

PROCESSO LEGISLATIVO HETERODOXO: A MULTIPLICAÇÃO DE TEMAS EM MEDIDAS PROVISÓRIAS¹

Carlos Eduardo Nepomuceno Cabral
Instituto FSB Pesquisa
nepomuceno.cabral@gmail.com

Resumo do trabalho:

No segundo mandato do presidente Lula, foram identificados questionamentos parlamentares criticando a recorrente inclusão de matérias estranhas ao conteúdo original de medidas provisórias (MPs), procedimento vedado por lei complementar por resolução do Congresso Nacional. Este trabalho utilizou a metodologia de análise de conteúdo qualitativo para identificar os assuntos presentes nas versões originais de MPs e nas versões finais, denominadas projetos de lei de conversão (PLVs), aprovados pelo Congresso Nacional. Foram analisadas 468 MPs e respectivos PLVs entre 11/09/2001 – data de promulgação da Emenda Constitucional 32, que modificou o rito de tramitação de MPs – e 31/12/2011. Encontrou-se evidências que demonstram a corresponsabilidade entre presidentes e congressistas pela violação das normas regimentais que vedam o tratamento de matérias diversas entre si em uma mesma proposição, a coocorrência de assuntos distintos em proposições e leis convertidas independentemente de afinidade temática e o aumento da probabilidade de veto presidencial à medida que aumenta a quantidade de conteúdos presente no PLV aprovado pelos congressistas.

Palavras-chave:

Processo legislativo heterodoxo. Unorthodox lawmaking. Omnibus legislation.

¹ Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, ¿Qué ciencia política para qué democracia?, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

1. Introdução

O processo legislativo brasileiro é criativo: não será incomum observar proposições cujo processo flexibiliza as normas previstas para produção de leis. No entanto, alguns casos chamam mais atenção do que outros, como ocorre na apreciação de medidas provisórias (MP): apesar da explícita vedação – tanto na lei complementar nº 95² como na resolução nº 1, de 2002-CN³ – à inclusão de matérias estranhas à matéria original de qualquer proposição legislativa, tal prática é encontrada no cenário político nacional.

As questões de ordem 478 e 480, ambas de 2009, e 697, de 2010, evidenciam parte da natureza da situação: os parlamentares aproveitariam a tramitação acelerada – em comparação com os demais tipos de proposição legislativa – das MPs para inserir temas desconexos da proposta original do presidente.

A questão de ordem 46, de 2011, por sua vez, denota a recorrência da prática, demonstrando que vige a interpretação segundo a qual matérias estranhas podem ser inseridas pelo relator sem intervenção da presidência da Câmara dos Deputados⁴.

Dessa maneira, se impõe o questionamento: que temas são apresentados, via MP, ao Congresso Nacional (já que os presidentes também podem adotar a tática de empacotar diversos assuntos em uma mesma proposição) e que matérias são incluídas pelos congressistas nesses textos? Estas são as questões centrais a que este trabalho busca responder. Esse esforço de pesquisa se insere no contexto teórico de unorthodox lawmaking (Sinclair, 2011), ou seja, de procedimentos legislativos heterodoxos - aqui entendidos como a violação das normas que vedam o tratamento de matérias estranhas entre si em uma mesma proposição e estranhas ao conteúdo original da proposta nas emendas encampadas pelos congressistas.

Estudar este fenômeno exclusivamente no universo das medidas provisórias se justifica, primeiro, pela exclusividade de questionamentos nesse tipo de proposição. Segundo, do ponto de vista tático, faz mais sentido anexar assuntos novos a proposições que apresentam maiores chances de

² “Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;” (BRASIL, 1998).

³ “Art. 4º Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

(...)

§ 4º É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.” (BRASIL, 2002).

⁴ O então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, determinou, em decisão às questões de ordem 478, 480 e 697, que os deputados federais não poderiam apresentar emendas estranhas à matéria original das MPs, cabendo ao presidente da casa rejeitá-las em caso de não instalação da comissão mista. No entanto, permitiu que o relator, em seu parecer, incluísse esse tipo de alteração das medidas provisórias, cabendo ao plenário apreciar – e aprovar ou rejeitar – as modificações realizadas.

serem aprovadas⁵. Terceiro, a menor quantidade de proposições dessa natureza em relação às de tipo ordinário facilita a operacionalização da análise, já que possibilita a verificação de conteúdo de todos os casos disponíveis (468), dispensando a necessidade de definição de critérios para seleção de uma amostra de MPs.

Para mapear a ocorrência de MPs e legislações com múltiplos temas, será utilizada a técnica de análise de conteúdo qualitativo, adaptada a partir do manual proposto por Schreier (2012). A partir dessa metodologia, foi criado um livro código, que também se valeu de referências ao Policy Agendas Project⁶, criada por Frank Baumgartner e Bryan Jones, e à sistemática de classificação de legislação utilizada pelo Planalto Central⁷.

A análise foi realizada sobre um banco de dados com 468 MPs apresentadas e aprovadas entre 11 de setembro de 2001 (data de promulgação da EC 32, que promoveu significativas mudanças no processo de tramitação de MPs) e 31 de dezembro de 2011. Foram comparadas as MPs originais, editadas pelos presidentes, e seus respectivos textos aprovado pelo Congresso Nacional, antes da sanção presidencial.

As evidências encontradas demonstram que as proposições multitemáticas são um fenômeno que não pode ser desprezado, mas que está longe de ser um procedimento que domina o processo legislativo.

Também se identificou corresponsabilidade dos agentes decisórios na produção de legislações multitemáticas: os presidentes editam MPs com mais de um tema e os congressistas, em alguns casos, adicionam outras questões não originalmente contempladas no texto apresentado, independentemente de ele conter um ou mais temas.

Finalmente, serão apresentadas evidências de que a semelhança entre os assuntos não é um critério importante para a anexação de questões em medidas provisórias e que à medida que aumenta a quantidade de conteúdos nos textos resultantes do processo legislativo, maior é a probabilidade de receberem vetos do presidente.

O artigo está dividido em quatro seções. A primeira, dedicada a um apanhado da restrita literatura sobre unorthodox lawmaking, omnibus legislation, nos EUA, e sobre estudo de conteúdo legislativo no Brasil. A segunda, direcionada à apresentação da metodologia, detalhará a técnica de codificação utilizada e suas etapas. A terceira será dedicada à apresentação e discussão mais detalhada dos principais resultados encontrados. A quarta tecerá as considerações finais do trabalho e apresentará sugestões de próximos passos considerados importantes para continuidade e desenvolvimento da agenda de pesquisas sobre procedimentos legislativos heterodoxos no Brasil.

⁵ Entre setembro de 2001 e dezembro de 2011, 86% das MPs apresentadas foram convertidas em lei, o que denota sua importância como instrumento legislativo no país

⁶ O livro código original pode ser encontrado para download no website do projeto: <http://www.policyagendas.org/>

⁷ Não mais disponível no website do Palácio do Planalto.

2. Unorthodox lawmaking, omnibus legislation e análise de conteúdo legislativo

A presença de assuntos não relacionados entre si em uma proposição legislativa não é exclusividade do caso brasileiro, tampouco é um fenômeno recente⁸. No Congresso dos Estados Unidos, a germaneness rule regula o conteúdo permitido às emendas apresentadas pelos parlamentares, vedando a possibilidade de elas tratarem de temas desconexos da proposta em apreciação.

A literatura norte-americana aponta a recorrente violação dessa regra por meio da aprovação de leis que contemplam distintas questões, denominadas omnibus legislation e definidas como: “any piece of major legislation⁹ that (1) spans three or more major topic policy areas or ten or more subtopic policy areas¹⁰, and (2) is greater than the mean plus one standard deviation of major bills in size¹¹” (Krutz, 2002: 217).

Entendidas como resultado de um processo de dinamização das instituições baseado na centralização de poder nas lideranças partidárias - que passam a organizar a anexação de questões controversas a propostas que gozam de maior apoio - omnibus bills fogem das regras da tramitação regimental e representam importantes mudanças na maneira como questões de políticas públicas consideradas de grande relevância são processadas. Nos EUA, esse tipo de legislação costuma ser relacionada a questões orçamentárias (appropriations bills, budget resolutions e reconciliation bills), mas não apenas sobre elas, também sendo encontradas em questões relacionadas a comércio, combate às drogas, organização de órgãos governamentais, dentre outras matérias (Davidson, 1988; Krutz, 2002; Sinclair, 2011).

Krutz (2000, 2001) problematiza a perspectiva de que a utilização de legislação omnibus representaria um aspecto negativo da produção legislativa ao minimizar as chances de participação dos tomadores de decisão devido à tramitação acelerada, à limitação para apresentação de emendas e à concentração de poder nas mãos das lideranças partidárias para composição dos pacotes multitemáticos. Encontra evidências de que a utilização desse procedimento é significativa para explicar o nível de produtividade legislativa em situações mais desafiadoras de governança e de tomada de decisão (e.g. governo dividido, elevado déficit orçamentário), que poderiam ter como consequência a paralisação decisória do Legislativo.

Enfatiza a importância do relacionamento entre os agentes políticos (lideranças partidárias, congressistas e presidente na busca por maior poder e influência sobre o resultado de políticas públicas

⁸ Nos EUA, tal prática é registrada a partir do período pós-segunda guerra, aumentando significativamente a partir dos anos 80, associadas ao aumento da complexidade das questões apresentadas ao escrutínio de tomadores de decisões públicas e à mudança de contexto político-institucional.

⁹ Retiradas do *Congressional Quarterly Weekly Report* e do *Congressional Quarterly Almanac*.

¹⁰ Utiliza as categorias de Baumgartner, Jones & Wilkerson (2002).

¹¹ Mensurada pela quantidade de palavras.

e para aumentar suas chances de reeleição), associadas ao contexto político¹², como elementos que determinam a ocorrência de omnibus legislation¹³.

Esse tipo de manobra legislativa não é o único tipo de procedimento que viola as regras regimentais no Congresso norte-americano. Os pacotes omnibus estão inseridos em um contexto mais amplo de unorthodox lawmaking, descrito por Barbara Sinclair (2011) e interpretado como mudanças no processo legislativo decorrentes de problemas e oportunidades promovidas pela estrutura institucional e pelo contexto político e como elas afetam as preferências dos parlamentares relacionadas a objetivos de reeleição, influência e em termos de conteúdo de políticas públicas.

Sinclair (2011) argumenta que as mudanças organizacionais internas, que promoveram redistribuição de poderes (menos poder para as comissões e seus presidentes e mais poder para as lideranças partidárias), e o clima político polarizado e hostil dos anos 70 e 80 potencializaram as oportunidades para produção legislativa heterodoxa, nem sempre promovida por mudanças nas regras formais do processo, mas mais frequentemente realizadas por meio de mudanças nas práticas políticas dos parlamentares.

A autora encontra evidências de que o processo legislativo formal perde importância para a aprovação de proposições importantes, sendo preterido por regras especiais, como a utilização de legislação omnibus. Ou seja, quanto mais procedimentos heterodoxos forem aplicados a uma proposição legislativa, maior a probabilidade de ela se tornar lei.

Muito embora tenham ocorrido mudanças de contexto que poderiam ter como consequência a diminuição do uso de recursos de unorthodox lawmaking – mudança de controle congressual em 1995 e 2007; e os governos unificados de Bush, em 2001, e de Obama, em 2009 – o que se identifica é a persistência dessas manobras.

A continuidade desses procedimentos, tanto por administrações democratas e republicanas, é atribuída à persistência de condições-chave para seu uso¹⁴.

¹² Ressalta: (1) a fragmentação governamental, entendida como a diferença de controle partidário entre a presidência e o Congresso; (2) a existência de condições propícias para o exercício de obstrução de agenda pela minoria parlamentar; (3) o aumento da complexidade e variedade das questões temáticas analisadas pelos legisladores; (4) a carga de trabalho do Congresso, que representaria pressão sobre a capacidade de atenção dos parlamentares, em um contexto de recursos e de tempo limitados; e (5) o nível de déficit orçamentário, que impactaria a estrutura de escolhas de políticas públicas. Encontra evidências que sustentam o impacto de todas essas variáveis sobre o número de legislações omnibus implementadas entre 1949 e 1994 (Krutz, 2002: 214-224).

¹³ Aumenta a probabilidade de anexação quando: (1) há maior nível de oposição ao assunto anexado – tanto do Congresso como do presidente; (2) o assunto pertence à agenda do partido majoritário; (3) a proposta é apresentada por um membro do partido majoritário; (4) a questão anexada é de natureza distributiva; (5) há apoio presidencial para apresentação de proposta; e (6) se a questão se refere à apropriação de recursos orçamentários (Krutz, 2001: 218-220).

¹⁴ Enumera: (1) ausência de mudanças nas regras decisórias internas do Congresso que promovessem o aumento da importância e da autonomia das comissões; (2) preponderância do processo orçamentário nas tomadas de decisões congressuais; (3) novas maiorias legislativas de oposição que enfrentaram presidentes hostis; e (4) frustração de expectativas elevadas criadas por governos unificados em um contexto de elevada polarização partidária (Sinclair, 2011).

No Brasil, por sua vez, a produção acadêmica sobre procedimentos legislativos heterodoxos é incipiente. A rigor, não chega a ser um assunto que ganha destaque nos estudos sobre produção de leis no país, que enfatizam mais os poderes de decreto presidenciais, especialmente nas questões relacionadas (1) às grandes áreas temáticas contempladas nesses instrumentos; (2) às variáveis que determinam a escolha entre legislar por meio de mecanismos ordinários ou extraordinários; (3) e à acomodação de táticas de controle congressional sobre o uso do poder de decreto presidencial, com ênfase no período pré-EC 32 e com críticas à observância das regras constitucionais para utilização dessas prerrogativas pelos chefes do Executivo (Amorim Neto & Tafner, 2002; Amorim Neto & McCubins, 2003; Carey & Shugart, 1998; Figueiredo & Limongi, 1997; Palanza, 2009; Pereira, Power & Rennó, 2005a, 2005b; Power, 1998; Reich, 2002; Rennó, 2010).

Figueiredo & Limongi (1997), Power (1998) e Amorim Neto & Tafner (2002) analisam o conteúdo de medidas provisórias¹⁵ no período pré-EC 32¹⁶ e encontram resultados semelhantes: priorização desse instrumento legislativo para regulamentação de matérias econômica e administrativa. Dessa maneira, parece razoável esperar pouca variação no conteúdo priorizado em MPs no período pós-EC 32.

Reich (2002) e Palanza (2009), por sua vez, analisam a reação congressional ao poder de decreto presidencial. Encontram evidências de que a agenda legislativa originada no Executivo influencia o nível de intervenção dos parlamentares nessas proposições: quanto maior o nível de disputa¹⁷ sobre o tema, maior seria o ativismo dos congressistas, diminuindo a autonomia presidencial para aprovar sua agenda intacta. O exercício de controle sobre essas proposições se daria por meio do recurso de emendamento, contemplando os interesses representados pelos parlamentares no Congresso Nacional. Essa estratégia faz sentido porque, de um lado, se lança mão da expertise técnica do Executivo em assuntos de menor disputa e, por outro, não se dispensa a possibilidade de influenciar a produção legislativa naqueles de maior interesse parlamentar (Reich, 2002)¹⁸.

¹⁵ Figueiredo e Limongi (1997) fazem uma classificação em cinco áreas temáticas de regulamentação legislativa: econômica, social, político-institucional, administrativa e “homenagens”. Power (1998) utiliza quatro classificações: regulação administrativa, anti-inflacionária, liberalização / privatização e “outros”. Amorim Neto & Tafner (2002) trabalham com três categorias centrais, divididas em subcategorias: economia, dividida em orçamento e finanças, regulação econômica, preços e salários, impostos e outras; e administração, dividida em pessoal e organização / reforma do Estado; e “outras”.

¹⁶ Figueiredo e Limongi (1997) analisam o período entre 1988 e 1995. Power (1998) considera o conteúdo de MPs editadas durante os governos Sarney e Collor (1988-1992). Amorim Neto & Tafner (2002) analisam as medidas editadas entre 1988 e 2000.

¹⁷ Denominada comprometimento institucional, é determinada pelos fatores que afetam o horizonte de tempo do legislador e que afetam as contribuições externas que pode receber, variando em função do tamanho dos interesses envolvidos em cada tema de política pública (Palanza, 2009: 15-19).

¹⁸ Reich (2002) analisa 323 MPs convertidas em lei entre maio de 1989 e dezembro de 1998, antes da EC 32, e encontra dois importantes resultados relacionados à apresentação de emendas: à medida que aumenta a quantidade de emendas propostas pelos parlamentares, (1) também cresce a probabilidade de a MP ser aprovada pelo Congresso como um PLV, ou seja, de haver incorporação de modificações ao texto inicial do Executivo e (2) aumenta a probabilidade de que a lei convertida não será vetada pelo presidente.

Há, ainda no Brasil, uma literatura que analisa a ação legislativa dos parlamentares, que deve ser compreendida como uma abordagem complementar ao estudo de conteúdo de MPs. Essa literatura problematiza a hipótese de comportamento do tipo paroquialista dos congressistas, que seria baseada no direcionamento de benefícios para suas bases eleitorais. Encontram evidências de que os congressistas tenderiam a propor e aprovar mais projetos de caráter nacional, difusores de benefícios e de conteúdo social (Amorim Neto & Santos, 2003; Lemos, 2001; Limongi & Figueiredo, 2005; Ricci, 2003).

A partir dessa literatura, se depreende que as proposições legislativas de origem parlamentar representam uma agenda temática complementar à empreendida pelo chefe do Executivo, focada em questões sociais e distributivistas. O que se esperar, então, da reação congressual ao conteúdo de MPs? Considerando-se a expectativa de que essas proposições se concentrariam em assuntos de ordem administrativa e econômica, considera-se plausível que os legisladores se engajem, também, em emendar essas proposições com questões semelhantes, dada a dificuldade de conseguirem legislar sobre esses assuntos em proposições ordinárias, de sua autoria.

A principal crítica que se pode apresentar aos estudos que buscam identificar o conteúdo de legislação se refere, em primeiro lugar, à ausência de um padrão recorrente aos trabalhos publicados, que possibilite a comparação entre eles ao longo do tempo.

Uma segunda perspectiva crítica se refere à abordagem mais generalista que é realizada para classificar as proposições legislativas, em geral, se limitando a classificações das ementas dos projetos, sem uma análise mais detida do conteúdo dos textos apresentados, que podem conter informações importantes sobre problemas de iniciativa, principalmente no que se refere à inclusão de mais de um tema em uma mesma proposição. Quer dizer, os critérios adotados, até então, para classificação de conteúdo legislativo podem mascarar a possível importância de omnibus legislation.

Terceiro, a mesma consideração sobre a análise de conteúdo de proposições pode ser estendida ao estudo do processo de emendamento pelos congressistas, que enfatiza o estudo de frequências e dedica pouca atenção aos assuntos tratados nesse importante recurso de interação parlamentar com o poder de decreto presidencial.

Dessa maneira, levando-se em consideração as questões de ordem apresentadas pelos parlamentares entre 2009 e 2011, que apontam a ocorrência de MPs com múltiplos temas, implicam a necessidade de resgate do referencial teórico norte-americano sobre unorthodox lawmaking, em especial sobre omnibus legislation como uma importante adaptação institucional para garantir a produção legislativa, principalmente nos casos de questões controversas, que enfrentariam dificuldade de aprovação, alterando, inclusive, o ritmo de tramitação das proposições consideradas pelos legisladores.

Neste trabalho, buscou-se identificar o conteúdo original apresentado pelos chefes do Executivo via medida provisória, os assuntos adicionados por legisladores durante a tramitação destas propostas no Congresso Nacional e seus efeitos sobre os resultados de sanção ou veto presidenciais. Dada a

inexistência dessas informações para o caso brasileiro, este trabalho terá uma estrutura predominantemente descritiva, para que se possa ter um primeiro referencial a partir do qual trabalhar futuros estudos comparativos na área de unorthodox lawmaking e sobre omnibus legislation. Na seção de resultados serão apresentadas (1) a frequência de edição de medidas provisórias e de conversão de leis originadas nestas proposições com dois ou mais temas, por ano e por mandato; (2) a distribuição de quantidade de temas ao longo do tempo; (3) a distribuição de MPs e de leis convertidas dentre as áreas temáticas tratadas no livro código; (4) a frequência de anexação de cada tipo de conteúdo durante a tramitação congressional das MPs; (5) três análises de correspondência para identificar se existe relação entre as temáticas originais, do Executivo, e adicionadas pelos legisladores; e (6) um teste de hipótese sobre a relação entre quantidade de temas das leis convertidas e probabilidade de veto.

Dado o objetivo exploratório de identificação de conteúdo de MPs, não será adotado o conceito de omnibus legislation proposto por Krutz (2001), preferindo-se uma abordagem menos restritiva desse tipo de proposição, na qual se possa identificar de maneira mais exaustiva as variações presentes no caso brasileiro. Entende-se que a situação mais simples, na qual uma proposição ou uma lei tratem de, pelo menos, dois temas que não estejam relacionados entre si, já configura relevante ponto para análise acadêmica - dado que, pelo menos formalmente, esse tipo de formato é vedado.

Essa abordagem se justifica também porque, independentemente da divisão em temas / subtemas e da extensão do texto, o que mais importa é o seu conteúdo e suas consequências para o ordenamento jurídico - que podem estar contidas em dispositivo curto, de poucas palavras, ou exaustivamente detalhadas em diversas seções e artigos.

3. Metodologia

Neste trabalho, é utilizada a metodologia de análise de conteúdo qualitativo proposto por Schreier (2012) devido à ausência de referenciais abrangentes de sumarização de conteúdo legislativo para o caso brasileiro¹⁹. Baseado nos procedimentos propostos pela autora, o trabalho de análise de conteúdo dos textos é definido por quatro macroetapas: (1) definição do universo de análise; (2) construção do livro código; (3) teste e correção da codificação; e (4) codificação.

O conteúdo utilizado na análise foram as 468 medidas provisórias apresentadas a partir de 11 de setembro de 2001 e sobre as quais se tomou decisão até 31 de dezembro de 2011. Destas, 467 foram convertidas em lei e apenas uma foi vetada totalmente pelo presidente. Ambas as versões foram analisadas: a original e o texto aprovado.

A elaboração do livro código foi baseada em um processo data driven, baseado nos dados a cujo conteúdo se aplicaria o esquema de classificação. Os textos das MPs foram segmentados por

¹⁹ No caso norte-americano, Krutz (2000, 2001, 2002) e Sinclair (2012) utilizam o Congressional Quarterly e o Congressional Almanac.

dispositivo e cada trecho foi resumido de maneira que seu significado fosse simplificado e pudesse subsidiar a definição das categorias.

As definições resumidas foram agrupadas por proximidade de assunto, definindo-se 28 categorias de análise²⁰. Foram utilizados, como referência, o modelo adotado pelo Policy Agendas Project e a classificação de legislação do Planalto Central.

Após a definição da primeira versão do livro código, foi realizado um trabalho piloto de codificação de 100 textos, distribuídos no conjunto de leis convertidas, para identificar quão bem a classificação proposta se adequava ao objeto. Essa fase subsidiou o aperfeiçoamento de algumas definições e regras decisórias do esquema de codificação. Neste ponto, o livro código foi concluído e não foram realizadas alterações em suas definições e procedimentos classificatórios.

Concluída a etapa piloto, se procedeu à análise do conteúdo²¹ das 936 fontes (468 MPs, 467 leis convertidas, 1 projeto de lei de conversão vetado totalmente). Como unidades de análise, foram utilizados os artigos dos textos, entendidos como frases que expressam um comando normativo. Contudo, há que se levar em consideração a inserção do artigo no contexto da proposição e o tratamento de dispositivos componentes dos artigos (parágrafos, incisos, alíneas e itens).

No que se refere ao primeiro ponto, a análise de conteúdo é baseada na classificação relacionada a um contexto. Dessa maneira, os dispositivos não são analisados de maneira isolada, mas levando em consideração o objetivo daquela proposição, normalmente, evidenciado pela ementa e pelo primeiro artigo.

Essa constatação é fundamental para compreender alguns critérios decisórios incorporados ao livro código. Por exemplo, quando a MP cria um novo órgão no âmbito da administração pública federal, é evidente que ela pressupõe a definição de atribuições, prerrogativas, estrutura organizacional e, além disso, que contemple uma estrutura de cargos cujo provimento é condição para seu funcionamento. Por esse motivo, alguns dispositivos relacionados à criação de cargos são classificados em “Organização do Estado e patrimônio da União” e não em “Servidores públicos”.

O segundo ponto está relacionado, também, à questão do contexto. Parágrafos, incisos, alíneas e itens são partes constitutivas do artigo e completam seu significado ou atribuem excessões relacionadas a ele. De maneira geral, esses dispositivos serão enquadrados na mesma categoria do artigo, visto que se tratam apenas de detalhamento da normatização mais ampla à qual estão vinculados.

²⁰ O livro código contempla uma descrição dos assuntos enquadrados em cada categoria, exemplos de trechos legislativos que se encaixam naquela definição e regras decisórias para solução de casos ambíguos e de mais difícil classificação, também com exemplos de trechos codificados segundo essas orientações. O livro código completo está disponível em: <http://goo.gl/HFWzNH>

²¹ Os procedimentos de classificação foram realizados no software NVivo 10, específico para realização de análise de conteúdo qualitativo, onde foram armazenadas as categorias do livro código. O software agrupa os excertos de cada texto classificados em um dado nó em uma lista, com referência à fonte da qual foi extraído. A partir do NVivo, foram gerados bancos de dados trabalhados no Excel, SPSS, Stata e SPAD.

No entanto, há casos em que um único artigo da proposição modifica diferentes legislações ou diferentes trechos de uma mesma legislação, situações que podem corresponder a diferentes assuntos e não necessariamente implicam subordinação direta de parágrafos, incisos, alíneas e itens ao tema referido no artigo. Nesses casos, recorre-se à regra de identificação de contexto, expostas acima.

Concluído esse procedimento, foi estabelecido um período de um mês para que ele fosse novamente realizado, com uma amostra de textos das leis convertidas, a fim de estabelecer uma medida de confiabilidade para as regras de codificação propostas. Tal mecanismo foi adotado em decorrência da ausência de um segundo codificador, como alternativa para definição de uma medida de estabilidade dos critérios adotados no trabalho.

Foram recodificados 143 textos de leis convertidas que foram enquadradas em mais de um tema na primeira rodada de codificação. Tal opção foi realizada devido à maior complexidade das legislações em que foram encontrados pelo menos dois assuntos, representando maior desafio de classificação. Ou seja, acredita-se que a taxa de concordância entre essas duas etapas, mais rigorosa, representaria um nível aceitável para testar a estabilidade dos critérios adotados.

A confiabilidade da codificação é mensurada por dois indicadores: pela porcentagem de concordância e pelo coeficiente de Kappa. Ambas as medidas utilizam a convergência entre a quantidade de caracteres classificados em uma mesma categoria nas duas diferentes etapas, mas considera-se o coeficiente Kappa mais confiável porque computa a expectativa da proporção de convergência que ocorre por acaso. O índice varia de 0 a 1, em que 0 representa discordância total entre as codificações e 1 concordância total. Valores acima de 0,75 são considerados excelentes taxas de concordância.

Tanto a porcentagem de concordância como o coeficiente de Kappa são calculados para cada texto em cada categoria, propiciando uma grande quantidade de indicadores que precisam ser tratados para a obtenção de uma medida geral de confiabilidade. Para tanto, é tomada a média de cada uma das taxas de concordância e discordância para então calcular o coeficiente Kappa e a concordância gerais.

Com uma taxa de concordância intertemporal de 96,64% e um coeficiente Kappa de 0,91, em uma amostra de textos mais complexos, que representam maior desafio à classificação, tem-se uma boa medida da estabilidade e confiabilidade dos critérios adotados para categorização de conteúdo de leis convertidas.

4. Resultados

Apesar de ser proibida a incorporação de mais de um tema em uma única proposição, as evidências encontradas na análise de conteúdo das MPs apresentadas pelo presidente e enviadas a sanção entre 2001 e 2011 demonstram que essa regra não é seguida à risca.

A magnitude de medidas provisórias apresentadas e cujos textos foram aprovados pelo Congresso com mais de um tema não pode ser considerada desprezível, mas tampouco se poderia

dizer que representa uma prática dominante do processo legislativo: do total de 468 proposições que finalizaram sua tramitação no Congresso neste período, 143 (31%) continham mais de um tema.

Apesar de cerca de um terço dos textos aprovados contemplarem múltiplos temas, esse procedimento não está restrito à tramitação congressional: 112 MPs (24% do total apresentado) são editadas pelo Poder Executivo com, pelo menos, dois temas. Quer dizer, das 143 leis convertidas com mais de um tema, 112 já são propostas pelos presidentes com violação à norma que impede o tratamento de matérias distintas em uma única proposição legislativa. A distribuição de MPs e leis convertidas pluritemáticas, por ano, é apresentada na Tabela 1, abaixo.

Tabela 1 - Pluritematicidade em MPs e textos aprovados por ano e por mandato

Ano / mandato	MPs editadas com mais de um tema	Porcentagem sobre o total apresentado	Textos aprovados com mais de um tema	Porcentagem sobre o total aprovado
2001	2	11%	0	0%
2002	12	18%	14	27%
FHC	14	16%	14	24%
2003	11	19%	15	26%
2004	16	24%	17	22%
2005	8	24%	11	31%
2006	9	15%	9	15%
Lula1	44	20%	52	23%
2007	13	22%	22	34%
2008	13	38%	12	30%
2009	8	32%	16	70%
2010	13	43%	7	33%
Lula2	47	32%	57	39%
2011	7	41%	20	59%
TOTAL	112	24%	143	31%

Fonte: compilado pelo autor.

O que as evidências acima sugerem é a corresponsabilidade de presidentes e parlamentares pela ocorrência de pacotes legislativos multitemáticos, e não apenas uma violação das normas estabelecidas de maneira unilateral pelos congressistas.

Considerando-se o universo de textos aprovados com mais de uma matéria (143), 75 deles (52,45%) foram emendados com pelo menos mais um assunto enquanto tramitavam no Congresso. Dentre as 112 medidas provisórias editadas com mais de um tema, 68 (60,71%) foram convertidas em

lei com a mesma quantidade de questões com que iniciaram o processo, enquanto 91,29% das 356 propostas com apenas um assunto assim permaneceram. Quer dizer, muito embora os congressistas incluam matérias em proposições independentemente da quantidade de categorias com que iniciam sua tramitação, a edição de pacotes multitemáticos pelos presidentes é fundamental para determinar a magnitude que o uso dessa tática atinge.

Ao longo do tempo, denota-se de maneira mais clara a utilização de MPs tematicamente diversas como parte importante da agenda legislativa presidencial e como instrumento de ação parlamentar. Esse cenário fica mais nítido quando a quantidade desses pacotes é agrupada por mandato presidencial: a quantidade de medidas editadas com múltiplos assuntos aumenta a cada termo presidencial, com elevação mais acentuada no uso dessa tática legislativa a partir do segundo mandato do presidente Lula, atingindo seus valores mais elevados no primeiro ano de Dilma Rousseff. Trajetória semelhante é notada na conversão de leis com matérias diversas: estabilidade na quantidade referente a FHC e Lula 1, aumentando significativamente em Lula 2 e com máximo em Dilma.

Em uma outra perspectiva, a média da quantidade de conteúdos ajuda a compreender melhor a ocorrência de MPs e legislações multitemáticas. Apesar de haver uma tendência crescente na inclusão de assuntos, apenas a frequência de proposições e leis com múltiplos assuntos não são suficientes para demonstrar em mais detalhes a ocorrência dessa tática legislativa no interior de cada mandato.

Tabela 2 - Média de temas de MPs e de textos aprovados, por ano e mandato

Ano / mandato	Medidas provisórias	Textos aprovados
2001	1,1	1,0
2002	1,2	1,4
FHC	1,2	1,3
2003	1,3	1,5
2004	1,4	1,4
2005	1,4	1,9
2006	1,3	1,4
Lula1	1,3	1,5
2007	1,4	1,7
2008	1,9	1,7
2009	1,8	3,8
2010	1,9	2,6
Lula2	1,6	2,2
2011	1,9	2,8

Fonte: compilado pelo autor.

Na Tabela 2, acima, são identificados, primeiro, uma razoável estabilidade do comportamento presidencial na edição de medidas provisórias multitemáticas ao longo dos anos - com inflexão a partir do segundo mandato de Lula - e, segundo, uma maior variação na quantidade de matérias estranhas ao conteúdo original adicionadas por deputados federais e senadores.

O que as evidências sugerem é que a edição de MPs com mais de um tipo de conteúdo passa a ser utilizada pelos presidentes com maior frequência, em relação ao total de medidas propostas, mas que elas têm uma variação menor de número de assuntos, mesmo quando consideradas somente aquelas com dois ou mais.

No caso das leis convertidas, apreciadas pelos congressistas, se encontra um padrão distinto em um aspecto específico: embora a proporção de textos aprovados multitemáticos também aumente a cada mandato (com variação bastante grande quando considerada a distribuição por ano), há maior engajamento na inclusão de novas matérias, com variação de número conteúdos maior do que a encontrada nas propostas originais do Executivo.

Os achados acima representam, então, uma problematização da perspectiva de que os congressistas teriam exclusividade no processo de violação de normas procedimentais, especialmente no que toca ao tratamento de questões diversas da matéria original. Na verdade, o que os dados sustentam é a corresponsabilização de presidente e parlamentares, onde o primeiro faz uso de suas prerrogativas de iniciativa exclusiva para empacotar determinados assuntos, e os últimos fazem valer os seus instrumentos de atuação, relacionadas à possibilidade de emendar as propostas do Executivo e, dessa maneira, inflacionar a quantidade de regulações promovidas por uma única peça legislativa.

Além da indicação da quantidade de temas com que uma proposição começou a tramitar e com que foi convertida em lei, foi apurada a classificação desses conteúdos.

Na Tabela 3, é apresentada a frequência de cada tema, tanto nas proposições originais como nos textos aprovados. Cada uma das colunas se refere à quantidade de textos em que cada um dos assuntos foi encontrado. A primeira se refere ao texto original, a segunda, ao conteúdo adicionado pelo Congresso Nacional e a terceira ao saldo encontrado nos textos enviados a sanção.

Se a regra do processo legislativo sobre os aspectos temáticos das proposições fosse seguida, deveria haver, no total, 468 observações das categorias propostas pelo livro código utilizado, o que significaria não mais do que um assunto por medida provisória. No entanto, são verificadas, nas MPs, 666 ocorrências das classificações, o que significa a edição de propostas com mais de um tipo de conteúdo. Durante a tramitação legislativa, são encontrados 161 casos de inclusão temática, cujo somatório resultante é de 827 observações das categorias classificatórias, ou seja, 359 regulações a mais do que deveriam ter sido contempladas pelas leis convertidas.

Com exceção de cinco categorias, todas as demais são adicionadas, pelo menos uma vez, durante a tramitação. Dos que nunca são adicionados – Defesa; Defesa civil; Orçamento; Política econômica e monetária; e Propriedade intelectual – merece destaque a classificação orçamentária: enquanto as outras quatro categorias representam pouquíssimas observações originais (20, no total), as

proposições de crédito extraordinário representam a categoria encontrada em maior número de MPs, 117, o que representa 25% dos 468 textos utilizados nesse trabalho. Em outras palavras, não surpreende que quatro dessas categorias não sejam adicionadas pelos congressistas, visto que o Executivo também dedica poucas medidas provisórias para tratar delas. O que chama atenção é a exclusividade com que matérias relacionadas a créditos extraordinários, as mais frequentemente editadas pelos presidentes, não figurem entre as temáticas incluídas por parlamentares a outras proposições.

A anexação de temas durante a tramitação legislativa é pulverizada entre as 23 demais categorias, sendo que a adição mais frequente, com 21 observações (13%), é de dispositivos relacionados a Agropecuária e pesca, que abordam, principalmente, programas de crédito rural e de incentivo à produção de gêneros alimentícios. Somados a Agropecuária e pesca, outros cinco assuntos representam 49% dos casos de conteúdo agregado no Congresso Nacional: Finanças públicas (15), Comércio e indústria (12), Previdência (11), Impostos, taxas e contribuições (10), e Organização do Estado e patrimônio da União (10). Todas as demais categorias são encontradas com frequência igual ou menor a nove casos.

Tabela 3 - Frequências temáticas em MPs e em leis convertidas

Tema	MPs	Adicionados	Leis
Agropecuária e pesca	29	21	50
Assistência social	8	3	11
Comércio e indústria	51	12	63
Comunicação social	6	1	7
Cultura	2	1	3
Defesa	4	0	4
Defesa civil	9	0	9
Direitos humanos e cidadania	5	2	7
Educação	23	2	25
Energia e mineração	22	9	31
Esporte	8	6	14
Finanças públicas	24	15	39
Impostos, taxas e contribuições	54	10	64
Licitações, contratos e compras do governo	5	5	10
Meio ambiente	7	5	12
Mercado financeiro	37	8	45
Orçamento	117	0	117

Tema	MPs	Adicionados	Leis
Organização do Estado e patrimônio da União	42	10	52
Política econômica e monetária	4	0	4
Política urbana e habitação	19	6	25
Previdência	33	11	44
Propriedade intelectual	3	0	3
Reforma agrária	3	1	4
Saúde	10	8	18
Segurança pública e privada	10	5	15
Servidores públicos	81	7	88
Trabalho e emprego	22	4	26
Transportes e trânsito	28	9	37
TOTAL	666	161	827

Fonte: compilado pelo autor.

As propostas orçamentárias via MP não apresentam, em nenhum caso, qualquer outro tema no texto originalmente editado e tampouco são anexadas outras questões a elas. Tal situação pode se dar devido à aplicação das regras de processo orçamentário. Ao contrário das demais medidas provisórias, as que tratam sobre crédito extraordinário não são submetidas a uma comissão mista específica para análise daquela proposição, mas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Descontando-se as medidas provisórias de créditos extraordinário, que não recebem qualquer tema adicional e em nenhum caso constituem temática incluída em MPs de outros assuntos, tem-se um quadro diferente da distribuição das proposições pluritemáticas, evidenciado pela Tabela 4, abaixo.

Tabela 4 – Distribuição de proposições e textos convertidos, descontadas as MPs orçamentárias

Ano / mandato	Porcentagem MPs (n=351)	Diferença em relação ao total (n=468)	Porcentagem textos conv. (n=351)	Diferença em relação ao total (n=468)
2001	15%	4 pp.	0%	0 pp.
2002	27%	9 pp.	35%	8 pp.
FHC	24%	8 pp.	31%	7 pp.
2003	21%	2 pp.	38%	12 pp.
2004	28%	4 pp.	25%	2 pp.

Ano / mandato	Porcentagem MPs (n=351)	Diferença em relação ao total (n=468)	Porcentagem textos conv. (n=351)	Diferença em relação ao total (n=468)
2005	44%	21 pp.	44%	13 pp.
2006	26%	11 pp.	27%	12 pp.
Lula1	27%	7 pp.	31%	9 pp.
2007	30%	9 pp.	50%	16 pp.
2008	45%	7 pp.	39%	9 pp.
2009	40%	8 pp.	76%	7 pp.
2010	54%	11 pp.	50%	17 pp.
Lula2	41%	9 pp.	52%	13 pp.
2011	47%	5 pp.	67%	8 pp.

Fonte: compilado pelo autor.

A tabela acima denota diferença significativa quando se deixa de levar em consideração as MPs de conteúdo orçamentário (n=117), que correspondem a 25% da amostra e sobre as quais não se encontrou casos de emendamento com assuntos estranhos ao original, já que tramitam no Congresso Nacional sob regras diferentes das demais medidas provisórias.

Com exceção de um ano, para todos os casos aumenta a proporção de textos multitemáticos, com elevação média de 8 pontos percentuais dentre as medidas provisórias editadas com dois ou mais temas e de 10 pontos percentuais dentre os textos pluritemáticos aprovados pelos parlamentares.

Fica mais clara, também, a diferença entre os mandatos de FHC e o primeiro de Lula, de um lado, e o segundo mandato de Lula e o primeiro ano de Dilma, de outro. Evidencia-se a mudança de patamar na proporção ocupada por esse tipo de tática legislativa de maneira mais consistente a partir do ano de 2007.

Se, por um lado, aumenta o recurso à edição de textos com múltiplos assuntos e o emendamento de novas temáticas, a quantidade delas não varia de maneira significativa, mesmo quando descontadas as proposições orçamentárias, demonstradas pela Tabela 5, abaixo.

Tabela 5 – Distribuição de temas em proposições e textos convertidos, descontadas as MPs orçamentárias

Ano / mandato	Média de temas em MPs (n=351)	Diferença em relação ao total (n=468)	Média de temas em textos conv. (n=351)	Diferença em relação ao total (n=468)
2001	1,1	0,1	1,0	0,0
2002	1,2	0,1	1,4	0,1

Ano / mandato	Média de temas em MPs (n=351)	Diferença em relação ao total (n=468)	Média de temas em textos conv. (n=351)	Diferença em relação ao total (n=468)
FHC	1,2	0,1	1,3	0,1
2003	1,3	0,0	1,5	0,2
2004	1,4	0,0	1,4	0,0
2005	1,4	0,4	1,9	0,4
2006	1,3	0,2	1,4	0,3
Lula1	1,3	0,1	1,5	0,1
2007	1,4	0,1	1,7	0,4
2008	1,9	0,1	1,7	0,2
2009	1,8	0,3	3,8	0,2
2010	1,9	0,2	2,6	0,8
Lula2	1,6	0,2	2,2	0,4
2011	1,9	0,1	2,8	0,2

Fonte: compilado pelo autor.

Em nenhum caso a diferença média de temas entre o subconjunto sem os textos orçamentários e o total das proposições e leis convertidas ultrapassa o valor de 1, e apenas em um caso esse valor é superior a 0,5 – mais especificamente, quando no âmbito dos textos aprovados no ano de 2010.

Além da descrição do conteúdo das medidas provisórias e das respectivas leis convertidas, cabe um importante questionamento: haveria algum tipo de relação entre os temas na edição, tramitação e conversão das proposições presidenciais? Em outras palavras, quando uma MP é editada com mais de um tipo de conteúdo ou outros assuntos são adicionados a ela durante a apreciação congressual, é possível se indagar se há alguma correspondência de temas, primeiro, entre os conteúdos originais das medidas provisórias, entre as matérias adicionadas pelos congressistas e entre os assuntos originais e adicionados pelos parlamentares, que correspondem à lei convertida.

É possível que determinados assuntos sejam imunes à inclusão de novos temas, enquanto outros podem ser mais atrativos para esse tipo de procedimento. Para avaliar a existência ou não desse tipo de relacionamento entre as proposições, foram realizados testes de análise fatorial de correspondência múltipla entre as variáveis que representam as categorias propostas no livro código.

A análise fatorial de correspondências é destinada ao tratamento de tabelas de contingência, obtidas pela intersecção das modalidades de duas variáveis qualitativas definidas para uma mesma população de indivíduos (Escofier & Pagés, 1998).

Foram realizadas três testes²² com base nesse esquema analítico: o primeiro, envolvendo apenas o conteúdo original das medidas provisórias; o segundo, o conteúdo adicionado durante a tramitação; e o terceiro, ambos os conteúdos, contemplando as leis convertidas. Nos três casos, o poder explicativo dos fatores é baixo.

Na primeira representação, referente ao texto original das MPs, foram encontradas 16 dimensões, sendo que a porcentagem da variação explicada pelas duas primeiras é de 22,18%. Na segunda, dos conteúdos adicionados pelos parlamentares, são encontradas 6 dimensões, e 50,61% da variação é explicada pelas duas primeiras - maior valor encontrado nos três testes. A terceira, aplicada ao texto aprovado pelo Congresso Nacional, a análise de correspondência múltipla apresenta 22 dimensões, onde as duas primeiras explicam 19,50% da variação encontrada.

Também foram realizadas análises de correspondência múltipla levando-se em consideração apenas as MPs e leis convertidas com dois ou mais temas, a fim de identificar se a associação entre os temas se manifestaria de maneira mais expressiva. Foram realizados três testes: (1) apenas com as proposições apresentadas pelo presidente com mais de um tema; (2) apenas com as variáveis referentes ao conteúdo adicionado pelos congressistas em proposições que foram convertidas em leis com mais de um assunto; (3) no conteúdo final das leis convertidas com duas ou mais matérias, contemplando as variáveis de questões do texto original e do resultado do emendamento no Legislativo.

Todos os três testes com as proposições e legislações multitemáticas resultaram em maior número de dimensões e em menor poder explicativo da variação total dos modelos quando comparados às análises que levaram em consideração todos os 468 textos. Na análise que se refere às MPs, a quantidade de dimensões aumenta de 16 para 21, e a variação explicada pelas duas primeiras cai de 22,18% para 20,53%. No segundo modelo, de conteúdo adicionado pelos legisladores, o número de dimensões triplica, de 6 para 18, e a variação explicada nas duas maiores cai pela metade, de 50,61% para 25,37%. No terceiro, de leis convertidas, as dimensões quase duplicam, saltando de 22 para 40 e a variação explicada cai de 19,50% para 14,42%. Por esse motivo, optou-se por reportar apenas os testes que utilizam todos os textos, apresentados nas tabelas e figuras mais acima no texto.

Além da identificação das características das propostas de iniciativa do Executivo e do resultado aprovado pelo Congresso, é imprescindível averiguar um terceiro ponto da tramitação legislativa: a sanção presidencial. Ao contrário do caso norte-americano, onde existe apenas a possibilidade da sanção ou veto totais, no Brasil é possível que o presidente vete parcialmente as proposições aprovadas pelos congressistas, onde o menor trecho que pode ser vetado é o de um dispositivo. Enquanto no primeiro caso a inclusão de temas é compreendida como uma maneira de aumentar as chances de aprovação de questões que não fazem parte do rol de preferências presidenciais, no

²² Um relatório detalhado das análises de correspondência múltipla está disponível em: <http://goo.gl/Udy3KN>

segundo, essa interpretação faz menos sentido devido à possibilidade de vetar seletivamente trechos de PLVs.

No entanto, não se deve descartar totalmente o elemento de barganha entre presidente e congressistas no que se refere ao instrumento de sanção / vetos, mas apenas redimensionar expectativas em relação a ele.

Mais especificamente, uma análise da natureza dos vetos em leis oriundas de medidas provisórias pode ajudar a identificar os pontos de convergência e divergência entre Executivo e Legislativo no que diz respeito a regulações e a políticas públicas. Quer dizer, se uma dada matéria é incluída pelos congressistas a uma proposição do presidente e ela é sancionada, há uma clara obtenção de consenso entre essas duas esferas de poder. Ao contrário, quando um assunto novo é incluído pelos parlamentares, mas ele é vetado pelo presidente, se tem de maneira bastante nítida um caso de dissenso entre essas instâncias. Investigar essa dinâmica é fundamental para compreender a formação, transformação e aprovação de agendas decisórias.

Das 468 medidas provisórias editadas, 349 (74,6%) são sancionadas sem qualquer veto, 118 (25,2%) são vetadas parcialmente e apenas uma (0,2%) é vetada totalmente. A Tabela 6 demonstra que a proporção de propostas vetadas é diferente quando os resultados são segmentados pela quantidade de temas contemplados: os textos com mais de uma matéria são vetados com proporção quase quatro vezes superior à das proposições às quais não é incluído conteúdo.

Tabela 6 - Sanções e vetos por quantidade de conteúdos no texto final

Resultado	Apenas um tema		Dois ou mais temas	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
Sancionados	280	86,2%	69	48,3%
Veto parcial	44	13,5%	74	51,7%
Veto total	1	0,3%	0	0%
TOTAL	325	100%	143	100%

Fonte: compilado pelo autor.

A Tabela 7 demonstra a quantidade e proporção de vetos apostos aos 23 assuntos que foram anexados pelos congressistas às propostas presidenciais. Pouco menos de um terço (27,3%) do conteúdo adicionado no Congresso é vetado, predominando os de natureza previdenciária (63,5%), tributária (50%), trabalhista (50%) e sobre funcionalismo público (42,9%) – e também o único caso de reforma agrária incluído durante a tramitação. A primeira coluna se refere a cada um dos temas adicionados, a segunda, à quantidade de PLVs aos quais foram incluídos, a terceira, ao número de casos de vetos, e a quarta, à proporção de vetos sobre o total de inclusões.

Tabela 7 - Proporção de vetos por tema incluído na tramitação

Tema	Inclusões	Vetos	Porcentagem (vetos / inclusões)
Agropecuária e pesca	21	3	14,3%
Assistência social	3	1	33,3%
Comércio e indústria	12	4	33,3%
Comunicação social	1	0	0,0%
Cultura	1	0	0,0%
Direitos humanos e cidadania	2	0	0,0%
Educação	2	0	0,0%
Energia e mineração	9	2	22,2%
Esporte	6	0	0,0%
Finanças públicas	15	5	33,3%
Impostos, taxas e contribuições	10	5	50,0%
Licitações, contratos e compras do governo	5	0	0,0%
Meio ambiente	5	0	0,0%
Mercado financeiro	8	2	25,0%
Organização do Estado e patrimônio da União	10	3	30,0%
Política urbana e habitação	6	2	33,3%
Previdência	11	7	63,6%
Reforma agrária	1	1	100,0%
Saúde	8	1	12,5%
Segurança pública e privada	5	1	20,0%
Servidores públicos	7	3	42,9%
Trabalho e emprego	4	2	50,0%
Transportes e trânsito	9	2	22,2%
TOTAL	161	44	27,3%

Fonte: compilado pelo autor.

Os temas anexados que têm maior taxa de sucesso podem vencer a barreira do veto por diversas razões, dentre elas: (1) emendamento pode se dar como barganha entre presidente e congressistas para aprovação das propostas de interesse do primeiro, quer dizer, o chefe do Executivo pode se comprometer em sancionar determinadas inclusões de matérias estranhas à original como maneira de angariar apoio legislativo para a aprovação do conteúdo inicialmente proposto; (2) alterações e inclusões que não interferem de maneira significativa com as preferências do Executivo; (3)

inexistência de ou baixos custos para implementação das propostas; (4) inexistência de ou baixa renúncia de arrecadação promovidas das proposições; (5) baixa complexidade das propostas de deputados e senadores; (6) e até mesmo inclusão de questões diversas do conteúdo original, mas que sejam de interesse do Executivo.

Raciocínio análogo pode ser aplicado às emendas que não logram sucesso ao tentar pegar carona nas MPs: imposição de custos elevados, tanto em termos de preferências dos atores envolvidos como do ponto de vista de recursos escassos (orçamentários, humanos, logísticos, etc), que representariam maior dificuldade para construção de acordo.

Para identificar o impacto da probabilidade de veto sobre proposições com múltiplos temas, foram realizados diversos testes de regressão logística. No caso em questão, a variável dependente utilizada, em todos os testes, foi a ocorrência ou não de veto (sanção total = 0; veto parcial ou veto total = 1). No primeiro modelo, é utilizada apenas uma única variável independente: o número de temas da lei convertida. Nos demais, são acrescentadas as variáveis que representam a adição de conteúdos com frequência superior a 1, resultando em 20 modelos com duas variáveis independentes e 1 com 21 (controlando pela adição de todos os temas).

Buscou-se mensurar, primeiro, o impacto do número de temas sobre a probabilidade de veto e, depois, se a repetição do teste, controlando-se por cada um dos assuntos incluídos, aumentaria o poder explicativo do modelo. A Tabela 8 apresenta os resultados da primeira regressão logística realizada. Nenhuma das demais adições de variáveis apresentou resultados significativos²³.

Tabela 8 - Impacto do número de temas do texto final sobre a probabilidade de veto

Model	Coefficient	Std. Err.	Z	P > z	95% Conf. Interval
Constant	-2,434208	0,2121504	-11,47	0,000	-2,850015 – 2,018401
N. temas	0,7280616	0,0971976	7,49	0,000	0,5375578 – 0,9185654

Nota: Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 88,20 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1662.

Fonte: compilado pelo autor.

Na Tabela 8, são apresentados os resultados que demonstram o impacto significativo da variável relacionada ao número de temas da lei convertida sobre a probabilidade de veto: textos com apenas um tema (325) têm probabilidade de veto igual a 15,37%, enquanto aqueles com dois temas (59) têm 27,33% de chances de serem vetados. As proposições aprovadas com três (33) e quatro (26) temas apresentam risco de veto igual a 43,78% e 61,73%, respectivamente. Acima dessa quantidade de assuntos em mesmo texto, que representam 25 casos, a probabilidade é superior a 75%.

Comprova-se a expectativa de que a utilização dos recursos de empacotamento legislativo, no Brasil, não pode replicar perfeitamente alguns aspectos que fazem sentido para o caso norte-

²³ O relatório completo das demais regressões realizadas está disponível em: <http://goo.gl/I2Oq3U>

americano. Mais especificamente, a possibilidade de vetar parcialmente uma proposição aprovada pelo Legislativo deposita importantes recursos nas mãos dos presidentes e implica maior dificuldade de barganha para os parlamentares aprovarem questões que não façam parte do rol de preferências do chefe do Executivo.

Nesta seção, foram apresentados os principais resultados decorrentes da proposta de estudo sobre a ocorrência de omnibus legislation no Brasil. A seguir, serão sumarizados os principais achados, seu significado e os próximos passos para essa agenda de pesquisa.

5. Considerações finais

Neste trabalho, foi identificado que existe corresponsabilidade entre presidentes e parlamentares pela violação de normas procedimentais do processo legislativo. Esse achado desafia a perspectiva de que apenas os congressistas seriam responsáveis pelo fenômeno de omnibus legislation. Dessa maneira, ao longo dos anos, ganha importância o uso de manobras que fogem da previsão regimental para apresentação, apreciação e aprovação de proposições, pelo menos no caso de medidas provisórias.

No que se refere ao conteúdo substantivo desse instrumento, as evidências encontradas apontam no sentido da pouca relevância da afinidade temática para determinar o empacotamento da maioria das questões. Demonstrou-se, também, a imunidade das propostas de crédito extraordinário ao recurso de adição de assuntos, tanto na etapa de iniciativa do chefe do Executivo como na tramitação congressual.

Ainda que, por um lado, o recurso aos pacotes omnibus possibilite a aprovação de medidas consideradas controversas e que enfrentariam maior dificuldade de se tornarem lei, por outro, implica maior probabilidade de veto sobre essas mesmas proposições. As evidências encontradas de que o número de temas no projeto de lei de conversão aumenta a chance de a proposta receber algum tipo de veto evidencia aspectos de incompatibilidade de agendas entre presidente e parlamentares.

A elevada taxa de sucesso legislativo das propostas introduzidas por meio de medidas provisórias e a possibilidade de se valer desse veículo como uma espécie de fast track legislativo para outros tipos de proposição que não teriam a mesma probabilidade de serem aprovadas parecem boas razões para se questionar a transposição total dos argumentos de Sinclair (2011) ao caso brasileiro. No entanto, dois aspectos de sua abordagem podem ser importantes para a situação local: a representação de interesses diversos e a participação de opositores, que podem ser prejudicadas pela velocidade com que as proposições multitemáticas tramitam, pelo menos em MPs.

Ainda sob a perspectiva de Sinclair (2011), se as mudanças no processo legislativo são interpretadas como respostas dos congressistas a problemas e oportunidades promovidas pela estrutura institucional e pelo contexto político, afetando as preferências individuais e coletivas dos parlamentares, por que manter as regras que causam esse tipo de comportamento dos representantes?

Para Shepsle & Weingast (1984), há importantes custos associados à inobservância dessas normas, que são de difícil aplicação. Legislar fora do previsto pelo regimento seria um mecanismo de “curto circuito”, utilizado para suspendê-lo em casos em que sua aplicação seria mais custosa do que a violação, dependendo de apoio substancial da coletividade sobre essas regras ex ante ou do mérito da questão apreciada. Em outras palavras, as normas legislativas não seriam definidas aleatoriamente, mas produzidas antecipando efeitos desejados pelos congressistas: estabilidade e durabilidade de acordos, sendo necessárias conjunturas bastante específicas para desobedecê-las.

Caberá aos próximos esforços de pesquisa relacionados a esse trabalho desvendar quais variáveis têm impacto sobre a escolha dos tomadores de decisão por utilizá-lo ou não, levando-se em consideração as especificidades do sistema político local: como o fenômeno é afetado pela natureza pluripartidária da democracia brasileira, se e como a figura do relator importa para o processo, como se dá o processo de barganha de parlamentares entre si e com os presidentes para empacotamento multitemático, dentre outras questões.

6. Referências bibliográficas

Amorim Neto, O., Cox, G.W. e M.D. McCubbins, (2003) “Agenda power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98” em *World Politics*. Vol. 55, Nº 4. Julho 2003, pp. 5505-578.

Amorim Neto, O. e F. SANTOS, (2003) “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros” em *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 46, no 4. 2003, pp. 661-698.

Amorim Neto, O. e P. TAFNER, (2002) “Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias” em *DADOS - Revista de Ciências Sociais*. Vol. 45, nº 1. 2002, pp. 5-38.

Baumgartner, F.R., JONES, B.D. e J.D. WILKERSON, (2002) “Studying policy dynamics” em Baumgartner, F.R. e B.D. JONES (eds) *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.

Brasil, (1998) Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Brasil, (2007) Regimento Comum: Resolução nº 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2006, e legislação conexa. Brasília: Congresso Nacional.

Carey, J.M. e M. Shugart, (1998) “Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta?” em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 13, n. 37. Junho 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 de maio de 2013.

Cox, G.W, (2000) “On the effects of legislative rules” em *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 25, nº 2. 2000, pp. 169-192.

Davidson, R.H., (1988) “The new centralization on Capitol Hill” em *The Review of Politics*. Vol. 50, nº 3. 1988, pp. 345-364.

- Escofier, B. e J.C. Pagès, (1988) “Analyses factorielles simples et multiples”. Dunod, 1988.
- Figueiredo, A. C. e F. Limongi, (1997) “O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação?” em *Novos Estudos*. Nº 47. 1997, pp. 127-154.
- Figueiredo, A.C. e F. Limongi, (2000) “Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil” em *Comparative Politics*. Vol. 32, No. 2. Janeiro 2000, pp. 151-170.
- Krutz, G. S., (2000) “Getting around gridlock: the effect of omnibus utilization on legislative productivity” em *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 25, nº 4. Novembro 2000, p. 533-549.
- Krutz, G. S., (2001) “Tactical maneuvering on omnibus bills in Congress” em *American Journal of Political Science*. Vol. 45, nº 1. 2001, pp. 210-223.
- Krutz, G. S., (2002) “Omnibus legislation: an institutional reaction to the rise of new issues” em Baumgartner, F.R. e B.D. Jones (eds) *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lemos, L.B.S., (2001) “O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista” em *DADOS - Revista de Ciências Sociais*. Vol. 44, nº 3. 2001, pp. 561-605.
- Limongi, F. e Figueiredo, A.C., (2005) “Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo” em *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 48, no 4. 2005, pp. 737-776.
- Palanza, V., (2009) “Lawmaking in Brazil: decrees vs. statutes”, paper presented at the Latin American Studies Association Meeting, Rio de Janeiro, Brazil, 2009.
- Pereira, C., Power, T.J. e L. Rennó, (2005a) “Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case” em *The Journal of Politics*. Vol. 67, Nº 1. February 2005, pp. 178-200.
- Pereira, C., Power, T.J. e L. Rennó, (2005b) “Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “quem manda?”” em *OPINIÃO PÚBLICA*. Vol. XI, Nº 2. Outubro, 2005, p. 401-421.
- Power, T.J., (1998) “The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil” em Carey, J.M. & M. Shugart *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reich, G., (2002) “Executive decree authority in Brazil: how reactive legislators influence policy” em *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 27, Nº 1. February 2002, pp. 5-31.
- Rennó, L., (2010) “Executive-Legislative relations in Brazil: is 2009 the first year of the rest of our lives?” em *Revista de Ciencia Política*. Vol. 30, Nº 2. 2010, pp. 213-230.
- Ricci, P., (2003) “O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?” em *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 46, no 4. 2003, pp. 699-734.
- Schreier, M., (2012) “Qualitative content analysis in practice”. London: SAGE Publications.
- Shepsle, K.A. e B.R. Weingast, (1984) “When do rules of procedure matter?” em *The Journal of Politics*. Vol. 46, nº 1. February 1984, pp. 206-221.
- Sinclair, B., (2011) “Unorthodox lawmaking: new legislative processes in the U.S. Congress”. Washington: CQ Press, Kindle Version.