

**INFORMAÇÃO, DELEGAÇÃO E PROCESSO LEGISLATIVO:
A POLÍTICA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Acir Almeida

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

O estudo apresenta argumentos e evidência originais para sustentar a tese de que o uso intenso de medidas provisórias (MPs) na produção de leis federais reflete uma delegação tácita de poderes de agenda, do Congresso para o Poder Executivo, motivada pelo interesse dos congressistas em reduzir sua incerteza decisória e limitada pela credibilidade das informações fornecidas pelo Executivo.

Argumenta-se que o uso de MP não permite ao Executivo aproximar o resultado legislativo da sua preferência, relativamente ao que obteria por meio de projeto de lei (PL). Não obstante, o presidente sempre prefere propor suas políticas por meio de MP porque assim elas não passam pelas comissões permanentes, em que o exame e o debate são mais efetivos, o que reduz a necessidade de negociação com membros divergentes da base governista e com a oposição. Do ponto de vista dos congressistas, a exclusão das comissões permanentes significa menor oportunidade para obter informações sobre as consequências esperadas da política proposta, além das compartilhadas pelo Executivo. Logo, uma maioria parlamentar permitirá que uma proposição siga o processo legislativo da MP somente se aquela não tiver interesse em obter informações adicionais sobre a política proposta ou não esperar que a comissão vá provê-la de tais informações. Espera-se que isto ocorra quando pelo menos uma das seguintes condições for observada: *i)* a política proposta é pouco complexa; *ii)* a preferência do Executivo é suficientemente próxima da de uma maioria parlamentar, exceto quando a comissão com jurisdição sobre a matéria é alinhada com o Executivo ou o apoio popular do presidente é elevado; ou *iii)* uma maioria parlamentar tem urgência na votação da proposta.

Exceto pelo efeito moderador do alinhamento da comissão com o Executivo, que não foi testado, todos os demais se apoiam em evidência correlacional produzida por meio de análise multivariada de uma amostra de 207 MPs e 215 PLs editados pelo Executivo entre 1989 e 2012. Especificamente, os resultados da análise empírica permitem afirmar, com 95% de confiança, que a probabilidade de uso de MP (*vis-à-vis* PL):

- diminui com o número de artigos da proposição (a *proxy* para complexidade);
- diminui com a distância ideológica entre o(s) partido(s) proponente(s) da política e o partido mediano no Congresso (a *proxy* para a divergência da maioria com o Executivo), sendo que este efeito é atenuado pelo tamanho do apoio popular do presidente; e
- aumenta com a proximidade do fim da legislatura (a *proxy* para urgência).

Adicionalmente, encontrou-se que a probabilidade de uso de MP:

- é maior quando o presidente está bem articulado com uma coalizão parlamentar majoritária, no sentido de os partidos governistas terem forte presença no ministério e poder de veto sobre a agenda de políticas do governo, desde que seja baixa a divergência entre os partidos signatários da política proposta; e
- diminuiu nos anos que se seguiram à adoção da Emenda Constitucional (EC) nº 32, em setembro de 2001.

Nenhuma evidência foi encontrada em apoio às hipóteses de que a probabilidade de uso de MP depende da taxa de execução das emendas orçamentárias individuais dos congressistas e da proporcionalidade da alocação dos ministérios entre os partidos governistas.

No que diz respeito ao debate institucional, os achados do estudo depõem contra as alegações de que o uso intenso de MPs pelo Executivo implica prejuízo aos direitos decisórios dos parlamentares na produção de políticas públicas e, em última instância, permite àquele Poder legislar unilateralmente. No entanto, isto não significa que o uso intenso de MPs esteja livre de consequências indesejáveis. Por exemplo, há ainda que se investigar os potenciais efeitos da exclusão sistemática das comissões permanentes do processo deliberativo, tanto sobre a institucionalização dessas arenas como sobre a qualidade e a estabilidade das políticas públicas aprovadas sem a sua participação.

SUMÁRIO EXECUTIVO