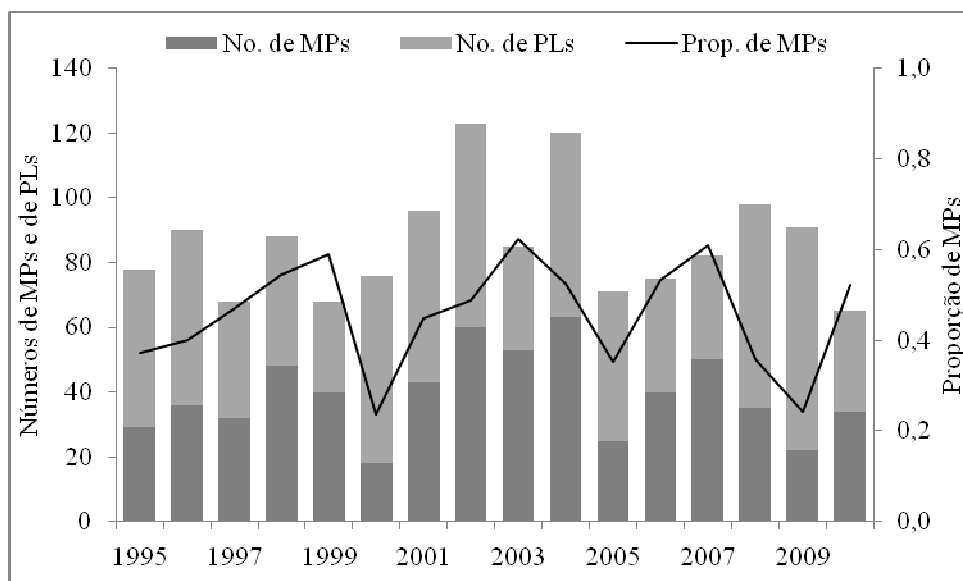
Os gráficos 1 e 2, a seguir, apresentam, respectivamente, as frequências anuais de MPs não-orçamentárias e orçamentárias, no período analisado. Em ambos os casos, são reportadas as frequências absoluta (número) e relativa (proporção), esta última em relação ao total de MPs e projetos de lei apresentados pelo Executivo. No caso das MPs não-orçamentárias, o cálculo da proporção foi feito com base apenas nos PLs sem natureza penal apresentados pelo Executivo, independente do seu resultado legislativo. Outros tipos de projetos de lei não foram computados porque apenas matérias ordinárias podem ser introduzidas por meio de MP, com exceção das aberturas de crédito extraordinário. Os PLs de natureza penal foram excluídos porque desde 1990 já havia o entendimento tácito de que MPs não podiam tratar de matéria dessa natureza.

No cálculo da proporção de MPs orçamentárias, foram utilizados os projetos de lei do Congresso Nacional (doravante PLNs) apresentados pelo Executivo para solicitar créditos especiais e suplementares ao orçamento. Embora créditos extraordinários somente possam ser abertos por meio de MPs, decidiu-se analisar a proporção dessas medidas em relação ao total de iniciativas de abertura de créditos adicionais porque, a partir do ano de 2002, a maior parte dos créditos abertos por meio de MPs não se referia a despesas urgentes e imprevisíveis, em clara violação do Artigo 167 da Constituição (Gomes *et al.* 2009: 222-223). Ou seja, após a reforma o governo passou a usar MPs para abrir unilateralmente créditos que deveriam ser classificados como especiais e suplementares, em vez de solicitá-los ao Congresso por meio de projetos de lei, como determina o Artigo 42 da Lei 4.320, de 1964.

Tanto no primeiro quanto no segundo gráfico, após a reforma e até o ano de 2007 as séries do número e da proporção de MPs encontram-se em patamares médios superiores aos observados antes da reforma. Comparando-se os seis anos anteriores à Emenda (1995-2000) com os seis anos posteriores a ela (2002-2007), observa-se que o número médio de MPs não-orçamentárias aumentou em 43 por cento, de 33,8 para 48,5 medidas/ano, enquanto que a proporção média dessas MPs aumentou em 20 por cento, de 0,44 para 0,52 por ano. Já o número e a proporção médios de MPs orçamentárias sofreram aumentos bem mais acentuados, de 4,3 para 16,8 e de 0,05 para 0,21, respectivamente.

Outras variações nas séries merecem ser destacadas, pois coincidem com eventos políticos de relevo. A proporção de MPs não-orçamentárias (gráfico 1) sofreu quedas pronunciadas seguidas de forte recuperação nos anos 2000, 2005 e 2008-09. Os dois primeiros movimentos coincidem com as crises políticas daqueles anos e que abalaram fortemente a relação entre o Executivo e o Legislativo. O terceiro movimento coincide com uma sequência de reações de atores políticos importantes contra o uso excessivo de MPs. A primeira delas foi a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), de maio de 2008, declarando inconstitucional uma medida orçamentária (a MP 405/2007).

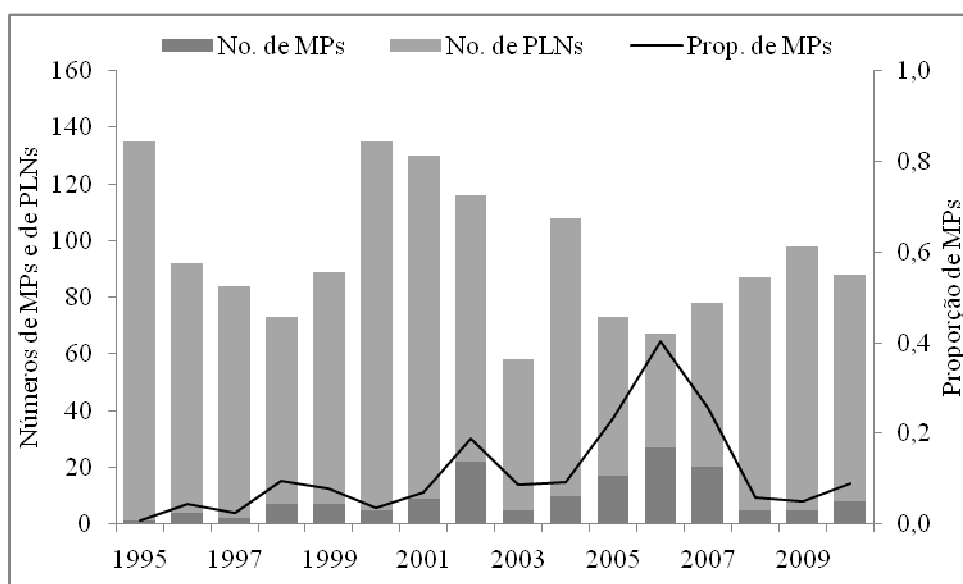
Gráfico 1. MPs não-orçamentárias e PLs editados pelo Executivo, 1995-2010



Notas: Elaboração própria. Apenas MPs originais e PLs não penais. A proporção de MPs é relativa ao total de MPs mais PLs.

Fontes: Ver o Apêndice I.

Gráfico 2. MPs orçamentárias e PLNs editados pelo Executivo, 1995-2010



Notas: Elaboração própria. Apenas MPs originais. A proporção de MPs é relativa ao total de MPs mais PLNs.

Fontes: Ver o Apêndice I.

A última reação foi a decisão do ex-presidente da Câmara, Dep. Michel Temer (PMDB-SP), de março de 2009, flexibilizando o trancamento de pauta. Note-se, no gráfico 2, a queda acentuada no número e na proporção de MPs orçamentárias ocorridas no ano do veto do STF, persistindo em 2009. Também é perceptível a maior incidência relativa dessas MPs nos anos de eleições nacionais, com exceção de 2010.

Seria inapropriado inferir que a emenda teve efeito positivo sobre a frequência de MPs apenas com base na diferença entre as médias observadas antes e depois da reforma. O problema é que essa diferença pode incluir, além do efeito da emenda, o de outros fatores que também condicionam a frequência de MPs e que variaram entre aqueles dois períodos. Por exemplo, a literatura especializada sugere que a natureza da coalizão de governo e o nível da popularidade do presidente afetam a frequência de MPs (Pereira, Power e Rennó 2005), e sabe-se que cada um desses fatores apresentou diferenças substanciais entre os períodos (Amorim Neto 2007; Ferreira, Sakurai e Oliveira 2011). Além desses, existem ainda os efeitos de fatores circunstanciais, como os eventos políticos mencionados anteriormente.

4. Resultados da análise do efeito da Emenda

Para se estimar o efeito da Emenda sobre a proporção mensal de MPs originais não-orçamentárias editadas no período 1995-2010 realizaram-se análises multivariadas levando-se em conta os seguintes fatores:⁸

- O grau de articulação entre o Executivo e a sua coalizão de partidos na Câmara de Deputados, expresso em termos da proporcionalidade com que postos ministeriais são distribuídos entre os partidos da coalizão (*Coalescência*);
- O tamanho do apoio popular do presidente (*Popularidade*);
- O status da coalizão de governo, se minoritária ou não (*Governo de minoria*);
- O grau de instabilidade econômica, expresso em termos da flutuação da taxa de câmbio (*Flutuação do câmbio*);
- O ocupante da presidência, se Cardoso ou Lula (*Lula*);
- Os anos nos quais ocorreram eleições nacionais (*Ano eleitoral*);
- As duas crises entre o Executivo e o Legislativo (*Crise Cardoso e Crise Lula*);
- O veto do STF (*Veto do STF*);
- A mini reforma de Michel Temer (*Reforma Temer*);
- As semanas que antecederam a aprovação da emenda, quando foi editado número excepcionalmente elevado de MPs (*Transição*);
- O conteúdo temático da proposição, de acordo com as grandes áreas de política pública (*Estado, Economia, Infraestrutura, Sociedade e Outras áreas*).

Além dessas variáveis, foram incluídos controles para possíveis efeitos de tendência e de sazonalidade.

No caso das medidas orçamentárias, estimou-se o efeito da emenda sobre a sua proporção anual, em vez de mensal, pois os PLNs tendem a se concentrar em alguns poucos meses de cada ano. Em razão do tamanho muito limitado da amostra, que conta com apenas 16 observações, nesta análise levou-se em conta apenas as variáveis de controle *Ano eleitoral* e *Veto do STF*.

⁸ Ver o Apêndice I para os esquemas de codificação das variáveis e as fontes.

4.1 Resultados⁹

Os resultados indicam que:

- A Emenda reduziu a proporção mensal média de MPs não-orçamentárias. Estima-se, com 95% de confiança, que a magnitude relativa da redução foi de 9% a 82%, com ponto médio de 59%.
- A Emenda aumentou a proporção anual média de MPs orçamentárias. Estima-se, com 95% de confiança, que a magnitude relativa do aumento foi de 120% a 650%, com ponto médio de 300%.

5. Conclusão

Os resultados das análises multivariadas sugerem fortemente que a emenda teve o efeito de reduzir de forma relevante e estatisticamente significativa o uso de MPs para a produção ou alteração de leis e de políticas públicas, mas que ela também aumentou de forma acentuada e estatisticamente significativa o seu uso para a abertura de créditos adicionais ao orçamento.

Como as aberturas de créditos não podem criar nem alterar políticas públicas, mas tão somente reforçar a execução das já aprovadas pelo Congresso, e dado o seu reduzido número em relação às medidas não-orçamentárias, pode-se concluir que a emenda foi eficaz na realização do objetivo de frear o uso de MPs no processo de produção e alteração de políticas públicas. Neste sentido, a percepção generalizada de que a emenda teria “saído pior que o soneto” merece ser, senão corrigida, ao menos qualificada.

⁹ Ver o Apêndice II para a metodologia de análise, e os apêndices III e IV para os resultados das regressões.

Referências bibliográficas

- Amorim Neto, Octavio. 2007. “Algumas Consequências Políticas de Lula: Novos Padrões de Formação e Recrutamento Ministerial, Controle de Agenda e Produção Legislativa.” In *Instituições Representativas no Brasil: balanço e reformas*, orgs. Jairo Nicolau e Timothy J. Power. Belo Horizonte: Editora UFMG, 55-73.
- Amorim Neto, Octavio, e Paulo Tafner. 2002. “Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias.” *Dados* 45(1): 5-38.
- Banco Central do Brasil. S.d. *Sistema Gerenciador de Séries Temporais*. <http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/aviso.asp> (Acessado em 30/06/2011).
- Câmara dos Deputados. S.d. *Sistema de Informação Legislativa (SILEG)*. <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp> (Acessado em 30/06/2011).
- Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. S.d. *Quadro de Tramitação de Projetos de Lei*. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/creditos/creditos-suplementares> (Acessado em 30/06/2011).
- Costa, Raymundo. 2008. “Orçamento Paralelo Já Torrou R\$62,5 bi.” *Valor Econômico*, 29/04/2008. http://clipping.radiobras.gov.br/clipping/novo/cafe_detail.php?id=344 (Acessado em 30/06/2011).
- Editorial de O Estado de S. Paulo. 2007. “Entulho Maior do Congresso.” *O Estado de São Paulo*, 09/01/2007. <http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=347032> (Acessado em 30/06/2011).
- Ferreira, Alex L., Sergio N. Sakurai, e Rodolfo Oliveira. 2011. “Oito Anos Construindo Popularidade.” *Economia e Tecnologia*, Ano 7, Volume especial: 5-15.
- Figueiredo, Argelina Cheibub. 2008. “Pior a Emenda Fixa do que o Remendo Provisório.” *Revista Insight Inteligência* 41(Abril, Maio e Junho): 41-46.
- Figueiredo, Argelina Cheibub, e Fernando Limongi. 2003. “Congress and Decision-Making in Democratic Brazil.” In *Brazil since 1985: Politics, Economy and Society*, eds. Maria D’Alva Kinzo e James Dunkerley. London: Institute of Latin American Studies, 62-83.
- Gomes Neto, José M. W., João H. M. Coutinho, Ernani R. Carvalho Neto, e Hugo L. L. Souza. 2009. “Governabilidade, Urgência e Relevância: medidas provisórias e a judicialização da política orçamentária no Brasil.” *Revista Política Hoje* 18(2): 206-238.
- Guerreiro, Gabriela. 2008. “Na Posse no STF, Gilmar Mendes Critica Excesso de Medidas Provisórias.” *Folha Online*, 23/04/ 2008. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u395069.shtml> (Acessado em 30/06/2011).
- King, Gary. 1998. *Unifying Political Methodology: the likelihood theory of statistical inference*. New York: Cambridge University Press.
- Lima, Mauricio. 2001. “No reino do provisório.” *Veja Online*, 14/02/2001. http://veja.abril.com.br/140201/p_048.html (Acessado em 30/06/2011).

- Oinegue, Eduardo. 2000. "Refém da crise." *Revista Veja*, 09/08/2000.
http://veja.abril.com.br/090800/p_036.html (Acessado em 30/06/2011).
- Palmquist, Bradley. 1999. "Analysis of Proportion Data." Trabalho apresentado no encontro anual da Political Methodology Society, College Station, Texas, 15-19 de julho de 1999.
- Pereira, Carlos, Timothy J. Power, e Lucio Rennó. 2005. "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case." *The Journal of Politics* 67(1): 178-200.
- _____. 2006. "A Novela sem Fim das Medidas Provisórias: Eliminação do trancamento da Pauta é Essencial." *Valor Econômico*, 20/03/2006.
<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=274597> (Acessado em 30/06/2011).
- _____. 2008. "Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian congress." *Legislative Studies Quarterly* 33(1): 5-33.
- Pereira, Merval. 2011. "Governabilidade." *O Globo*, 25/06/2011.
<https://conteudoclipingmp.planejamento.gov.br/cadastrs/noticias/2011/6/25/governabilidade/> (Acessado em 30/06/2011).
- Presidência da República. Casa Civil. S.d. *Medidas Provisórias*.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Quadro/_Quadro%20Geral.htm (Acessado em 30/06/2011).
- Queiroz, Antônio Augusto de. 2009. "Excesso de Medidas Provisórias: Um Falso Debate." *Congresso em Foco*, 15/02/2009.
<http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoforum/excesso-de-medidas-provisorias-um-falso-debate/> (Acessado em 30/06/2011).
- Rocha, Diones G. 2009. "Política e Processo Orçamentário no Brasil: uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008)." Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, e Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- Rodrigues, Fernando. S.d. *Pesquisas*. <http://noticias.uol.com.br/politica/pesquisas/> (Acessado em 30/06/2011).
- Santos, Fabiano, Mariana Borges, e Marcelo Barata Ribeiro. 2011. "O Congresso e o Governo Dilma." *Papéis Legislativos* 5(1), Núcleo de Estudos sobre o Congresso.
<http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/papeis/pl.%20n.1-2011%20.pdf> (Acessado em 30/06/2011).
- Senado Federal. S.d. *Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON)*.
<http://www6.senado.gov.br/sicon/> (Acessado em 30/06/2011).

Apêndice I: Variáveis

No. de MPs. Número de MPs originais editadas em dado período (mês ou ano). Fontes: Presidência da República/Casa Civil; Senado Federal/SICON.

No. de PLs. Número de projetos de lei ordinária (PLs) apresentados pelo Executivo em dado período (mês ou ano), exceto os de natureza penal. Fonte: Câmara dos Deputados/SILEG.

No. de PLNs. Número anual de projetos de lei do Congresso Nacional (PLNs) apresentados pelo Executivo solicitando autorização para a abertura de créditos especiais ou suplementares, excluídos os posteriormente retirados pelo Executivo. Fontes: Congresso Nacional/Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização; Senado Federal/SICON.

Emenda 32. Atribui valor 1 a todos os meses posteriores a setembro 2001, e 0 aos demais.

Coalescência. Grau de proporcionalidade entre a fração de cadeiras da Câmara e a fração de ministérios controlados pelos partidos da coalizão de governo, calculado a partir da fórmula $C = (1 - (\sum_i |S_i - M_i|) / 2) \times 100$, onde S_i é a fração de cadeiras do partido i relativamente ao total de cadeiras controladas pela coalizão, e M_i é a fração de ministérios. O limite inferior, zero, expressa total ausência de proporcionalidade, e o superior, perfeita proporcionalidade. Os valores desta variável foram defasados em um mês. Fontes: Amorim Neto (2007); Santos, Borges e Ribeiro (2011).

Popularidade. Porcentagem dos eleitores que consideram o desempenho do presidente ótimo ou bom menos a porcentagem dos que consideram aquele desempenho ruim ou péssimo. Para cada mês, foi calculada a média da popularidade apurada com base nas pesquisas do Datafolha, Ibope e Sensus. Nos 43 meses em que nenhuma pesquisa foi realizada, os valores foram computados fazendo-se a interpolação linear. Os valores desta variável foram defasados em um mês. Fonte: Rodrigues (S.d.).

Governo de minoria. Atribui valor 1 aos meses de abril de 2002 até dezembro de 2003, e 0 aos demais. Nesses meses a coalizão de governo não controlou uma maioria nominal no parlamento.

Flutuação do câmbio. Valor absoluto da variação mensal da taxa de câmbio real do Dólar norte-americano. Os valores desta variável foram defasados em um mês. Fonte: Banco Central do Brasil (S.d.).

Lula. Atribui valor 1 aos meses de janeiro 2003 a dezembro de 2010, e 0 aos demais.

Ano eleitoral. Atribui valor 1 a cada um dos doze meses dos anos 1998, 2002, 2006 e 2010, e 0 aos demais.

Crise Cardoso. Atribui valor 1 aos meses de janeiro de 2000 até janeiro de 2001, e 0 aos demais. Esta crise começou logo após a aprovação em primeiro turno da PEC 1/1995, no Senado, em dezembro de 1999, e foi marcada pelo embate contínuo entre Cardoso e o então presidente do Senado, Sen. Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA). Ela foi

alimentada posteriormente pela controvérsia em torno do reajuste do salário mínimo e por uma sequência de escândalos de corrupção. Em agosto de 2000, a revista *Veja* noticiou que o governo havia se tornado refém da crise (Oinegue 2000). Aparentemente, a crise terminou com a inauguração da sessão legislativa de 2001.

Crise Lula. Atribui valor 1 aos meses de junho de 2005 até março de 2006, e 0 aos demais. Esta foi a crise do chamado Mensalão. Do ponto de vista institucional, ela começou com a criação da CPI dos Correios, em junho de 2005, e terminou com a aprovação do relatório da comissão, em março de 2006, rejeitando todas as acusações contra o presidente da república.

Veto do STF. Atribui valor 1 aos meses posteriores a maio de 2008, e 0 aos demais. Naquele mês, o STF declarou inconstitucional a MP 405/2007, alegando que os créditos extraordinários abertos por ela não cumpriam os quesitos de urgência e imprevisibilidade. Embora a decisão fosse restrita àquela MP, ela pode ter inibido a edição de medidas futuras.

Reforma Temer. Atribui valor 1 aos meses posteriores a março de 2009, e 0 aos demais. Naquele mês, o então presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Michel Temer (PMDB-SP), adotou o entendimento de que o trancamento da pauta decorrente do atraso na votação de MPs aplicava-se somente a outras MPs e projetos de lei ordinária. Este entendimento favoreceu o controle da agenda legislativa pelos parlamentares e, nesse sentido, pode ter desestimulado a edição de novas MPs.

Transição. Atribui valor 1 aos meses de agosto e setembro de 2001, e 0 aos demais. Esses meses apresentaram número excepcionalmente elevado de MPs editadas, em antecipação à reforma.

Estado, Economia, Infraestrutura, Sociedade e Outras áreas. Variáveis indicadoras da principal área de política pública do tema da proposição legislativa (MP ou PL). *Estado* inclui temas relacionados à organização e ao funcionamento da administração federal direta, relações exteriores e defesa. No modelo, esta é a categoria de referência. *Economia* inclui medidas sobre atividades e políticas econômicas, exceto infraestrutura. *Infraestrutura* inclui políticas sobre ciência e tecnologia, minas e energia, transportes e comunicações. *Sociedade* inclui medidas sobre política social, de trabalho, reforma agrária e agricultura familiar, direitos civis e proteção de minorias, segurança pública e proteção do meio ambiente. *Outras áreas* é uma categoria residual que inclui matérias honoríficas, pensões especiais, etc. Fonte: Presidência da República/Casa Civil; Senado Federal/SICON; Câmara dos Deputados/SILEG.

Tendência. Número de meses desde o começo da série, em janeiro de 1995.

Sazonalidade. Conjunto de variáveis indicadoras dos 12 meses do ano.

Apêndice II: Análise multivariada

A análise foi realizada por meio de regressões multivariadas. Utilizou-se o modelo estatístico Beta Binomial Estendido (King 1998: 119-121; Palmquist 1999) para se estimar o efeito sobre a proporção mensal de MPs não-orçamentárias e sobre a proporção anual de MPs orçamentárias, com base nas observações do período 1995-2010. O uso da proporção em vez do número absoluto de MPs é preferível por ser a maneira mais eficiente de se controlar estatisticamente o efeito do tamanho da agenda do governo.

Adicionalmente, e exclusivamente para as medidas não-orçamentárias, utilizou-se o modelo Logit para se estimar o efeito sobre a probabilidade de o Executivo editar uma MP em vez de um PL, com base nas 1.374 proposições (628 MPs não-orçamentárias mais 746 PLs) que compõem a amostra. Embora esse segundo modelo não leve em conta a dimensão temporal dos dados, ele permite que se controle por características da proposição, no caso a área de políticas públicas à qual a matéria se refere.

Devido ao tamanho muito limitado da série de medidas orçamentárias, e a título de verificação, estimou-se também um modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com erros padrão robustos da fração anual de MPs orçamentárias.

Os resultados da análise da série mensal de MPs não-orçamentárias mostraram-se robustos à inclusão de controles para a área de política pública (modelo Logit) e à exclusão dos primeiros e dos últimos 24 meses da série. Os resultados da original análise da série anual de MPs orçamentárias mostraram consistentes com os do modelo MQO com estimadores robustos. Nenhuma das séries apresentou evidência de correlação serial, conforme indicado pelo valor da estatística Q .

Apêndice III: Modelos da frequência de MPs não-orçamentárias, 1995-2010

	Modelo 1: Proporção mensal de MPs	Modelo 2: Probabilidade de MP ser editada
Emenda 32	-59.2** (2.19)	-61.6** (2.57)
<i>Coalescência (t-1)</i>	0.51 (0.42)	1.01 (0.93)
<i>Popularidade (t-1)</i>	0.08 (0.15)	0.18 (0.38)
<i>Governo de minoria</i>	28.3 (0.94)	46.4 (1.64)
<i>Flutuação do câmbio (t-1)</i>	4.85** (2.02)	3.51 (1.62)
<i>Lula</i>	86.6 (1.32)	65.3 (1.19)
<i>Ano eleitoral</i>	46.6* (1.96)	63.7*** (2.68)
<i>Crise Cardoso</i>	-71.6*** (3.19)	-70.9*** (3.34)
<i>Crise Lula</i>	-57.0** (2.29)	-65.5*** (3.03)
<i>Veto do STF</i>	-58.6** (2.08)	-67.5*** (2.89)
<i>Reforma Temer</i>	-17.9 (0.53)	-31.7 (1.13)
<i>Transição</i>	154 (1.52)	294** (2.34)
<i>Economia</i>	—	389*** (8.81)
<i>Infraestrutura</i>	—	53.1** (1.98)
<i>Sociedade</i>	—	14.1 (0.84)
<i>Outras areas</i>	—	-91.5*** (5.12)
<i>Tendência</i>	0.62 (1.15)	0.89* (1.75)
Parâmetro de sobredispersão	0.05***	—
Teste de ausência de sazonalidade	25.0***	37.2***
R-quadrado [§]	0.56	0.26
No. de observações	192	1374
Portmanteu <i>Q</i> (1 lag/ 24 lags)	2.8/ 30.5	—

Notas: Modelos 1 e 2 são, respectivamente, o Beta Binomial Estendido e o Logit. Os modelos incluem controles para mês (sazonalidade) e foram estimados por meio do programa Stata. Coeficientes transformados para a mudança percentual na proporção esperada (modelo 1) e no “odds” (modelo 2), dado o aumento em uma unidade da respectiva variável independente. Valor absoluto da estatística z entre parênteses. [§] Deviance ajustado (modelo 1) e Cragg-Uhler (modelo 2). * p < 0.10; ** p < 0.05; *** p < 0.01, em teste bicaudal.

Apêndice IV: Modelo da frequência de MPs orçamentárias, 1995-2010

	Modelo 3: Proporção anual de MPs
<i>Emenda 32</i>	304 ^{***} (4.49)
<i>Ano eleitoral</i>	101 ^{***} (2.60)
<i>Veto do STF</i>	-69.7 ^{***} (3.17)
Parâmetro de sobredispersão	0.01
R-quadrado Deviance ajustado	0.53
No. de observações	16
Portmanteu Q (1 lag)	0.8

Notas: Modelo Beta Binomial Estendido. Coeficientes transformados para a mudança percentual na proporção esperada, dado o aumento em uma unidade da respectiva variável independente. Valor absoluto da estatística z entre parênteses. * p < 0.10; ** p < 0.05; *** p < 0.01, em teste bicaudal.