



**Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência
da Informação e Documentação (FACE)
Departamento de Economia**

**A dependência presidencial em relação às Medidas
Provisórias à luz da racionalidade das Escolhas
Legislativas do Executivo**

Alexandre Trindade de Sousa

Orientador: Bernardo Mueller

Dissertação de Mestrado em Economia

Brasília/DF

Julho de 2009



**Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência
da Informação e Documentação (FACE)
Departamento de Economia**

**A dependência presidencial em relação às Medidas
Provisórias à luz da racionalidade das Escolhas
Legislativas do Executivo**

Alexandre Trindade de Sousa

**Dissertação submetida ao
Departamento de Economia da
Universidade de Brasília como parte
dos requisitos necessários para a
obtenção do grau de Mestre em
Economia.**

APROVADA POR:

**Prof. Bernardo Pinheiro Mueller, Doutor (University of Illinois)
(Orientador)**

**Prof. Paulo Carlos Du Pin Calmon, Doutor (University of Texas
System) (Examinador Externo)**

**Prof. Lucio Remuzat Rennó Junior, Doutor (University of Pittsburgh)
(Examinador Externo)**

Brasília-DF., 09 de julho de 2009.

*Dedico este trabalho a Deus e a
minha amada família, essências
do meu viver.*

AGRADECIMENTOS

A Deus.

Aos meus amores, Daniela, Yan e Cauê, pela serenidade e compreensão nos muitos momentos de ausência e pelo sorriso largo e motivador quando o cansaço se fazia presente.

Aos meus amados pais, Armindo e Joaquina, a quem tudo devo, que carinhosamente sempre estão a me ensinar.

Aos meus irmãos, Marcelo e Fabrício, que tiveram que aturar um chato desde o seu nascimento e ainda assim estão a meu lado.

Aos amigos, vocês bem sabem quem são, personificados aqui nos “figuras”, Eduardo e Rogerinho, sem os quais a vida ficaria menos engraçada.

Um especial obrigado ao amigo Alexandre Kornelius pelo “apoio logístico”, sem o qual certamente as coisas teriam sido mais difíceis.

Ao professor Bernardo Mueller pela paciência e pela atenção dispensadas ao longo do trabalho.

Aos professores Lucio Rennó e Paulo Calmon pela deferência e pelas sugestões oferecidas.

À Universidade de Brasília - UNB pela oportunidade da educação continuada.

RESUMO

Esta dissertação trata da dependência presidencial em relação às medidas provisórias à luz da racionalidade que envolve as escolhas legislativas do Executivo. Num enfoque pouco abordado pela literatura, este trabalho, ao examinar as decisões que resultam da interação estratégica entre Executivo e Congresso, reconhece como variáveis que influenciam as escolhas do Executivo e do Congresso não só os fatores que condicionam o conteúdo das políticas mas também os instrumentos legislativos utilizados para implementá-las. Avalia-se como os presidentes têm se comportado com relação à utilização de medidas provisórias, sobretudo na perspectiva de que há outra escolha legislativa natural para alterar o *status quo* das políticas, qual seja o projeto de lei. Nesse contexto, a interação estratégica entre Executivo e Congresso é modelada como um jogo *Bayesiano* cujo resultado depende, fundamentalmente, das vantagens comparativas associadas a um e a outro instrumento legislativo e das crenças do Executivo com relação à receptividade do Congresso diante de sua iniciativa. Os resultados hipotéticos que decorrem do modelo sugerem que embora as medidas provisórias apresentem vantagens comparativas em relação ao projetos de lei, elas não necessariamente representam a melhor escolha do Executivo. O modelo sugere, ainda, que a dependência presidencial em relação às medidas provisórias tende a variar em função das regras do processo decisório e do comportamento do Congresso diante das escolhas executivas.

ABSTRACT

This dissertation is about the presidential dependence on decrees in the light of rationality involving the Executive's legislative choices. In an approach somewhat addressed by the literature, this work, in order to examine the decisions that result from the strategic interaction between the Executive and Congress, recognized as variables that influence the choices of the Executive and Congress, not only the factors that regulate the content of policies but also the legislative instruments used to implement them. I examine how the presidents have behaved with respect to the use of decrees (*medidas provisórias*), especially considering that there is another natural legislative choice to change the status quo of policies, which is the use of statute (*projeto de lei*). In this context, the strategic interaction between the Executive and Congress is modeled as a *Bayesian* game. Its result depends crucially on the comparative advantages associated with one and other legislative instrument and on the Executive's beliefs with respect to the receptivity of Congress in face of his initiative. The results arising from the model suggests that although the decrees have comparative advantages in relation to the statutes, they do not necessarily represent the Executive's best choice. The model also suggests that presidential dependence on decrees tend to vary according to the rules of decision making and behavior of the Congress before the Executive's choices.

Lista de Tabelas

Tabela 3.1. Uso de Medidas Provisórias – de FHC a Lula.....	29
Tabela 3.2 - Proposições legislativas (em nível de legislação ordinária) encaminhadas pelo Executivo ao Congresso pós-EC32/01.	31
Tabela 3.3 – Proposições (MPs e PLs) apreciados pelo plenário da Câmara dos Deputados.	32
Tabela 3.5 - Trancamento da Pauta do Plenário da Câmara dos Deputados após a EC 32/2001.	35
Tabela 5.1. Representação normal de um subjogo do jogos das escolhas legislativas.....	62
Tabela 5.3 - Subjogo iniciado no nóculo de decisão “1”.	69
Tabela 5.4 - Subjogo iniciado no nóculo de decisão “2”.	69
Tabela 5.5 - Subjogo iniciado no nóculo de decisão “3”.	70
Tabela 5.6 - Subjogo iniciado no nóculo de decisão “4”.	70
Tabela 5.7- Taxa de aprovação de medidas provisórias.....	81

Lista de Gráficos

Gráfico 3.1 - Composição da agenda do plenário da Câmara dos Deputados em nível de legislação ordinária pós-reforma.	33
Gráfico 3.2 - Composição da agenda do plenário da Câmara dos Deputados em nível de legislação ordinária, ano-a-ano, pós-reforma.	33
Gráfico 3.3. Percentual de trancamento da pauta da Câmara dos Deputados em decorrência das Medidas Provisórias.	35

Lista de Figuras

Figura 4.1 – Influência do resultado da política “ x ” no <i>payoff</i> do Executivo.....	45
Figura 4.3 – Influência da política “ x_E ” para o Congresso <i>vis-a-vis</i> o SQ – 1°. Exemplo...	52
Figura 4.4 –Influência da política “ x_E ” <i>vis-a-vis</i> o SQ para o Congresso- 2°. exemplo.	52
Figura 4.5 – Influência da política “ x_E ” <i>vis-a-vis</i> o SQ para o Congresso- 3°. exemplo	53
Figura 5.1 - Estrutura de um subjogo do jogo das escolhas legislativas do Executivo.....	61
Figura 5.2. Árvore do jogo das escolhas legislativas do Executivo	64

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
CPMF	Contribuição Provisória de Movimentação Financeira
DEM	Partido Democratas
EC	Emenda Constitucional
MP	Medida Provisória
MPs	Medidas Provisórias
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PLs	Projetos de Lei
PPS	Partido Popular Socialista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RPMPs	Razão de dependência presidencial em MPs
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SQ	<i>Status quo</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
UNB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. REVISÃO DA LITERATURA.....	17
3. A DEPENDÊNCIA PRESIDENCIAL EM RELAÇÃO ÀS MPs.....	25
3.1 Considerações Iniciais	25
3.2 Medidas Provisórias: histórico e motivações	25
3.3 A EC 32/01 e a razão de dependência presidencial em MPs.....	29
4. CONTEXTUALIZANDO AS ESCOLHAS DO EXECUTIVO.....	38
4.1 Considerações Iniciais	38
4.2 Ambiente Institucional	38
4.3 - As Escolhas Legislativas do Executivo: características, implicações e vantagens estratégicas.....	42
4.3.1 - As escolhas legislativas e os <i>payoffs</i> do Executivo	43
4.3.2 - As escolhas legislativas e os <i>payoffs</i> do Congresso	50
5. O JOGO DAS ESCOLHAS LEGISLATIVAS DO EXECUTIVO.....	57
5.1 Considerações Iniciais	57
5.2 Conceituando o jogo das escolhas legislativas do Executivo.....	57
5.3 Premissas e Limitações do Jogo das Escolhas Legislativas	59
5.4 Descrição e formalização do jogo das escolhas legislativas do Executivo	61
5.5 O jogo e as escolhas do Executivo	70
5.6 O equilíbrio do jogo das escolhas legislativas do Executivo.....	75
5.7 Resultados hipotéticos que decorrem do jogo das escolhas legislativas	78
6. CONCLUSÃO	84
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	91

1. INTRODUÇÃO

O atual contexto político do país, somado ao desenho institucional vigente, potencializa o debate em torno das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, especialmente no que toca ao suposto excesso de ingerência do Executivo nas atividades do Legislativo. De fato, é comum, em sistemas de governo presidencialistas, que o chefe do Executivo detenha poderes legislativos, garantidos constitucionalmente e/ou delegados pelo Parlamento.

No caso brasileiro, em particular, o texto constitucional assegura ao presidente a possibilidade de editar medidas provisórias (decretos com força de lei), a possibilidade de vetar legislação aprovada no Congresso, a iniciativa exclusiva de certas matérias legislativas (p.ex. matérias orçamentárias), a gestão da execução do orçamento da União, a administração da máquina pública, enfim, um rol de poderes legislativos que justifica que tantos os críticos quanto os defensores do desenho institucional do país concordem em um ponto, qual seja, a grande extensão das prerrogativas constitucionais do presidente (Amorim Neto e Tafner, 2002).

Dentre os poderes legislativos do presidente, a possibilidade de editar medidas provisórias é o que tem suscitado maior controvérsia, sendo objeto de recorrente debate no âmbito do legislativo federal, em virtude de sua utilização supostamente excessiva por parte do Poder Executivo. A atual redação do art. 62 da Constituição Federal estabelece que, em caso de relevância e urgência e respeitadas as vedações constitucionais, o Presidente da República pode adotar medidas provisórias (MP), com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Portanto o presidente pode, respeitadas as restrições mencionadas, produzir nova legislação sem o exame prévio do Congresso Nacional.

Interessante notar que a elevada carga de subjetividade que acompanha os requisitos de “relevância e urgência” oferece um significativo grau de liberdade ao Executivo no julgamento das condições particulares que se adaptem à exigência constitucional, de modo que, na prática, tal exigência não tem servido de constrangimento à iniciativa presidencial de utilizar as medidas provisórias para além das situações de excepcionalidade que as deveriam caracterizar, ou nas palavras de Almeida (1998): “apesar

de se configurar recurso extraordinário, a prática institucional indica que as medidas provisórias transformaram-se em instrumento da administração cotidiana do governo”.

Vale mencionar que, consoante as regras constitucionais em vigor, a medida provisória não apreciada em até 45 dias “tranca” a pauta da Casa Legislativa em que estiver tramitando, impedindo que se aprecie qualquer outra proposição até que se ultime a votação da MP, de maneira que o uso recorrente de MPs influencia substancialmente o processo legislativo e a organização interna do Parlamento.

Com efeito, há no Congresso Nacional uma nítida percepção de que o uso recorrente das MPs tem minimizado o papel do parlamento na arena política, o que contribui sensivelmente para agravar o desgaste da relação entre Executivo e Legislativo. A retórica, tanto dos parlamentares que compõem a coalizão governista quanto daqueles que integram a oposição ao governo, tem sido no sentido que as medidas provisórias não podem continuar determinando a agenda do Parlamento. Sobre o assunto manifestou-se o senador Garibaldi Alves Filho (PMDB/RN) na abertura da sessão legislativa de 2008:

A tudo isso se deve acrescentar, Senhoras Congressistas e Senhores Congressistas, a profunda desconfiança que, com a aparente proteção da Constituição, é vista a atividade parlamentar pelos demais Poderes da República. Refiro-me à verdadeira transferência da elaboração **legislativa para o Poder Executivo, através das medidas provisórias**. Sinto que, não são os problemas que as edições reiteradas de medidas provisórias causam ao normal funcionamento da Câmara e do Senado o que de mais prejudicial à Democracia elas apresentam. O grande mal que causam é que elas dispensam o Parlamento da função criadora das leis, amesquinham a atividade dos Representantes do Povo, **minam a função legislativa, evitam o debate livre, e acuam o Congresso Nacional, cerceado na iniciativa de medidas reclamadas pelo interesse público**. Não é exagero afirmar que, a cada medida provisória, editada sem os critérios de relevância e urgência, a Constituição é rasgada com desprezo. Sob tal pano de fundo, o que se distingue é um Congresso Nacional transformado em quarto de despejo de um presidencialismo de matiz absolutista (**grifo nosso**)¹.

As críticas ao suposto excesso na edição de MPs se fortalecem à medida que se argumenta que há um caminho natural no processo legislativo para o Executivo viabilizar as suas propostas de alteração das políticas. Trata-se da possibilidade de o Executivo encaminhar ao Congresso projetos de lei (PLs) de sua iniciativa. Assim, quando deseje

¹ Notas Taquigráficas da sessão solene de abertura dos trabalhos legislativos do Congresso Nacional em 06/02/2008. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=116946>.

propor alterações no *status quo* das políticas públicas em nível de legislação ordinária, o Executivo escolhe não só o conteúdo da política mas também o caminho para promovê-la, ou via projeto de lei, ou via medida provisória. Vale notar, por oportuno, que ao contrário da medida provisória, cuja eficácia é imediata dispensando o exame prévio do Congresso, os projetos de lei só passam a vigorar após a manifestação do Parlamento.

Como a Constituição estabelece critérios restritivos que caracterizam as medidas provisórias como instrumento para ser utilizado em situações extraordinárias, o uso recorrente e cotidiano desse instrumento indica que provavelmente o Executivo esteja, em algumas situações, fazendo uso das MPs de maneira indevida e ilegal, isto é, descumprindo as normas constitucionais.

No esteio dessa discussão, é razoável que se indague quais os incentivos, os custos e os benefícios que determinam as escolhas do Executivo, de modo a permitir uma melhor compreensão de uma suposta predileção executiva pelo uso de medidas provisórias. No mesmo sentido, entender o comportamento do Congresso diante das escolhas do Executivo é fundamental sobretudo na perspectiva de que o nível de insatisfação com o uso recorrente e supostamente indevido das MPs tem crescido. A ausência de uma resposta agressiva por parte do Congresso parece enigmática, afinal, apesar das críticas, foi o próprio Congresso quem instituiu este instrumento por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte de 1988 e, ademais, os parlamentares têm a prerrogativa de propor alterações no texto constitucional² e, com isso, tentar modificar as regras do jogo ora estabelecidas.

A contribuição que esta dissertação se propõe a oferecer ao debate em torno das escolhas do Executivo, sobretudo quanto ao suposto uso abusivo de medidas provisórias e suas consequências nas relações entre Executivo e Legislativo, repousa num enfoque pouco abordado na literatura sobre o tema que, em regra, ao examinar as decisões da interação estratégica entre Executivo e Congresso, enfatiza as variáveis que condicionam as mudanças nas políticas e pouco importância atribui ao caminho escolhido para viabilizá-las. Este trabalho, reconhece, não só os fatores que condicionam as políticas, mas também os instrumentos legislativos utilizados para implementá-las, como variáveis que influenciam as escolhas do Executivo, o comportamento do Congresso, os ganhos de troca obtidos por um e por outro e, em consequência, no resultado final das políticas.

² Vale notar que a alteração do texto constitucional não é simples, prevê quórum qualificado tanto para apresentação da proposta (1/3 dos membros da Casa Legislativa em que for apresentada) quanto para a sua aprovação (3/5 dos membros), além da exigência da votação em dois turnos em cada uma das Casas Legislativas.

A perspectiva adotada neste trabalho supõe que o Executivo, ao proceder às suas escolhas, não só considera as suas preferências como também as dos outros atores envolvidos no processo decisório, em especial o Congresso. Assim, ao decidir propor alterações no *status quo* das políticas, o Executivo escolhe o conteúdo das políticas e o instrumento legislativo para viabilizá-las baseado em suas crenças quanto aos possíveis comportamentos que influenciarão as decisões do Congresso frente as suas escolhas. O Congresso, por seu turno, examina o conteúdo das políticas e o instrumento utilizado para propô-las, avalia os ganhos de troca que pode obter no processo e, então, toma suas decisões.

Esta dissertação trata, portanto, das escolhas legislativas associadas à promoção de políticas. Numa abordagem institucionalista³, que reconhece a importância do desenho das instituições na distribuição de poder, a perspectiva de análise adotada é a de que Executivo e Congresso são atores racionais que interagem estrategicamente e tomam suas decisões à luz dos incentivos e das restrições a que estão submetidos, buscando maximizar a sua utilidade, o seu “bem-estar”.

O trabalho, com todas as suas limitações, se pretende também como uma singela contribuição para a corrente acadêmica que entende que a interação entre a economia e a política acaba por sugerir a inclusão de modelos usualmente empregados no âmbito das ciências econômicas na análise de processos políticos, de tal sorte que se reconheça a economia política positiva como um dos caminhos de análise possível quando se pretende examinar as instituições políticas.

O objetivo desta dissertação é, portanto, avaliar a dependência presidencial em relação às medidas provisórias à luz da racionalidade das escolhas legislativas do Executivo. Para tanto, pretende-se: (i) examinar a razão de dependência presidencial com relação às medidas provisórias; (ii) avaliar, à luz do desenho institucional vigente, as vantagens estratégicas associadas às escolhas legislativas do Executivo e, por fim, (iii) propor um modelo de jogos que busque auxiliar na compreensão dos fatores que determinam as escolhas legislativas do Executivo quando da necessidade de propor alterações no *status quo* das políticas em nível de legislação ordinária.

A estrutura do trabalho, feita a introdução, é a seguinte. O capítulo 2, “Revisão da Literatura”, apresenta uma síntese, sem a pretensão de ter sido exaustiva, da literatura que

trata do tema em apreço, na perspectiva contextualizar este trabalho dissertativo. O capítulo 3, “A dependência presidencial em relação às MPs”, discute, com base em dados empíricos, a razão de dependência presidencial com relação às medidas provisórias, sobretudo após a promulgação da Emenda Constitucional 32/2001. No capítulo 4, “Contextualizando as escolhas legislativas do Executivo”, aborda-se, à luz do desenho institucional vigente, as vantagens estratégicas, tanto para o Executivo quanto para o Congresso, associadas às escolhas legislativas daquele. No capítulo 5, “O jogo das escolhas legislativas do Executivo”, analisa-se a interação estratégica entre Executivo e Congresso à luz de um jogo *Bayesiano*. Por fim, o tópico conclusões sintetiza o que foi desenvolvido, evidenciando os principais achados e as principais limitações do trabalho.

³ A respeito da importância das instituições, conferir Coase (2004), North (2004), Acemoglu, Johnson e Robinson (2004), Williamson (2000) entre outros.

2. REVISÃO DA LITERATURA

As prerrogativas que o Poder Executivo detém para governar, em especial o poder de decreto, têm despertado significativo interesse na comunidade acadêmica⁴, sobretudo devido a sua recorrente utilização nos diversos países que adotam o sistema presidencialista. É o caso do Brasil. Na opinião de Amorim Neto e Tafner (2002), quando se discute o desenho institucional do país, seja na esfera política seja no meio acadêmico, os decretos executivos (medidas provisórias) certamente figurarão numa posição de destaque.

Uma importante referência para melhor compreender os decretos executivos, em perspectiva comparada, é o volume organizado por Carey e Shugart (1998), que além de trazer uma abordagem teórica dos determinantes do uso dos decretos executivos, apresenta análises pormenorizadas das características e do uso do poder de decreto em vários países do mundo. Os autores, ao distinguir de maneira mais precisa os vários tipos de poderes executivos, especialmente o poder de decreto – buscam entender as motivações tanto do Executivo quanto do Legislativo para preferirem a elaboração de políticas pública pela via do decreto e não via procedimento ordinário.

No âmbito desta literatura, o “decretismo” brasileiro tem merecido especial destaque de modo que a evolução do jogo das medidas provisórias e suas consequências fez do Brasil um caso central no debate acerca do poder de decreto e suas implicações.

Na visão de Power (1998), a inclusão do instituto da medida provisória na Carta Constitucional de 1988 representou, em boa medida, uma tentativa de mitigar as dificuldades e os desafios à governabilidade num período de transição para um nova perspectiva de democracia, à luz de uma inércia característica de um Poder Executivo extremamente forte que perdurou durante todo o período de regime militar, e sob uma matriz institucional denominada por Abranches (1998) de “presidencialismo de coalizão”, que incluía um sistema partidário fragmentado. Na mesma linha, Almeida (1999) dissertou sobre a natureza das medidas provisórias, as razões de sua implementação na Constituição de 1988 e a forma com que têm sido utilizadas, sob o prisma de que as motivações que levaram à inserção do instituto das medidas provisórias no texto constitucional são distintas daquelas que regem a reação do Congresso a seu uso.

No esteio dessa discussão, ou seja, da reação do Congresso frente ao uso do poder de decreto, iniciou-se, ainda nos anos 90, um rico debate com o intuito de esclarecer qual a

dimensão do uso das medidas provisórias na relação entre Executivo e Legislativo, isto é, se o parlamento, ao facultar ao Executivo o poder de decreto, abdica ou não de suas prerrogativas legislativas precípua em favor do Executivo. Segundo Amorim Neto e Tafner (2002), três linhas de análise tentam responder à pergunta anterior.

A primeira, mais extremada, defende que o uso recorrente das MPs por parte do Executivo coloca o Congresso numa posição de completa subordinação ao Executivo, de tal forma que as MPs representam a usurpação unilateral dos poderes do Legislativo. Nesse sentido, Cox e Morgenstern (2002) qualificam o poder de decreto como um instrumento eficiente para o Executivo fazer valer suas preferências num contexto adverso, diante de um Parlamento com pouca disposição para cooperar. Em boa medida, compartilham dessa visão Monteiro (2000, 2004) e Santos (1997).

Já Mainwaring (1997), Power (1998) e Almeida (1999), representantes da segunda corrente de análise, entendem que em decorrência de problemas de ação coletiva, o Congresso tem sido passivo no que toca ao uso das MPs por parte do Executivo, sem que isto possa ser atribuído a uma intenção deliberada do Executivo de mitigar o Legislativo. Almeida (1999), por exemplo, reconhece nas MPs um importante recurso estratégico do Chefe do Executivo dados os custos em que o Congresso incorre para modificá-las. Nesse sentido argumenta que a edição de medidas provisórias potencializa um desequilíbrio nas relações entre Executivo e Legislativo em favor daquele. Almeida elenca, então, hipóteses (ascensão na carreira política, barganhas partidárias, conexão eleitoral) que procuram explicar o motivo pelo qual o Congresso facultou ao Executivo o poder de decreto, embora tal autorização tenha o condão de diminuir a capacidade do Parlamento de interferir no processo decisório.

Por fim, a terceira corrente de análise, com a qual este trabalho mais se identifica, argumenta que as MPs, apesar de se constituírem num poderoso instrumento institucional, não permitem *per se* que o Executivo governe sem considerar as preferências da maioria parlamentar, de maneira que as medidas provisórias podem ser interpretadas como uma delegação de poder fruto de uma ação estratégica do parlamento.

Nesse prisma, Carey e Shugart (1998) procuram discutir a interpretação de que a possibilidade de editar decretos representa concentrar poder no Executivo e marginalizar o Legislativo. Os autores ponderam que é preciso reconhecer que pode ser interessante, em algumas circunstâncias, que as maiorias legislativas prefiram que as políticas públicas

⁴ Especialmente nas áreas da Ciência Política, das Ciências Jurídicas e da Economia.

sejam implementadas via decretos do executivo e não por processos legislativos ordinários. Entre outras hipóteses, assim o fariam para se eximir da responsabilidade de adotar políticas públicas impopulares, para extraírem concessões e recursos materiais para fins eleitorais ou com a finalidade de aglutinar a coalizão governista. Portanto, pode-se supor que em certas situações, o Executivo, ao editar uma medida provisória, está em verdade contribuindo para com o Legislativo ao antecipar suas preferências, ou nas palavras dos autores:

Quando se observa um executivo implementando políticas públicas por decreto, o primeiro impulso do analista é concluir que o executivo está definindo as políticas a partir de seus interesses. Mas é igualmente possível que o executivo esteja antecipando as preferências de outros atores políticos — como o legislativo, por exemplo. Simplesmente pela observação da ação não há como se avaliar exatamente o que ocorre (Carey e Shugart, 1998).

Essa perspectiva do poder de decreto como uma delegação estratégica e racional do Congresso para o Executivo tem sido a mais influente nos estudos sobre “decretismo” no Brasil. Entre aqueles que defendem esta abordagem (Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto e Tafner, 2002; Reich, 2002; Negretto, 2004; Pereira, Power e Rennó, 2005, 2007), compartilha-se a visão de que as medidas provisórias proporcionam ao Executivo um substancial grau de controle sobre a agenda legislativa, o que permite ao presidente superar os desafios à governabilidade, sem que isso necessariamente represente uma usurpação arbitrária dos poderes legislativos do Parlamento. Defende-se, pois, que o Legislativo atua de maneira estratégica e cuidadosa, e não emite “cheques em branco” para o Executivo, delegando poderes e não abdicando destes (Pereira, Power e Rennó, 2007).

Nesse sentido, Reich (2002) argumenta que delegar poderes legislativos por meio das medidas provisórias é um comportamento racional do Parlamento, que permite aos legisladores se apropriar, em boa medida, da *expertise* do Executivo no “desenho” da legislação e, com isso, reduzir o tempo de implementação das políticas à medida que dispensa-se o exame da matéria pelas comissões temáticas do Congresso, tarefa a que, segundo o autor, o legislador mediano frequentemente atribui baixa prioridade. O autor reconhece que a delegação impõe perdas de bem estar (*agency loss*) ao Parlamento, sobretudo aquelas que resultam da renúncia de controle sobre a agenda legislativa. Todavia, como o jogo das MPs permite regras abertas de emendamento, o Congresso pode modificar a proposta do Executivo e, por conseguinte, influenciar de maneira seletiva as

políticas nas áreas que lhe são de interesse, minimizando o *agency loss* associado a delegação legislativa. O autor apresenta dados empíricos que buscam mostrar como as emendas às MPs são fundamentais no processo pelo qual o Congresso monitora o poder de decreto do presidente, representando um poderoso mecanismo de supervisão da autoridade legislativa delegada ao Executivo.

Amorim Neto e Tafner (2002), por sua vez, sustentam que “é possível entender as medidas provisórias como parte de um complexo e cambiável quadro de delegação dentro do presidencialismo brasileiro”. Os autores reconhecem, assim como Figueiredo e Limongi (1999), que as características das formação de um governo de coalizão geram incentivos para que o Executivo edite MPs que se aproximem das preferências das maiorias legislativas. Assim, variáveis políticas dinâmicas, tais como a formação de coalizões, a alocação de pastas ministeriais e os ciclos eleitorais, explicariam a variação nas taxas anuais de emissão de MPs.

Argumentam também os autores, que os congressistas dispõem de um mecanismo de *alarme de incêndio* que os permite supervisionar as intenções do Executivo e inferir se estas atendem ou não aos seus interesses. O argumento é de que não é necessário que o Congresso tenha elevada capacidade informacional e técnica para saber se uma MP vai ao encontro de seus interesses. É suficiente que o Congresso escute possíveis *alarmes de incêndio* acionados pelos grupo de interesse alcançados pelos efeitos da MP, para que o ajuste suas preferências e possa, então, compará-las com as alterações no *status quo* propostas pelo Executivo, a fim de saber que estratégia adotar quando da apreciação da iniciativa do Executivo.

Pereira, Power e Rennó (2005), tendo como base o modelo proposto por Amorim Neto e Tafner (2002), incorporaram variáveis de controle para a conjuntura econômica e para a popularidade presidencial, resultando em um modelo de regressão multivariado cujo objetivo era testar as hipóteses associadas à teoria de delegação e à teoria de usurpação (ação unilateral) dos poderes legislativos do Congresso. O período de análise se constituiu dos anos de 1988 e 1998. Com base na teoria da delegação, os executivos mais propensos a recorrer aos decretos seriam aqueles em que o presidente fosse mais popular e contasse com o apoio legislativo, ao passo que, segundo a teoria da ação unilateral, presidente impopulares e sem apoio legislativo é quem recorreriam às medidas provisórias para suplantar um Congresso desfavorável. Os resultados encontrados diferiram a depender do período de análise. Nos anos de 1995-1998, primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, as evidências obtidas sugeriram que o uso das medidas provisórias se

aproximou da hipótese defendida pela teoria da delegação. Contudo, ao analisar o período como um todo, não foi possível atribuir a uma das duas teorias, de maneira inequívoca, a explicação para o comportamento do quatro presidentes que governaram o país durante os anos compreendidos pela análise.

Ainda no que tange ao alcance da delegação legislativa por intermédio das medidas provisórias, Carey e Shugart (1998), seguidos por Pereira, Power e Rennó (2005), chamaram a atenção para a necessidade de reconhecer a existência de duas dimensões de análise, delegar para a presidência e delegar para os presidentes individuais. Nas palavras de Pereira *et al* (2007):

(...) ressaltar a **diferença essencial entre a delegação para a presidência e a delegação para os presidentes individuais. O primeiro fenômeno é de natureza institucional e mais rígido, enquanto o segundo é de natureza política e mais fluido.** Quando os constituintes de 1988 adotaram o artigo 62, inovando a medida provisória, fizeram uma delegação do primeiro tipo: eles delegaram poderes legislativos ao Executivo. Entretanto, o decorrer das relações executivo-legislativo após 1988 tem demonstrado que os limites nos quais os presidentes podem realmente usar esta autoridade (delegação do segundo tipo) são altamente contingentes e ligados a fatores conjunturais, tanto políticos como econômicos. Portanto, **qualquer modelo de recurso presidencial às MPs deve levar em consideração não somente os impressionantes poderes de agenda do presidente, mas também as relações políticas dinâmicas entre os atores principais.** (grifo nosso)

Em setembro de 2001, como dito anteriormente e por razões que serão melhor explicitadas ao longo deste trabalho, houve uma mudança nas regras do jogo das medidas provisória, por ocasião da promulgação da Emenda Constitucional nº 32. O arranjo institucional resultante das alterações promovidas pela EC 32/01 serviu de incentivo para uma nova vertente nas pesquisas acadêmicas sobre o decretismo brasileiro, especialmente focadas nas motivações e nas consequências do redesenho institucional promovido. A intenção da EC 32 foi claramente gerar um conjunto de desincentivos contra o uso das MPs dada a necessidade de recuperar o poder de agenda do Congresso. Contudo, nos anos posteriores à mudança das regras do jogo, a dependência do presidente em relação às MPs aumentou.

Pereira, Power e Rennó (2007), a fim de avaliar as consequências do redesenho institucional de 2001, propuseram um modelo de regressão multivariado completamente especificado que buscava identificar quais variáveis seriam estatisticamente significativas para explicar o comportamento do Executivo no que toca à edição de medidas provisórias

pós-EC 32/01, e com isso tentar entender os resultados da reforma. No modelo de regressão proposto, controlou-se variáveis políticas, coalizacionais e temporais identificadas em estudos anteriores (Amorim Neto e Tafner, 2002; Pereira, Power e Rennó, 2005 *apud* Pereira, Power e Rennó, 2007) como fatores causais para a dependência de MPs por parte do Executivo. As evidências obtidas foram bastante contra-intuitivas.

A análise de regressão apresentou como únicas variáveis estatisticamente significativas a “lua-de-mel presidencial” e a “tentativa do Congresso de reduzir o poder de decreto do Executivo (EC 32)”, ambas contribuindo positivamente para o aumento da “dependência de MPs”, ou seja, ao invés de promover a redução do número de decretos, a EC 32/01 contribuiu para aumentá-los. Os autores atribuem ao chamado “trancamento da pauta” a principal justificativa para as consequências imprevisíveis da reforma, assunto que será tratado oportunamente. Interessante notar, também, que nenhuma das variáveis políticas de controle introduzidas pelos autores, mesmo as mais intuitivas, por exemplo a “popularidade do presidente” e “apoio legislativo”, tiveram efeito significativo do ponto de vista estatístico. Outro ponto que merece destaque é que ao inserir controles a fim de avaliar diferenças na “dependência de MPs” de um presidente para outro, notadamente de FHC para Lula (presidentes pós-EC/32), a análise multivariada não apresentou resultados significativos do ponto de vista estatístico, de tal sorte que pelo modelo não há como afirmar que, após a mudança das regras das MPs capitaneadas pela EC 32/01, um presidente dependeu mais de MPs do que outro.

Pachón (2008) também discutiu os efeitos das alterações das regras do jogo da medidas provisórias, especialmente a que vedou a reedição das medidas provisórias, exigindo conseqüentemente que estas fossem apreciadas pelo Plenário das Casas Legislativas num prazo pré-determinado. Antes da reforma, não era necessário que o Plenário apreciasse as medidas provisórias, bastava ao Executivo reeditá-las de maneira sucessiva para que sua vigência fosse garantida.

A autora argumenta que a imposição do exame das MPs por parte do Plenário fez significativa diferença no comportamento estratégico dos atores envolvidos ao exigir que o Executivo negociasse com o Parlamento para ver suas propostas aprovadas. Pachón mostra que a mudança de regras alterou substancialmente o tipo de legislação discutido no Congresso; as iniciativas executivas passaram a dominar a agenda legislativa e as medidas provisórias, que raramente eram apreciadas, passaram a representar 65% das proposições examinadas. A nosso ver, a avaliação da Pachón não considerou apropriadamente o fenômeno do “trancamento da pauta”, posto que o elevado crescimento das iniciativas

executivas na agenda legislativa pode decorrer não somente das negociações bem sucedidas com o Congresso mas também, em boa medida, do trancamento da pauta que não permite que o Plenário examine qualquer matéria sem antes concluir a apreciação das MPs que “trancam a pauta”.

Ainda sobre o tema, Palanza (2009) se propôs a examinar a situação sobre outro prisma. De acordo com a autora, apesar da maioria dos estudos que envolve poder de decreto no Brasil adotar os preceitos da teoria da delegação, e com isso reconhecer que o Congresso efetivamente afeta a edição de medidas provisórias de muitas maneiras, há uma certa incongruência quanto aos fatores que influenciam a edição de MPs. Apesar de pequenas diferenças, há certo consenso entre os teóricos quanto à importância de fatores como o contexto político e o apoio legislativo como determinantes para a edição de MPs por parte do Executivo. Contudo, resultados obtidos de testes empíricos (como no caso de Pereira, Power e Rennó, 2007) sugerem que o poder explicativo de tais fatores não é estatisticamente significativo quando se busca identificar o que influencia, de fato, a frequência da edição de MPs.

Palanza defende que a questão tem sido tratada de maneira equivocada ao enfatizar o papel do Executivo no contexto estratégico em que as decisões políticas são tomadas. Segundo ela, a decisão quanto ao caminho a utilizar para promover políticas, notadamente via medida provisória ou via projeto de lei, depende fundamentalmente das regras constitucionais que governam o processo legislativo e, adicionalmente, do valor que os congressistas atribuem às suas prerrogativas, que por sua vez depende dos ganhos que os parlamentares esperam extrair do processo decisório. Esse processo, na perspectiva da autora, é dirigido por forças externas, fundamentalmente grupos de interesse. Dados empíricos aplicados ao modelo proposto por ela, sugeriram que quando o grau de interesse nas políticas é elevado, estas tendem a ser aprovadas mediante projeto de lei, ao passo que políticas com baixo grau de interesse tendem a ser implementadas por meio de medidas provisórias.

O enfoque que este trabalho se propõe a adotar se aproxima do adotado por Palanza (2009) na medida em que também enfatiza a importância do instrumento legislativo (MP ou PL) nas escolhas do Executivo, no comportamento do Congresso, nos custos e benefícios obtidos por um e por outro e, em consequência, no resultado final das políticas. Todavia, embora reconheça que os resultados das políticas são influenciados por “grupos de interesse” como argumenta Palanza, este trabalho se limita a analisar o resultado das

políticas a partir da interação entre dois atores, Executivo e Congresso, que agem de maneira estratégica com vistas a maximizar o seu bem-estar. Desse modo, ao contrário do que defende Palanza, em nosso modelo é inegável o papel central do Executivo no resultado das políticas, sobretudo em razão deste ser o *first mover*, ou seja, aquele quem primeiro se movimenta no jogo.

Por fim, ainda no escopo deste capítulo, é imperioso reconhecer a importância de todos os autores mencionados e respectivos trabalhos na melhor compreensão das escolhas legislativas do Executivo, em especial das medidas provisórias. Suas contribuições certamente influenciaram, direta ou indiretamente, a condução desta dissertação.

3. A DEPENDÊNCIA PRESIDENCIAL EM RELAÇÃO ÀS MPs

3.1 Considerações Iniciais

Este capítulo se propõe a examinar a postura do Executivo diante da possibilidade de usar medidas provisórias para propor alterações no arcabouço legal. Em especial, o que se busca é avaliar como os presidentes tem se comportado com relação às medidas provisórias, sobretudo na perspectiva de que há outra escolha legislativa natural para alterar o *status quo* das políticas, qual seja a de enviar ao Congresso projetos de lei. Nesse contexto, inicialmente discorre-se sobre o instituto da medida provisória, desde a sua criação na constituição de 1988 até a promulgação da Emenda Constitucional 32/2001, que alterou as regras do jogo das MPs. Em seguida, com base em dados empíricos referentes ao período pós-EC32/01, examina-se com mais detalhe a razão de dependência presidencial em relação às MPs, cotejando as escolhas legislativas do Executivo, ou seja, o uso de medidas provisórias e de projetos de lei.

3.2 Medidas Provisórias: histórico e motivações

O instituto da medida provisória foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição de 1988⁵ em substituição ao poderoso decreto-lei. A idéia era continuar garantindo ao Executivo um mecanismo de intervenção legislativa, que lhe oferecesse a possibilidade de agir de maneira célere em situações extraordinárias sem, contudo, prescindir da apreciação do Congresso. Buscava-se, portanto, assegurar ao Congresso um maior controle sobre o poder de decreto do Executivo.

Todavia, desde a sua implementação, as medidas provisórias se mostraram uma importante escolha estratégica da qual fez uso o Executivo para além daquilo que o Congresso imaginava. Já no governo Sarney, o Congresso percebeu e concordou⁶ que a

⁵ Valle (2007) explica que as medidas provisórias foram concebidas para um sistema parlamentarista e sua inclusão na Constituição de 1988 teria sido inspirada e adaptada ao regime presidencialista brasileiro, tendo com paradigma a Constituição da Itália, de regime parlamentarista, que prevê um instrumento de uso extraordinário denominado *provvediment provvisorio*, cuja utilização se restringe a questões de segurança nacional, de calamidade pública e de regulamentação de normas financeiras.

⁶ Almeida (1997) argumenta que o Congresso, ainda durante o governo Sarney, estabeleceu dois importantes precedentes no exame das medidas provisórias: (i) aprovou MP que não obedecia os princípios de “relevância e urgência” (MP 10/88 – proibia pesca de certo peixes em período de reprodução) e; (ii) concordou com a primeira reedição de MP não aprovada no prazo constitucional de trinta dias (MP 29/89, para integrante do chamado “Plano Verão”).

chancela de recurso extraordinário que deveria caracterizar as medidas provisórias era relativa. Durante os 16 meses do governo Sarney, foram editadas 125 MPs, ou seja, em média quase oito MPs por mês (7,8MPs/mês), das quais 22 foram ainda reeditadas⁷. Nesse período, das 163 novas leis ordinárias promulgadas, 66,8% (109) foram oriundas de medidas provisórias. Portanto, desde o seu início, as MPs representaram uma importante escolha estratégica à disposição do Executivo.

Nos governos Collor e Itamar, as MPs continuaram a representar parcela significativa das escolhas legislativas do Executivo. Collor (90-92) editou 89 MPs (2,9 por mês) com 70 reedições. Itamar (92-94), por sua vez, editou 142 MPs (5,3 por mês) com 346 reedições, o que representa uma média de 13,4 MPs reeditadas a cada mês. À época, tratou-se, por intermédio de MPs, desde planos de estabilização econômica, passando por privatizações e alterações na legislação tributária, até, como lembra Valle (2007), da disponibilização de automóvel para o Vice-presidente da República.

A maneira como o Executivo fazia uso das MPs, tanto no que toca à quantidade quanto ao conteúdo das mesmas, acabou por provocar reações em deputados e senadores que começaram a propor restrições ao poder de decreto sem, todavia, obter êxito, dado que o Executivo foi capaz de neutralizar eventuais tentativas de revisão das regras do jogo. Uma primeira reação efetiva do Congresso, embora de alcance restrito, se deu em agosto de 1995, quando foram promulgadas as Emendas Constitucionais de números 6 e 7, que alteravam as regras do jogo originalmente estabelecidas em 88, vedando a edição de medida provisória com o propósito de regulamentar artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por emenda promulgada a partir de 1995 (Valle, 2007).

Se as alterações produzidas pelo Congresso pelas emendas constitucionais de 95 também tiveram o condão de sinalizar para o Executivo que este deveria rever sua postura diante do uso de MPs, estas não surtiram o efeito desejado. No primeiro mandato de FHC (95-98) e em parte do segundo mandato de FHC (99-09/2001), foram editadas 263 MPs e houve incríveis 5036 reedições, uma média de 62 reedições por mês.

A partir de certo momento do governo Itamar, o Congresso simplesmente deixou de apreciar as MPs, iniciando um processo cumulativo de reedições que persistiu até setembro de 2001, com a promulgação da emenda constitucional 32/2001, como será visto adiante. A situação era bastante cômoda para o Executivo. Ao invés de garantir a constituição de uma maioria parlamentar para a aprovação da MP editada, o Congresso é

⁷ O texto constitucional não previa a reedição de medidas provisórias. Foi uma resolução do Congresso, durante o governo Sarney, que estabeleceu esta possibilidade (Almeida, 1997).

que precisava se mobilizar para rejeitar as MPs, enquanto o presidente podia inclusive trabalhar para dificultar a formação do quórum parlamentar.

A reedição tornava exponencial o custo de restauração do *status quo*, pois ampliava os efeitos produzido por uma MP dado que aumentava o seu período de vigência. Nesse contexto, quanto maior o custo percebido de restauração do *status quo ex-ante*, menor era o incentivo dos parlamentares para restaurá-lo ou aproximá-lo de suas preferências, de modo que o processo decisório tendia a tornar-se independente da distribuição das preferências dos atores relevantes (Almeida, 1997).

O desconforto do Congresso com a forma com a qual o Executivo fazia uso das medidas provisórias, combinado com um contexto político favorável viabilizaram, em 11 de setembro de 2001, a aprovação da emenda constitucional n.º 32, que alterou as regras do jogo das medidas provisórias. Entre as condições políticas que favoreceram a aprovação da EC 32/2001, Pereira, Power, Rennó (2007) destacam o fato do PSDB presidir à época a Câmara dos Deputados e a proximidade do término do segundo mandato do presidente Fernando Henrique.

Segundo os autores, o presidente Fernando Henrique teria concordado com a proposta de alteração das regras do jogos das MPs somente após a eleição de Aécio Neves (PSDB) para Presidente da Câmara dos Deputados. Aécio havia baseado sua campanha num discurso de retomada das prerrogativas do legislativo, de modo que defendia a redução do poder de agenda do Chefe do Executivo e a diminuição da edição de medidas provisórias. Nesse contexto, a fim de dar credibilidade interpartidária a sua presidência e, aproveitando-se de sua proximidade com FHC, Aécio optou por dar continuidade à reforma das MPs.

Além disso, argumentam Pereira *et al* (2007), o presidente Fernando Henrique terminava seu segundo mandato e, dado que já havia empreendido ou proposto boa parte das reformas estruturais que pretendia, seria interessante mostrar-se aberto a reforma e com isso tentar negociar um texto que minimizasse eventuais perdas em seu poder de decreto. Nesse prisma, FHC acabou por garantir uma regra de transição que garantiu que as MPs editadas antes da promulgação da reforma fossem tratadas pelo regulamento anterior e, ainda, que permanecessem em vigor até que o Congresso as apreciasse. Assim, nos quarenta dias anteriores à promulgação da EC 32/2001, FHC editou 62 MPs, muitas das quais permanecem ainda hoje tramitando sem que o Congresso tenha se debruçado sobre elas.

Os autores citam, ainda, uma terceira condição associada a possibilidade de vitória de Lula nas eleições de 2002. Assim, na iminência de que adversários políticos assumissem a presidência da república, seria interessante viabilizar uma reforma que enfraquecesse o poder de decreto do Chefe do Executivo. Note-se, porém, que Pereira *et al*, não só reconhecem como também enfatizam que tal hipótese seja pelo menos duvidosa quando se pretende importante condição para a adoção da EC 32/01.

A alteração das regras do jogo de 2001 teve claramente o condão alterar os incentivos associados as escolhas estratégicas do Executivo, ao propor um conjunto de regras com o intuito de restringir a edição de medidas provisórias e assegurar mais celeridade na apreciação das mesmas por parte do Congresso. Abaixo, as principais alterações promovidas pela EC 32/2001:

- Vedou a reedição das medidas provisórias na mesma sessão legislativa;
- Alterou o prazo de vigência da MP, de trinta para sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período. Findo este prazo e não apreciada a MP, esta perde a eficácia, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. Importante ressaltar que a contagem de prazo é suspensa durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.
- Instituiu o “trancamento da pauta”. Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Essa regra foi instituída para evitar que as medidas provisórias ficassem sem o devido exame do Legislativo por tempo indeterminado.
- Estabeleceu limites materiais para a edição de MPs. Proibiu a edição de MP que trate de matéria relativa a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; relativa a direito penal, processual penal e processual civil; relativa a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança

popular ou qualquer outro ativo financeiro; e de matéria reservada a lei complementar;

- Determinou que a deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. Em tese, caberia a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.
- Disciplinou o uso de MPs para instituição ou majoração de impostos.

3.3 A EC 32/01 e a razão de dependência presidencial em MPs

A alteração das regras do jogo, contudo, não logrou objetivo a que se propunha, muito pelo contrário, o Congresso não retomou a primazia na condução do processo de elaboração das leis. Com efeito, após a EC 32/2001, o uso das medidas provisórias como escolha estratégica do Executivo para implementação de políticas continuou elevado de modo que o nível de dependência dos presidentes em relação à MPs permaneceu significativo.

A tabela 3.1 apresenta os dados referentes à edição de MPs, segmentados por mandato presidencial, desde o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique até recentemente (maio/2009), no segundo mandato do presidente Lula. As linhas em negrito referem-se ao período posterior à EC 32/01.

Tabela 3.1. Uso de Medidas Provisórias – de FHC a Lula

Presidente	Originárias	Média Mensal	Reedições	Média Mensal	Total
FHC (1ºMandato: 95-98)	160	3,3	2449	35,4	2609
FHC (2ºMandato: 99-EC32/01*)	103	3,1	2587	78,4	2690
FHC (2ºMandato: EC32/01-2002)	102	6,8	-	-	102
Lula (1º Mandato: 2003-2006)	236	4,9	-	-	236
Lula (2º Mandato: 2007-maio/09)	120	4,1	-	-	120

Nota: * A EC 32/2001 vedou a reedição de MPs.

Vê-se que no período em análise, a média de edição de medidas provisórias que antes da EC 32/01 era de 3,2 MPs/mês, passou, após a reforma, para 4,93 MPs/mês, o que representa um crescimento aproximado de 54% na taxa de edição mensal de MPs. A diferença nas médias de edição de MPs (1,73), antes e depois de 2001, é estatisticamente significativa ao nível de 0,12 (*teste t*). Em termos absolutos, portanto, nota-se que mesmo após as alterações nas regras do jogo, o número de medidas provisórias editadas pelo Executivo continuou substancial. Todavia, numa perspectiva comparada é que se percebe a real magnitude desta escolha legislativa na condução das políticas públicas por parte do Executivo.

Ao observar os dados das iniciativas legislativas do Executivo⁸ a partir da promulgação da EC 32/2001, pode-se verificar o comportamento do que Pereira, Power e Rennó (2007) chamaram de razão de dependência presidencial em MPs (RPMPs). Trata-se de uma razão na qual o numerador representa as medidas provisórias (MPs) e o denominador é a soma de três tipos de iniciativas legislativas: projetos de lei (PLs), projetos de lei complementar (PLCs) e MPs. Os autores calcularam a aludida razão para o período anterior a reforma de 2001 (de janeiro de 95 a 10 de setembro de 2001) e obtiveram uma média mensal da dependência em MPs de 28%. Para o período pós-EC32/01 (com dados até 31 de dezembro de 2005), os autores perceberam que a média saltou para 52%. Ao refazer os cálculos de Pereira *et al*, considerando os dados coletados até maio de 2009, obtivemos para o período que sucedeu a alteração das regras das MPs uma média de dependência em MPs de 53%, revelando que a razão de dependência do Executivo em MPs se mantém mais ou menos constante desde 2005 e significativamente superior aos valores anteriores à EC 32/2001.

Não obstante o valor agregado do indicador proposto por Pereira, Power e Rennó (2007), entendemos que no cálculo da razão de dependência em MPs não se deve considerar os projetos de lei complementar (PLCs) por dois motivos: (i) não se pode editar MPs sobre matéria objetos de lei complementar e; (ii) a apreciação de projeto de lei complementar exige quórum qualificado, diferente das MPs e dos PLs que exigem maioria simples. Nesse prisma, ao desejar propor alterações no *status quo* em nível de legislação ordinária, o Executivo escolhe entre editar uma MP ou propor ao Congresso um projeto de lei (PL). Desse modo, sugere-se que uma nova metodologia para o cálculo da razão de

⁸ Fontes: Presidência da República (disponível em <http://www.planalto.gov.br>) e Sistema de Informações Legislativas – SILEG da Câmara dos Deputados (disponível em www.camara.gov.br)

dependência presidenciais em MPs que desconsidera os PLCs. A tabela 3.2⁹ consolida as iniciativas legislativas do Executivo pós EC32/01 e apresenta anualmente a dependência em MPs considerando a nova metodologia proposta.

Tabela 3.2 - Proposições legislativas (em nível de legislação ordinária) encaminhadas pelo Executivo ao Congresso pós-EC32/01.

	Ano	Medidas Provisórias (MPs)	Projetos de Lei (PLs)	Razão de dependência em MPs (RPMPs)
FHC (2ºMandato) (1)	2001	20	27	42,55%
	2002	82	74	52,56%
Total		102	101	50,25%
Lula (1º Mandato)	2003	55	34	61,80%
	2004	73	57	56,15%
	2005	42	48	46,67%
	2006	66	36	64,71%
	2007	70	34	67,31%
Total		306	209	59,42%
Lula (2º Mandato) (2)	2008	39	62	38,61%
	2009	11	24	31,43%
Total		50	86	36,76%
Total Geral		458	396	53,63%

(1) A partir da EC 32/01

(2) Até maio de 2009.

Verifica-se que os dados obtidos a partir desta nova metodologia não diferem significativamente daqueles obtidos por Pereira, Power e Rennó (2007), sugerindo que os presidentes pouca iniciativa têm tido em nível de lei complementar. A razão de dependência em MPs média no período como um todo é de 53,63%, tendo sido de 50,25% no final do 2º. mandato de FHC, crescendo para quase 60% no primeiro governo Lula. Em 2006, por exemplo, verifica-se as medidas provisórias representaram 64,7% das proposições de legislação ordinária encaminhadas pelo Executivo ao Congresso. Foram encaminhadas pelo Poder Executivo (*tabela 3.3*) 102 proposições de legislação ordinária, assim distribuídas: 66 medidas provisórias (64,7%) e 36 projetos de lei (35,3%). Já na primeira metade do segundo mandato do presidente Lula, a dependência em MPs vem caindo e encontra-se nos patamares mais baixos desde a promulgação da EC 32/01, na ordem 36,76% em média. Entender o porquê dessa redução constitui-se num interessante objeto de pesquisa futura e não será abordado no escopo deste trabalho.

⁹ Idem.

Outra estatística descritiva interessante, ainda no escopo da discussão das escolhas estratégicas do Executivo em face das alterações propostas em 2001 e suas consequências para o Congresso, se refere à agenda do Congresso em nível de legislação ordinária pós-reforma. A tabela 3.3 apresenta os dados referentes às proposições em nível de lei ordinária (MPs e PLs) apreciadas no plenário da Câmara dos Deputados após a alteração das regras do jogo das MPs.

Tabela 3.3 – Proposições (MPs e PLs) apreciados pelo plenário da Câmara dos Deputados.

	Medidas Provisórias	Projetos de Lei	
		Iniciativa Executivo	Demais (1)
2001	7	19	13
2002	65	10	12
2003	53	21	50
2004	89	17	14
2005	38	16	18
2006	63	13	24
2007	61	11	15
2008	52	19	34
2009 (2)	13	0	4
Total	441	126	184

Notas:

(1) Representa as iniciativas do Congresso, Judiciário e todos os demais com competência para propor PLs.

(2) Dados até 04 de Maio de 2009.

Observa-se que, no período, as MPs representaram mais da metade (em média 58,72%) das proposições apreciadas no plenário da Câmara dos Deputados. Ademais, verifica-se que as proposições de iniciativa do Executivo praticamente dominaram a agenda da Câmara dos Deputados. De setembro de 2001 a maio de 2009, o plenário da Câmara Baixa apreciou 567 proposições executivas (441 MPs e 126 PLs) e somente 184 dos demais competentes para propor legislação, ou seja, as iniciativas do Executivo corresponderam a pouco mais de 75% das matérias apreciadas. Os *gráficos 3.1 e 3.2* ilustram a participação do Executivo e dos demais na agenda do plenário da Câmara dos Deputados pós-reforma.

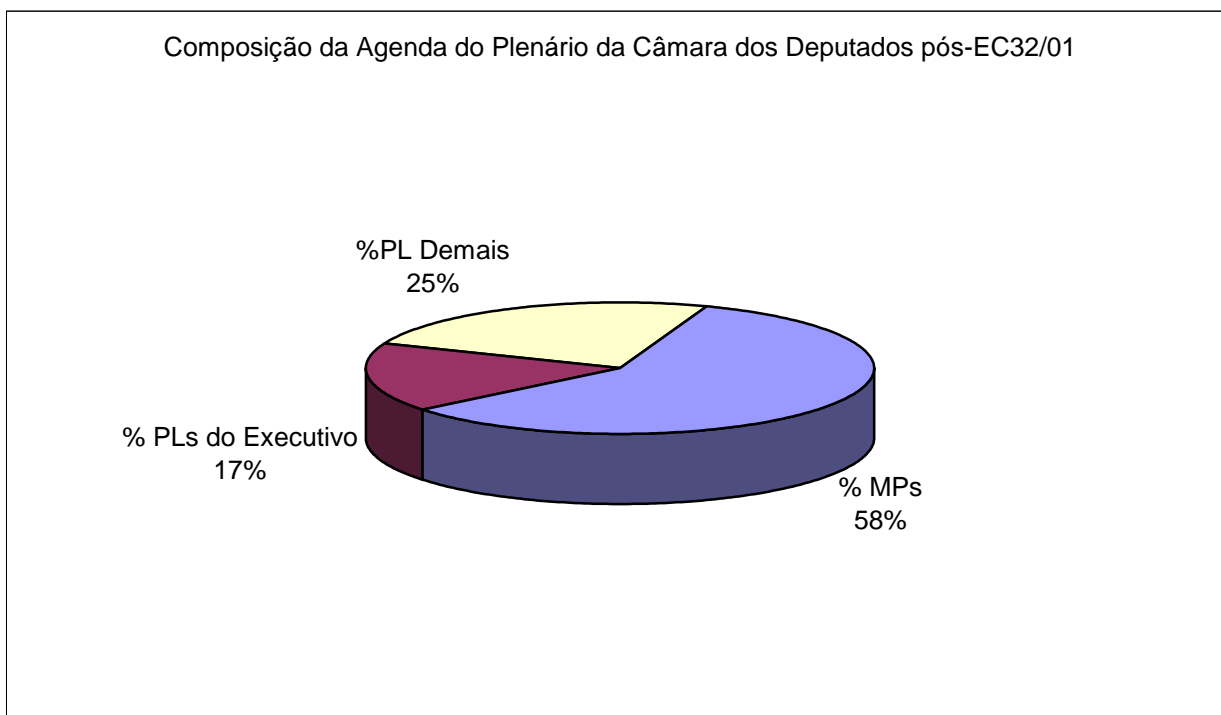


Gráfico 3.1 - Composição da agenda do plenário da Câmara dos Deputados em nível de legislação ordinária pós-reforma.

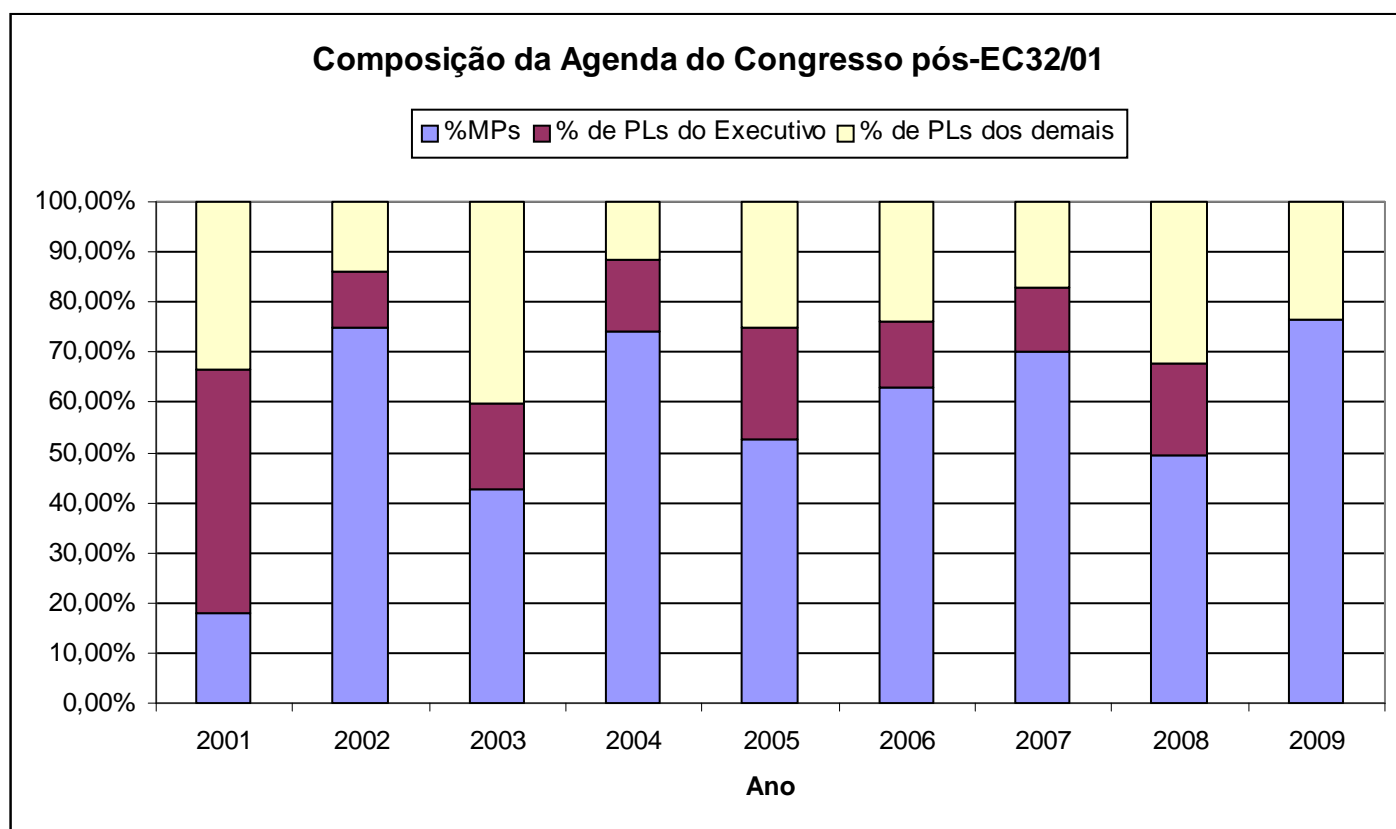


Gráfico 3.2 - Composição da agenda do plenário da Câmara dos Deputados em nível de legislação ordinária, ano-a-ano, pós-reforma.

Vê-se que, em 2007 por exemplo, 87 proposições no âmbito da legislação ordinária foram apreciadas pelo plenário da Câmara dos Deputados, sendo que 72 foram de iniciativa do Poder Executivo (61 MPs + 11 PLs). Das 72 proposições de iniciativa do Poder Executivo, que representam 82,8% do total de iniciativas daquele ano, 61 (84,72%) são oriundas de medidas provisórias, e somente 11 (15,28%) resultaram de projeto de lei. De uma maneira geral (gráfico 3.1), de tudo o que foi apreciado no Plenário da Câmara dos Deputados, aproximadamente 58% foram medidas provisórias, 17% projetos de lei do Executivo e 25 % projetos de lei de outros autores.

De todo o exposto, no que tange à legislação em nível de lei ordinária, não é exagero afirmar que o Poder Executivo quase que monopoliza a agenda do Parlamento, estando numa condição de supremacia em relação aos dos outros partícipes do processo legislativo, posto que é aquele maior êxito tem em ver transformadas em lei suas iniciativas legislativas.

Tal fato se deve, em grande medida, há uma importante regra do jogo das MPs inserida por ocasião da promulgação da EC 32/2001, qual seja, o “trancamento da pauta”. Como visto, a medida provisória não apreciada em até 45 dias “tranca” a pauta da casa legislativa em que estiver tramitando, impedindo que se aprecie qualquer outra matéria legislativa até que se ultime a votação da MP.

Não é exagero afirmar, como será visto adiante, que as consequências imprevistas e indesejadas do “trancamento da pauta” possivelmente se configurem num dos principais, senão o principal vetor de insatisfação do Congresso diante do uso poder de decreto por parte do Executivo. Ora, a depender do grau de mobilização do parlamento para apreciar as MPs e, sobretudo, a depender do número de MPs editadas, não é surpresa se, não raro, acontecer o “trancamento da pauta”. A tabela 3.5 apresenta o número de sessões plenárias deliberativas¹⁰ em que a pauta da Câmara dos Deputados esteve trancada. Já o gráfico 3.3 busca ilustrar como o “trancamento da pauta” compromete a capacidade do Parlamento de controlar a sua própria agenda.

¹⁰ Com a promulgação da EC 32/2001, em 11/09/2001, inseriu-se a regra do trancamento da pauta. Considerou-se as sessões deliberativas ordinárias e extraordinárias.

Tabela 3.5 - Trancamento da Pauta do Plenário da Câmara dos Deputados após a EC 32/2001.

Ano	Nº Sessões (1)	Nº Sessões com pauta trancada (1)	%
2001	45	1	2,22%
2002	75	48	64,00%
2003	170	74	43,53%
2004	145	103	71,03%
2005	150	113	75,33%
2006	140	92	65,71%
2007	193	124	64,25%
2008	162	90	55,56%
2009 (2)	43	40	84,21%
Total	1123	685	61,00%

Notas:

(1) Os dados referem-se a sessões deliberativas.

(2) Até 04 de maio de 2009.

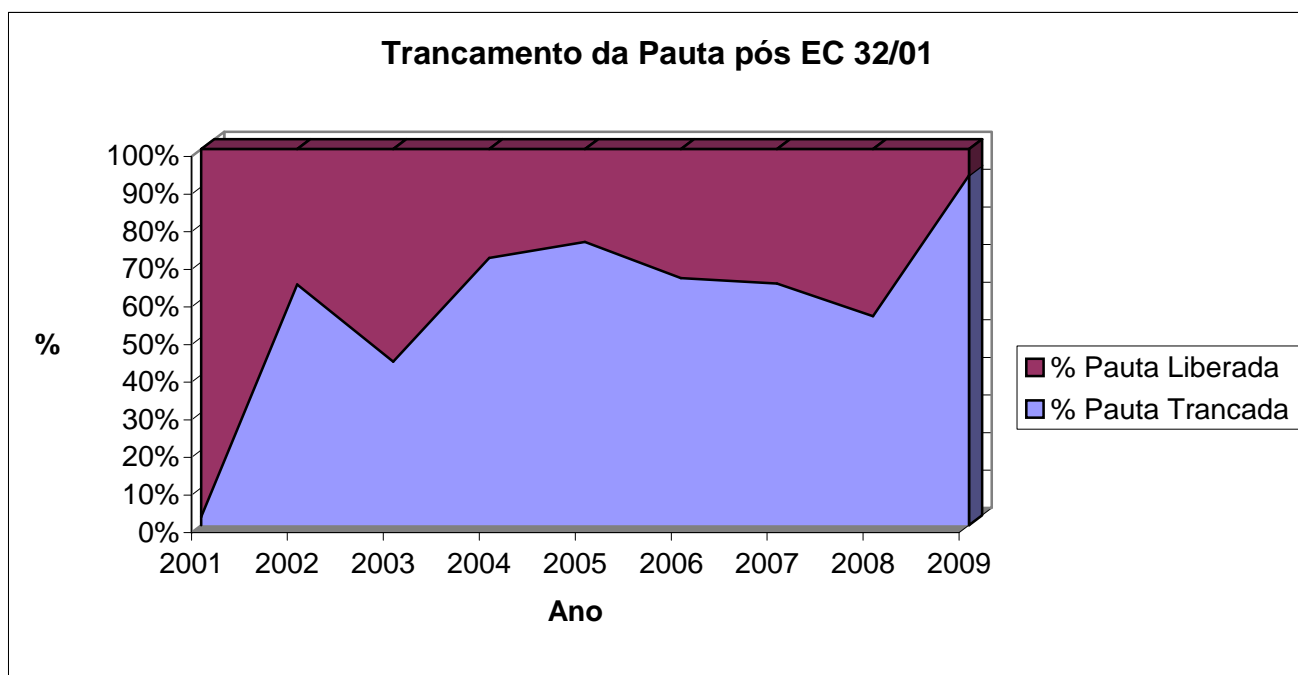


Gráfico 3.3. Percentual de trancamento da pauta da Câmara dos Deputados em decorrência das Medidas Provisórias.

Os dados apresentados indicam que em virtude da regra do “trancamento da pauta” uma das mais importantes prerrogativas do Parlamento tem sido fortemente mitigada, qual seja a liberdade de definir a sua própria agenda. Após a EC 32/01, em média, em apenas 39 % das sessões deliberativas a Câmara dos Deputados pode discricionariamente definir quais matérias gostaria de apreciar. Nas demais sessões, a imposição constitucional não lhe oferecia outra alternativa senão apreciar medidas provisórias cujo prazo de apreciação impunha o sobrestamento de qualquer outra deliberação legislativa.

A perda do controle da Câmara dos Deputados de sua própria agenda legislativa fica bem evidenciado no gráfico 3.3 ao se perceber a redução, ainda que gradativa, da área na cor roxa, que representa a capacidade do Parlamento de decidir o que votar. A título de ilustração, em 2009, até o dia 04/05, somente em 7% das sessões, a Câmara dos Deputados teve discricionariedade para definir sua própria agenda.

Portanto, face ao exposto, pode-se dizer que com a promulgação da emenda constitucional número 32/01, que pretensamente criava incentivos negativos para o uso de medidas provisórias, esperava-se que tal escolha legislativa fosse utilizada pelo Executivo com menos frequência. Segundo Pereira, Power e Rennó (2007), com a alteração das regras do jogo esperava-se que a escolha dos presidentes quanto ao uso de MPs se tornaria mais sensível ao contexto político e às estratégias de coalizão.

Assim, supunha-se que o Executivo viesse a mudar seu perfil de escolhas estratégicas, reduzindo, portanto, sua dependência em MPs na medida em que estrategicamente elege-se com mais frequência os projetos de lei como o caminho legislativo menos custoso para propor alterações no *status quo* das políticas. Contudo, os dados trazido à colação sugerem que as expectativas não se transformaram em realidade, de modo que não houve redução na razão de dependência presidencial em relação às medidas provisórias, embora atualmente, no segundo governo Lula, tenha havido um decréscimo em tal indicador.

Ademais, a reforma trouxe em seu bojo uma regra cujas consequências tem influenciado fortemente, de maneira negativa, o “bem-estar” do Congresso. A regra do “trancamento da pauta” acabou por oferecer ao Executivo significativo controle da agenda legislativa, não só no que tange à aquilo que é votado, como também em que tempo se vota.

Nesse particular, em decisão recente, o presidente da Câmara, Michel Temer, inovou ao anunciar que vai mudar a interpretação dada à tramitação das medidas

provisórias. Ele argumentou que o art. 62 da Constituição Federal prevê que MPs só podem ser editadas sobre assuntos cobertos por leis ordinárias. Por esse motivo, propostas de emenda à Constituição – PECs, projetos de lei complementar, resoluções e decretos legislativos podem ser votados, de modo que o “trancamento de pauta” previsto no texto constitucional só atingiria projetos de lei ordinária, o que possibilitaria ao Congresso, em princípio, resgatar parte de seu poder de agenda. O presidente do Senado Federal, José Sarney, informou que também adotará a nova interpretação proposta por Temer. Ambos aguardam, todavia, decisão do Supremo Tribunal Federal - STF sobre o assunto. O STF vai julgar pedido do DEM, PPS e PSDB de suspensão da nova interpretação proposta por Temer. Trata-se, portanto, de uma decisão que tende a combater um dos principais vetores de insatisfação do Congresso com relação ao uso das medidas provisórias.

Conclui-se, por fim, que de fato os presidentes têm utilizado as medidas provisórias como uma escolha estratégica na condução de seus governos. A elevada razão de dependência presidencial em MPs sugere que seu uso não tem se restringido a situações extraordinárias. Deve haver, portanto, vantagens comparativas relacionadas à edição de medidas provisórias que servem de incentivo para que o Executivo delas tanto dependa, assunto que será objeto de análise dos próximos capítulos.

4. CONTEXTUALIZANDO AS ESCOLHAS DO EXECUTIVO

4.1 Considerações Iniciais

No capítulo anterior, constatou-se que as medidas provisórias representam uma importante escolha legislativa do Executivo posto que a razão de dependência presidencial em MPs é significativo, sugerindo que as MPs têm sido utilizadas para além das situações excepcionais que, em princípio, as deveriam caracterizar. Neste capítulo, pretende-se contextualizar as escolhas legislativas do Executivo. Inicialmente discute-se o desenho institucional no qual tais escolhas estão inseridas, caracterizado por um Executivo forte que detém poderes legislativos que o colocam numa posição privilegiada no seu relacionamento com o Congresso. Em seguida, procura-se, à luz da perspectiva de racionalidade adotada neste trabalho, caracterizar as escolhas legislativas do Executivo a partir da utilidade (*payoffs*) que estas oferecem a cada um dos atores envolvidos no processo, notadamente Executivo e Congresso, de modo a dispor de parâmetros que nos permitam entender as vantagens estratégicas que respaldam as decisões de tais atores políticos.

4.2 Ambiente Institucional

A melhor compreensão das escolhas legislativas do Executivo impõe conhecer as nuances do arcabouço institucional que as envolve, em especial aquelas que permeiam a relação entre o Congresso e o Executivo. A relação entre os referidos poderes pode ser melhor compreendida se analisada na perspectiva de que o sistema presidencialista pode ser interpretado a partir de uma imbricada cadeia de delegação: o eleitor delega poderes ao Presidente e ao Congresso para representá-lo. O Presidente delega poderes ao membros da administração direta, indireta, autárquica e fundacional. O Congresso, por sua vez, delega poderes ao Presidente e à burocracia e, internamente, às comissões, aos membros das mesa diretora e aos líderes partidários.

Desse modo, o modelo institucional brasileiro pode ser definido como um conjunto complexo de delegações cruzadas, assim como o é, em geral, qualquer regime presidencial (STROM, 2000 *apud* AMORIM NETO; TAFNER, 2002). Particularmente para o escopo deste trabalho, interessa a delegação de poderes legislativos do Congresso para o Executivo. No Brasil, o desenho institucional vigente oferece ao Executivo substanciais poderes cujo alcance se estende ao interior do Parlamento. Pode-se examinar os poderes

legislativos do Executivo fundamentalmente a partir de dois primas: aqueles previstos na Constituição; e aqueles que decorrem de sua influência junto ao seu próprio partido e aos outros partidos que compõem a coalizão governista¹¹ no Parlamento.

Para melhor entender os poderes constitucionais do presidente, faz-se necessário, ainda que de forma breve, rememorar o ambiente político que viabilizou sua inserção por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte – ANC, de 1987/1988. Àquela altura buscava-se resgatar a autonomia do poder legislativo, que se encontrava subalterno em razão do período de regime militar, quando o Congresso Nacional comportou-se quase que como um apêndice da Presidência da República. Nas palavras de Souza (2003, p.42):

O quadro de referência empírica para pensar o novo desenho institucional do Executivo e do Legislativo, como não podia deixar de ser, era constituído pelo recente regime político autoritário, que se pretendia superar. O Legislativo fora, durante este período, bem como em outros longos interregnos da história política brasileira, destituído de suas competências legais e vira-se obstaculizado pela proeminência do executivo na iniciativa da lei. Tratava-se, portanto, naquele momento constituinte, de restituir as prerrogativas institucionais daquele poder.

Ainda, segundo Figueiredo e Limongi (2001), a Carta de 88 produziu dois conjuntos distintos de medidas: por um lado, foram aprovadas medidas que visavam a resgatar prerrogativas suprimidas ao longo do regime militar e, por conseguinte, fortalecer o Congresso, merecendo destaque a redefinição da participação do Parlamento no processo orçamentário e no controle das finanças públicas, que foi acentuadamente reduzida durante o governo militar. Por outro lado, foi mantida parte substantiva dos poderes legislativos de que fez uso o Executivo ao longo do período chamado “ditatorial”.

Portanto, ainda que a Constituição não tenha adotado as principais reformas institucionais propostas ao longo dos debates da Constituinte, por exemplo o sistema parlamentarista e a alteração da legislação partidário-eleitoral, esta não representou a manutenção do sistema vigente entre 1946 e 1964. Todavia, muitas das alterações introduzidas no período militar foram mantidas, sobretudo no que tange aos poderes legislativos do Presidente da República (Figueiredo e Limongi, 2001).

¹¹ Na distinção proposta por Shugart e Carey (1992 *apud* Pereira *et al*, 2007) , os instrumentos que o Executivo utiliza para controlar a agenda legislativa se dividem em poderes constitucionais e poderes partidários.

No que toca aos poderes legislativos do Executivo previstos na Constituição, pode-se classificá-los, conforme proposto por Mainwaring e Shugart (1997), em: poderes legislativos pró-ativos, poderes legislativos reativos e os chamados poderes de iniciativa.

Os poderes legislativos pró-ativos são, em síntese, aqueles que permitem ao Presidente da República legislar. Entre os poderes pró-ativos, o que provavelmente mais impacto cause no caso da democracia brasileira é o poder de decreto, denominado de medida provisória. O capítulo anterior abordou as principais características e implicações associadas às medidas provisórias, tanto para o Executivo quanto para o Congresso, evidenciando claramente o alcance desta poderosa prerrogativa presidencial, de modo que é desnecessário, aqui, discorrer de maneira mais aprofundada sobre tal tema.

Já os poderes legislativos reativos são aqueles que permitem ao Chefe do Executivo bloquear legislação que não lhe seja de interesse. O veto - total ou parcial - é o mais evidente exemplo de poder legislativo reativo pois permite ao presidente defender suas preferências diante de uma tentativa do Congresso de alterá-las. Vale destacar que a possibilidade de veto parcial, em que o presidente promulga partes da proposta e remete os vetos novamente ao Congresso para reconsideração, representa a possibilidade de retalhar a lei e criar blocos de legislação que lhe sejam mais aceitáveis (Pereira e Mueller, 2000).

Os poderes de iniciativa, por sua vez, decorrem das prerrogativas do Executivo para iniciar legislação e/ou acelerar a tramitação de proposições legislativas, conforme preceitua a Constituição Federal. Do ponto de vista do poder de iniciar legislação, a Constituição Federal assegura ao Chefe do Poder Executivo competência exclusiva de propositura de legislação em determinadas matérias, merecendo destaque a questão orçamentária. É iniciativa exclusiva do Presidente da República propostas relativas a questões orçamentárias e de administração pública. Como ressaltam Pereira e Mueller (2000, p.47):

Em se tratando de leis orçamentárias, embora uma maioria no Congresso tenha o direito de propor emendas às propostas que foram introduzidas pelo presidente, esta maioria só pode fazer isto se essas emendas forem compatíveis com o plano de orçamento plurianual elaborado pelo Executivo, bem como com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, o Congresso não pode autorizar despesas que excedam as receitas orçamentárias. Na prática, estas regras permitem ao presidente preservar o *status quo* em questões orçamentárias simplesmente pela não introdução de uma proposta.

Além dos poderes anteriormente citados, a Constituição também atribui ao presidente o poder de solicitar urgência para os projetos de lei de sua iniciativa – a chamada urgência constitucional. Quando requerida a urgência constitucional para determinada proposição, há significativas mudanças na tramitação da proposição, mormente no que diz respeito ao poder conclusivo das comissões permanentes e aos prazos de apreciação, a saber: (i) proposições urgentes não se submetem à apreciação conclusiva das Comissões, devendo necessariamente ser apreciadas pelo Plenário; (ii) se a proposição em urgência constitucional não tiver sido apreciada definitivamente pelo Plenário da Câmara dos Deputados em até 45 dias após a solicitação de urgência, será ele incluído na Ordem do Dia – ainda que pendente de parecer -, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.

Os poderes constitucionais abordados até então não são os únicos que permitem ao Executivo influenciar a dinâmica do Parlamento. A centralização do processo decisório no âmbito do Congresso serve também a este propósito. Pereira e Mueller (2000) destacam que as regras internas de funcionamento do Parlamento garantem aos membros da Mesa Diretora, em especial a seu presidente e ao Colégio de Líderes um papel central na condução do processo legislativo. Nessa mesma linha, Figueiredo e Limongi (2001) argumentam que “se no plano constitucional foram mantidos os mecanismos que garantem a primazia do Executivo na função legislativa, no que diz respeito à organização interna de sua principal casa legislativa, a Câmara dos Deputados, o regimento reservou, e a prática vem reforçando, papel crucial a um grupo restrito, o colégio de líderes, na condução do processo legislativo”.

Ora, a relevância dos referidos colegiados é melhor percebida à medida que se conhece o seu poder de agenda. Consoante o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe ao presidente da Casa, ouvida a Mesa e o Colégio de Líderes, definir a pauta da Ordem do Dia. A agenda do Parlamento é, portanto, articulada de maneira restrita, com poucos privilegiados tendo acesso a seu planejamento e execução.

Dessa forma, tanto maior a capacidade do Executivo de influenciar a Mesa Diretora e os líderes aliados, mais próxima de suas preferências estará a agenda legislativa. Com efeito, o Executivo tem tido muito sucesso ao garantir que aliados presidam as Mesas Diretoras do Congresso, sobretudo na Câmara dos Deputados. No passado recente, apenas na eleição do deputado Severino Cavalcanti o candidato “patrocinado” pelo Executivo deixou de se eleger (Pereira, Power e Rennó, 2007).

Do todo o exposto, conclui-se que os poderes legislativos de que o Executivo dispõe, combinados com as regras legislativas centralizadas, que asseguram à Mesa Diretora e ao Colégio de Líderes posição de destaque na condução do processo legislativo, potencializam a influência do presidente sobre a agenda e a organização do Congresso, de modo que, ressalte-se, o Executivo define suas escolhas legislativas num contexto institucional que lhe confere substantivas vantagens estratégicas no seu relacionamento com o Parlamento.

4.3 - As Escolhas Legislativas do Executivo: características, implicações e vantagens estratégicas

O Executivo, como mencionado, dispõe de amplos poderes legislativos que lhe conferem uma condição privilegiada em sua relação com o Congresso. No que toca à sua capacidade de iniciativa legislativa, são pouquíssimas as matérias sobre as quais o Executivo não tem poder de propor legislação. Contudo, a depender do tipo de legislação que deseja propor, o Executivo deve escolher o instrumento legislativo adequado para tal fim. Em nível de legislação ordinária, escopo deste trabalho, são duas as escolhas legislativas disponíveis: os projetos de lei, que representam a via de regra, o caminho natural, e; as medidas provisórias que, em tese, seriam a via de exceção, a serem empregadas em situações extraordinárias, conforme estabelece o texto constitucional.

O processo decisório associado a cada uma das escolhas legislativas apresenta características diferentes, de modo que a opção por um ou por outro instrumento legislativo naturalmente implica custos e benefícios diferenciados, tanto para o Executivo quanto para o Congresso. Esta seção se propõe a examinar as características das escolhas legislativas do Executivo com o objetivo de melhor compreender as vantagens estratégicas a elas associadas.

Nesse sentido, e tendo em conta a perspectiva de racionalidade adotada neste trabalho, as escolhas legislativas do Executivo serão caracterizadas a partir da utilidade (*payoffs*) que estas oferecem a cada um dos atores envolvidos no processo. Todavia, antes de examinar mais detidamente os *payoffs* associados ao Executivo e ao Congresso diante das escolhas disponíveis, é necessário estabelecer algumas premissas fundamentais relacionadas ao comportamento e às preferências dos mesmos.

Premissas fundamentais:

- I. *Executivo e Congresso são considerados atores individuais.* O Executivo é representado pelo Presidente da República. O Congresso, embora uma instituição coletiva, pode ser representado como um ator individual. Basta considerar a idéia de um congressista representativo, o eleitor mediano do Congresso, que representa uma maioria legislativa decorrente de um equilíbrio político, ainda que circunstancial, capaz de aprovar ou rejeitar determinada proposição.
- II. *Tanto o Executivo quanto o Congresso são racionais, avessos ao risco, têm preferências bem definidas, estáveis, simétricas e de pico único.*

Vale ressaltar que as premissas fundamentais acima estabelecidas asseguram que o *payoff* dos atores envolvidos pode ser representado, do ponto de vista matemático¹², por uma função côncava com um único ponto de máximo, caracterizado como ponto ideal das políticas (*ideal point*). Ademais, dada a premissa de simetria, à medida que as preferências se afastam deste ponto ideal, o valor do *payoffs* diminui a mesma taxa, independente da direção para a qual se afasta do *ideal point*, como será visto adiante.

4.3.1 - As escolhas legislativas e os payoffs do Executivo

Ao comparar as suas preferências com o *status quo* das políticas em nível de legislação ordinária, o Executivo pode, basicamente, decidir por tentar alterar o *status quo* (SQ) das políticas - quando então escolhe entre editar uma medida provisória (MP) ou encaminhar ao Congresso um projeto de lei (PL)-, ou ainda pode decidir manter o *status quo* e, assim, nada propor ao Parlamento. Uma vez que o Executivo decida por tentar alterar o *status quo*, há que se considerar também que o Congresso tanto pode aprovar quanto rejeitar a proposta do Executivo. Há, portanto, que se avaliar a utilidade (*payoff*) do Executivo nas seguintes situações: (i) quando o Executivo consegue aprovar sua iniciativas, deve-se avaliar o *payoff* de ter sua iniciativa aprovada mediante MP e de ter sua iniciativa aprovada via PL; (ii) quando a iniciativa do Executivo é rejeitada, deve-se avaliar o *payoff* da rejeição de uma MP e da rejeição de um PL e, por fim (iii) quando o Executivo resolve nada propor, que representa a situação em que o *payoff* do Executivo não muda e é

¹² Embora conscientes de que a notação matemática num primeiro momento possa vir a desanimar o leitor, pretende-se torná-la o máximo possível “palatável”, sem contudo comprometer o seu rigor formal.

próprio *payoff* associado ao *status quo*. Assim, doravante os *payoffs* do Executivo serão representados usando a seguinte notação matemática:

$U_{E(A)}^{MP}$: é a função que representa o *payoff* do Executivo associado à aprovação de MP;

$U_{E(A)}^{PL}$: é a função que representa o *payoff* do Executivo associado à aprovação de PL;

$U_{E(R)}^{MP}$: é a função que representa o *payoff* do Executivo associado à rejeição de MP;

$U_{E(R)}^{PL}$: é a função que representa o *payoff* do Executivo associado à rejeição de PL;

U_E^{SQ} : é a função que representa o *payoff* do Executivo referente ao *status quo*

Examinemos, agora, mais detidamente os *payoffs* do Executivo a depender de suas escolhas. Como dito, há três blocos de situações a considerar: o Executivo tem sua proposta aprovada mediante MP ou por PL; o Executivo tem sua proposta rejeitada por intermédio de MP ou PL e, por fim, o Executivo resolve nada propor. Como dito, nesse último caso, quando o Executivo nada propõe, avaliar o *payoff* do Executivo é trivial, posto que este será o *payoff* associado ao *status quo*. Avaliemos, então, as duas situações remanescentes.

O Executivo tem sua iniciativa aprovada

Na hipótese do Executivo conseguir aprovar sua iniciativa, supõe-se que seu *payoff* depende fundamentalmente: (i) da proximidade da política “*x*” aprovada em relação às suas preferências “ x_E ” e; (ii) de fatores associados ao processo decisório, que dependem sensivelmente do instrumento escolhido (MP ou PL) para implementar a política.

Para capturar o quão próximo de suas preferências está a política aprovada, supõe-se que função matemática que representa o *payoff* do Executivo tem uma componente quadrática, que independe do instrumento utilizado e cujo valor máximo está justamente no ponto em que a política “*x*” se iguala às preferências do Executivo, ou seja no ponto “ x_E ” (*ideal point*). Para qualquer valor de “*x*” diferente de “ x_E ”, o *payoff* do Executivo diminui à medida que se afasta do *ideal point*. A figura 4.1 procura ilustrar esta situação.

Note que a política representada por “ \tilde{x} ” está mais próxima do *ideal point* do que a política representada por “ x ”, sendo portanto preferível a esta, pois seu *payoff* $U_{E(A)}(\tilde{x})$ é superior ao da política “ x ”, denotado por $U_{E(A)}(x)$. Assim, no exemplo, verifica-se que $U_{E(A)}(x_E) > U_{E(A)}(\tilde{x}) > U_{E(A)}(x)$, de modo que pode-se afirmar que para o Executivo a política “ x_E ” é preferível a política “ \tilde{x} ” que por sua vez é preferível a política “ x ”.

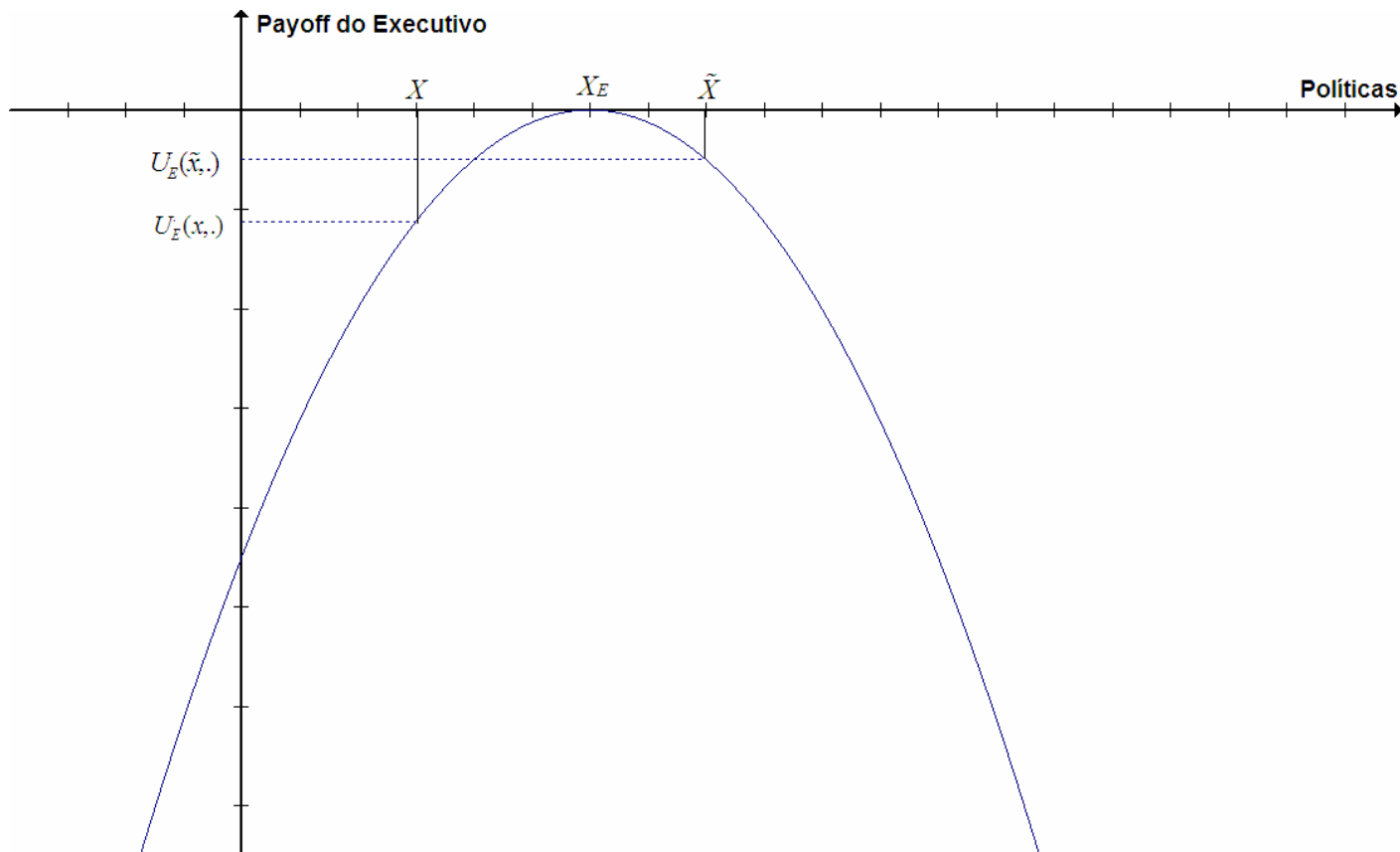


Figura 4.1 – Influência do resultado da política “ x ” no *payoff* do Executivo

Já no que tange a capturar os fatores associados ao processo decisório, incorpora-se à função *payoff* do Executivo uma segunda componente, representada por uma função custo, $f_E(\cdot)$, cujo valor depende do instrumento legislativo (MP ou PL) escolhido pelo Executivo para implementar a política que lhe é de interesse. O valor da função $f_E(\cdot)$ depende de três variáveis, “ t ”, “ v ” e “ c ”, cujo significado será explicitado logo abaixo. Diz-se, então, que $f_E(\cdot)$ é função das três variáveis mencionadas, representando-a pela

notação: $f_E(t, v, c)$. As variáveis “ t ”, “ v ” e “ c ” que influenciam o comportamento de $f_E(t, v, c)$ devem ser assim entendidas:

- t : *é o custo de oportunidade associado ao tempo para que a política entre em vigor. Quanto maior o tempo necessário para vigorar, naturalmente maior o valor de t .*
- v : *é o custo associado a quantidade de instâncias pelas quais determinada proposição deve passar antes que se torne lei, o que a literatura chama de pontos de veto (veto points). Em cada uma das instâncias em que a proposta deve ser apreciada (veto points), é necessário garantir maioria para a sua aprovação, e presume-se que isto tem um custo. Dessa forma, quanto maior o número de pontos de veto no caminho legislativo escolhido, maior o custo de aprovação e, assim, maior o valor de v .*
- c : *é o custo associado a inserção da proposta na agenda legislativa para que seja efetivamente apreciada. Em outras palavras, é o custo associado à negociações políticas com aqueles que tem poder de agenda de forma a garantir a inclusão da matéria na ordem do dia do Parlamento.*

Outra característica da função custo $f_E(t, v, c)$ é que ela é estritamente crescente em “ t ”, “ v ” e “ c ”, ou seja, quanto maiores os valores destas variáveis, maior será o valor da função custo $f_E(t, v, c)$. Matematicamente diz-se que as derivadas parciais da função $f_E(t, v, c)$ com relação a em “ t ”, “ v ” e “ c ”, são positivas, ou ainda, $\frac{\partial f_E(t, v, c)}{\partial t} > 0$, $\frac{\partial f_E(t, v, c)}{\partial v} > 0$ e $\frac{\partial f_E(t, v, c)}{\partial c} > 0$.

Como, então, avaliar o valor de $f_E(t, v, c)$? Um caminho é examinar a contribuição individual de cada variável que influencia o valor de $f_E(t, v, c)$ a depender do instrumento utilizado pelo Executivo para propor políticas.

(a) *Contribuição da variável “ t ”: custo de oportunidade associado a vigência da política.*

As medidas provisória têm força de lei e vigência imediata, ou seja, produzem efeitos mesmo antes de que o Congresso as aprecie. Já os projetos de lei somente produzem efeitos depois de se tornarem efetivamente leis, após exame do Congresso.

Assim por mais célere que seja o Congresso ao examinar os projetos de lei do Executivo, o custo de oportunidade “t” relacionado a edição de medidas provisórias será sempre menor do que o associado aos projetos de lei. Usando a notação matemática, diz-se que: $t^{MP} < t^{PL}$.

(b) *Contribuição da variável “v”: custo associado a quantidade de pontos de veto do caminho legislativo.*

As regras do processo legislativo associado às medidas provisórias estabelecem que estas sejam apreciadas inicialmente por uma comissão mista, formada por deputados e senadores, que sobre ela emitam parecer para, em seguida, serem examinadas pelo Plenário das Casas Legislativas. Todavia, na prática, a referida comissão mista não se reúne, de maneira que o Plenário é efetivamente o *veto point* do processo. Os projetos de lei, contudo, antes que sejam apreciados pelo Plenário, precisam ser apreciados pelas comissões temáticas do Congresso. Existe, porém, a hipótese do Presidente da República ou do conjunto dos líderes partidários requererem urgência para apreciação do projeto de lei o que dispensaria o seu exame por parte das comissões temáticas. Assim, no que toca aos *veto points*, pode-se dizer que os custos associados às medidas provisórias são pelos menos iguais aos dos projetos de lei, ou ainda, $v^{MP} \leq v^{PL}$.

(c) *Contribuição da variável “c”: custo associado a inserção da proposta na pauta da agenda legislativa.*

O custo de “pautar” uma MP é, em regra, substancialmente inferior ao de fazê-lo no caso de um PL. As próprias regras do jogo se encarregam desta tarefa, porquanto as MPs “trancam a pauta” se não forem apreciadas em 45 dias, oferecendo um efetivo controle da agenda legislativa ao Executivo que pode, em boa medida, determinar o que o Congresso estará votando daqui a 45 dias. Já no caso dos PLs é necessário negociar com os presidentes de comissão temática, num primeiro momento, e com o presidente das Casas Legislativas e o Colégio de Líderes em seguida, para garantir que os PLs do Executivo constem da pauta de apreciação dos respectivos colegiados. Há, contudo, uma hipótese em que o PL é automaticamente “pautado”. Tal situação ocorre quando o Presidente da República requer urgência constitucional¹³ para o seu projeto de lei, situação em que o projeto necessariamente vai para o topo da agenda legislativa se não for apreciado, assim como no caso das MPs, em até 45 dias. Do exposto, percebe-se que o custo das MPs

¹³ Cf. o art. 64 da Constituição Federal.

associado a “pautar” a proposta legislativa é menor ou igual ao custo dos PL, ou ainda, $c^{MP} \leq c^{PL}$.

Ora, como visto, se $f_E(t, v, c)$ é estritamente crescente em “ t ”, “ v ” e “ c ”, quanto maiores os valores destas variáveis, maior o valor da função custo $f_E(t, v, c)$. Desse modo, dado que $t^{MP} < t^{PL}$, $v^{MP} \leq v^{PL}$ e $c^{MP} \leq c^{PL}$, pode-se afirmar que, *ceteris paribus*, a função custo associada ao caminho legislativo da medida provisória é menor do que o da função associada ao caminho legislativo do projeto de lei, ou matematicamente falando, $f_E^{(MP)}(t, v, c) < f_E^{(PL)}(t, v, c)$.

Apresentadas as componentes do *payoff* do Executivo, na hipótese deste ter aprovada a sua proposta, pode-se, então, formalizar os *payoffs* da seguinte maneira:

$$U_{E(A)}(x, f_E) = - \overbrace{(x - x_E)^2}^{\text{componente quadrática associada às preferências políticas}} - \underbrace{f_E(t, v, c)}_{\text{componente associada aos custos do caminho legislativo escolhido}}$$

De modo que, em síntese:

$U_{E(A)}^{MP}(x, f_E) = -(x - x_E)^2 - f_E^{(MP)}(t, v, c)$, representa o *payoff* associado à aprovação de MP;

$U_{E(A)}^{PL}(x, f_E) = -(x - x_E)^2 - f_E^{(PL)}(t, v, c)$, representa o *payoff* associado à aprovação de PL;

O Executivo tem sua iniciativa rejeitada

No caso do Executivo ter sua iniciativa rejeitada, o *status quo* das políticas fica preservado. Nessa situação, sugere-se que o *payoff* do Executivo seja correspondente àquele associado ao *status quo* subtraído de um custo de oportunidade $K^{(.)}$, $K^{(.)} > 0$, que representa o esforço infrutífero da iniciativa. Assim:

$$U_{E(R)}(k) = \overbrace{U_E^{SQ}}^{\text{payoff do status quo}} - \underbrace{K^{(.)}}_{\text{custo de oportunidade do insucesso na aprovação das políticas}}$$

Vale reconhecer, por oportuno, que tal custo de oportunidade varia a depender do instrumento legislativo escolhido. Dessa forma, no caso de sua iniciativa ser rejeitada, os *payoffs* Executivo seriam assim representados a depender do uso de MP ou de PL:

$$U_{E(R)}^{MP}(k) = U_E^{SQ} - K^{MP}, \text{ payoff associado à rejeição de MP};$$

$$U_{E(R)}^{PL}(k) = U_E^{SQ} - K^{PL}, \text{ payoff associado à rejeição de PL};$$

Como avaliar, então, o custo $K^{(\cdot)}$ associado à utilização de projetos de lei? E na hipótese da edição de medidas provisórias?

Considera-se preferível ao Executivo ter sua legislação rejeitada por medida provisória a tê-la rejeitada por projeto de lei, pois, caso a MP venha a ser rejeitada, ainda existe a possibilidade de o Executivo submeter um PL ao Congresso com a matéria outrora rejeitada¹⁴, ou seja, a capacidade de alterar o *status quo* fica mantida. Ademais, como as MPs produzem efeitos desde a sua publicação, é possível que o Executivo se beneficie, ainda que maneira temporária, da vigência da MP no período compreendido entre a data de sua publicação e a data de sua rejeição. Portanto, o custo de oportunidade da rejeição da MP é inferior ao do PL, e, em consequência, o payoff associado à rejeição de MPs é superior ao associado à rejeição de PLs, de modo que $K^{MP} < K^{PL}$ e $U_{E(R)}^{MP} > U_{E(R)}^{PL}$.

Pode-se, então, com base no exposto, representar a utilidade (*payoffs*) do Executivo a depender de seu êxito, aprovação ou rejeição de sua iniciativa, e do instrumento legislativo utilizado para tal fim, como segue:

$$U_{E(A)}^{MP}(x, f_E(\cdot)) = -(x - x_E)^2 - f_E^{MP}(t, v, c), \text{ payoff associado à aprovação de MP};$$

$$U_{E(A)}^{PL}(x, f_E(\cdot)) = -(x - x_E)^2 - f_E^{PL}(t, v, c), \text{ payoff associado à aprovação de PL};$$

$$U_{E(R)}^{MP}(k) = U_E^{SQ} - K^{MP}, \text{ payoff associado à rejeição de MP};$$

$$U_{E(R)}^{PL}(k) = U_E^{SQ} - K^{PL}, \text{ payoff associado à rejeição de PL};$$

$$U_E^{SQ}, \text{ payoff associado a não propor legislação, manter o status quo};$$

¹⁴ Não existe nenhum óbice constitucional para que uma matéria objeto de uma medida provisória rejeitada possa ser reapresentada na forma de um projeto de lei, pelo menos esta é a interpretação da assessoria jurídica da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

Vale ressaltar as premissas triviais de que $U_{E(A)}^{PL} > U_E^{SQ}$ e $U_{E(A)}^{MP} > U_E^{SQ}$, ou seja, os *payoffs* decorrentes de aprovar políticas, seja via MP, seja via PL, devem ser superiores ao *payoff* do *status quo*, pois caso contrário, dada a hipótese da racionalidade, o Executivo não proporia legislação. Ainda, dado que $f_E^{(MP)}(t, v, c) < f_E^{(PL)}(t, v, c)$, temos que para um dada política x aprovada no Congresso, vale a desigualdade:

$$U_{E(A)}^{MP} > U_{E(A)}^{PL} > U_E^{SQ}$$

Ademais, por construção, no caso do Executivo não obter êxito em sua iniciativa, ou seja, se a sua proposição for rejeitada, temos que $U_{E(R)}^{PL} < U_E^{SQ}$ e $U_{E(R)}^{MP} < U_E^{SQ}$, ou seja, os *payoffs* associados a rejeição de iniciativa do Executivo, tanto por via de MP, quanto por via de PL, são inferiores àquele correspondente ao *status quo*. Além disso, como visto, $K^{MP} < K^{PL}$, de modo que, $U_{E(R)}^{MP} > U_{E(R)}^{PL}$.

Do exposto, pode-se então propor uma ordenação da estrutura de *payoffs* das escolhas legislativas do Executivo, qual seja: aprovar MP é preferível a aprovar PL, que por sua vez é preferível a nada propor (*status quo*). E ainda, nada propor é preferível a ter iniciativa rejeitada por MP, que é preferível a ter iniciativa rejeitada por PL, ou, usando a notação proposta:

$$U_{E(A)}^{MP} > U_{E(A)}^{PL} > U_E^{SQ} > U_{E(R)}^{MP} > U_{E(R)}^{PL}$$

Há, portanto, evidentes incentivos para que o Executivo utilize medidas provisórias sempre que este julgar conveniente, pois os *payoffs* a ela associados são superiores àqueles relacionados à utilização de projetos de lei.

4.3.2 - As escolhas legislativas e os *payoffs* do Congresso

O Executivo, como mencionado, ao decidir por propor legislação ao Congresso, decide o conteúdo das políticas a serem propostas bem como o instrumento que irá empregar para viabilizá-las. Ao Congresso cabe avaliar, então, a iniciativa do Executivo. Presume-se, que o Congresso, assim como o Executivo, defina suas escolhas de maneira racional, buscando maximizar a sua utilidade, o seu *payoff*. Presume-se, ainda, que os *payoffs* do Congresso, diante das escolhas do Executivo, dependem: (i) da proximidade da política “ x ”, proposta pelo Executivo em relação às suas preferências “ x_C ” e (ii) dos

ganhos de troca que decorrem do processo decisório associado ao instrumento escolhido pelo Executivo (MP ou PL) para propor tais políticas.

Todavia, analisar os ganhos decorrentes do processo decisório que influenciam os *payoffs* do Congresso é substancialmente mais complexo do que fazê-lo para o Executivo. Dessa forma, propõe-se modelar a influência de todos os fatores “*h*” que alteram os ganhos do Congresso e, dessa forma, seu *payoff*, a partir de uma função $G(h)$, denominada de *função de ganhos de troca*, que busca capturar os ganhos líquidos (não necessariamente positivos) que o Congresso auferi ao longo do processo decisório. Assim, matematicamente, modela-se os *payoffs* do Congresso, a partir da seguinte função utilidade:

$$U_C(x, h) = - \overbrace{(x - x_C)^2}^{\substack{\text{componente quadrática} \\ \text{associada às preferências} \\ \text{políticas}}} - \underbrace{G(h)}_{\substack{\text{componente associada aos} \\ \text{ganhos de troca decorrentes do} \\ \text{caminho legislativo escolhido}}$$

Assim, no caso do Executivo *encaminhar projeto de lei – PL*, temos:

$$U_C^{PL}(x, h^{PL}) = -(x - x_C)^2 - G(h^{PL});$$

No caso de o Executivo *encaminhar medida provisória – MP*:

$$U_C^{MP}(x, h^{MP}) = -(x - x_C)^2 - G(h^{MP}); \text{ e, por fim,}$$

No caso do Executivo *nada propor*:

$$U_C^{SQ}, \text{ que representa o } \textit{payoff} \text{ do Congresso correspondente ao } \textit{status quo}.$$

Para melhor compreender os *payoffs* do Congresso, avaliemos cada uma de suas componentes.

Com relação à proximidade das políticas, o Congresso avalia o quão próximo de suas preferências está a proposta do Executivo x_E , tendo como referência o *status quo*. Há, basicamente, duas hipóteses a considerar. A primeira considera que a proposta do Executivo altera o *status quo* no sentido de aproximar a política das preferências do Congresso (figura 4.3), ainda que, eventualmente, as preferências do Congresso sejam no sentido de alterar ainda mais *status quo* (figura 4.4).

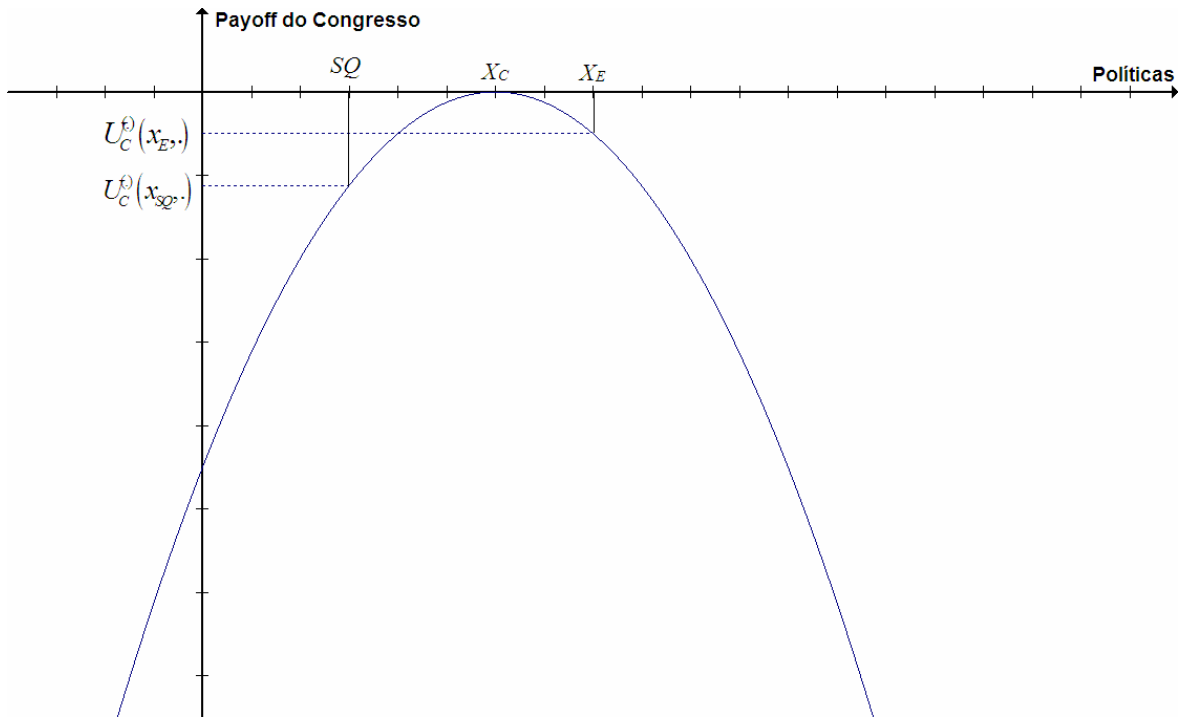


Figura 4.3 – Influência da política “ x_E ” para o Congresso *vis-a-vis* o SQ – 1°. Exemplo

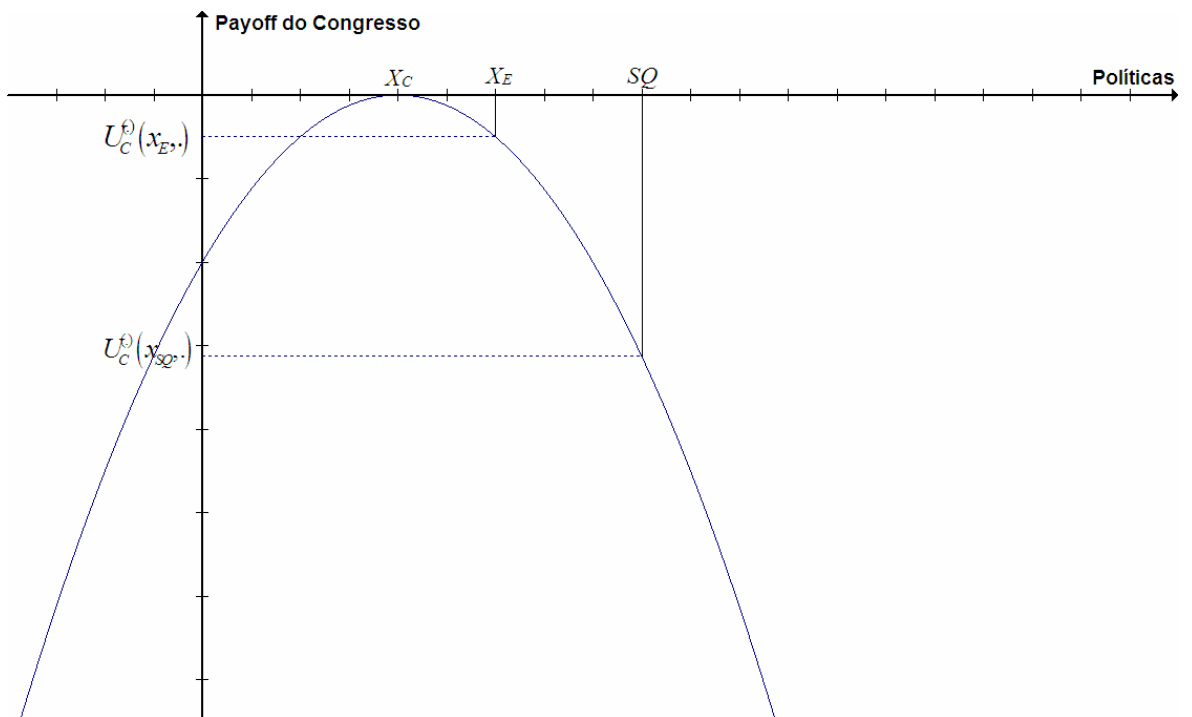


Figura 4.4 –Influência da política “ x_E ” *vis-a-vis* o SQ para o Congresso- 2°. exemplo.

Na situação ilustrada na figura 4.3, a política proposta pelo Executivo “ x_E ” está mais próxima da política preferida pelo Congresso “ x_C ” do que o status quo (SQ), de modo que para o Congresso a política representada por “ x_E ” é preferível ao status quo, ou seja, $U_C(x_E, \cdot) > U_C^{SQ}$.

Da mesma forma que no exemplo anterior, a figura 4.4 ilustra situação em que a política proposta pelo Executivo “ x_E ” está mais próxima da política preferida pelo Congresso “ x_C ” do que o *status quo* (SQ), embora as preferências do Congresso sejam no sentido de alterar ainda mais *status quo*, de modo que também nesse caso $U_C(x_E, \cdot) > U_C^{SQ}$.

Em ambos os casos (figs 4.3 e 4.4), há espaço para negociações, ambas as partes ganham com a cooperação, todavia há inúmeras possibilidades de divisão desses ganhos. O fato de o Executivo ser o *first mover* faz com que ele tenda a maximizar seus ganhos potenciais, pois pode escolher a melhor proposta para si entre as que se encontram no interior do conjunto das propostas que o Congresso aceitará.

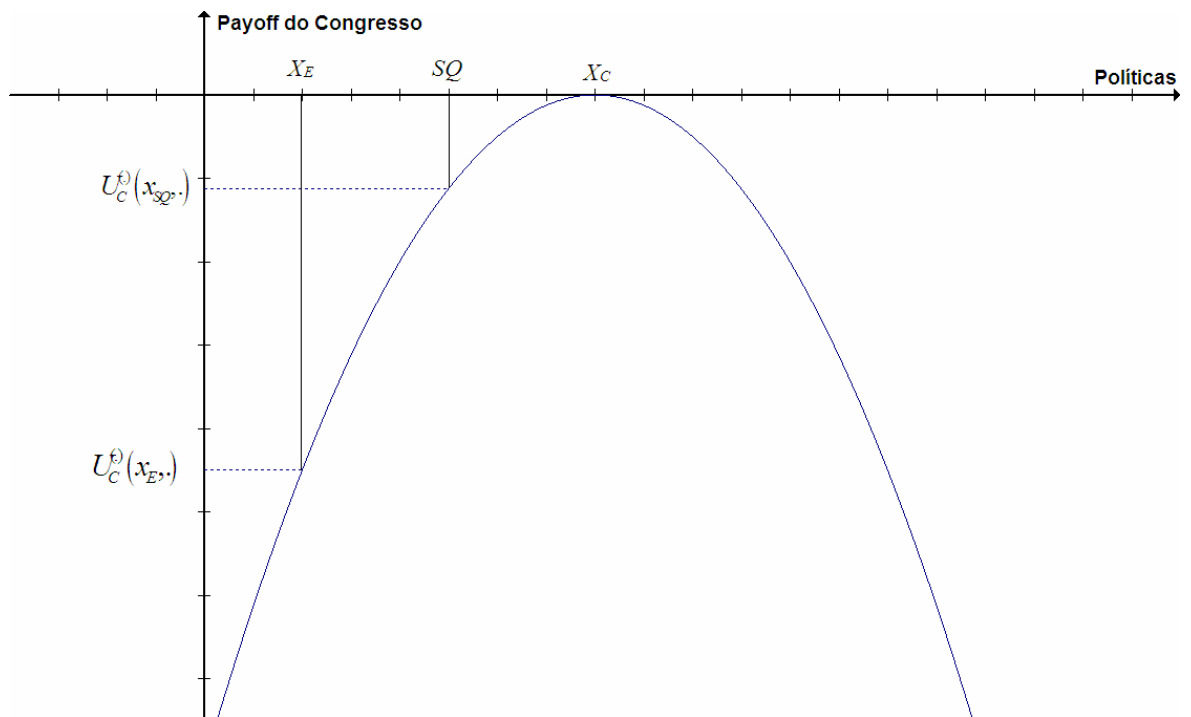


Figura 4.5 – Influência da política “ x_E ” vis-a-vis o SQ para o Congresso- 3º. exemplo

Existe, ainda, a possibilidade (figura 4.5) de que a proposta do Executivo desloque a política para um ponto que, para o Congresso, seja pior do que *status quo*, ou seja, $U_C(x_E, \cdot) < U_C^{SQ}$. Nesse contexto, embora exista a possibilidade de negociação, o nível de descolamento das preferências (Congresso e Executivo querem deslocar o *status quo* em direções contrárias) pode ser de tal magnitude que inviabilize a aprovação da proposta por parte do Congresso, que acabará por rejeitar a iniciativa do Executivo.

Examinar a componente associada aos ganhos de troca decorrentes do processo decisório, em particular do caminho legislativo escolhido pelo Executivo (MP ou PL), não é simples já que, como dito, há diversos fatores que a influenciam, de tal forma que são várias as dimensões que podem ser contempladas por tal exame, cada qual com a sua parcela de contribuição.

Uma primeira dimensão diz respeito aos diversos atores que interagem com o Congresso. Com efeito, o Congresso¹⁵ avalia o impacto e negocia a proposta encaminhada pelo Executivo com diversos interlocutores: com o próprio o Executivo, com o seu eleitorado, com grupos de interesse da sociedade organizada, com a sua base de sustentação política, sobretudo os governadores e prefeitos aliados, enfim, com um conjunto de agentes que lhe oferecem ganhos e, ao mesmo tempo, lhe impõe custos, a depender da posição que este adote diante da proposta do Executivo.

Outra dimensão a ser considerada, trata, à luz do processo legislativo, das consequências do caminho escolhido pelo Executivo para viabilizar sua iniciativa, na medida em que tal escolha acarreta relações custo-benefício diferenciadas para o Congresso. A simples edição de uma MP, por um lado, representa um custo de oportunidade para o Congresso, pois as suas atividades ordinárias precisam ser interrompidas para que se inicie a apreciação da MP¹⁶, fato que propicia ao Executivo, em boa medida controlar a agenda do Congresso. Além disso, o rito de tramitação da MP, ao contrário do que acontece com os projetos de lei, impede um debate mais profundo no âmbito do Parlamento, sobretudo nas comissões temáticas, que não são ouvidas em caso de MP. Nesse sentido, ao aprovar uma MP, o Congresso concorda em delegar parte de seu poder de decisão para o Executivo, mitigando sua competência legislativa.

¹⁵ Em verdade, o Executivo também negocia com boa parte, senão com todos os agentes mencionados. Contudo, nossa abordagem presume que essas negociações se dão *ex-ante*, ou seja, ao optar por encaminhar proposta de política ao Congresso, o Executivo já considerou a influência de todos os agentes mencionados.

¹⁶ Almeida, 1998.

Por outro lado, a vigência imediata com força de lei da MP necessariamente inaugura um novo contexto jurídico, alterando relações sociais e econômicas cuja reversão, embora formalmente possível, muitas vezes é impraticável. Vale notar que, caso rejeitada a MP, cabe ao Congresso editar Projeto de Decreto Legislativo para de normatizar as relações engendradas pela edição do texto original. Existe, então, um custo de reposição do *status quo* original que é tão maior quanto maiores, mais amplos e mais imediatos forem os efeitos redistributivos de uma MP, o que pode funcionar como um incentivo para que o Congresso, em algumas situações, concorde com a aprovação da MP.

Uma terceira dimensão a considerar, ainda no escopo dessa análise, trata de eventuais ganhos de barganha política entre Congresso e Executivo, ou utilizando expressão cunhada por Alston e Mueller (2006), trata dos ganhos de *pork for policy*. Tais ganhos, em síntese, contemplam aqueles que decorrem da liberação da execução financeira de emendas dos parlamentares ao Orçamento da União, da indicação (*patronage*) para cargos relevância na administração direta e indireta e, mais especificamente, para ocupar a cúpula do Governo com a ocupação de uma ou mais pastas ministeriais (*cabinet appointment*). Vale ressaltar, que os ganhos de *pork* não devem ser considerados essencialmente à luz de cada iniciativa do Executivo, mas sim como parte de um processo que garanta ao Executivo certa segurança com relação à fidelidade de sua base de sustentação no Congresso quando da apreciação de suas iniciativas.

Tal interpretação, contudo, não impede que, eventualmente, na apreciação de uma matéria que o Executivo repute importante, o Congresso não queira barganhar além dos acordos já firmados de maneira a potencializar seus ganhos de *pork*. Nesses casos, é de se esperar que os ganhos de *pork* sejam tão maiores quanto maior for a urgência do Executivo em aprovar determinada política. Tais ganhos podem justificar, em alguns casos, a aprovação de medidas provisórias que não respeitem os preceitos constitucionais, por exemplo, os pressupostos de relevância e urgência. Há a hipótese, também, de que o Executivo utilize tal expediente de barganha para tentar minimizar eventuais alterações por parte do Congresso na proposta originalmente encaminhada por ele.

Em todas as dimensões citadas, é imperioso reconhecer que o caminho legislativo escolhido pelo Executivo para propor políticas pode influenciar os custos e os benefícios auferidos pelo Congresso no processo, ou ainda, usando a notação proposta no escopo deste trabalho, pode alterar a magnitude da chamada *função de ganhos de troca*, $G(h)$.

Em síntese, o Congresso dispõe de mecanismos para modificar a proposta do Executivo, seja a direção, seja o alcance, o que lhe permite negociar de maneira eficiente com o conjunto de seus interlocutores e assim avaliar os potenciais ganhos líquidos decorrentes da aprovação ou da rejeição da iniciativa do Executivo, a depender da política proposta e do instrumento legislativo utilizado para tal fim, de tal maneira que ao decidir o Congresso tem claramente quantificado o seu *payoff*. O Congresso, portanto, aprovará a legislação proposta pelo Executivo tão somente se $U_c^{MP}(\cdot) > U_c^{SQ}$, no caso do Executivo editar MP e se $U_c^{PL}(\cdot) > U_c^{SQ}$, caso o Executivo encaminhe PL.

Contextualizadas e caracterizadas as escolhas legislativas do Executivo e suas implicações, o próximo capítulo trata, à luz da teoria do jogos, de como Executivo e Congresso interagem estrategicamente e definem suas escolhas buscando maximizar os seus *payoffs* num contexto de informação assimétrica.

5. O JOGO DAS ESCOLHAS LEGISLATIVAS DO EXECUTIVO

5.1 Considerações Iniciais

A perspectiva de análise adotada neste trabalho, vale lembrar, é a de que Executivo e Congresso são atores racionais que interagem estrategicamente buscando maximizar a sua utilidade, o seu “bem-estar”. No capítulo anterior, ao contextualizar as escolhas legislativas do Executivo, foram caracterizadas matematicamente as funções utilidade (*payoffs*) associadas a tais escolhas. Já este capítulo trata de como se dá a interação estratégica, ou ainda, como as escolhas legislativas resultam dos variados incentivos e restrições a que estão sujeitos tanto o Executivo quanto o Congresso.

Para tanto, pretende-se utilizar arcabouço teórico que paulatinamente vem sendo incorporado pela Economia Política Positiva, notadamente o instrumental de teoria dos jogos, com a finalidade de modelar a interação estratégica entre o Executivo e o Congresso. A Teoria dos Jogos, com aplicações entre outras ciências, na matemática, na biologia, nas ciências econômicas e sociais, é um ramo do conhecimento que estuda a tomada de decisão entre os indivíduos quando o resultado de cada um depende das escolhas decorrentes das interações de todos os indivíduos envolvidos.

Assim, objetivamente, este capítulo visa propor, à luz da teoria do jogos, um modelo que auxilie, sem a pretensão de ser conclusivo, a responder às seguintes questões: diante da necessidade de alterar o *status quo* em nível de legislação ordinária, o Executivo edita uma medida provisória ou encaminha ao Congresso Nacional um projeto de lei? E o Congresso, como se comporta em uma ou em outra situação?

O capítulo começa com uma apresentação conceitual do jogo das escolhas legislativas do Executivo. A seção seguinte procura enfatizar tanto as premissas quanto as limitações do modelo proposto. Uma vez conceituado o jogo e apresentadas as suas restrições, formaliza-se matematicamente o jogo, evidenciando os fatores determinantes a partir dos quais o Executivo realiza suas escolhas e definindo equilíbrio para o jogo. Por fim, discute-se os resultados hipotéticos que decorrem da análise do modelo de proposto, ilustrando-os com alguns exemplos.

5.2 Conceituando o jogo das escolhas legislativas do Executivo

O Executivo dispõe fundamentalmente de dois instrumentos para alterar o *status quo* das políticas em nível de lei ordinária: as medidas provisórias e os projetos de lei. Em

princípio, dado o caráter de excepcional das MPs, os projetos de lei deveriam se constituir nas escolhas naturais do Executivo para encaminhar ao Congresso as suas iniciativas, ao passo que as MPs seriam utilizadas somente em situações extraordinárias, conforme preceitua o texto constitucional. Todavia, no capítulo anterior, verificou-se que os *payoffs* do Executivo associados às MPs são superiores àqueles associados aos projetos de lei, de modo que existem vantagens estratégicas no uso de MPs que servem de incentivo para que o Executivo as utilize para além da excepcionalidade que as deveria caracterizar.

Ora, mas se as MPs apresentam vantagens estratégicas em relação aos projetos de lei, por que o Executivo não edita somente medidas provisórias, ou em outras palavras, por que o Executivo ainda faz uso de projetos de lei? A resposta para tal indagação repousa no comportamento do Congresso diante das escolhas do Executivo. O Congresso, ao receber uma iniciativa executiva, pode, de maneira simplificada, rejeitá-la ou aprová-la, ainda que com alterações. Deve-se ressaltar, porém, que o Congresso, ao examinar a proposta do Executivo, pondera diversos fatores, desde a proximidade das políticas propostas em relação às suas preferências até os ganhos de troca que se pode auferir no processo decisório.

Nesse contexto, presume-se, haverá situações em que o Congresso concorde em discutir as políticas propostas pelo Executivo seja qual for o instrumento legislativo escolhido por este. Haverá situações em que, independentemente da opção legislativa do Executivo, o Congresso discorde das políticas propostas, rejeitando-as. Haverá, ainda, situações em que o Congresso concorde em debater a iniciativa do Executivo, mas discorde do instrumento utilizado para tal fim, de modo que a iniciativa é rejeitada.

Ressalte-se, então, que o Executivo, *a priori*, desconhece qual será o comportamento do Congresso diante daquilo que lhe for proposto. Portanto, ao definir suas escolhas, presume-se que o Executivo não só considera as vantagens estratégicas associadas aos instrumentos legislativos disponíveis, como também avalia em termos probabilísticos as possíveis reações do Congresso diante de sua iniciativa.

Este contexto decisório que envolve as escolhas legislativas do Executivo é que se pretende modelar à luz da teoria dos jogos. Um jogo pode ser caracterizado como uma situação em que há interdependência estratégica envolvendo dois ou mais indivíduos, chamados jogadores. Para modelar um jogo, não há como prescindir de conhecer três elementos: (i) os jogadores e (ii) suas estratégias (que decorrem das regras do jogo) e (iii) os resultados (*payoffs*) do jogo a depender da estratégia utilizada.

No jogo das escolhas legislativas do Executivo o modelo¹⁷ a ser utilizado é o de um jogo na forma sequencial¹⁸ com informação incompleta e imperfeita. São dois os principais jogadores: o Executivo e o Congresso. Há ainda um terceiro jogador, a “natureza”, cujo papel no jogo ficará mais claro ao longo da exposição. O Executivo dispõe de três estratégias: (i) *MP* - propor legislação via medida provisória; (ii) *PL* - propor legislação via projeto de lei e; (iii) *N* - nada propor. Já o Congresso, uma vez que o Executivo tenha proposto legislação, tem duas estratégias: (i) *A* – aprovar e; (ii) *R* – rejeitar. Os *payoffs* associados as diversas estratégias possíveis do jogo serão apresentados adiante.

Antes de se discutir com mais detalhes a estrutura do jogo das escolhas legislativas do Executivo, é necessário apresentar as premissas e as limitações associadas ao modelo proposto.

5.3 Premissas e Limitações do Jogo das Escolhas Legislativas

A tentativa de melhor entender a realidade mediante um processo de modelagem, por mais elaborado que seja, implica necessariamente em fazer uso de artifícios que permitam tratar a complexidade que envolve a realidade de maneira simplificada, o que *per se* determina limites dentro dos quais a contribuição de determinado modelo deve ser avaliada. O processo de simplificação da realidade se assenta em um conjunto de premissas sobre as quais a modelagem se desenvolve. É recomendável, portanto, que antes de se examinar um modelo, se apresente com clareza os pressupostos e as limitações a ele associadas.

Inicialmente, há dois pressupostos fundamentais que norteiam a teoria dos jogos a considerar, quais sejam: (i) dentre os possíveis resultados das interações individuais, os indivíduos definem suas escolhas com base em preferências estáveis e bem definidas, e; (ii) os indivíduos se comportam estrategicamente, isto é, ao definir suas ações eles consideram a interdependência entre suas próprias escolhas e as escolhas dos demais.

Ademais, no que toca aos agentes envolvidos no jogo, doravante jogadores, há outras duas premissas a considerar: (i) os jogadores são racionais, no sentido de que suas ações são consistentes com o objetivo de maximizar o seu *payoff* e, (ii) as informações acerca da estrutura do jogo são conhecidas por todos os jogadores que são igualmente

¹⁷ O modelo é inspirado no trabalho apresentado por Panattoni (2000), diferindo essencialmente no que toca à caracterização da estrutura de *payoffs* dos jogadores.

¹⁸ O jogo é apresentado na forma sequencial (em forma de árvore) posto que é a representação mais adequada para situações em que exista uma ordem cronológica de eventos do jogo.

capazes de fazer inferências sobre as diversas situações do jogo, o que a literatura denomina de conhecimento comum (*common knowledge*).

Em relação ao jogo das escolhas legislativas do Executivo, em particular, há ainda outras premissas a considerar que naturalmente impõem limitações ao modelo. Uma primeira premissa, já mencionada no capítulo anterior, considera que tanto o Executivo quanto o Congresso são atores individuais no jogo. O Executivo é representado pelo Presidente da República. Já no caso do Congresso, presume-se a figura de um congressista representativo, o eleitor mediano do Congresso, que representa uma maioria legislativa decorrente de um equilíbrio político, ainda que circunstancial, capaz de aprovar ou rejeitar determinada proposição. Desse modo, ao tratar o Congresso de maneira unitária, a modelagem proposta acaba por desconsiderar não só as preferências individuais dos Congressistas como também o sistema bicameral que caracteriza o Legislativo brasileiro, composto por duas Casas Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, que não necessariamente atuam de maneira uniforme quando do exame das iniciativas do Executivo.

Outra limitação a considerar é o fato do modelo prever apenas duas estratégias para o Congresso no jogo, aprovar ou rejeitar a iniciativa do Executivo. A rigor, existe ainda uma terceira possibilidade, que seria aprovar a proposta do Executivo com alterações. Todavia, o modelo proposto presume esta última hipótese como contemplada na estratégia “aprovar”, ou seja, ao considerar que o Congresso aprova determinada iniciativa executiva, deve-se ter em conta que ele pode estar aprovando em sua forma original ou com modificações. Certamente, a possibilidade de aprovar a proposta do Executivo com modificações, implica *payoffs* diferenciados para os jogadores quando comparados aos *payoffs* associados à aprovação na forma original, fato não incorporado pelo modelo.

Deve-se observar, também, que na modelagem proposta o jogo se encerra após o Congresso apreciar a iniciativa do Executivo, seja aprovando-a, seja rejeitando-a. Assim, o modelo não considera a possibilidade do Executivo vetar, no todo ou em parte, eventual proposta aprovada pelo Congresso, o que na prática é permitido e eventualmente ocorre.

Vale frisar, ainda, que no âmbito das interações estratégicas que definem as escolhas legislativas do Executivo há um outro jogador não contemplado no modelo proposto. Trata-se do Poder Judiciário. É preciso reconhecer que existe a possibilidade da iniciativa do Executivo ser invalidada judicialmente, seja pelo fato do conteúdo das

políticas fugir as suas competências, seja em razão da escolha indevida do instrumento legislativo, o que naturalmente influencia as escolhas do Executivo e do Congresso.

Sem dúvida, as premissas anteriormente apresentadas acabam por trazer limitações ao modelo proposto. Todavia, deve-se reconhecer que tais limitações não impedem que o modelo sirva aos seus propósitos. Certamente, a inclusão da possibilidade de veto por parte do Executivo, a divisão do Congresso nas duas Casas Legislativas que o representam, a segmentação das estratégias do Congresso em três, prevendo também a possibilidade de “aprovar com alterações” como estratégia disponível e a inclusão do Judiciário no jogo enriqueceriam o modelo proposto e ficam como sugestões para trabalhos futuros.

5.4 Descrição e formalização do jogo das escolhas legislativas do Executivo

O modelo utilizado para representar o jogo das escolhas legislativas do Executivo, como visto, é o de um jogo na forma extensiva (em forma de árvore) com incerteza (informação incompleta e imperfeita). O jogo é composto por quatro subjogos com estruturas idênticas. Antes de examinar a estrutura do jogo como um todo, é oportuno examinar a estrutura dos subjogos que o compõe. A figura 5.1 ilustra a estrutura de um subjogo do jogo das escolhas legislativas do Executivo. Os *payoffs* dos jogadores são apresentados nos parênteses (em vermelho os do Executivo e em azul os do Congresso). São valores de *payoffs* hipotéticos que visam apenas facilitar o entendimento de como se obtém o equilíbrio em subjogos desse tipo.

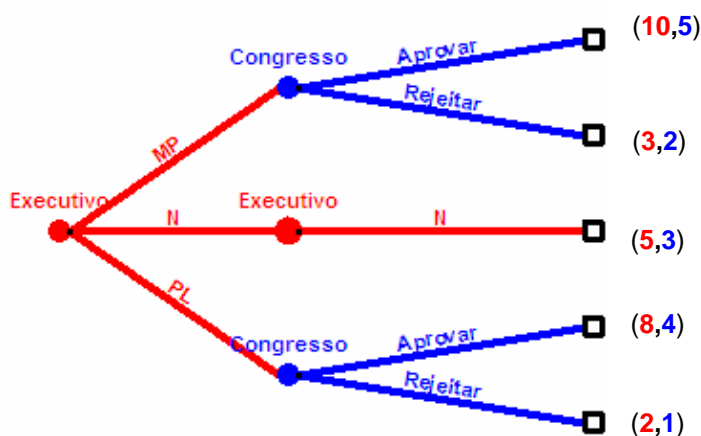


Figura 5.1 - Estrutura de um subjogo do jogo das escolhas legislativas do Executivo

Observando a figura 5.1, percebe-se que cada subjogo se inicia com um movimento do Executivo que decide se propõe MP, se propõe PL, ou se nada propõe (N), caso em que o subjogo então se encerra. Se o Executivo propõe legislação, seja via MP, seja via PL, o Congresso joga e decide se “aprova” ou “rejeita” a proposta do Executivo. Há, portanto, cinco resultados possíveis em cada subjogo:

- Executivo propõe MP e o Congresso aprova: (MP,A);
- Executivo propõe MP e o Congresso rejeita: (MP,R);
- Executivo nada propõe, o Congresso nada faz, e remanesce o *status quo* (N,N);
- Executivo propõe PL e o Congresso aprova: (PL,A);
- Executivo propõe PL e o Congresso rejeita: (PL,R);

Para determinar o resultado deste subjogo, deve-se analisar os *payoffs* dos jogadores para cada um dos resultados possíveis e, então, mediante a técnica de indução retroativa (em síntese examinar o resultado do jogo de trás-para-frente), determinar o resultado do jogo. Conforme mencionado, a título de exemplo, a figura 5.1 apresenta uma estrutura hipotética de *payoffs* a fim de que se possa entender como avaliar o resultado do subjogo. A representação na forma normal do subjogo do exemplo sob análise é apresentada na tabela 5.1.

Tabela 5.1. Representação normal de um subjogo do jogos das escolhas legislativas.

EXECUTIVO		CONGRESSO	
		Aprova	Rejeita
	Medida Provisória (MP)	(10,5)	(3,2)
	Projeto de Lei (N)	(8,4)	(2,1)
	Nada propor (N)	(5,3)	(5,3)

No caso em tela, percebe-se que se o Executivo propuser uma MP, é mais interessante para o Congresso aprová-la com *payoff* “5” do que rejeitá-la com *payoff* “2”. Da mesma forma, se o Executivo propuser um PL, é mais interessante para o Congresso aprová-lo com *payoff* “4” do que rejeitá-lo com *payoff* “1”. Ademais, para o Congresso, ambas as situações anteriores são preferíveis ao *status quo*, cujo *payoff* é “3”. Portanto, é de conhecimento comum dos jogadores que caso o Executivo proponha legislação, seja via MP, seja via PL, o Congresso a aprovará. O Executivo avalia, então, considerando que eventual proposta encaminhada ao Congresso será aprovada, os *payoffs* associados às estratégias MP, PL e N (“10”, “8” e “5” respectivamente) e define sua escolha. Nesse

exemplo, o Executivo escolheria a estratégia MP que representa o maior *payoff*. O equilíbrio desse subjogo seria, portanto, o Executivo propor uma medida provisória e o Congresso aprová-la (MP, A).

No subjogo exemplo apresentado, que em verdade reflete uma das situações possíveis do jogo, o Congresso aprovaria a iniciativa do Executivo, seja via MP, seja via PL. Os outros três subjogos que compõem o jogo das escolhas legislativas do Executivo têm a mesma estrutura do subjogo apresentado, todavia contemplam as outras possibilidades de comportamento do Congresso, ou seja, “Congresso aprova MP e rejeita PL”, “Congresso rejeita MP e aprova PL” e, por fim, “Congresso rejeita a iniciativa do Executivo, seja via MP, seja via PL”.

Feitas as considerações iniciais a respeito das características e da estrutura dos subjogos do jogo das escolhas legislativas, pode-se, então, apresentar e discutir o jogo como um todo. A figura 5.2 descreve a árvore do jogo das escolhas legislativas do Executivo.

O jogo das escolhas legislativas do Executivo é composto por quatro subjogos que se iniciam nos nós de 1 a 4. Cada subjogo, conforme mencionado, está associado a um contexto decisório diferente com o qual o Executivo se depara ao jogar. Com efeito, cada subjogo representa um comportamento diferente do Congresso diante das escolhas do Executivo. O subjogo que se inicia no nó 1 representa o contexto em que o Executivo consegue ver aprovada sua proposta de legislação, seja mediante MP, seja mediante PL. O subjogo do nó 2 reflete a situação em que o Executivo consegue aprovar matéria de interesse se encaminhada mediante PL e a vê rejeitada se encaminhada via MP. No subjogo associado ao nó 3, o Executivo não consegue aprovar matéria de interesse, independentemente do instrumento que ele venha a escolher. Por fim, no subjogo do nó 4, o Executivo tem êxito em aprovar matéria de interesse somente se fizer uso de MP. Se o instrumento utilizado for o PL, a matéria é rejeitada pelo Congresso. Os ganhos (*payoffs*) do Executivo e do Legislativo associados a cada um dos possíveis resultados do jogo são apresentados nos parênteses utilizando a notação matemática apresentada no capítulo anterior.

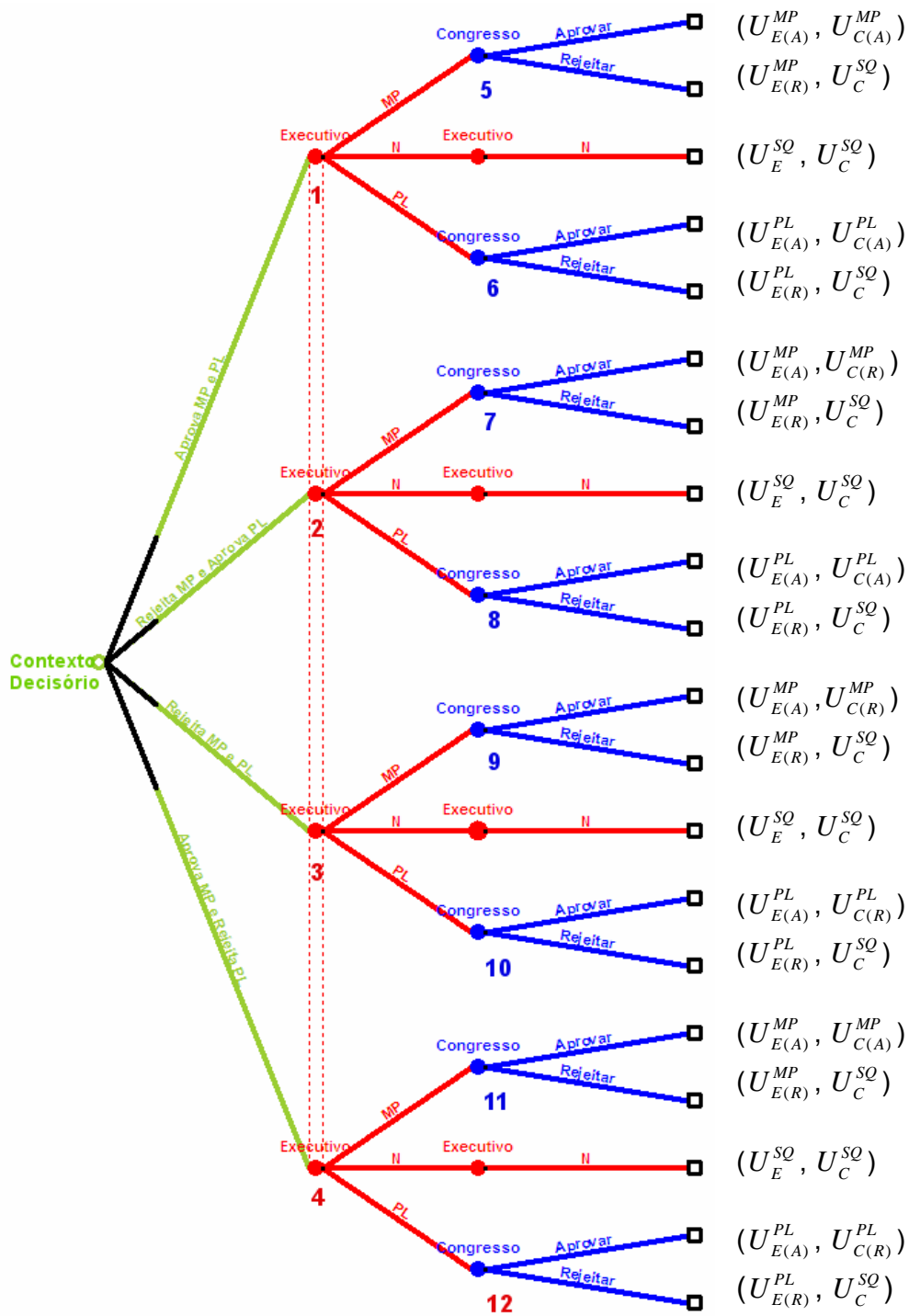


Figura 5.2. Árvore do jogo das escolhas legislativas do Executivo

Vale notar, ainda, que o jogo contém um terceiro jogador, a “natureza”, apelidada na estrutura do jogo de “contexto decisório”. A “natureza” pode ser interpretada como o contexto sócio-político-econômico que envolve a decisão do Executivo de propor legislação, como por exemplo, a pressão de grupos de interesse, a percepção sociedade acerca da classe política, a proximidade de eleições, a avaliação do Executivo quanto ao seu nível de apoio legislativo, o ambiente econômico e suas variáveis macroeconômicas (inflação, taxa de juros, etc.), a proximidade da política encaminhada com relação às preferências do Congresso, a possibilidade de contestação judicial, enfim, um conjunto de variáveis que afeta as expectativas do Executivo quanto à receptividade por parte do Congresso Nacional de uma proposta de legislação, bem como do instrumento utilizado para tal fim.

A presença da “natureza” permite classificar o jogo como de informação incompleta. Um jogo de informação incompleta é aquele em que a “natureza” joga primeiro e esse movimento não é observado por pelo menos um dos jogadores. No modelo proposto, a “natureza” se movimenta primeiro, sem que este movimento seja de conhecimento do Executivo. Assim, o Executivo, ao tempo de jogar, e após o movimento da natureza, não sabe o nóculo do jogo em que se encontra. Nesse caso, diz-se que os nósculos 1, 2, 3 e 4 pertencem ao mesmo conjunto-informação¹⁹ H_E do Executivo. Ademais, este é o único conjunto-informação do Executivo no jogo. Essa incerteza do Executivo quanto à sua localização, permite caracterizar o jogo das escolhas legislativas também como um jogo de informação imperfeita.

O Executivo, portanto, faz suas escolhas no jogo a partir de sua percepção acerca de qual seria o comportamento do Congresso no caso de se encaminhar eventual proposta de legislação, ou ainda, o Executivo faz suas escolhas a partir de um sistema de crenças²⁰ que avalia em termos probabilísticos quais as chances dele se encontrar em cada um dos nósculos de decisão (de 1 a 4) de seu conjunto-informação H_E , dado que ele deseja propor legislação. Desse modo, é possível, por exemplo, que o Executivo acredite que ao encaminhar determinada matéria para apreciação ele se encontre no nóculo 1, quando - de fato - para aquela matéria em particular, a “natureza” o coloca no nóculo 3.

¹⁹ O conceito de conjunto- informação é importante para entender algumas formalizações relativas ao jogo das escolhas legislativas.

²⁰ Ver definição 5.2 adiante.

Já o Congresso possui informação perfeita, ou seja, o Congresso, à hora de jogar, sabe exatamente em que ponto da árvore do jogo ele se encontra, o que pressupõe que ele conhece a proposta encaminhada, bem como o instrumento que o Executivo utilizou para fazê-lo. Além disso, presume-se que o Congresso dispõe de meios para examinar a iniciativa executiva em toda a sua amplitude, inclusive para “ouvir” eventuais “alarmes de incêndio”²¹ disparados pelos diversos segmentos da sociedade e para avaliar, a partir do contexto decisório que a envolve, os potenciais ganhos de troca que pode auferir a depender da estratégia que venha a adotar²². Como o Congresso sabe perfeitamente o nóculo onde se encontra ao tempo de jogar, cada nóculo em que o Congresso joga (nódulos de 5 a 12) constitui, isoladamente, um conjunto-informação.

Apresentadas a estrutura e as características do jogo das escolhas legislativas do Executivo, pode-se, então, formalizar matematicamente o jogo.

Definição 5.1 (Jogo das escolhas legislativas do Executivo): *O jogo das escolhas legislativas do Executivo é representado na forma extensiva pela coleção:*

$$\Gamma = [I, \{A_i\}, \{h_i\}, \{S_i\}, \{u_i(\cdot)_{i \in I}\}]$$

Onde:

1. I é o número de jogadores, a saber: o Executivo, o Congresso (C) e a “natureza”;
2. A_i é o conjunto de ações disponíveis para o jogador i , que inclui todas as ações que podem ser tomadas em qualquer ponto do jogo.
 - Para o Executivo, $A_E = \{MP, PL, N\}$; propor legislação via medida provisória (MP), via projeto de lei (PL) ou nada propor (N), respectivamente.
 - Para o Congresso, $A_C = \{Aprovar, Rejeitar\}$, isto é, aprovar ou rejeitar a legislação proposta.

²¹ Conferir Amorim Neto e Tafner (2002).

²² Reconhecidamente trata-se de uma premissa forte, todavia adequada para o escopo do trabalho.

3. h_i a coleção de conjuntos-informação do jogador i . Formalmente, um conjunto-informação é um subconjunto especial dos nódulos de decisão de um determinado jogador.
4. S_i é o conjunto de estratégias para o jogador i . Uma estratégia de um jogador é uma especificação de como ele planeja jogar em cada um dos seus conjuntos-informação. Assim, seja h_i a coleção de conjuntos-informação do jogador i e A_i o conjunto de ações possíveis, formalizamos uma estratégia s_i para o jogador I , como uma função $s_i : h_i \rightarrow A$, tal que $s_i(H_i)$ pertence ao conjunto de escolhas possíveis a partir do conjunto-informação H_i (denotado por $C(H_i)$) $\forall H_i \in h_i$.

Outro conceito que merece maior formalização, dada a sua importância no contexto do jogo, diz respeito a existência de crenças que podem influenciar as escolhas dos jogadores. Assim:

Definição 5.2: Um sistema de crenças μ no jogo das escolhas legislativas do Executivo Γ consiste de probabilidades $\mu(x) \in [0,1]$, para cada nóculo de decisão x em Γ , tais que $\sum_{x \in H_i} \mu(x) = 1$ para um dado conjunto-informação H_i .

Nas palavras de Oliveira (2007), “pode-se interpretar um sistema de crenças como consistindo de avaliações probabilísticas, para cada conjunto informação, feitas pelo jogador que ali joga, das chances de se encontrar em cada um dos seus nódulos, dado que aquele conjunto informação foi atingido”. No caso do Congresso o exame das crenças é trivial. Como cada um de seus conjuntos-informação é constituído por um único nóculo de decisão, não há que se falar em crenças, pois atingido determinado conjunto-informação, o Congresso sabe exatamente em que nóculo se encontra. Todavia, o conceito de crenças para o Executivo é de substancial importância, como será visto adiante, pois influencia diretamente as suas expectativas com relação ao resultado do jogo e, em consequência, suas escolhas.

Uma vez formalizado o jogo das escolhas legislativas do Executivo, pode-se examinar os *payoffs* associados a cada um dos resultados do jogo, de modo que se possa compreender com base em quais parâmetros os jogadores tomam as suas decisões. Inicialmente, é interessante esclarecer e ressaltar que os *payoffs* dos jogo advém da

metodologia empregada no capítulo anterior para caracterizar as escolhas legislativas do Executivo. Assim, tem-se,

(i) No caso do Executivo:

$U_{E(A)}^{MP}$: *payoff* associado à aprovação de MP;

$U_{E(A)}^{PL}$: *payoff* associado à aprovação de PL;

$U_{E(R)}^{MP}$: *payoff* associado à rejeição de MP;

$U_{E(R)}^{PL}$: *payoff* associado à rejeição de PL;

U_E^{SQ} : *payoff* referente à manutenção do *status quo*.

(ii) No caso do Congresso:

$U_{C(A)}^{MP}$, *payoff* associado à aprovação de MP;

$U_{C(A)}^{PL}$, *payoff* associado à aprovação de PL;

$U_{C(R)}^{MP}$, *payoff* associado à rejeição de MP;

$U_{C(R)}^{PL}$, *payoff* associado à rejeição de PL;

U_C^{SQ} , *payoff* associado a não propor legislação;

Ademais, conforme argumentação exposta no capítulo anterior, dada uma política “*x*”, *ceteris paribus*, valem as desigualdades²³:

$$U_{E(A)}^{MP} > U_{E(A)}^{PL} > U_E^{SQ} > U_{E(R)}^{MP} > U_{E(R)}^{PL} , \text{ para o Executivo.}$$

E, para o Congresso:

$$U_{C(A)}^{MP} > U_C^{SQ} , U_{C(A)}^{PL} > U_C^{SQ} , U_{C(R)}^{MP} < U_C^{SQ} \text{ e } U_{C(R)}^{PL} < U_C^{SQ} .$$

Antes de examinar como o Executivo define suas escolhas à luz dos movimentos da “natureza”, das regras do jogo e dos *payoffs* dos jogadores, é interessante ressaltar o comportamento dos jogadores em cada um dos subjogos. O desenho do jogo pressupõe que a “natureza” defina que subjogo, dentre os quatro possíveis, o Executivo jogará. Cada um dos subjogos, por sua vez, define um comportamento possível para o Congresso, a saber: (i) aprovar a proposta do Executivo, seja via MP, seja via PL; (ii) aprovar a proposta

²³ Para verificar os argumentos que justificam estas desigualdades, consultar o capítulo 3, “Contextualizando as escolhas legislativas do Executivo”.

executiva se encaminhada mediante PL e rejeitar se encaminhada via MP; (iii) rejeitar a proposta, independentemente do instrumento utilizado e (iv) aprovar proposta via MP e rejeitar se encaminhada via PL. A tabela 5.2 sintetiza a postura do Congresso em cada um dos subjogos que se iniciam nos nódulos de decisão de 1 a 4.

Tabela 5.2 - Atitudes do Congresso em cada um dos subjogos do jogo.

Subjogo	Congresso		
	$U_C^{MP}(\cdot) > U_C^{SQ}$	$U_C^{PL}(\cdot) > U_C^{SQ}$	Implicações
Subjogo iniciado no nódulo "1"	Sim	Sim	O Congresso aprova MP e PL
Subjogo iniciado no nódulo "2"	Não	Sim	O Congresso aprova PL e rejeita MP.
Subjogo iniciado no nódulo "3"	Não	Não	O Congresso rejeita MP e rejeita PL
Subjogo iniciado no nódulo "4"	Sim	Não	O Congresso aprova MP e rejeita PL.

As tabelas 5.3, 5.4, 5.5 e 5.6 apresentam a forma normal (ou estratégica) de cada um dos subjogos que se iniciam nos nódulos de 1 a 4, enfatizando os *payoffs* dos jogadores.

Tabela 5.3 - Subjogo iniciado no nódulo de decisão "1".

EXECUTIVO		CONGRESSO	
		Aprova	Rejeita
	Medida Provisória (MP)	$(U_{E(A)}^{MP}, U_{C(A)}^{MP})$	$(U_{E(R)}^{MP}, U_C^{SQ})$
	Projeto de Lei (N)	$(U_{E(A)}^{PL}, U_{C(A)}^{PL})$	$(U_{E(R)}^{PL}, U_C^{SQ})$
	Nada propor (N)	(U_E^{SQ}, U_C^{SQ})	(U_E^{SQ}, U_C^{SQ})

Tabela 5.4 - Subjogo iniciado no nódulo de decisão "2".

EXECUTIVO		CONGRESSO	
		Aprova	Rejeita
	Medida Provisória (MP)	$(U_{E(A)}^{MP}, U_{C(R)}^{MP})$	$(U_{E(R)}^{MP}, U_C^{SQ})$
	Projeto de Lei (N)	$(U_{E(A)}^{PL}, U_{C(A)}^{PL})$	$(U_{E(R)}^{PL}, U_C^{SQ})$
	Nada propor (N)	(U_E^{SQ}, U_C^{SQ})	(U_E^{SQ}, U_C^{SQ})

Tabela 5.5 - Subjogo iniciado no nóculo de decisão “3”.

EXECUTIVO		CONGRESSO	
		Aprova	Rejeita
	Medida Provisória (MP)	$(U_{E(A)}^{MP}, U_{C(R)}^{MP})$	$(U_{E(R)}^{MP}, U_C^{SQ})$
	Projeto de Lei (N)	$(U_{E(A)}^{PL}, U_{C(R)}^{PL})$	$(U_{E(R)}^{PL}, U_C^{SQ})$
	Nada propor (N)	(U_E^{SQ}, U_C^{SQ})	(U_E^{SQ}, U_C^{SQ})

Tabela 5.6 - Subjogo iniciado no nóculo de decisão “4”.

EXECUTIVO		CONGRESSO	
		Aprova	Rejeita
	Medida Provisória (MP)	$(U_{E(A)}^{MP}, U_{C(A)}^{MP})$	$(U_{E(R)}^{MP}, U_C^{SQ})$
	Projeto de Lei (N)	$(U_{E(A)}^{PL}, U_{C(R)}^{PL})$	$(U_{E(R)}^{PL}, U_C^{SQ})$
	Nada propor (N)	(U_E^{SQ}, U_C^{SQ})	(U_E^{SQ}, U_C^{SQ})

5.5 O jogo e as escolhas do Executivo

Feitas toda as considerações a respeito do desenho do jogo e da estrutura de *payoffs* dos jogadores, como avaliar, então, o comportamento do Executivo diante da necessidade de alterar o *status quo* em nível de legislação ordinária?

O Executivo faz suas escolhas a partir de suas crenças acerca da receptividade por parte do Congresso de eventual proposta de legislação e do instrumento utilizado para tanto, ou seja, o Executivo avalia em termos probabilísticos, quais as chances dele se encontrar em cada um dos nóculos de decisão (nóculos de 1 a 4) de seu conjunto-informação, de modo que atribui uma probabilidade μ_i de encontrar no nóculo i ($i=1,2,3,4$), onde $\mu_i \geq 0$ e $\sum_{i=1}^4 \mu_i = 1$.

O Executivo compara, então, a partir de suas crenças, o valor esperado do *payoff* de cada uma de suas três estratégias (propor legislação via MP, via PL ou nada propor) e decide que atitude tomar. O valor esperado do *payoff* associado a determinada estratégia é calculado considerando não só o valor absoluto do resultado daquela estratégia mas também a probabilidade de ocorrência daquele resultado.

Partindo-se do pressuposto de que o Executivo atribui uma probabilidade λ de aprovar determinada legislação via MP e atribui uma probabilidade δ de aprovar esta mesma legislação via PL ($\lambda, \delta \in [0,1]$), e ainda que estes dois eventos (aprovar MP e aprovar PL) são independentes²⁴, pode-se, então, escrever as crenças $\mu_1, \mu_2, \mu_3, \mu_4$ a partir de λ e δ :

$$\begin{aligned}\mu_1 &= \lambda \cdot \delta \\ \mu_2 &= (1 - \lambda) \cdot \delta \\ \mu_3 &= (1 - \lambda) \cdot (1 - \delta) \\ \mu_4 &= \lambda \cdot (1 - \delta)\end{aligned}$$

O *payoff* esperado $E[U_E^{(MP)}]$ do Executivo de propor legislação via MP é assim calculado:

$E[U_E^{(MP)}] = \mu_1 \cdot U_{E(1)}^{(MP)} + \mu_2 \cdot U_{E(2)}^{(MP)} + \mu_3 \cdot U_{E(3)}^{(MP)} + \mu_4 \cdot U_{E(4)}^{(MP)}$; onde $U_{E(i)}^{(MP)}$ representa o *payoff* associado a propor legislação via MP no nóculo “ i ” ($i = 1, 2, 3, 4$). Assim,

$$E[U_E^{(MP)}] = \mu_1 \cdot U_{E(A)}^{(MP)} + \mu_2 \cdot U_{E(R)}^{(MP)} + \mu_3 \cdot U_{E(R)}^{(MP)} + \mu_4 \cdot U_{E(A)}^{(MP)}$$

$$E[U_E^{(MP)}] = (\mu_1 + \mu_4) \cdot U_{E(A)}^{(MP)} + (\mu_2 + \mu_3) \cdot U_{E(R)}^{(MP)}.$$

Pode-se, então, reescrever $E[U_E^{(MP)}]$ a partir de λ e δ , ou ainda:

$$E[U_E^{(MP)}] = [\lambda \cdot \delta + \lambda \cdot (1 - \delta)] \cdot U_{E(A)}^{(MP)} + [(1 - \lambda) \cdot \delta + (1 - \lambda) \cdot (1 - \delta)] \cdot U_{E(R)}^{(MP)}$$

$$E[U_E^{(MP)}] = \lambda \cdot U_{E(A)}^{(MP)} + (1 - \lambda) \cdot U_{E(R)}^{(MP)} \quad (I)$$

O *payoff* esperado do Executivo de propor legislação via PL é calculado de maneira análoga:

$$E[U_E^{(PL)}] = \mu_1 \cdot U_{E(1)}^{(PL)} + \mu_2 \cdot U_{E(2)}^{(PL)} + \mu_3 \cdot U_{E(3)}^{(PL)} + \mu_4 \cdot U_{E(4)}^{(PL)};$$

Onde $U_{E(i)}^{(PL)}$ representa o *payoff* associado a propor legislação via PL no nóculo “ i ” ($i = 1, 2, 3, 4$).

²⁴ Outra hipótese reconhecidamente forte.

Assim:

$$E[U_E^{(PL)}] = \mu_1.U_{E(A)}^{(PL)} + \mu_2.U_{E(A)}^{(PL)} + \mu_3.U_{E(R)}^{(PL)} + \mu_4.U_{E(R)}^{(PL)},$$

De modo que:

$$E[U_E^{(PL)}] = (\mu_1 + \mu_2).U_{E(A)}^{(PL)} + (\mu_3 + \mu_4).U_{E(R)}^{(PL)}$$

$$E[U_E^{(PL)}] = [\lambda.\delta + (1-\lambda).\delta].U_{E(A)}^{(PL)} + [(1-\lambda).(1-\delta) + \lambda(1-\delta)].U_{E(R)}^{(PL)}$$

$$E[U_E^{(PL)}] = \lambda.\delta.U_{E(A)}^{(PL)} + (1-\lambda).\delta.U_{E(A)}^{(PL)} + (1-\lambda).(1-\delta).U_{E(R)}^{(PL)} + \lambda(1-\delta).U_{E(R)}^{(PL)}$$

$$E[U_E^{(PL)}] = \delta.U_{E(A)}^{(PL)} + (1-\delta).U_{E(R)}^{(PL)} \quad (II)$$

Da mesma forma, o *payoff* esperado de nada propor é:

$$E[U_E^{(N)}] = \mu_1.U_{E(1)}^{(N)} + \mu_2.U_{E(2)}^{(N)} + \mu_3.U_{E(3)}^{(N)} + \mu_4.U_{E(4)}^{(N)}$$

$$E[U_E^{(N)}] = \mu_1.U_E^{SQ} + \mu_2.U_E^{SQ} + \mu_3.U_E^{SQ} + \mu_4.U_E^{SQ}$$

Como $\sum_{i=1}^4 \mu_i = 1$, temos:

$$E[U_E^{(N)}] = U_E^{SQ} \quad (III)$$

O Executivo proporá legislação via MP toda vez que o valor esperado do *payoff* associado a propor MP for superior ao valor esperado de propor PL e superior ao valor esperado de nada propor (N). Em termos matemáticos, duas condições devem ser satisfeitas simultaneamente:

$$(c_1) E[U_E^{(MP)}] > E[U_E^{(N)}]$$

$$(c_2) E[U_E^{(MP)}] > E[U_E^{(PL)}]$$

De (I) e de (III), estabelece-se as condições a fim de atender (c₁):

$$\lambda.U_{E(A)}^{(MP)} + (1-\lambda).U_{E(R)}^{(MP)} > U_E^{SQ}$$

$$\lambda.(U_{E(A)}^{(MP)} - U_{E(R)}^{(MP)}) > U_E^{SQ} - U_{E(R)}^{(MP)}$$

$$\lambda > \frac{U_E^{SQ} - U_{E(R)}^{(MP)}}{U_{E(A)}^{(MP)} - U_{E(R)}^{(MP)}} \quad (IV)$$

Do mesmo modo, de (I) e de (II), estabelece-se as condições para atender (c_2):

$$\lambda.U_{E(A)}^{(MP)} + (1-\lambda).U_{E(R)}^{(MP)} > \delta.U_{E(A)}^{(PL)} + (1-\delta).U_{E(R)}^{(PL)}$$

$$\lambda.(U_{E(A)}^{(MP)} - U_{E(R)}^{(MP)}) + U_{E(R)}^{(MP)} > \delta.(U_{E(A)}^{(PL)} - U_{E(R)}^{(PL)}) + U_{E(R)}^{(PL)}$$

$$\lambda.(U_{E(A)}^{(MP)} - U_{E(R)}^{(MP)}) > \delta.(U_{E(A)}^{(PL)} - U_{E(R)}^{(PL)}) + (U_{E(R)}^{(PL)} - U_{E(R)}^{(MP)})$$

$$\lambda > \delta \cdot \frac{(U_{E(A)}^{(PL)} - U_{E(R)}^{(PL)})}{(U_{E(A)}^{(MP)} - U_{E(R)}^{(MP)})} + \frac{(U_{E(R)}^{(PL)} - U_{E(R)}^{(MP)})}{(U_{E(A)}^{(MP)} - U_{E(R)}^{(MP)})} \quad (V)$$

Qual o significado das relações expressas em (IV) e (V)?

As expressões (IV) e (V) mostram que as escolhas legislativas do Executivo dependem de uma relação que envolve, essencialmente, os ganhos (*payoffs*) associados às suas escolhas e suas crenças com relação ao comportamento do Congresso diante delas.

A fim de melhor ilustrar o que foi dito no parágrafo acima, suponhamos, por hipótese, que a estrutura de *payoffs* do Executivo seja caracterizada por decréscimos percentuais de utilidade (*payoff*) tendo como referência o *payoff* associado a aprovar MP ($U_{E(A)}^{(MP)}$) que é normalizado em zero. Por exemplo:

$$U_{E(A)}^{(MP)} = 0;$$

$$U_{E(A)}^{(PL)} = -0,2;$$

$$U_E^{SQ} = -0,5;$$

$$U_{E(R)}^{(MP)} = -0,8;$$

$$U_{E(R)}^{(PL)} = -1;$$

Nesse caso, para que o Executivo proponha legislação via MP as condições estabelecidas nas expressões (IV) e (V) precisam ser satisfeitas, ou seja:

$$\lambda > \frac{U_E^{SQ} - U_{E(R)}^{(MP)}}{U_{E(A)}^{(MP)} - U_{E(R)}^{(MP)}}$$

$$\lambda > \frac{-0,5 - (-0,8)}{0 - (-0,8)}$$

$$\lambda > \frac{0,3}{0,8} \rightarrow \lambda > 37,5\% \quad (\text{VI})$$

E,

$$\lambda > \delta \cdot \frac{(U_{E(A)}^{(PL)} - U_{E(R)}^{(PL)})}{(U_{E(A)}^{(MP)} - U_{E(R)}^{(MP)})} + \frac{(U_{E(R)}^{(PL)} - U_{E(R)}^{(MP)})}{(U_{E(A)}^{(MP)} - U_{E(R)}^{(MP)})}$$

$$\lambda > \delta \cdot \frac{(-0,2 - (-1))}{(0 - (-0,8))} + \frac{(-1 - (-0,8))}{(0 - (-0,8))}$$

$$\lambda > \delta - \frac{0,2}{0,8}$$

$$\lambda > \delta - 0,25 \quad (\text{VII})$$

Suponha, ainda, no contexto do exemplo, que o Executivo atribua uma chance muito pequena de rejeição da legislação que ele deseja propor se encaminhada via PL, por exemplo, 1%. Nesse caso, $\delta = 0,99$ e a condição para λ pode ser calculada a partir de (VII):

$$\lambda > \delta - 0,25 \rightarrow \lambda > 0,99 - 0,25 \therefore$$

$$\lambda > 74\%$$

No exemplo apresentado, verifica-se que, para uma estrutura de *payoffs* em que o retorno para o Executivo associado à aprovação de uma medida provisória é **25%** superior ao daquele associado à aprovação de um projeto de lei, o Executivo escolherá efetivamente encaminhar ao Congresso medida provisória se acreditar que suas chances de tê-la aprovada forem superiores a **74%** num contexto em que suas crenças atribuem uma chance de **99%** para a aprovação de um projeto de lei.

Este resultado é um equilíbrio do jogo?

Para responder a esta questão é necessário, primeiro, conceituar equilíbrio no âmbito do jogo das escolhas legislativas. Desse modo, antes de sumarizar e avaliar os achados que o modelo proposto pode oferecer para melhor compreender as escolhas legislativas do Executivo, faz-se necessário discutir o equilíbrio do jogo.

5.6 O equilíbrio do jogo das escolhas legislativas do Executivo

Antes de se discutir equilíbrio para o jogo das escolhas legislativas, é fundamental definir o conceito de racionalidade sequencial.

Definição 5.3: Uma lista de estratégias $\sigma = (\sigma_1, \dots, \sigma_I)$ no jogo Γ é sequencialmente racional no conjunto informação H , dado o sistema de crenças μ , se:

$$E[u_{i(H)} | H, \mu, \sigma_{i(H)}, \sigma_{-i(H)}] \geq E[u_{i(H)} | H, \mu, \tilde{\sigma}_{i(H)}, \sigma_{-i(H)}]$$

para todo $\tilde{\sigma}_{i(H)} \in \Delta(S_{i(H)})$. Se σ satisfaz essa condição para todos os conjuntos informação H , dizemos que σ é sequencialmente racional dado o sistema de crenças μ .

A definição acima diz, em outras palavras, que se um perfil de estratégias é sequencialmente racional dado um sistema de crenças, então nenhuma outra estratégia do jogador i naquele conjunto-informação, mantidas as estratégias dos demais jogadores, oferece um *payoff* esperado superior àquele que é sequencialmente racional. No exemplo dado, para $\delta = 0,99$ e $\lambda = 0,74$, o sistema de crenças $\mu_1 = 0,773$; $\mu_2 = 0,257$; $\mu_3 = 0,003$ e $\mu_4 = 0,007$, e o perfil de estratégias (MP,A) – “Executivo edita MP; Congresso APROVA” - é sequencialmente racional. Note que nenhum outro perfil de estratégias, nem (PL,A), nem (N,A) oferece um *payoff* esperado superior ao perfil (MP,A).

Com base nos conceitos até então apresentados, busquemos agora definir um equilíbrio para o jogo das escolhas legislativas. Trata-se de um jogo na forma sequencial com incerteza, também podendo ser caracterizado como um jogo *bayesiano*, de modo que o equilíbrio desse jogo deve exigir que as estratégias adotadas pelos jogadores sejam sequencialmente racionais, dadas as crenças, e que, sempre que possível, essas crenças sejam consistentes com tais estratégias. A noção de consistência a ser usada é a de que, dada uma lista de estratégias, e para todo o conjunto informação a ser atingido com probabilidade positiva, as crenças no conjunto informação sejam computadas usando a regra de *Bayes*, conforme o teorema a seguir:

Teorema 5.1 – Teorema de Bayes: *Se o evento F tem uma probabilidade positiva de ocorrer, então para todo i ,*

$$\Pr(E_i|F) = \frac{\Pr(F|E_i) \cdot \Pr(E_i)}{\Pr(F)} \rightarrow \Pr(F) = \sum_{j=1}^N \Pr(F|E_j) \cdot \Pr(E_j)$$

$$\Pr(E_i|F) = \frac{\Pr(F|E_i) \cdot \Pr(E_i)}{\sum_{j=1}^N \Pr(F|E_j) \cdot \Pr(E_j)}$$

Onde os E_j 's são eventos exclusivos e exaustivos e a notação $\Pr(E_i|F)$ está associada ao conceito de probabilidade condicional, ou seja, representa a probabilidade do evento E_i ocorrer dado que o evento F ocorreu.

Do exposto, pode-se definir um primeiro conceito de equilíbrio associado a jogos bayesianos.

Definição 5.4: *Um par (σ, μ) constituído por uma lista de estratégias e um sistema de crenças é um equilíbrio Bayesiano perfeito fraco (EBP fraco) do jogo Γ na forma extensiva se ele tem as seguintes propriedades:*

- (i) *A lista de estratégias σ é sequencialmente racional dado o sistema de crenças μ ;*
- (ii) *O sistema de crenças μ é derivado da lista de estratégias σ através da regra de Bayes sempre que possível. Ou seja, para qualquer-conjunto informação tal que $\Pr(H|\sigma) > 0$, temos:*

$$\mu(x) = \frac{\Pr(x|\sigma)}{\Pr(H|\sigma)} \forall x \in H.$$

No exemplo apresentado, verificou-se que o sistema de crenças $\mu_1 = 0,773$; $\mu_2 = 0,257$; $\mu_3 = 0,003$ e $\mu_4 = 0,007$, e o perfil de estratégias (MP,A) é sequencialmente racional. Todavia, será que tal sistema de crenças é consistente com a regra de Bayes? Se sim, então a $\Pr(E_i|F) = \mu_i$ ($i = 1, 2, 3, 4$), onde :

- E_1 : probabilidade do Executivo se encontrar no nóculo 1;
- E_2 : probabilidade do Executivo se encontrar no nóculo 2;
- E_3 : probabilidade do Executivo se encontrar no nóculo 3;
- E_4 : probabilidade do Executivo se encontrar no nóculo 4; e,
- F : Executivo tem a oportunidade de jogar;

Então, de acordo com a regra de Bayes:

$$\Pr(E_i|F) = \frac{\Pr(F|E_i) \cdot \Pr(E_i)}{\sum_{j=1}^N \Pr(F|E_j) \cdot \Pr(E_j)}; i = 1, \dots, 4$$

$$\Pr(E_1|F) = \frac{\Pr(F|E_1) \cdot \Pr(E_1)}{\Pr(F|E_1) \cdot \Pr(E_1) + \Pr(F|E_2) \cdot \Pr(E_2) + \Pr(F|E_3) \cdot \Pr(E_3) + \Pr(F|E_4) \cdot \Pr(E_4)}$$

$$\Pr(E_1|F) = \frac{1 \cdot \mu_1}{1 \cdot \mu_1 + 1 \cdot \mu_2 + 1 \cdot \mu_3 + 1 \cdot \mu_4}, \text{ mas como } \sum_{i=1}^4 \mu_i = 1, \text{ temos que:}$$

$$\Pr(E_1|F) = \mu_1$$

Analogamente, verifica-se com facilidade que o mesmo vale para E_2, E_3 e E_4 . Pode-se afirmar, portanto, que o sistema de crenças do jogo das escolhas legislativas é consistente com a regra de Bayes, quaisquer que sejam as crenças. Assim, no jogo das escolhas legislativas, qualquer par (σ, μ) constituído por uma lista de estratégias e um sistema de crenças sequencialmente racional é um equilíbrio *Bayesiano* perfeito fraco (EBPF).

Há, ainda, um conceito mais robusto de equilíbrio associado a jogos *bayesianos*.

Definição 5.5: *Um equilíbrio Bayesiano perfeito (EBF) consiste de uma lista de estratégias e um sistema de crenças (σ, μ) que satisfaz as seguintes propriedades:*

(i) (σ, μ) é um EBPF;

(ii) *Em conjuntos informação que estão fora do caminho de equilíbrio, as crenças são determinadas pela regra de Bayes e pelas estratégias de equilíbrio dos jogadores sempre que possível.*

Como no jogo das escolhas legislativas as crenças do Congresso são triviais, e portanto respeitam a regra de Bayes, e o único conjunto-informação do Executivo está necessariamente no caminho de equilíbrio, pode-se afirmar que no jogo das escolhas legislativas, qualquer conjunto (σ, μ) constituído por uma lista de estratégias e um sistema de crenças sequencialmente racional é também um equilíbrio *Bayesiano* perfeito (EBP).

No exemplo oferecido, o par de estratégias (MP,A) e o sistema de crenças ($\mu_1 = 0,773$; $\mu_2 = 0,257$; $\mu_3 = 0,003$ e $\mu_4 = 0,007$) é, portanto, um equilíbrio *Bayesiano* perfeito (EBP) do jogo das escolhas legislativas do Executivo.

5.7 Resultados hipotéticos que decorrem do jogo das escolhas legislativas

O que se pode concluir com relação às escolhas do Executivo com base no modelo apresentado? Os principais achados que decorrem do jogo das escolhas legislativas podem ser resumidos nos seguintes resultados.

Resultado 1: *Embora apresentem vantagens comparativas em relação aos projetos de lei, as medidas provisórias não representam necessariamente, em qualquer situação, a melhor escolha legislativa para o Executivo.*

O Executivo define suas escolhas a partir de avaliação na qual relativiza os ganhos (*payoffs*) associados às suas escolhas ponderando-os pela probabilidade de sucesso de suas iniciativas, ou seja, pelas suas crenças com relação ao comportamento do Congresso diante das mesmas.

Embora os *payoffs* associados às MPs, consideradas as atuais regras do jogo, sejam superiores aos associados aos PLs, o Executivo, ao tempo de definir suas escolhas, deve considerar também suas crenças quanto ao comportamento do Congresso diante das mesmas. O Executivo, portanto, não define suas escolhas num contexto determinístico, ao contrário, toma suas decisões com base em probabilidades que atribui aos diversos resultados que decorrem de suas escolhas de tal sorte que pode se equivocar em suas avaliações.

Nesse sentido, examinemos os casos da MP 437/2008 e da MP 380/2007 .

O caso da MP 437/2008

Havia interesse do Executivo em alterar o *status* da Secretaria Especial da Pesca, transformando-a em Ministério, com todas as implicações que daí decorrem, em especial o potencial crescimento da estrutura organizacional mediante a criação de cargos. O Executivo, com base em suas crenças, acabou por escolher a MP como o instrumento legislativo a ser utilizado para promover tal alteração. Em 30 de julho de 2008, o Presidente da República editou, então, a medida provisória 437, transformando a Secretaria Especial de Pesca em Ministério.

Todavia, a edição da MP 437/2008 não foi bem recebida pelo Congresso, inclusive entre membros da coalizão governista. Questionava-se se alteração do *status* de um órgão administrativo seria, de fato, relevante e urgente, a ponto de vigorar sem o exame prévio do Parlamento. Surgiu, então, no âmbito do parlamento, um movimento forte de rejeição da matéria.

Diante da resistência encontrada, inclusive dentro de sua própria base de sustentação legislativa, e percebendo o potencial insucesso de sua iniciativa, o Executivo reconheceu seu erro e optou por editar outra medida provisória, a MP 439/2008, que, entre outras disposições, revogava a MP 437/2008. Simultaneamente, o Executivo enviou à Câmara dos Deputados um projeto de lei, o PL 3960/2008, com teor muito semelhante ao da MP 437/2008. O PL 3960/2008 foi aprovado no Congresso e encaminhado à sanção do Presidente da República no dia 25/06/2009.

Nesse exemplo, houve claramente um erro de avaliação por parte do Executivo, de modo que o uso de medida provisória não representou a melhor escolha para o mesmo. As crenças do Executivo o levaram a considerar que o Congresso aprovaria a sua iniciativa mesmo que fosse encaminhada via MP, ao passo que o Congresso, em especial a Câmara dos Deputados, provavelmente rejeitaria a iniciativa na forma de MP (caso o Executivo não a tivesse revogado) mas concordou com a sua aprovação via PL. Uma hipótese a ser considerada, nesse caso, é que o Congresso pretendia discutir melhor, internamente e com o Executivo, como dividir os ganhos decorrentes da alteração proposta. Quando o Executivo submeteu a proposta via MP e alterou o *status quo* sem a aprovação prévia do Congresso, este reagiu e sinalizou para o Executivo que o instrumento legislativo escolhido havia sido inadequado.

O caso da MP 380/2007

Da mesma maneira que no caso da MP 437/2008, ao editar a MP 380/2007, o Executivo cometeu um erro de avaliação, desta feita associada à receptividade e consequente celeridade com que o Congresso aprovaria sua iniciativa. A MP 380/2007 (apelidada de “MP dos sacoleiros”) foi editada com o intuito de alterar o regime de tributação de importação de mercadorias provenientes do Paraguai. Contudo, em razão da urgência do governo em apreciar da PEC que prorrogaria a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, cuja votação deveria ser concluída até o final daquele ano para que pudesse vigorar no ano seguinte e, considerando a dificuldade em conseguir conciliar, de maneira consistente, os interesses da coalizão governista a fim de apreciar a

MP dos sacoleiros que trancava a pauta aquela altura, não restou outra opção ao Executivo senão editar a MP 391/2007 com o objetivo de revogar a MP 380/2007.

De modo quase simultâneo, no dia 25 de setembro daquele ano, o Presidente da República encaminhou o projeto de lei 2105/07, com o mesmo teor da MP dos sacoleiros, e requereu para o mesmo regime de urgência nos termos do art. 64 §1º da Constituição Federal. Após apreciação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a matéria foi aprovada e convertida na Lei Ordinária 11898, de 09 de janeiro de 2009. Nesse caso, uma vez mais, o uso de medida provisória não representou uma boa escolha para o Executivo.

Resultado 2: *A dependência presidencial em relação às medidas provisórias será tanto menor quanto maiores forem as exigências do Congresso diante de eventuais abusos presidenciais, ou, em outras palavras, quanto maiores forem os custos que o Congresso impuser ao Executivo para aprovar medidas provisórias que desrespeitem os preceitos constitucionais.*

Como existem vantagens estratégicas no uso de medidas provisórias, há incentivos para que o Executivo utilize as MPs para além das situações extraordinárias que as deveria caracterizar. Com efeito, estabelecidas as regras do jogo, um dos grandes limitadores do uso excessivo de MPs por parte do Executivo são as suas crenças de que estas possam não vir a ser aprovadas.

Interessante notar como o comportamento do Congresso pode variar a depender da iniciativa do Executivo e, especialmente, do contexto decisório. Não raro, o Congresso concorda em aprovar medidas provisórias desprovidas de relevância e urgência, como no caso da MP 13/2001, que criou o cargo de Secretário de Estado de Comunicação de Governo, e da MP 111/2003, que criou a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. Eventualmente, o Congresso reage, como no caso da MP 446/2008, conhecida como “MP das filantrópicas”

Editada pelo Executivo em 7 de novembro de 2008, a MP 446 concedia benefícios a entidades filantrópicas das áreas de assistência social, saúde e educação que estavam em situação irregular junto à Receita Federal e receberiam uma anistia fiscal do governo, matéria cuja urgência é no mínimo questionável. Havia, ademais, dentre os potenciais beneficiários da MP, várias entidades sob suspeição, daí a medida ter sido apelidada “MP da filantropia”. A repercussão negativa da medida junto a opinião pública foi imediata. Disparado o “alarme de incêndio” da sociedade o Congresso reagiu. Num primeiro

momento, num gesto com forte simbolismo político, o presidente do Congresso à época, senador Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN), devolveu a MP ao governo, sob a alegação de que a MP não atendia aos pressupostos constitucionais. Parlamentares da base do governo tentaram reverter a decisão do presidente Garibaldi oferecendo inclusive alternativas para a proposta original do Executivo. Porém, tais esforços foram infrutíferos e, em fevereiro de 2009, num acordo que envolveu líderes do governo e da oposição a MP 446/2008 foi rejeitada no Plenário da Câmara dos Deputados.

Em verdade, o índice de rejeição de MPs por parte do Parlamento é pequeno, sobretudo nas perspectiva que há flagrantes abusos da presidência no toca a esta escolha legislativa. A tabela 5.7 sintetiza a postura do Congresso diante das medidas provisórias editadas pelo Executivo. Verifica-se que o Executivo desde a promulgação da EC 32/2001 só não conseguiu aprovar, em média, 12,47% das medidas provisórias que encaminhou ao Congresso.

Tabela 5.7- Taxa de aprovação de medidas provisórias

Ano	Medidas Provisórias		
	Editadas	Aprovadas	% aprovadas
2001	20	18	90,00%
2002	82	67	81,71%
2003	58	57	98,28%
2004	73	66	90,41%
2005	40	34	85,00%
2006	69	60	86,96%
2007	70	61	87,14%
2008	40	32	80,00%
2009 (1)	13	12	92,31%
TOTAL	465	407	87,53%

(1) Até 04/05/2009

Naturalmente, o elevado índice de aprovação de medidas provisórias acaba por contribuir para o fortalecimento das crenças do Executivo quanto ao potencial sucesso no caso de eventual edição de medida provisória. Todavia, vale ressaltar novamente, não se deve interpretar eventual omissão ou tolerância excessiva do Congresso diante de eventuais abusos do Executivo no uso de medidas provisórias como um comportamento atrelado à submissão ou mesmo de abdicação de prerrogativas. Ao contrário, tal comportamento deve ser examinado sob a perspectiva de que pode ser interessante,

racional, que o Congresso assim se comporte, em virtude dos benefícios que pode auferir em decorrência de tal comportamento. Eventualmente, quando o Congresso avalia que os ganhos que pode extrair de determinada iniciativa legislativa via MP não lhe são interessantes, ele as rejeita, como no caso da “MP das filantrópicas”.

Do exposto, pode-se então concluir que a razão de dependência presidencial em relação às MPs tende a ser tanto maior quanto mais tolerante for o Congresso com respeito ao uso indevido de medidas provisórias. À medida que as crenças do Executivo são alteradas pela reação do Congresso, a razão de dependência em MPs naturalmente tende a se modificar.

Resultado 3: *A dependência presidencial em relação às medidas provisórias varia em função das regras do processo decisório. Ela será tanto menor quanto maiores forem os custos de aprovação e vigência das medidas provisórias quando comparados ao custos de aprovação e vigência de um projeto de lei.*

Como visto, dadas as atuais regras do jogo, os custos de aprovação e vigência associados às MPs são inferiores aos dos PLs, sobretudo no que toca à vigência. Tal fato *per se* serve de incentivo para que o Executivo tenda a depender mais das medidas provisórias. Alterações nas regras do jogo que busquem nivelar os custos de uma e outra escolha legislativa tendem a fazer com que a dependência por MPs diminua.

A decisão recente do presidente Michel Temer de mudar a interpretação dada à tramitação das medidas provisórias, de modo a considerar que a regra do “trancamento de pauta”, previsto no texto constitucional, seja restrita às sessões ordinárias e limitada tão somente aos projetos de lei, tende, de certa maneira, a aumentar os custos associados à aprovação das medidas provisórias. Como o Congresso pode apreciar outras matéria que não necessariamente às MPs, impõe-se ao Executivo a exigência de mobilizar uma maioria consistente para votar a MP dentro de um certo período de tempo, notadamente o período de 120 dias, findo os quais a MP perde a eficácia por decurso de prazo. Tal imposição certamente implica custos adicionais (aumenta o valor da componente “*c*” da função $f_E^{MP}(t, v, c)$ do nosso modelo) associados à utilização das medidas provisórias, o que pode fazer com que a dependência presidencial em relação às MPs diminua.

Os resultados acima apresentados não devem ser considerados conclusivos, mas sim interpretados como indicativos do comportamento de Executivo e Congresso *vis-a-vis*

as possíveis escolhas legislativas. Nesse contexto, acredita-se que, embora a modelagem proposta seja reconhecidamente limitada, o jogo das escolhas legislativas do Executivo pode contribuir em alguma medida na compreensão dos fatores determinantes da dependência presidencial em relação às medidas provisórias.

6. CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a analisar a dependência presidencial em relação às medidas provisórias à luz da racionalidade das escolhas legislativas do Executivo. Para tanto, inicialmente, realizou-se um trabalho de revisão da literatura com o intuito de contextualizar o presente trabalho dissertativo. Uma significativa parcela da literatura que trata do tema, ao discutir as escolhas que resultam das interações estratégicas entre Executivo e Congresso, busca enfatizar as variáveis que condicionam as mudanças nas políticas e pouca importância atribuem ao instrumento legislativo escolhido para viabilizá-las. Esta dissertação, num enfoque que guarda proximidade com Palanza (2009), Pereira, Power e Rennó (2005, 2007) e Pannatoni (2000), entre outros, ao examinar a dependência presidencial em relação às MPs, reconhece não só as variáveis que condicionam as mudanças nas políticas, mas também os ganhos de troca decorrentes do instrumento legislativo escolhido para implementá-las, como fatores determinantes das escolhas legislativas do Executivo.

Nesse contexto, antes de se avaliar propriamente a racionalidade que envolve as escolhas legislativas do Executivo, buscou-se examinar a postura do Executivo diante da possibilidade de usar medidas provisórias para propor alterações no arcabouço legal, sobretudo na perspectiva de que há outra escolha legislativa natural para alterar o *status quo* das políticas, qual seja a de enviar ao Congresso projetos de lei. Nesse sentido, discorreu-se sobre o instituto da medida provisória, desde a sua criação na constituição de 1988 até a promulgação da Emenda Constitucional 32/2001, que alterou as regras do jogo das MPs. Em seguida, com base em dados empíricos referentes ao período pós-EC32/01, analisou-se a razão de dependência presidencial em relação às MPs.

Considerando dados coletados até maio de 2009, verificou-se que a razão de dependência presidencial em relação às MPs para o período que sucedeu a EC 32/2001 foi da ordem de 53% em média. Comparando este resultado com o obtido por Pereira, Power e Rennó (2005, 2007), percebe-se que, em média, a razão de dependência do Executivo em MPs se mantém mais ou menos constante desde 2005 e significativamente superior aos valores anteriores à EC 32/2001. Interessante verificar, todavia, que embora em média a dependência em MPs tenha se mantido constante, pode-se perceber alterações no comportamento presidencial ao longo do período. Note que a razão de dependência presidencial foi de 50,25% no final do 2º. mandato de FHC, crescendo para quase 60% no

primeiro governo Lula. Já na primeira metade do segundo mandato do presidente Lula, a dependência por MPs vem caindo e encontra-se nos patamares mais baixos desde a promulgação da EC 32/01, na faixa 36,76% em média. Entender o porquê dessa redução constitui-se num interessante objeto de pesquisa futura.

Outro resultado interessante obtido a partir do conjunto de dados examinados diz respeito a preponderância das iniciativas do Executivo na agenda legislativa. De setembro de 2001 a maio de 2009, o plenário da Câmara dos Deputados apreciou 751 proposições em nível de legislação ordinária. Destas, 567 foram proposições de iniciativa do Executivo (441 MPs e 126 PLs), de modo que as iniciativas presidenciais corresponderam a pouco mais de 75% das matérias apreciadas. De uma maneira geral, de tudo o que foi apreciado no Plenário da Câmara dos Deputados, aproximadamente 58% foram medidas provisórias, 17% projetos de lei do Executivo e 25 % projetos de lei de outros autores. Ademais, em virtude da regra do “trancamento da pauta” por ocasião da EC 32/2001, a Câmara dos Deputados teve discricionariedade para definir sua agenda de deliberação, em média, em apenas 39% das sessões realizadas. Nas demais sessões, a imposição constitucional não ofereceu outra alternativa senão apreciar medidas provisórias cujo prazo de apreciação estava vencido que “trancavam” a pauta.

Em verdade, com a promulgação da EC 32/01, que pretensamente criava incentivos negativos para o uso de medidas provisórias, esperava-se que tal escolha legislativa fosse menos utilizada pelo Executivo na medida em que este elege-se com mais frequência os projetos de lei como o caminho legislativo natural para propor alterações no *status quo* das políticas. Contudo, os dados trazido à colação sugerem que as expectativas não se transformaram em realidade, de modo que assiste razão à Amorim Neto e Tafner (2002) ao afirmarem que “as MPs conferem ao Executivo enormes vantagens estratégicas no seu relacionamento com o Congresso, fundamentalmente no que diz respeito à definição da agenda legislativa do país e ao seu ritmo de implementação”.

Com efeito, os presidentes têm utilizado as medidas provisórias como uma escolha estratégica na condução de seus governos. A elevada razão de dependência presidencial em MPs sugere que seu uso não tem se restringido a situações extraordinárias, de modo que deve haver vantagens comparativas relacionadas à sua escolha como instrumento legislativo para propor políticas, assunto que foi tratado no capítulo 4. Nesse capítulo, a fim de buscar subsídios para entender a racionalidade que envolve as escolhas tanto do Executivo quanto do Congresso, procurou-se contextualizar as escolhas legislativas do

Executivo tendo como referência o desenho institucional vigente. As prerrogativas constitucionais dos presidentes combinadas com regras legislativas centralizadas, que asseguram à Mesa Diretora e ao Colégio de Líderes posição de destaque na condução do processo legislativo, potencializam a influência do presidente sobre a agenda e a organização do Congresso, de modo que o Executivo define suas escolhas legislativas num contexto institucional que lhe asseguram condições privilegiadas no seu relacionamento com o Congresso.

À luz da perspectiva de racionalidade, os resultados das escolhas legislativas, tanto para o Executivo quanto para o Congresso, foram caracterizados a partir dos respectivos *payoffs*. Buscou-se, dessa forma, dispor de parâmetros que permitissem entender as vantagens estratégicas que respaldam as escolhas legislativas de tais atores políticos.

No caso do Executivo, argumentou-se que, na hipótese do mesmo ter sua iniciativa aprovada, seu *payoff* depende fundamentalmente da proximidade da política “ x ” aprovada em relação às suas preferências (“ x_E ”) e de fatores associados ao processo decisório, que, por sua vez, dependem sensivelmente do instrumento escolhido (MP ou PL) para implementar a política. Na hipótese ter sua iniciativa ser rejeitada, os *payoffs* do Executivo devem ser calculados considerando o *payoff* associado ao *status quo* descontado de um custo de oportunidade relativo ao insucesso da iniciativa, cuja magnitude também varia a depender do instrumento legislativo utilizado. No caso do Congresso, argumentou-se que seu *payoff* depende basicamente da proximidade da política “ x ” proposta pelo Executivo em relação às suas preferências (“ x_C ”) e dos ganhos de troca que ele pode obter no processo decisório que, também, dependem do instrumento escolhido pelo Executivo (MP ou PL) para propor tais políticas.

Ao comparar os *payoffs* do Executivo relativos aos possíveis resultados decorrentes de suas escolhas legislativas, verificou-se que há vantagens comparativas associadas à edição de medidas provisórias, de modo que existem incentivos para que o Executivo utilize medidas provisórias sempre que julgar conveniente, pois os *payoffs* a ela associados são superiores àqueles relacionados à utilização de projetos de lei.

Ora, mas se as MPs apresentam vantagens comparativas em relação aos projetos de lei, o que justificaria o fato do Executivo fazer uso de projetos de lei? A resposta para tal indagação repousa no comportamento do Congresso diante das escolhas do Executivo. Ocorre que, uma vez encaminhada iniciativa do Executivo, o Congresso avalia os potenciais ganhos líquidos decorrentes da aprovação ou da rejeição da iniciativa do

Executivo, a depender da política proposta e do instrumento legislativo utilizado para tal fim. Dessa forma, é de se esperar, por exemplo, que eventualmente o Congresso rejeite uma medida provisória nem tanto pelo conteúdo das políticas mas pelo fato do Executivo ter escolhido de maneira indevida uma MP para encaminhar a iniciativa.

Contextualizadas e caracterizadas as escolhas legislativas do Executivo e suas implicações, tratou-se de examinar, no capítulo 5, como Executivo e Congresso interagem estrategicamente e definem suas escolhas buscando maximizar os seus *payoffs* num contexto de informação assimétrica. Para tanto, foi proposto um modelo *bayesiano* de jogo sequencial, com informação incompleta e imperfeita, com a finalidade de analisar os fatores que influenciam a escolha do Executivo quanto ao instrumento legislativo a utilizar (MPs ou PLs) quando da necessidade de alterar o *status quo* em nível de legislação ordinária e, com isso, tentar entender o porquê da elevada razão de dependência presidencial em relação às medidas provisórias.

Na modelagem proposta, a escolha do Executivo se conforma a partir de uma percepção subjetiva acerca de qual seria o comportamento do Congresso no caso de se encaminhar eventual proposta de legislação, de modo que o Executivo faz suas escolhas a partir de suas crenças não só quanto à receptividade da política que deseja propor como também com relação à aceitação do instrumento legislativo que pretende utilizar para tal fim. Em outras palavras, o Executivo define suas escolhas a partir de avaliação na qual relativiza os ganhos (*payoffs*) associados às suas escolhas ponderando-os pela probabilidade de sucesso de suas iniciativas, ou seja, pelas suas crenças com relação ao comportamento do Congresso diante das mesmas. Dessa forma, ao decidir por alterar o *status quo*, o Executivo escolherá propor políticas via MP toda vez que o valor esperado do *payoff* associado a propor MP for superior ao valor esperado associado a propor PL. A título de exemplo, atribuíram-se valores numéricos aos *payoffs* do Executivo e inferiu-se quais as condições associadas às crenças do Executivo que o fariam encaminhar ao Congresso medidas provisórias ao invés de projetos de lei.

A partir da interação estratégica entre Executivo e Legislativo no jogo, pode-se caracterizar alguns resultados hipotéticos que decorrem do modelo e que ajudam a compreender aspectos relacionados à dependência presidencial em MPs. Primeiramente, embora as medidas provisórias ofereçam vantagens estratégicas quando comparadas aos projetos de lei, elas não necessariamente representam, em todas as situações, a melhor escolha para o Executivo. Há, portanto, situações em que o Executivo deve escolher

encaminhar ao Congresso projeto de lei, caso contrário poderá não ter sucesso em sua iniciativa. Esse resultado tem o condão de justificar, por exemplo, o fato da razão de dependência presidencial oscilar entre presidentes e, eventualmente, dentro do mandato de um mesmo presidente.

Ademais, o modelo sugere que a dependência presidencial em relação às medidas provisórias será tanto menor quanto maiores forem as exigências do Congresso diante de eventuais abusos presidenciais. Ora, consideradas as vantagens comparativas associadas às MPs, é razoável que o Executivo queira utilizá-las para além de situações extraordinárias, de tal maneira que um potencial limitador ao uso excessivo e, não raro, indevido de MPs seria um Congresso menos tolerante a eventuais abusos. Deve-se lembrar que o jogo das escolhas legislativas é um jogo repetido diversas vezes ao longo da legislatura. Desse modo, o comportamento do Congresso diante das escolhas legislativas acaba por calibrar as crenças do Executivo quanto às chances de ver ou não determinada iniciativa aprovada e, nesse sentido, pode potencializar ou inibir a dependência presidencial em relação às MPs. Há que se reconhecer, contudo, que talvez não interesse ao Congresso, em virtude dos ganhos que pode auferir no processo, contestar as escolhas do Executivo de uma maneira geral, fazendo-o eventualmente, de maneira pontual, quando lhe for conveniente.

Outro resultado do modelo sugere que as regras do processo decisório influenciam as escolhas legislativas, de tal sorte que a dependência presidencial em relação às medidas provisórias será tanto menor quanto maiores forem os seus custos de aprovação e vigência quando comparados ao custos de aprovação e vigência de um projeto de lei. Notadamente, para o Executivo, os custos relacionados às MPs são inferiores àqueles relacionados aos PLs, sobretudo em razão da taxa de desconto temporal que decorre da vigência imediata das MPs. Tal fato por si só é um poderoso incentivo para que o Executivo faça uso de MPs. Assim, iniciativas que busquem equilibrar a estrutura de custos relativos que envolvem os instrumentos legislativos mencionados tendem a modificar a razão de dependência presidencial em MPs. Nesse prisma, a decisão recente do presidente Michel Temer de mudar a interpretação dada ao “trancamento da pauta” tende a impor um custo adicional à aprovação de medidas provisórias e, com isso, pode fazer com que o Executivo dependa menos das MPs como instrumento para fazer valer as suas iniciativas. A conferir.

Oportuno ressaltar, novamente, que os resultados que decorrem da análise do modelo proposto devem ser considerados à luz das muitas limitações que o modelo apresenta. Todavia, isso não significa que o modelo não tenha servido aos seu propósito

maior de auxiliar na compreensão de como Executivo e Congresso interagem e definem suas escolhas. Naturalmente, o modelo pode ser melhorado. Seria interessante incorporar ao modelo, como já mencionado, a possibilidade de veto por parte do Executivo e a divisão do Congresso nas duas Casas Legislativas que o representam, além da segmentação das estratégias do Congresso em três, prevendo também a possibilidade de “aprovar com alterações” como estratégia disponível, bem como a inclusão de um quarto jogador, o Judiciário. Eventuais melhorias no modelo ficam, portanto, como sugestão para trabalhos futuros.

Interessante notar, ainda, que o emprego de métodos quantitativos para empreender análise de instituições políticas tem crescido no Brasil. Porém, sua utilização ainda está muito aquém de seu potencial, propiciando, dessa maneira, um instigante e fértil campo de estudo para os interessados. Nessa linha, recorrer ao instrumental usualmente empregado no âmbito das ciências econômicas para auxiliar na análise de processos e instituições políticas tende a ser bastante promissor. Nesse contexto, deve-se reconhecer esta dissertação como uma singela contribuição para uma recomendável interação entre a Economia e a Política, à luz da multidisciplinariedade que deve permear as ciências.

Por fim, deve-se ressaltar que este trabalho não teve a pretensão de ser conclusivo quanto a explicar os fatores determinantes das escolhas legislativas do Executivo e, por conseguinte, a predileção presidencial por medidas provisórias que se configura incompatível com a excepcionalidade definida no texto constitucional. Com efeito, o que se pretendeu foi oferecer, à luz do instrumental da teoria dos jogos, subsídios e argumentos que permitam melhor compreender a dinâmica que envolve as escolhas tanto do Executivo quanto do Congresso. Nesse sentido, os resultados advindos da modelagem proposta foram, em boa medida, consistentes com a corrente da literatura (Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto e Tafner, 2002; Reich, 2002; Negretto, 2004; Pereira, Power e Rennó, 2005, 2007; Palanza, 2009) que compartilha a visão de que, apesar das medidas provisórias proporcionarem ao Executivo um substancial grau de controle sobre a agenda legislativa, estas não permitem, *per se*, que o Executivo governe sem considerar as preferências e os interesses do Congresso, de maneira que as medidas provisórias podem ser interpretadas como uma delegação de poder fruto de uma ação racional e estratégica do parlamento.

Nessa perspectiva, entende-se que eventuais desacertos nas relações entre Executivo e Legislativo devam ser encaradas, em regra, não como um conflito de estrutural

de interesses, mas sim como uma necessidade de coordenação de um conjunto de interesses e preferências múltiplas com vistas a buscar um equilíbrio nos ganhos de troca.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Hudson de. 1988. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". **Dados** 31, no. 1: 5-38.

ACEMOGLU; DARON; JOHNSON; SIMON e ROBINSON, James. "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth" (June 2004). **CEPR Discussion Paper No. 4458**.

ALMEIDA, Acir dos Santos. "A Escolha Constitucional dos Poderes do Presidente: O Caso da Medida Provisória". Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, Rio de Janeiro, 1998.

ALSTON, L.J. e MUELLER, Bernardo. "Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil" **The Journal of Law Economics and Organization**, 2006, Vol.22, No.1 Spring.

AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo. "Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias". **Dados**, 2002, vol. 45, no.1, p.5-38.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. BRASIL. Notas Taquigráficas da sessão solene de abertura dos trabalhos legislativos do Congresso Nacional em 06/02/2008. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=116946>>

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, 21ª edição. Brasília. 2003a.

_____. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 6ª edição. Brasília. 2003b.

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

COASE, Ronald. 2004. "The Institutional Structure of Production." **Handbook of New Institutional Economics. Kluwer Academic Printers, pp. 31-40**.

EPSTEIN, David e O'HALLORAAN, Sharing. "Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers". Cambridge, UK. **Cambridge University Press, 1999**.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. "Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional". São Paulo, **Ed. da FGV, 1999**.

_____. "Poderes legislativos e o poder do congresso". IN: **Monitor Público, v.2, p.33-37**, mar./maio 1995.

LIMONGI, Fernando. "O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativo: A Literatura Norte-americana Recente". IN: **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais - BIB, nº 37, p. 3-38, 1º semestre de 1994**.

_____. "A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório". **Novos estudos – CEBRAP, 2006, no. 76, pp. 17-41**.

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew. "Presidentialism and democracy in Latin America". Cambridge, **Cambridge University Press, 1997.**

MONTEIRO, Jorge Vianna. "Condicionamentos institucionais das Medidas Provisórias". **Revista de Administração Pública, 2000, vol. 34, nº 02, pp 25-44.**

_____. "Lições de Economia Constitucional Brasileira". Rio de Janeiro, **Editora FGV, 2004.**

NEGRETTO, Gabriel. "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America," **Comparative Political Studies, 2004, vol. 37: 531-562.**

NORTH, Douglas. 2004. "Institutions and the Performance of Economies over Time." **Handbook of New Institutional Economics. Kluwer Academic Printers, pp. 19-30.**

OLIVEIRA, André Rossi. **Notas de aula da disciplina Teoria do Jogos oferecida no curso de Mestrado em Economia da UNB. Brasília, 2007**

PACHÓN, Mónica. "Limiting Presidential Decree Power: The Effect of the Constitutional Reform 32/2001 in Brazil". **Discussion Paper, University of los Andes, 2008.**

PALANZA, Valeria. "Lawmaking in Brazil: Decrees vs. Statutes". Tese de Doutorado (PHD), capítulo 4. Princeton University, 2009.

PANATTONI, Laura. "A model of Executive and Legislative interaction between the President and the Congress in Brazil, 1988-1996". Durham, NC. **Duke University, 2000.**

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. "Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro". **Rev. bras. Ci. Soc., jun. 2000, vol.15, no.43, p.45-67. ISSN 0102-6909.**

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio. "Under What Conditions do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case". **Journal of Politics, v. 67, nº1, p. 178-200, fev. 2005.**

_____. "Presidentes, poder de agenda e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias" em **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

_____. "Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress". **Legislative Studies Quarterly – Volume XXXIII, Number 1, pp 5-31, 2008.**

REICH Gary. "Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy." **Legislative Studies Quarterly – Volume XXVII: 5-31, 2002.**

RODRIGUES, Ricardo. "O Papel do Colégio de Líderes no Processo Legislativo da Câmara dos Deputados". **Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 83, p. 131 a 146, 1996.**

SANTOS, Fabiano. "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". **Dados, 1997, vol.40, nº 3.**

SOUZA, Márcia. “The decision-making process in the Brazilian Constitution (1988): institutional practices”. **Lua Nova**, 2003, no.58, p.37-59.

VALLE, Juliana. “Medidas Provisórias e Usurpação da Função Legislativa”. **Caderno Escola do Legislativo, Belo Horizonte**, v.9, n. 14, p. 3-240, jan./dez. 2007.

WILLIAMSON, Oliver. 2000. “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”. **Journal of Economic Literature**, Vol. XXXVIII (Sept. 2000), p.595-613.