



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Marcos Paulo Júnio Goes Rosa

A INFLUÊNCIA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DOS
PARLAMENTARES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL.

BRASÍLIA - DF

2023

MARCOS PAULO JÚNIO GOES ROSA

A INFLUÊNCIA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DOS
PARLAMENTARES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL.

Monografia apresentada ao Curso Superior de Ciência Política, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg
Junior

Parecerista: Denilson Bandeira Coêlho

BRASÍLIA - DF

2023

FOLHA DE APROVAÇÃO

Trabalho apresentado ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, sob a orientação do Professor Doutor Arnaldo Mauerberg Junior.

Prof. Arnaldo Mauerberg Junior (IPOL/UnB)

Prof. Denilson Bandeira Coêlho

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro a Deus por ter me mantido com saúde e me deu forças para ultrapassar todos os obstáculos encontrados ao longo do curso. À minha mãe, Damiana, por ter me oferecido o suporte necessário para concluir essa etapa. A dedicação e amor dela foi essencial para realizar esse sonho de me formar na UnB.

Ao meu irmão, Pedro Arthur, que sempre esteve ao meu lado, como também me apoiou nos momentos mais difíceis. Agradeço o meu orientador, o Professor Arnaldo Mauerberg Junior, pela disposição em me ajudar e a enorme paciência comigo que, mesmo com as minhas sumidas, não desistiu de mim.

Por fim, agradeço aos meus amigos e demais professores que de alguma forma colaboraram com o sucesso deste trabalho.

RESUMO

O instrumento da medida provisória no Brasil é alvo de muita divergência e estudo no campo acadêmico, pois seus efeitos são por vezes jurídicos e políticos. Isto posto, o presente trabalho tem por objetivo analisar a influência que as medidas provisórias resultam na produção legislativa dos parlamentares. Uma vez que compreender as relações existentes entre o poder Executivo e o Legislativo é objeto de estudo da ciência política. O mecanismo das medidas provisórias é um resquício do decreto-lei do período da ditadura militar no Brasil. Esse mecanismo dar forte poder ao presidente da República, porém há obstáculos para o seu uso, visando que o presidente não governe pelo instrumento das medidas provisórias. A monografia identifica que as medidas provisórias influenciam os parlamentares de um modo geral sem distinguir entre base e oposição.

Palavras-chave: medida provisória; produção legislativa; influência; parlamentar; projeto de lei.

LISTA DE ABREVIACÕES

MP – Medida Provisória

PL – Projeto de Lei

CD – Câmara dos Deputados

SF – Senado Federal

CN – Congresso Nacional

PR – Presidente da República

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.0: Quantidade de MPs anterior e posterior ao Ato Conjunto nº 1/2020.....	26
Gráfico 2.0: Blocos partidários da Câmara no início da 55ª legislatura.....	29
Gráfico 3.0: Relação principais temas de promessas de campanha.....	31

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1.0: Relação quantidade de MPs antes e depois do ato do CN 1/20.....	26
Tabela 2.0: Relação produção legislativa antes e após a MP referência.....	27
Tabela 3.0: Relação produção legislativa base X oposição.....	30

ÍNDICE

1.0 Introdução.....	10
2.0 Revisão de literatura.....	12
2.1 Relação Executivo-Legislativo.....	12
2.2 Produção Legislativa.....	17
3.0 Desenvolvimento Teórico.....	23
4.0 Metodologia.....	24
5.0 Análise de dados.....	25
6.0 Discussão de resultados.....	30
7.0 Conclusão.....	32
8.0 Bibliografia.....	34

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 62 outorgou ao presidente da república a capacidade de legislar através do mecanismo institucional das medidas provisórias (MP). As medidas provisórias são instrumentos que possuem força de lei ordinária e estão à disposição do presidente da república, que deve usar em caso de relevância e urgência, pois podem alterar o *status quo* a partir da sua edição. Ao editar uma MP os efeitos jurídicos dela são imediatos, no entanto se faz necessário que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal apreciem a matéria para que se decida se os efeitos gerados a partir daquela MP continuam vigorando de modo permanente com a conversão em lei ordinária.

Apesar das medidas provisórias possuírem efeito imediato, não há a revisão das MPs por nenhuma instituição antes da sua publicação até que seja apreciada pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), o que por sua vez pode levar meses até que ocorra a deliberação sobre a MP. Dessa forma, o presidente da república, por um curto período, possui poderes quase que ditatoriais, mas as medidas provisórias têm seu prazo inicial de vigência por 60 dias, e será prorrogado por igual período, caso sua deliberação não seja concluída pelo Congresso Nacional e ao passar desse limite de 120 dias a MP perde sua eficácia não podendo o presidente da república reeditar outra MP que verse sobre um assunto semelhante na mesma sessão legislativa. Há também limitação de assuntos que as MPs podem se debruçar. Visando que o Congresso Nacional não se omita de debater a MP, caso não seja apreciada em até 45 dias após sua publicação, a medida provisória entra em regime de urgência e passa a sobrestar a pauta da casa legislativa até que se ultime a deliberação ou que se opere a perda da eficácia por decurso de prazo constitucional.

De acordo com o site do Congresso Nacional, em virtude do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, foi publicado o ato conjunto do Congresso Nacional 1/20 regulamenta as mudanças do novo rito sumário de votação para medidas provisórias. A análise do novo rito de apreciação das medidas provisórias neste trabalho caberá somente as novas MPs, ou seja, MPs editadas após a aprovação do ato conjunto supracitado.

As mudanças no rito de apreciação aplicam-se as emendas que agora são apresentadas por meio virtual, como também o prazo para serem protocoladas era de seis dias e agora passa a ser até o segundo dia útil da publicação da MP. As matérias serão analisadas somente nos plenários de cada casa legislativa e por isso não haverá mais comissão mista. As emendas e requerimentos de destaque deverão ser apresentados à Mesa diretora para votação no sistema

de deliberação remoto. Também houve mudança em relação aos prazos para análise das matérias por cada casa legislativa que, em tese, deveriam ser respeitados, mas na prática não são cumpridos.

Dado o contexto exposto, fica a indagação se o presidente da República ao editar uma medida provisória, seja no antigo rito de tramitação ou no temporário enquanto perdurar o estado de calamidade pública, pode influenciar a produção legislativa dos parlamentares da Câmara ou Senado? Porém, a pesquisa se limita a compreender o período de 2014 a 2020 que abrange os dois ritos de tramitação.

Para Paulo Bonavides ao fazer uma releitura da obra de Montesquieu em “O espírito das leis”, o filósofo francês afirma que todo Estado há três poderes e tudo estaria perdido se esses três poderes se concentrarem nas mãos de uma só pessoa ou um único grupo de homens, afim de evitar o absolutismo, logo os poderes devem agir de forma harmônica entre si e independentes. No entanto, a natureza das coisas não possibilita a imobilidade dos poderes e por isso Montesquieu enuncia a possibilidade de estatuir e de impedir, na qual Paulo Bonavides diz que posteriormente a técnica será desenvolvida por Bolingbroke como, pesos e contrapesos, em que um poder pode frear a ação do outro. (BONAVIDES, 2000, pp. 176-179; 183).

Adotando esse sistema a Constituição Federal 1988 limita até que ponto o executivo pode legislar e sobre quais matérias se debruçar, como também caberia ao legislativo frear a quantidade exorbitante de medidas provisórias editadas pelo Executivo sem que se cumpra o requisito de relevância e urgência, porém o legislativo se omite ao não exercer uma garantia constitucional por ser benéfico se eximir. Por vezes as medidas provisórias são usadas como moeda de troca entre o governo federal e os parlamentares, visto que as MPs permitem que os parlamentares possam se omitir em determinados temas dos quais podem desagradar sua base eleitoral e por isso há interesse dos parlamentares em aguardar um tema em específico vim a ser editado em uma medida provisória, já que segundo Figueiredo e Limongi em estudo realizado entre o período de 1989 e 1998, 86% das leis do executivo foram apresentadas e sancionadas no mesmo ano (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 105), a partir desses dados pode-se constatar que o legislativo aguarda as matérias do poder executivo para só então se manifestar por meio dos mais diversos instrumentos permitidos, entre eles que é o objeto de estudo do presente projeto a produção legislativa, pois um dos fatores do alto índice de aprovação dos projetos do executivo é o interesse por parte do legislativo no tema proposto na matéria.

De acordo com Souza o Executivo faz uso do poder de iniciativa ao realizar o ato inicial do processo legislativo, e ao utilizar esse poder provoca a atuação do Congresso Nacional com o intuito de produzir uma determinada regra de direito. (SOUZA, 2004, p. 85). Destarte, partindo desse pressuposto as MPs estimulam a produção legislativa corroborando com a hipótese desse pré-projeto de monografia, entretanto aferir somente essa informação é muito singelo, cabe também depreender até que ponto a produção legislativa pode ser influenciada pelas MPs.

Portanto, compreender o comportamento parlamentar de modo especial de como sua produção legislativa é afetada diante de uma ação do poder executivo não somente é objeto de estudo da ciência política, visto que a essa compete o estudo do Estado e das suas relações de poderes, mas também é de interesse para outros campos de estudo por simplificar o processo político concatenado à produção legislativa.

Sendo assim, a presente monografia busca analisar a influência das medidas provisórias na produção legislativa, no novo e antigo rito de tramitação, dos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, entre 2014 a 2020, e identificar quais mudanças que ocorreram no rito de tramitação pode influenciar a produção legislativa ordinária parlamentar. Por fim, comparar o resultado do impacto na produção legislativa dos dois protocolos de tramitação segregado entre os parlamentares da base do governo e oposição, visando aferir se há diferença no impacto a depender do posicionamento do parlamentar, em relação ao governo vigente.

REVISÃO DE LITERATURA

Não foram encontrados na literatura estudos que correlacionem as medidas provisórias, com produção legislativa ordinária dos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Portanto, a revisão de literatura da presente monografia se divide em duas seções, sendo a primeira sobre a relação que o poder Executivo tem com o Legislativo por meio das medidas provisórias e a segunda trata das influências na produção legislativa.

RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO

Já a maior parte dos estudos realizaram metodologia semelhante ao objetivo fim deste trabalho procurando aferir influências da produção legislativa, como também a relação executivo-legislativo, por meio das medidas provisórias. Um dos estudos procurou explicar a não adoção das medidas provisórias em âmbito subnacional, visto a marginal relevância que é

dada às MPs pelos governadores nos estados que podem adotar esse instrumento legislativo. (RICCI; TOMIO, 2012)

O estudo conclui que as MPs não adotam, nos estados, a mesma preponderância no processo decisório do âmbito federal, pois nos estados as MPs não passam de um enfeite institucional, com escassa utilização. Além disso, aponta como uma verdade sem fazer uso de dados que corroborem com a afirmação de que, os decretos estaduais controlam a agenda decisória nos estados. (RICCI; TOMIO, 2012)

Foi encontrado na literatura estudo que busca identificar a relação entre os poderes legislativo e executivo no Brasil em âmbito federal no processo legislativo por meio do presidencialismo de coalização, constata que o executivo apresentou propostas na área social por todas as vias, inclusive por MPs, atuando mais frequentemente nessa área. Já entre os parlamentares houve maior produção de leis ordinárias na área de políticas sociais, e por sua vez se sobressaiu na produção de outros temas, como nos projetos de leis complementar (PLP) da área econômica, no período da pesquisa. (GOMES, 2012).

Outro ponto de relevância no estudo foi a conclusão de que o legislativo não tem apresentado obstáculo para à atuação do executivo, dado que o 76,9% da produção legislativa total se originou no executivo. Porém, o nível de sucesso do executivo é inversamente proporcional ao nível hierárquico das vias adotadas para legislar. (GOMES, 2012).

Seguindo a mesma linha de temática do artigo anterior, a pesquisa de Sabbado procurou analisar a interação entre os poderes Executivo e Legislativo em âmbito subnacional, de maneira mais específica no município de Pelotas (RS) durante o período de 2001 a 2008, que compreende o mandato de dois governos. Após identificar os mecanismos que o presidente da República possui para instituir o poder de agenda e comparar com os dispositivos legais que os governadores possuem para fazer o mesmo. (SABBADO, 2010).

O estudo chega à conclusão que o Executivo local apresentou predomínio no poder de agenda mesmo sem dispor dos mesmos mecanismos do presidente da República. Porém, o artigo chama atenção para não generalizar o predomínio do Executivo, pois o estudo comprovou por meio de dados estatísticos diferenças sutis que podem revelar distintas realidades políticas. (SABBADO, 2010).

Outro estudo que apresenta similaridades com o anterior concentra seus esforços para encontrar o papel dos ministros e o papel da presidência na produção legislativa do executivo.

Observou-se que a maioria dos projetos tem suas origens nos ministérios, no entanto não é desprezível o número de matérias centralizadas na presidência, isto se deve ao fato da distância ideológica entre o presidente e seus ministros, e o número de atores envolvidos. O estudo auxilia na interpretação teórica que o Executivo não se resume somente na figura da presidência da República. (BATISTA, 2013).

Ao dissertar sobre as interações entre o Executivo e o Legislativo, entre 1988 e 2014, culminando em um período que compreende oito mandatos presidenciais, Verde analisou a preponderância do poder Executivo no processo legislativo por meio da medida provisória, no presidencialismo de coalizção. A autora aponta que as medidas provisórias são mecanismo transferidos da ditadura militar para democracia, com o objetivo de diminuir conflitos entre os atores e equilibrar os poderes da República, ou seja, a constituição de 1988 providenciou ferramentas para amortecer conflitos institucionais. (VERDE, 2017).

Além disso, a pesquisa traz dados que apontam o Executivo como o principal legislador, isto pois não somente em número de leis aprovadas, como também na diferença de tempo de tramitação entre as leis do Executivo e do Legislativo e atribui as MPs o artifício de agilizar e impor interesses no processo legislativo. Logo, as MPs têm a capacidade de estender o poder de agenda do presidente da República. Porém, ao tentar restringir o alcance das MPs o Congresso Nacional aprovou a Emenda nº 32, em que delimita as matérias a serem legisladas, no entanto não se apresentou eficiente no controle dos requisitos de relevância e urgência. (VERDE, 2017).

Ademais, pensando em corrigir o intervalo de tempo entre a tomada de decisão do Congresso e a expedição das MPs, obrigando os parlamentares a se pronunciar sobre a matéria, a emenda acabou por se tornar mais um instrumento de imposição da agenda do executivo. (VERDE, 2017). O estudo de Verde corroborou na confecção deste trabalho ao desmembrar alguns procedimentos na relação entre os dois poderes da República analisados.

No artigo de Silva e Spohr que buscaram compreender como o Congresso Nacional influência na política externa formulado pelos presidentes e seus ministros de relações exteriores. O estudo aponta que o Executivo só formula sua política externa sofrendo influência por parte do poder Legislativo, na forma de supervisão e ainda resta ao Legislativo a possibilidade de rejeitar tratados ou até mesmo prolongar sua aprovação como forma de exercer pressão sobre o Executivo. (SILVA; SPOHR, 2016).

Moisés aponta que os presidentes da República tiveram prerrogativas especiais na relação entre os Poder Executivos e Legislativo, isto pois os governos são favorecidos, em detrimento da atuação do legislativo. Assim sendo, o Congresso Nacional tem um índice baixo no que tange a produção legislativa, já que os a maior parte dos projetos não são pautados e por isso afeta diretamente o funcionamento da democracia, ou seja, a capacidade de representação dos parlamentares por meio das proposições legislativas é diretamente afetada. (MOISÉS, 2011).

Ao explorar a relação Executivo-Legislativo no campo municipal, de maneira concentrada no Nordeste entre os anos de 2001 e 2012, Barbosa chegou a um resultado semelhante a outros estudos com a mesma temática, em que o Executivo local, assim como em âmbito federal há uma prevalência na taxa de sucesso das proposições do Executivo comparada ao Legislativo, com uma taxa de 73,3%. (BARBOSA, 2015).

Examinando a relação entre o Executivo e o Legislativo na esfera subnacional como referência o Estado de Pernambuco, entre 1999 e 2006, Paranhos chegou a um resultado semelhante ao de Barbosa (2015). Na análise do autor, o controle da agenda orçamentária está nas mãos do Executivo, visto que 51,67% das leis advindas do Governador é do tema orçamentário, e exercer seu poder de agenda assegurado por meio da coalização, em que há 96,12% em média de aprovação. O número de aprovação em média das propostas do poder legislativo, nos parâmetros analisados, corresponde a 40,37%. Logo, cabe aferir que a força política do Governador é demonstrada na porcentagem de aprovação das matérias enviadas ao Legislativo. (PARANHOS, 2009).

No intuito de refletir a relação Executivo-Legislativo no Estado de Minas Gerais, com foco no papel da Casa Civil, no período de 1995 a 2008, Costa analisa a governabilidade do Executivo com base na taxa de sucesso. Após comparar os governos no período compreendido, o autor aponta que constantes mudanças no órgão acarretam em uma menor governabilidade, vale destacar que a mudança no órgão pode ter ocorrido por uma crise política. Além disso, a parte técnica e a política estando a cargo do mesmo órgão aumento a efetividade, fator que influenciou a taxa de governabilidade. (COSTA, 2009).

Ao colocar a Casa Civil como subsecretaria na estrutura da SEGOV separando a parte técnica da política, a taxa de sucesso permaneceu. Porém, o Executivo teve que enviar bem mais proposições, como também o número de vetos rejeitados aumentou, visto que antes era apenas de 4% e passou para 24%. (COSTA, 2009).

Explorando a relação de instabilidade ministerial e o desempenho dos ministérios medido pela quantidade de propostas produzidas no período correspondente de 1999 a 2014. A pesquisa chega em duas conclusões sendo elas: trocar ministros de uma pasta influencia de maneira negativa a capacidade de produção legislativa do ministério. (RIBEIRO; POIATTI, 2022).

A segunda percepção do estudo foi que no presidencialismo de coalização o presidente da República busca alcançar o maior número de partidos possíveis para sua base, com o objetivo de aumentar a governabilidade. Em face do exposto, quanto maior a distância ideológica dos partidos do presidente e do ministro vai de encontro com efeito negativo na performance da pasta, dado que representam um desafio na capacidade do ministério de produzir propostas legislativas. (RIBEIRO; POIATTI, 2022).

Já ao examinar a dominância do Executivo sobre o legislativo na produção de leis, Tauk observa que o presidencialismo de coalização não permite um adequado equilíbrio entre os poderes da República. Isso se deve não somente ao fato Constituição da República Federativa (CRFB) do Brasil amplia os poderes legislativos do presidente da República como já constado na hipótese do presente projeto, dado que CRFB garante a iniciativa privada de diversas matéria, por exemplo, as medidas provisórias. (TAUK, 2019).

Ao se aprofundar nas características do presidencialismo de coalização e sua influência no processo decisório, o autor aponta que o presidente da República e sua base partidária detém mecanismos para forçar que uma matéria seja pautada superando os partidos de oposição. Assim concluindo a predominância do Executivo sobre o legislativo, já que a centralização do processo legislativo na figura do chefe do Executivo limita a capacidade de influência do parlamentar sobre as políticas públicas de maneira individual. Logo, na perspectiva do autor a constituição força a criação do presidencialismo de coalização, que apesar de negociar todo tempo com o legislativo dar vantagens ao Executivo na influência decisória. (TAUK, 2019).

Barros e Romero constataram ao analisar as contribuições da Câmara Legislativa Distrital (CLDF) em matérias de saúde, como também como se dar a atuação do Poder Legislativo e Executivo, constatou que o legislativo se inclinou a apresentar demandas com segmentos populacionais específicos. Por outro lado, o executivo está voltado a propor projetos com caráter geral e estruturantes. Isto pois, para o autor dada a função do executivo de exercer a administração pública influenciou na formulação da proposição apresentada, ou seja,

delimitando o tipo de escopo da proposição em razão da função do poder. (BARROS; ROMERO, 2015).

Partindo da premissa que o Poder Executivo de fato possui poder de agenda, logo, poderá organizar o debate e as proposições que serão discutidas, passa-se a necessidade de analisar se mesmo pautando as matérias no Congresso Nacional os parlamentares agem de acordo com a instrução do governo, ou seja, pela aprovação das matérias do Executivo ou o Executivo não tem influência na aprovação das matérias. Ao analisar a atividade legislativa de 1988 até 2017, o resultado obtido é que de maneira geral o apoio ao Governo representa relativa estabilidade. Portanto, o Executivo não somente possui influência no debate nas Casas legislativa em âmbito nacional, mas também na aprovação das propostas. (CARABETTA et al., 2018).

PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Agora buscando identificar na literatura estudos que se debrucem sobre a influência para a produção parlamentar, notou-se que as religiões cristãs no Brasil desafiam a capacidade dos políticos de implementar políticas com base na laicidade. Ainda que o Estado seja laico, diferentes vertentes cristãs intervêm no funcionamento do país. (SILVA, 2017).

Um estudo teve como objetivo analisar a atuação de parlamentares que se dedicam e se destacam na articulação política para produção de leis. A análise permitiu observar em casos específicos que o passado dos políticos e suas possíveis especializações tem influência na apropriação do poder de agenda do legislativo, porém os casos estudados atraem interesse governamental, o que por sua vez associam a relação entre os poderes executivo e legislativa para a negociação política. Já nas comissões da Câmara, não somente as relações executivo-legislativo podem influenciar no poder de agenda, mas também diferentes representantes da sociedade. (SILVA; ARAÚJO, 2013).

O estudo traz um apontamento importante em que medidas provisórias do governo são inspiradas em propostas que tramitam no Parlamento, e esta apropriação se dar de diferentes maneiras e graus, podendo assumir abordagem que estavam anteriormente sendo tratada pelo Congresso ou até mesmo cópia integral de proposições. De acordo com o levantamento a apropriação se deve ao fato de tentar acelerar o debate sobre um tema de relevância para o governo, já que as medidas provisórias têm características especiais supracitadas. (SILVA; ARAÚJO, 2013).

Para Ricci que busca estudar como a produção legislativa se conecta com o objetivo primário dos congressistas que é se reeleger, o autor desmembra o tema primeiro abordando se a produção legislativa do Congresso está associada a tendências meramente paroquiais, ou seja, trabalha somente em função do seu eleitorado local. Pelos dados obtidos na pesquisa chega à conclusão que o Congresso age principalmente, com o objetivo de produzir leis de impacto geral. Ricci encontra como uma possível explicação para esse resultado o estilo dos trabalhos legislativos uma vez que desestimula a orientação de modo particular dos parlamentares ao investir na prática legislativa. (RICCI, 2003).

Ricci prossegue ao apontar que há a possibilidade de haver um mero comprometimento simbólicos dos parlamentares, com a produção legislativa. Dessa forma, para mostrar serviço para sua base eleitoral o parlamentar não se preocupa com o resultado alcançado, isto é, se a proposição foi rejeitada, aprovada, engavetada..., mas sim a apresentação de proposta por si só é uma forma de demonstrar empenho. Apesar dessa linha de raciocínio ser viável o autor não busca se aprofundar nessa temática, o que por sua vez o impede de chegar a um resultado papável a sua indagação inicial por não analisar profundamente as principais variáveis que influenciam o seu objeto de estudo. (RICCI, 2003).

Procurando compreender o poder legislativo municipal no Brasil, Silva analisou a estrutura das Câmaras, o perfil educacional dos vereadores comparados com o da população municipal e o conteúdo dos projetos de leis apresentados. Entre as conclusões proposta, o estudo informa que ao correlacionar a profissão dos parlamentares e o sexo com o conteúdo das proposições apresentadas o coeficiente estimado é fraco. Isto pois, um dos exemplos estudados investigou os projetos do tipo “saúde”, “educação” e funcionalismo público”, com a profissão do parlamentar que apresentou a matéria e, o resultado obtido é que a ocupação e o tipo da proposição aproximassem a zero a relação. (SILVA, 2014).

Por outro lado, ao aferir o espectro ideológico dos vereadores classificados em “direita” e “esquerda”, o estudo entende que parlamentares de esquerda tem maiores chances de apresentar projetos com temáticas direcionadas as mulheres. (SILVA, 2014). Diante disso, cabe destacar que não somente o resultado apresenta uma correlação alta e sim mais provável, como também vale se aprofundar a dinâmica do processo legislativo para avaliar o resultado.

Objetivando compreender o comportamento parlamentar no processo da produção legislativa no âmbito dos estados federados, Castro, Anastasia e Nunes realizaram uma releitura das obras de Arnald (1990) e Mayhew (1974) adicionado a suas pesquisas em doze Casas

legislativas separadas em diversos Estados brasileiros. O artigo observa que os legisladores buscando maximizar suas chances de reeleição ora deputados apresentam políticas públicas de interesse geral, grupais ou geográficas. (CASTRO; ANASTASIA; NUNES, 2009).

No momento em que o parlamentar deve escolher a abrangência do escopo de um projeto de política pública, se faz necessário avaliar o cenário eleitoral objetivando escolher o que mais há característica de atrair voto para sua reeleição. Resultando dessa forma em uma maneira de influenciar a produção parlamentar.

Já em outro artigo que segue a linha de pesquisa do último abordado ao correlacionar a produção parlamentar com a reeleição dos parlamentares da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) durante a 14ª Legislatura, identifica que a quantidade de matérias apresentadas independentemente se rejeitada ou aprovada não tem impacto significativo no desempenho eleitoral do candidato. Logo, é uma resposta viável aos estudos de Ricci, porém este estudo se limitou ao âmbito subnacional e Ricci em âmbito federal. (CERVI, 2009).

No entanto, cabe destacar que a produção legislativa regionalizada apontam resultados relevantes, com maior percentual de votos regionalizados. O autor chega à conclusão que a produção legislativa segmentada é a principal variável explicativa para aumentar a chance de reeleição. (CERVI, 2009).

Já no Artigo de Silva (2011) que tem como objetivo atestar o pressuposto teórico da escolha racional e do distributivismo, em que o parlamentar pauta suas ações visando a reeleição, o que por sua vez influencia na sua proposição parlamentar. O autor analisa os vereadores da Câmara Municipal de São Paulo no período que compreende os governos de Marta Suplicy (2001-2004) e de José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008). A pesquisa chega à conclusão de inexistência da conexão eleitoral, com a produção parlamentar, dado que não privilegia uma área circunscrita geograficamente, mas sim de cunho geral. (SILVA, 2011).

Porém, o apontamento não pode ser abrangido como regra para outros municípios ou que reflita a realidade nacional, pois a especificidade da região pode ter influenciado o resultado. Logo, entre as principais hipóteses que o autor levanta cabe destacar as emendas como o instrumento mais efetivo para se atender a clientelas, já que há uma competição eleitoral de alta magnitude em pequenos distritos, o que impede que um candidato venha a dominar uma região inteira, conforme aponta o estudo. (SILVA, 2011).

Com o objetivo de analisar as estratégias do Congresso Nacional na produção legislativa sobre as agências reguladoras federais, no período dos últimos vinte anos, os fatores políticos e conjunturais que influenciara na produção parlamentar. O artigo aponta que a maior parte das proposições são projetos de lei, e observa que há um crescimento recente na utilização de Projetos de Decretos Legislativos como instrumento de controle do Congresso Nacional. As principais conjunturas políticas que influenciam no processo de produção legislativo, conforme apontado no estudo, são em períodos pós-eleitorais e em situação de crise institucionais ou econômicas, objetivando instituir políticas para dar respostas a esses momentos mais delicados. (JORDÃO et al, 2019).

Ao buscar identificar sobre o comportamento feminino das deputadas federais brasileiras, observou-se que há uma tendência em apresentar matérias legislativas que versem sobre a área social. Contudo, há teorias já amplamente divulgadas que parlamentares sejam eles homens ou mulheres apresentam de maneira geral proposições voltadas a temas sociais. Deste modo, identifica-se que a apresentação legislativa de um modo geral voltada a temática social não é um fenômeno das parlamentares, ou seja, o gênero não tende a influenciar na maior parte a temática da proposição legislativa. (FRANCO, 2020).

Ao tentar identificar a influência dos partidos políticos na produção legislativa dos deputados federais, o estudo se comprometeu a analisar o período dos primeiros mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007). Foi observado que partidos e blocos ideológicos aparecem como variáveis irrisórias para justificar temas propostos pelos parlamentares. Em contrapartida, o estudo identificou que as características pessoais, ou seja, ocupações profissionais, origens do capital político e o sexo dos parlamentares exercem influência significativa com os temas das proposições. (SANTOS, 2013).

Ainda no mesmo estudo, com os resultados obtidos a autora se prologam a estipular que a ampliação dos setores menos representados exerceria forte influência na mudança dos temas debatidos, visto que a trajetória individual inspira a produção legislativa. (SANTOS, 2013). Entretanto, mesmo que a trajetória possa influenciar de maneira relevante o comportamento parlamentar Santos não se atenta a identificar as circunstâncias da época que podem influenciar o debate.

Segundo Flach ao buscar identificar se há participação civil no processo de produção legislativa no município de Ponta grossa entre os anos de 2013 e 2016, percebeu que está muito

distante a participação da sociedade civil na produção legislativa. Em nenhuma justificativa dos 101 projetos de leis analisados apontava que a ideia surgiu de algum órgão da sociedade civil. Apesar do Brasil está moldado em uma democracia representativa, e por isso cabe ao parlamentar levar os anseios da sociedade, de acordo com o estudo em questão mesmo que a sociedade civil tenha diferentes ideologias não representou influência em nenhum momento na produção parlamentar. (FLACH, 2018).

Ao refletir sobre a representação política das mulheres no Brasil baseado na análise do perfil biográfico da bancada feminina da Câmara e a produção legislativa do Congresso Nacional, no período de 1995 a 2010, no que diz respeito aos temas dos projetos de leis, Sanchez chegou à conclusão que as mulheres se dedicam a temas considerados tradicionalmente femininos. Isso posto que, A maior parte da produção legislativa das deputadas encontra-se concentrada na área denominada “Direitos e cidadania”, e temas considerados pelo o autor como “hard politics”, ou seja, que se relacionam a política econômica e semelhantes estão fora da pauta de atuação das parlamentares. (SANCHEZ, 2015).

A autora vai além ao apontar que seu estudo chegou ao resultado de que em um universo de 25160 projetos de lei que tramitaram durante o período do estudo, somente 1991 são de autoria feminina (7,91%). Já em relação aos aprovados, de um total de 501 projetos, apenas 69 são de autoria de mulheres. Portanto, pode-se compreender por meio deste estudo que o sexo do parlamentar influencia na atuação legislativa por meio de não somente apresentação parlamentar, mas também nos temas debruçados sobre os projetos. (SANCHEZ, 2015).

Ainda na temática da influência da pauta feminina sobre as mulheres, outro estudo que se comprometeu a analisar a atuação das deputadas eleitas em 2014, chegou a uma conclusão semelhante à pesquisa de Sanchez, em que identifica que as mulheres passam por uma sub-representação. Isso dado que, o número de propostas que envolvem a violência contra mulher apresentada na legislatura estudada não é satisfatório, e por isso dar-se a entender que o gênero não influencia na produção legislativa. (PORTO; LIMA; ACIOLI, 2021).

Filho ao pesquisar o comprometimento da responsabilidade dos parlamentares traduzida na forma de apresentação de projetos de leis que atendam a demanda social. Embora, a pesquisa procure estudar o que aparenta ser óbvio, ou seja, os parlamentares procuram atender sua clientela em busca da reeleição, a conclusão do estudo aponta que as assembleias legislativas respondem de maneira escassa as demandas sociais chegando ao nível de correspondência de 0,372, fenômeno que o autor denomina como conexões inglórias. (FILHO, 2014).

Cabe ressaltar que o estudo se preocupa a analisar os cenários político partidário as Casas legislativas estudadas, o recorte temporal pode comprometer o resultado do estudo. Isto pois se debruça somente a amostra de uma legislatura, período compreendido de quatro anos.

Partindo para o estudo da perspectiva comparada, Diniz se propôs a estudar a maneira pela qual a separação dos poderes afeta as políticas públicas aprovada na Argentina e no Brasil. No caso brasileiro, o autor afirma que os parlamentares se propõe a legislar em assuntos com temáticas gerais refutando a ideia da preponderância de projetos setoriais. Além disso, observa que em anos eleitorais não há aumento na quantidade de proposições apresentadas. (DINIZ, 2005).

Já em relação ao Congresso argentino, ganha destaque o fato da conclusão do autor de que o Legislativo não é um ator coadjuvante na produção legislativa, ou seja, os parlamentares atuam de maneira decisória com alta taxa de aprovação das matérias legislativas. Por fim, o autor levanta a premissa de que os políticos sempre têm como principal objetivo a reeleição e por isso sempre tentaram exercer algum vínculo com o eleitorado. (DINIZ, 2005).

Buscando compreender a relação entre o Executivo e o Legislativo no sistema presidencialista dos países da América Latina, Oliveira objetivou verificar se a hipótese de o Poder Executivo controlar o Legislativo na Argentina, Brasil e Uruguai. Ao analisar a constituição de cada um dos países estudados, o autor aponta que ambos sofreram influência econômica liberalizante na década de 90, o que por sua vez adotou mecanismos para fortalecer o Executivo. (OLIVEIRA, 2006).

No caso argentino, entre os três países é que segundo indicadores analisados mais apresenta um modelo de soberania do Executivo, contudo há também mecanismos que possibilitam a participação social, como também controle do Legislativo sobre o Executivo, principalmente na lei orçamentária, mas as regras eleitorais fortalecem o Executivo. O Uruguai apresenta um modelo mais centralizado entre os três países, dado que há regras internas que fortalecem partidos oposicionista impossibilitando o controle do Congresso pelo governo. (OLIVEIRA, 2006).

Ademais, o Executivo tem seus mecanismos para se fortalecer, porém não de maneira que possa tornar o processo homogêneo. Por fim, o caso brasileiro que na constituição há tendências para desconcentrar o poder, mas ainda sim oferece oportunidades de controle do Executivo sobre o processo legislativo. (OLIVEIRA, 2006).

Barrientos verifica que nas províncias argentinas, de maneira focada em Buenos Aires e Corrientes, o índice de propostas advindas do executivo local corresponde a 1,99% e 7,44% respectivamente. Porém, ao analisar a taxa de sucesso se assemelha aos casos brasileiros em que na província de Buenos Aires corresponde a 79,31% e em Corrientes 69,23%. (BARRIENTOS, 2012).

Na América Latina a separação dos poderes ocorre de maneira dinâmica em que 63,3% dos países presidencialistas possuem predomínio do poder legislativo, de modo a alcançar a soberania da representação. Por outro lado, há países que desviam do estabelecida pelas teorias normativas, o que por sua vez necessita de aperfeiçoar o processo democrático, sendo esses países: Brasil, México e Chile. (GROHMANN, 2001). Logo, o autor identifica benefício no predomínio do poder legislativo, pois de maneira sintética é o poder responsável por criar as leis, como também a representatividade exercida pelos indivíduos que compõe o parlamento.

DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

O Brasil se organiza como uma democracia representativa em que os cidadãos elegem seus representantes para um mandato de quatro anos no caso de deputados federais e oito anos para senadores da república. Os parlamentares eleitos têm como dever segundo a Constituição Federal não somente levar os anseios dos seus eleitores, mas também defendê-los para que se possa alcançar uma melhor qualidade de vida para a população.

Os mais diversos motivos podem levar um parlamentar a apresentar projetos, cabe destaque: ao representar o desejo da sua base eleitoral e a defesa de interesse por meio do lobby praticado por agentes sociais. Conforme defende Souza o poder legislativo concede ao executivo propor leis dentro de limites previamente previstos na delegação em que só poderá adentrar no âmbito das matérias elencadas, como também em um restrito espaço de tempo. (SOUZA, 2004, p. 87).

No caso brasileiro o presidente da república pode assumir uma função do poder legislativo que é de propor leis, ou seja, legislar respeitando o que está estabelecido na Constituição Federal de 1988, por meio das medidas provisórias. Cabe destacar que o presidente da república, por um curto período, possui poderes quase que ditatoriais, visto que as medidas provisórias têm força de lei a partir da sua publicação e essas não passam por nenhuma avaliação até que seja analisada pelo poder Legislativo.

Dessa maneira, a presente monografia se empenha em comprovar as seguintes hipóteses: certamente ao editar uma medida provisória o presidente da república causa impacto tanto político, como também jurídico. Como já supracitado a avaliação pelo legislativo pode levar meses.

Isto posto, em decorrência da Covid-19 foi publicado o ato conjunto da mesa do Congresso Nacional nº 1/20 de 1º de abril de 2020, que entre as mudanças propostas na tramitação das MPs extingue a criação de uma comissão mista (CM) para proferir parecer sobre a matéria, o que por sua vez determina a leitura do parecer da CM diretamente a ser proferido no Plenário da Câmara dos Deputados. *Logo, o ato acelera a tramitação das MPs no Congresso Nacional. Portanto, o chefe do executivo é estimulado a editar mais MPs, dado que se encurtou a tramitação das MPs, em comparação ao período anterior ao ato publicado.*

Ao editar uma medida provisória, *o presidente da República influencia os parlamentares a propor mais projetos na mesma temática discorrida na MP.* Isso ocorre em função do impacto político que o chefe do executivo ocasiona ao adentrar em uma área intrínseca a outro poder da República, sendo este o Poder Legislativo que tem como uma de suas características propor leis.

Por fim, *os parlamentares da oposição tendem a apresentar mais matérias que discorram sobre a mesma temática da medida provisória publicada do que os governistas.* Isso se evidencia pelo fato da oposição buscar se contra pôr à matéria do chefe do executivo, por meio de mudanças na legislação que vão em sentido contrária à proposta pelo presidente da República. Assim sendo, essa hipótese é a terceira que será testada.

METODOLOGIA

A estratégia metodológica consiste em analisar a Constituição Federal de 1988, a resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional e o ato conjunto da mesa do Congresso Nacional nº 1/20 de 1º de abril de 2020 com a intenção de apontar as principais mudanças no rito de tramitação para a apreciação das medidas provisórias e indicar quais dessas mudanças poderiam influenciar na produção legislativa ordinária parlamentar.

Haverá o levantamento por meio do site do Congresso Nacional dos principais temas de MPs para realizar a escolha de uma MP que tramitou no antigo e outra MP que tramitou no novo rito de apreciação entre o período de 2014 a 2020, porque não somente abarca três mandatos presidenciais (Dilma, Temer e Bolsonaro) dos quais os três presidentes se utilizaram

das MPs, mas também delimita o período da pesquisa de forma que deixa um espaço de tempo aproximado em que cada presidente esteve à frente da república.

As duas MPs deverão se debruçar sobre o mesmo tema, exemplo: Saúde ou educação. Cabe ressaltar que as medidas provisórias escolhidas deverão se encaixar em dois critérios, sendo eles: Não pode ser uma MP que seja influenciada pelas circunstâncias da época; medida provisória que não possui caráter de urgência. Após a escolha das medidas provisórias será levantado por meio do site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a quantidade de matérias apresentadas segregadas por autoria dos membros da base do governo e da oposição. Para definir membros da base e oposição ao governo se utilizará como critério os blocos parlamentares.

Além disso, as proposições serão separadas entre apresentação anterior e posterior à medida provisória escolhida, que possua o tema correlacionado a MP e será avaliado o tempo médio que leva para a MP ser pautada no Congresso Nacional, para limitar até que ponto vai o poder de agenda do chefe do executivo. Por fim definir mediante análise de correlação quantitativa entre a produção legislativa ordinária dos parlamentares de um tema específico anterior e após a publicação de uma medida provisória do novo e antigo rito de apreciação.

Após cada levantamento de dado supracitado será utilizado o Excel como ferramenta para organizar cada informação e gerir o banco de dados. Ademais, quando necessário, será feito cálculos de correlação ou outros cálculos entre as variáveis e serão exibidos em anexos. Os resultados serão expostos em tabelas e/ou gráficos que serão feitos com auxílio de ferramentas do pacote Office.

ANÁLISE DE DADOS

Após o levantamento de dados para confirmar as hipóteses levantadas no presente trabalho de conclusão de curso se chegou ao seguinte resultado: a primeira hipótese que tem por objetivo identificar se o presidente da República é estimulado a editar mais MPs, em decorrência do ato conjunto da mesa do Congresso Nacional nº 1/20 de 1º de abril de 2020. Para confirmar a hipótese foi calculado a quantidade de dias que o ato em análise ficou em vigor. Da data do início da vigência até o dia 31/10/2022, a quantidade de dias correspondente é de 945.

Em seguida, foi realizado o levantamento de quantas MPs foram publicadas, no mesmo período de dias, antes e depois do ato da Mesa do CN, em análise. As MPs levantadas foram as que dispõe sobre “educação”, “habitação” e “agropecuária e abastecimento”. Ao todo foram

identificadas sete MPs do tema educação que foram publicadas após ato conjunto da Mesa do CN e nenhuma MP anterior no período da pesquisa. Já em relação as MPs que dispõe sobre habitação foram identificadas duas MPs pós ato conjunto e nenhuma anterior ao ato conjunto. Por fim, porém não menos importante, as MPs que tratam sobre agropecuária e abastecimento foram duas MPs pós ato conjunto da Mesa do CN e quatro antes do ato conjunto. Para melhor visualização segue o quadro descrevendo:

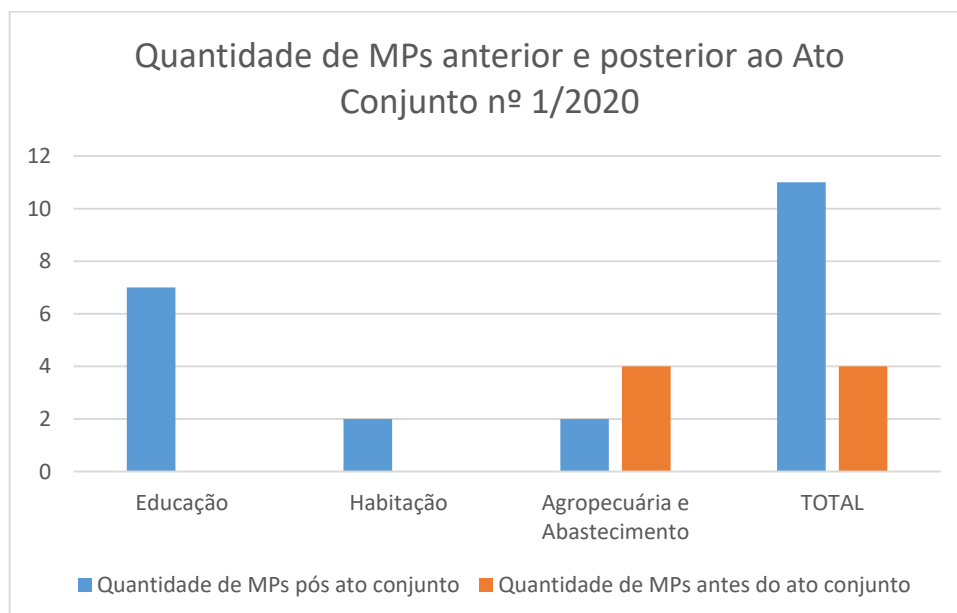
Tabela 1.0: Relação quantidade de MPs antes e depois do ato do CN 1/20

MPs		
TEMA	Quantidade de MPs pós ato conjunto	Quantidade de MPs antes do ato conjunto
Educação	7	0
Habitação	2	0
Agropecuária e Abastecimento	2	4
TOTAL	11	4

Fonte: elaborado pelo autor com base nas informações do site do Congresso Nacional.

Todas as MPs levantadas, suas respectivas ementas e a data de edição constam na base de dados do Excel usado para agrupar os dados levantados. Segue o gráfico para distinguir o total de MPs, por tema, separado entre antes do ato conjunto e pós ato conjunto.

Gráfico 1.0: Quantidade de MPs anterior e posterior ao Ato Conjunto nº 1/2020



Fonte: elaborado pelo autor com base nas informações da tabela de Relação quantidade de MPs antes e depois do ato do CN 1/20.

Em relação a segunda hipótese em que ao editar uma medida provisória, o presidente da República influencia os parlamentares a propor mais projetos na mesma temática discorrida na MP, foi realizado o levantamento de todas medidas provisórias publicadas, no período de 01/01/2014 a 01/01/2020, que tratam sobre educação e agropecuária. Nesse período, foi identificado cinco MPs que tratam sobre o tema da educação e oito MPs que dispõem sobre agropecuária. Após o levantamento das MPs, foi realizado o levantamento de todos os projetos de lei (PLs), do mesmo tema da MP referência, que foram apresentados dois meses antes e depois a edição de cada MP levantada.

A tabela a seguir apresenta na quinta coluna da esquerda para a direita a quantidade de projetos de leis apresentados por deputados e senadores, no período de até dois meses antes da edição da MP. Nesse período foi apresentado 164 PLs de autoria de deputados e senadores que dispõem sobre a mesma temática das MPs. Desses 164 PLs, 28 são de iniciativa dos senadores e 136 de iniciativa dos deputados.

Na última coluna da esquerda para a direita é informado a quantidade de PLs apresentados por deputados e senadores dois meses após a edição da MP referência. Ao todo foram apresentados 136 PLs, visto que 24 é de iniciativa dos senadores e 112 de iniciativa dos deputados.

Na tabela é usada a sigla “CD” para identificar autoria de deputados e “SF” para PLs de autoria de senadores. Todos os projetos de leis levantados constam no banco de dados do Excel utilizado nesta monografia.

Tabela 2.0: Relação produção legislativa antes e após a MP referência

Número da MP	Data de edição	Tema	Houve alguma MP editada com o mesmo tema dois meses antes ou depois desta MP	Quant. De PLs apresentados até dois meses ANTES da MP	Quant. De PLs apresentados até dois meses DEPOIS da MP
MPV 785/2017	07/07/2017	Educação	NÃO	CD= 27 e SF= 3	CD= 12 e SF= 2
MPV 746/2016	23/09/2016	Educação	SIM	CD= 28 e SF=1	CD= 24 e SF=7
MPV 741/2016	15/07/2016	Educação	SIM	CD= 32 e SF= 4	CD= 25 e SF=1

MPV 729/2016	01/06/2016	Educação	SIM	CD= 32 e SF= 5	CD= 26 e SF=4
MPV 705/2015	28/12/2015	Educação	NÃO	CD= 45 e SF= 9	CD= 18 e SF= 2
MPV 908/2019	29/11/2019	Agropecuária e Abastecimento	SIM	CD= 2 e SF=2	CD= 0 e SF= 1
MPV 897/2019	02/10/2019	Agropecuária e Abastecimento	SIM	CD= 1 e SF=1	CD= 2 e SF= 2
MPV 842/2018	25/06/2018	Agropecuária e Abastecimento	SIM	CD= 0 e SF=0	CD= 2 e SF= 2
MPV 835/2018	30/05/2018	Agropecuária e Abastecimento	SIM	CD= 0 e SF=0	CD= 1 e SF=1
MPV 772/2017	30/03/2017	Agropecuária e Abastecimento	NÃO	CD= 0 e SF=3	CD= 0 e SF=1
MPV 759/2016	23/12/2016	Agropecuária e Abastecimento	NÃO	CD= 1 e SF=0	CD= 0 e SF=1
MPV 733/2016	15/06/2016	Agropecuária e Abastecimento	SIM	CD= 0 e SF=0	CD= 1 e SF=0
MPV 725/2016	11/05/2016	Agropecuária e Abastecimento	SIM	CD= 0 e SF=0	CD= 1 e SF=0

Fonte: elaborado pelo autor com base nas informações do site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

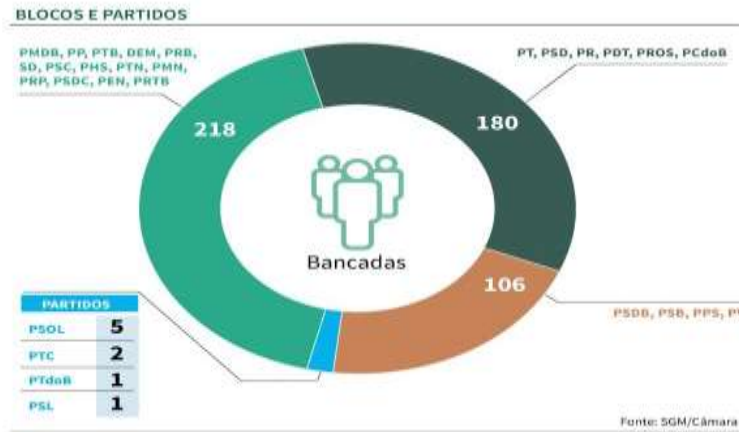
No levantamento de PLs foram identificados alguns que se repetiram. Ao todo foram oito projetos de leis, todos de iniciativa dos deputados, que se repetiram, no período de até dois meses antes da edição das MPs apresentadas na tabela. No que se refere aos PLs apresentados, no período de até dois meses após a edição de alguma das MPs analisadas, foram identificados quatro PLs que se repetiram, sendo esses três de iniciativa dos deputados e um de iniciativa dos senadores.

Na terceira hipótese que os parlamentares da oposição tendem a apresentar mais matérias que discorram sobre a mesma temática da medida provisória publicada do que os governistas, foi utilizado os projetos de leis levantados na hipótese anterior, que foram apresentados até dois meses após a edição da MP. Os autores dos projetos de leis foram separados entre base e oposição ao governo vigente utilizando como critérios de identificação os blocos parlamentares criados no início de cada legislatura, por exemplo, segue imagem ilustrativa:

Gráfico 2.0: Blocos partidários da Câmara no início da 55ª legislatura

Blocos partidários da Câmara no início da 55ª Legislatura

02/02/2015 - 17:15



Fonte: camara.leg.br

Após identificar os autores de cada projeto entre base e oposição foi criada uma tabela que indica a quantidade de projeto de leis que os parlamentares da base e da oposição apresentaram para cada medida provisória analisada na hipótese dois. Em seguida foi calculado a média de projetos da base, sendo este valor igual a 5,308 e da oposição 3,385. Para identificar se de fato há uma diferença entre as médias foi realizado o *teste f* que resultou em 0,14999963, ou seja, é maior que 0,05 e por isso não pode se rejeitar H_0 . Logo, as variâncias são supostamente iguais.

Ao dar prosseguimento para o cálculo foi realizado o *teste t de Student*, de distribuição unicaudal e variação igual de duas amostras. O resultado do teste foi de 0,17773, o que por sua vez é maior que 0,05 e por consequência aceita H_0 , em que não há uma diferença significativa entre os dois grupos.

Tabela 3.0: Relação produção legislativa base X oposição

	MPV 785/2017	MPV 746/2016	MPV 741/2016	MPV 729/2016	MPV 705/2015	MPV 908/2019	MPV 897/2019	MPV 842/2018	MPV 835/2018	MPV 772/2017	MPV 759/2016	MPV 733/2016	MPV 725/2016	MÉDIA
BASE	9	19	12	13	7	1	2	3	2	1	0	0	0	5,308
OPOSIÇÃO	3	10	8	9	9	0	2	1	0	0	0	1	1	3,385

Fonte: elaborado pelo autor com base nas informações do site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Diante dos resultados obtidos na primeira hipótese, em que não houve nenhuma edição de MP no tema educação ou habitação após o ato conjunto da mesa do Congresso Nacional nº 1/20, no período analisado neste trabalho, como também antes do ato conjunto do CN, a quantidade de MPs editadas dos temas analisados foram poucas. Logo, não há dados o suficiente para aceitar ou rejeitar a primeira hipótese, na qual o presidente da República é estimulado a editar mais MPs, em decorrência do ato conjunto do CN nº 1/20.

Durante 1890 dias, que é a soma do período analisado na primeira hipótese foram editadas ou todo somente 15 MPs, sendo elas dos temas: educação, habitação e agropecuária. Diante da falta de dados se faz necessário compreender os motivos por trás desse resultado pífio.

Dada a essencialidade do tema educação e habitação que são prioridades em todos os governos, a escassa edição de MPs sobre esses assuntos não é normal. Assim sendo, buscando compreender a baixa demanda nesses temas a matéria do portal de notícias da Câmara dos Deputados, de autoria da Silvia Mugnatto, afirma que entre fevereiro e abril de 2020, no auge da pandemia provocada pelo coronavírus, o governo Bolsonaro editou 28 medidas provisórias relacionadas ao tema de combate a Covid-19.

Dessa forma, a emergência de saúde pública deu foco para outras prioridades, ou seja, temas tão relevantes como educação e habitação pode ter ficado em segundo plano para o governo vigente, o que por sua vez impacta na quantidade de MPs produzida nesse período. Porém, o presente trabalho escolheu temas de MPs que não sejam influenciada pelas circunstâncias da época como, por exemplo, o tema saúde durante o estado de emergência pública.

Durante o levantamento de dados da segunda hipótese, notou-se que alguns projetos de leis se repetiram e isso se deve pelo fato de, por exemplo, um PL X foi apresentado até dois meses após a MP referência. No entanto, ao utilizar outra MP como referência o mesmo PL X foi apresentado, no período de até dois meses, após a publicação da MP. Logo, as duas MPs referências no exemplo a cima foram editadas num período próximo.

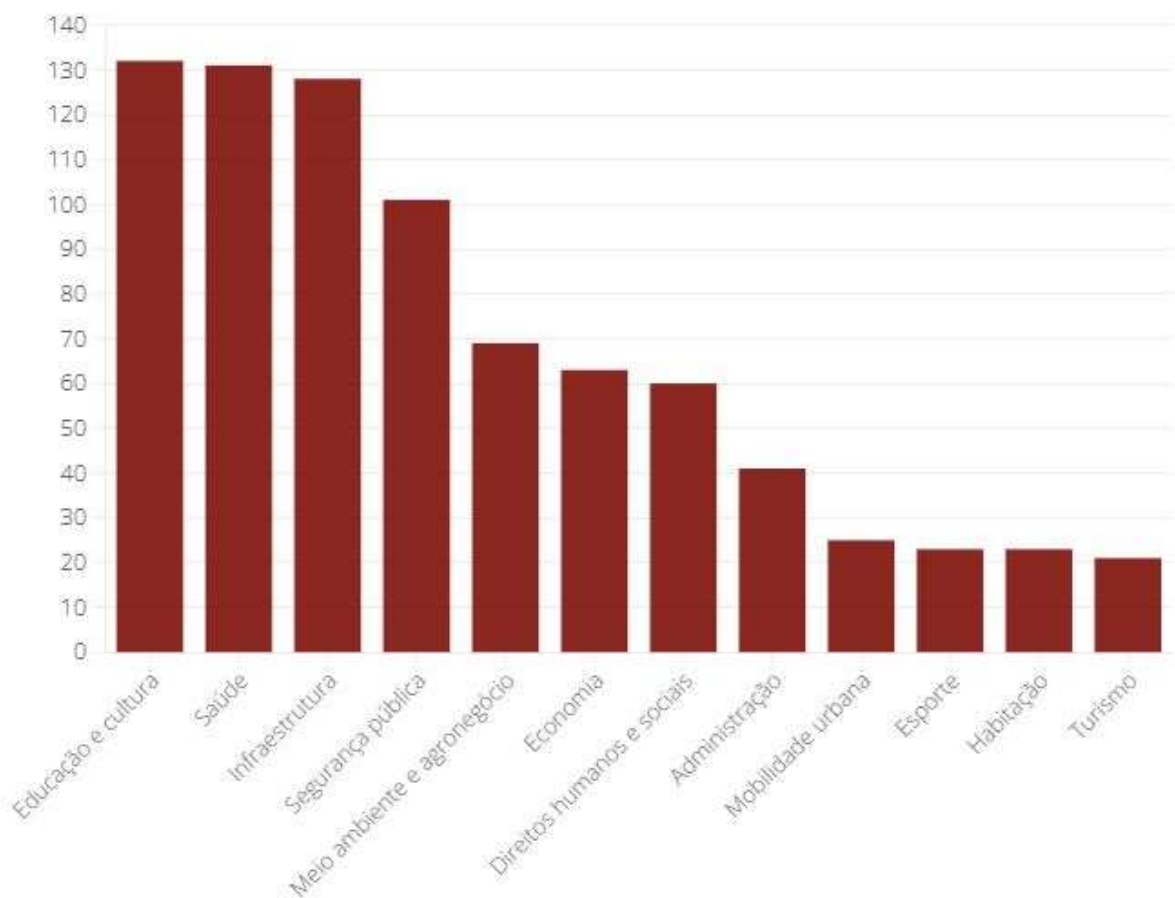
Contudo, vale ressaltar que para os projetos de lei que foram apresentados até dois meses antes da MP referência a taxa de repetição entre essa categoria de PLs representa 4,12%. Já entre os PLs que foram apresentados até dois meses após a edição das MPs referências, a taxa de repetição é de 4,87%. Isto posto, a taxa de repetição é insignificante para alterar o resultado obtido.

Ao analisar o resultado do levantamento de dados, pode-se observar na tabela 2 que os projetos de leis relacionados ao tema agropecuária e abastecimento seguiram o que foi estipulado na segunda hipótese. Desse modo, houve um aumento de projetos de leis apresentados em até dois meses após a edição da MP referência ao comparar com o período de

até dois meses antes da mesma MP. Portanto, é possível afirmar que houve influência na proposição parlamentar, em decorrência da edição das MPs pelo presidente da República.

No entanto, ao averiguar os projetos de leis com o tema educação ocorreu um resultado contra intuitivo, isto é, diminui a quantidade de projetos de leis apresentados após a edição da MP de referência ao se comparar com o período anterior da apresentação da MP. Uma possibilidade do resultado contra intuitivo se dar ao analisar o tema “educação”, ou seja, de acordo com a matéria do portal de notícia G1, publicado em janeiro de 2023, foi levantado as promessas do presidente e governadores eleitos, e o tema de compromisso dos mandatários de maior repetição é educação e cultura, conforme se observa no gráfico a seguir:

Gráfico 3.0: Relação principais temas de promessas de campanha



Fonte: g1.globo.com

Logo, temas como: educação, saúde, segurança são atemporais, isto significa, que independentemente das circunstâncias da época esses temas vão estar em destaque no cenário político e não podem ser influenciados somente por uma medida provisória. Por isso, a segunda hipótese não é aplicável ao tema educação e esclarece o resultado contra intuitivo.

Ao testar a terceira hipótese em que verifica se os parlamentares de oposição apresentam mais matérias do tema de uma medida provisória publicado do que os governistas, foi identificado, por intermédio do cálculo de médias denominado *teste t de Student*, que não há uma diferença significativa entre os dois grupos. Assim sendo, a hipótese é rejeitada, uma vez

que a proporção entre os dois grupos é similar, e por isso implica na afirmação que a oposição tem um papel mais ativo do que a base governista ao apresentar mais propostas legislativas no tema da MP escolhida.

Ao observar com cautela a tabela 3 e separar a proposição parlamentar entre os projetos com tema educação e agronomia é possível identificar que tanto a base, como também a oposição manteve uma constância na quantidade absoluta de matérias apresentadas. Portanto, é possível aferir que tanto base como oposição independentemente do governo vigente agem de maneira análoga, em relação a proposição parlamentar.

CONCLUSÃO

Esse trabalho pretendeu entender a relação entre o poder Executivo e o Legislativo através das medidas provisórias e a proposição ordinária dos parlamentares. A medida provisória é um mecanismo institucional assegurado pela CF/88, que possui força de lei ordinária e seus efeitos jurídicos passam a vigorar a partir da sua edição. Além disso, não há nenhuma revisão da medida provisória antes da análise do Congresso Nacional, o que por sua vez garante poderes quase que ditatoriais ao presidente da República.

Pensando nisso foram criados alguns procedimentos para evitar que o presidente governe pelas MPs como a necessidade de relevância e urgência para editar uma MP e o tempo limite de sua vigência de até 120 dias. Ademais, há definição de temas sobre os quais as MPs não podem se debruçar. Destarte, diante de tamanho poder dado ao Executivo é imprescindível, não somente ao campo da ciência política, mas também outras áreas de estudos compreender a consequência ocasionada pelas medidas provisórias no comportamento parlamentar, de modo específico na produção legislativa.

Apesar da necessidade de compreender a relação Executivo/Legislativo ser de grande relevância principalmente dentro da ciência política não foi identificado na literatura nenhum estudo com foco semelhante ao presente trabalho. Posto isto, para compreender a influência das medidas provisórias na produção legislativa dos parlamentares se fez necessário estudar as regras para edição das MPs, sua tramitação no Congresso Nacional, o ato conjunto da mesa do Congresso Nacional nº 1/20, que dispõe sobre a tramitação das MPs durante o período de calamidade pública e levantamento de dados do no site do Congresso Nacional, de modo que abarcou o governo Dilma até o governo Bolsonaro.

O presente trabalho ao tentar identificar se o presidente da República é estimulado a editar mais medidas provisórias em decorrência do ato conjunto da Mesa do CN 1/20, chegou

à conclusão que não há dados suficientes para aferir ou rejeitar a hipótese. A metodologia utilizada para justificar a hipótese pode ter influenciado no resultado, uma vez que foi escolhido temas de medidas provisórias ao acaso que cumprisse dois requisitos, sendo elas: Não pode ser uma MP que seja influenciada pelas circunstâncias da época; medida provisória que não possui caráter de urgência.

Para justificar o primeiro critério vale usar o exemplo de medidas provisórias do tema saúde apresentadas durante a pandemia da Covid-19, em que houve um boom de matérias desse tema. Já no segundo critério, a urgência de se debruçar sobre um tema pode influenciar o presidente da República. Por consequência, agregaria outra variável que pode exercer influência no resultado da hipótese.

Por outro lado, na segunda hipótese foi possível identificar que de fato o presidente da República influencia na produção legislativa, porém temas caros aos governantes como, por exemplo, educação e saúde estão presentes de maneira interrupta no cenário político. Portanto, temas sensíveis estão sempre presentes nas pautas políticas e por isso influenciou no resultado contra intuitivo obtido no tema da educação.

Por último, no intuito de analisar a atuação da base e oposição independente do governo vigente, em relação a proposição parlamentar. Tanto base e oposição se comportam de maneira semelhante ao ponto de ambos terem uma média próxima de matérias ordinárias apresentadas do mesmo tema de uma MP editada anteriormente num período próximo. Sendo assim, as medidas provisórias de fato interferem no poder Legislativo de modo que a produção legislativa é afetada.

Em pesquisas futuras, pode-se buscar compreender se o ato conjunto da Mesa do CN 1/20, de fato influencia o presidente da República, dado que as mudanças propostas foram extinguidas recentemente e por isso até o momento não há mais dados para adicionar ao presente trabalho e comparar os períodos. Assim sendo, a escassez de dados influenciou negativamente no resultado final da pesquisa.

Ademais, o resultado obtido no presente trabalho pode contribuir em pesquisas futuras que visem se debruçar na relação entre o poder Legislativo e Executivo. Isso se evidencia não somente pelo fato da literatura carecer de temas que abordem as medidas provisórias e a produção legislativa, mas também em pesquisas que visem identificar influência sobre os parlamentares ao ponto de provocar a produção legislativa.

BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Alan Rangel. **Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos Projetos de Leis em Salvador**. Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, 2015. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/CESP/article/view/19031> >. Acesso em: 31 jul. 2022.

BARRIENTOS, Miguel. **Produção legislativa nas Províncias argentinas**. Universidade de São Paulo, 2012. Dissertação (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Disponível em: < [\(PDF\) Produção legislativa nas Provincias argentinas \(researchgate.net\)](#) >. Acesso em: 5 ago. 2022.

BARROS, Ione Silva; ROMERO, Luis Carlos. **A produção legislativa em saúde da Câmara Legislativa do Distrito Federal na Quinta Legislatura (2007-2010)**. Cadernos Ibero-Americanos de Direto Sanitário, 2015. Disponível em: < <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/162> >. Acesso em: 31 jul. 2022.

BATISTA, Mariana. **O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)**. Scielo, 2013. Disponível em: [SciELO - Brasil - O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro \(1995-2010\) O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro \(1995-2010\)](#). Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ato conjunto das mesas da câmara dos deputados e do senado federal nº 1, de 2020**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/ato-conjunto-das-mesas-da-camara-dos-deputadose-do-senado-federal-n-1-de-2020-250639870>. Acesso em: 23 maio. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2002-CN**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatuizadaapl.html#:~:text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%201%2F2002&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20aprecia%C3%A7%C3%A3o%2C%20pelo,Federal%2C%20e%20%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs> >. Acesso em: 23 maio. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros editores LTDA, 2000.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. **Curso de regimento interno da Câmara dos Deputados**. 5. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. Determinantes do Comportamento Particulares de Legisladores Estaduais Brasileiros. Revista de Ciências Sociais, vol. 52, Rio de Janeiro. Disponível em: < [Como fazer referência de sites \(norma ABNT atualizada\) - Toda Matéria \(todamateria.com.br\)](#) >. Acesso em: 24 jul. 2022.

CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogerio; CUNHA, Brenda; CARABETTA, João; SALLES, Alifer; SCOVINO, Fernanda. **Congresso em números: a produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017**. Escola de Direito do Rio de Janeiro da

Fundação Getulio Vargas, 2018. Disponível em:< [Congresso em números: a produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017 | col:16562 | com:1722 \(fgv.br\)](#)>. Acesso em: 15 jul. 2022.

CERVI, Emerson Urizzi. **Produção legislativa e conexão eleitoral na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná**. Scielo, 2009. Disponível em:< [SciELO - Brasil - Produção legislativa e conexão eleitoral na assembléia legislativa do estado do Paraná Produção legislativa e conexão eleitoral na assembléia legislativa do estado do Paraná](#)>. Acesso em: em: 2 abr. 2022.

COSTA, Mairon Oliveira Martins. **A relação executivo-legislativo em Minas Gerais**. Fundação João Pinheiro, 2009. Dissertação (Bacharel). Disponível em:< [RMEG-FJP - A relação executivo-legislativo em Minas Gerais](#)>. Acesso em: 7 de ago. 2022.

DINIZ, Simone. **O Desempenho dos congressos Argentino e Brasileiro em perspectiva comparada**. Scielo, 2005. Disponível em:< [SciELO - Brasil - O Desempenho dos congressos Argentino e Brasileiro em perspectiva comparada O Desempenho dos congressos Argentino e Brasileiro em perspectiva comparada](#)>. Acesso em: 7 de ago. 2022.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FILHO, Ranulfo Paranhos dos Santos. **Conexões inglórias: responsividade e produção legislativa subnacional no Brasil**. Universidade Federal de Pernambuco, 2014. Disponível em:< [RI UFPE: Conexões inglórias: responsividade e produção legislativa subnacional no Brasil](#)>. Acesso em: 17 jul. 2022.

FLACH, AMANDA Crithina. **O processo democrático no município de ponta grossa: uma análise sobre a produção legislativa e a participação da sociedade civil (2013-2016)**. Universidade de Ponta Grossa, 2018. Disponível em: < [TEDE: O processo democrático no município de ponta grossa: uma análise sobre a produção legislativa e a participação da sociedade civil \(2013-2016\) \(uepg.br\)](#) >. Acesso em: 31 jul. 2022.

FRANCO, Geissa Cristina. **Comportamento legislativo das deputadas federais brasileiras: uma análise da produção legislativa de 1987 a 2007**. Revista Eletrônica de Ciência Política, 2020. Disponível em:< [O COMPORTAMENTO LEGISLATIVO DAS DEPUTADAS FEDERAIS BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DE 1987 A 2017 | Franco | Revista Eletrônica de Ciência Política \(ufpr.br\)](#)>. Acesso em: em: 2 abr. 2022.

GOMES, Fábio de B. C. **Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil**. Scielo, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/wc7Z8RTQyw7nQ8TKyvCck5r/?lang=pt>. Acesso em: 2 mar. 2022.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada**. Scielo, 2001. Disponível em:< [SciELO - Brasil - A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada](#)>. Acesso em: 1 de ago. 2022.

JORDÃO, Eduardo; RIBEIRO, Leandro Molhano; SALINAS, Natasha Schimitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **A produção legislativa do Congresso Nacional sobre agências reguladoras**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 222, p. 75-107, abr./jun. 2019. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/56/222/ri/ v56 n222 p75>. Acesso em: 30 de jul. 2022.

MOISÉS, José Álvaro. **Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**. Cadernos Adenauer, Ano XII, nº2, Rio de Janeiro. Disponível em:< https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=6a324d75-4d9d-073c-9baa-daf63dcea8a6&groupId=265553 >. Acesso em: 7 de ago. 2022.

MUGNATTO, Silvia. Governo já editou 28 MPs relacionadas à pandemia até meados de abril. **Câmara dos Deputados**, 15 abr. 2020. Disponível em:< [Governo já editou 28 MPs relacionadas à pandemia até meados de abril - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#) >. Acesso em: 10 fev. 2023.

OLIVEIRA, Luzia H. H. **Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai**. Scielo, 2006. Disponível em:< [SciELO - Brasil - Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai](#) >. Acesso em: 7 de ago. 2022.

PARANHOS, Ranulfo. **Manda quem pode, obedece quem é deputado: partidos políticos na relação Executivo-Legislativo na arena subnacional, o caso Pernambuco: 1999-2006**. 2009. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em:< [RI UFPE: Manda quem pode, obedece quem é deputado : partidos políticos na relação Executivo-Legislativo na arena subnacional, o caso Pernambuco: 1999-2006](#) >. Acesso em: 30 jul. 2021.

Promessas dos políticos: Lula e governadores assumem mais de 800 compromissos de campanha para os próximos 4 anos. Globo, 2023. Disponível em:< [Promessas dos políticos: Lula e governadores assumem mais de 800 compromissos de campanha para os próximos 4 anos | Política | G1 \(globo.com\)](#) >. Acesso em: 24 fev, 2023.

PORTO, Maria I. A.; LIMA, Fernando C.; ACIOLI, Witalo B. M. **Produção legislativa das deputadas federais eleitas em 2014 frente demandas do movimento feminista**. Almanaque, vol. 5, n. 1, 2021. Disponível em:< [Produção legislativa das deputadas federais eleitas em 2014 frente demandas do movimento feminista | Almanaque de Ciência Política \(ufes.br\)](#) >. Acesso em: 31 jul. 2021.

RIBEIRO, Pedro Feliú; POIATTI, Natália Dus. **A instabilidade ministerial importa? Compreendendo a produção legislativa dos ministérios no Brasil**. Scielo, 2022. Disponível em:< <https://www.scielo.br/j/rap/a/ZspThC8rdkzyqB3LjhdpySf/> >. Acesso em: 30 de jul. 2022.

RICCI, Paolo. **O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?**. Scielo, 2003. Disponível em:< [SciELO - Brasil - O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?](#) >. Acesso em: 2 abr. 2022.

RICCI, Paolo; TOMIO, Fabricio. **O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual**. Scielo, 2012. Disponível em: [SciELO - Brasil - O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual](#) O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. Acesso em: 2 mar. 2022.

SABBADO, Laís Soares. **Poder de agenda em esfera local: uma análise comparada da produção legislativa de dois governos de Pelotas, RS (2001-2008)**. 2010. Tese (Mestrado) – Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal de Pelotas, Rio Grande do Sul, 2010.

SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. **Quem são e o que fazem as parlamentares brasileiras? Uma análise do perfil biográfico e da produção legislativa da bancada feminina**. Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: < <https://1library.org/document/yr8rx9vz-quem-sao-e-o-que-fazem-as-parlamentares-brasileiras-uma-analise-do-perfil-biografico-e-da-producao-legislativa-da-bancada-feminina.html> >. Acesso em 1 de ago. 2022.

SANTOS, Janine Mello dos. **Representação e partidos políticos: uma análise da produção legislativa no Brasil**. Instituto de Ciências Sociais, 2013. Disponível em:< [Repositório Institucional da UnB: Representação e partidos políticos : uma análise da produção legislativa no Brasil](#) >. Acesso em: 17 jul. 2022.

SILVA, André Luiz Reis da; SPOHR, Alexandre Piffero. **A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em:< <http://hdl.handle.net/10183/205795> >. Acesso em: 4 ago. 2022.

SILVA, R. F; ARAÚJO, S. M. V. G. **Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro**. Scielo, 2013. Disponível em: [SciELO - Brasil - Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro](#). Acesso em: 4 mar. 2022.

SILVA, L. G. T. **Religião e política no Brasil**. Science Direct, 2017. Disponível em: [Religião e política no Brasil - ScienceDirect](#). Acesso em: 5 mar. 2022.

SILVA, Patrick. **O pork barrel no Município de São Paulo: A produção legislativa dos vereadores paulistanos**. Centro de Estudos da Metrópole, 2011. Disponível em:< :< [O pork barrel no Município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos | cem \(usp.br\)](#)>. Acesso em: 16 jul. 2022.

SILVA, Patrick Cunha. **Poder legislativo municipal: estrutura, composição e produção**. Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em:< <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-21052015-113557/en.php> >. Acesso em 31 jul.2022.

SOUZA, João Henrique Bressan de. **A atividade legislativa do poder executivo: uma realidade inevitável nas modernas democracias**. Natal: FARN, 2004.

TAUK, Caroline Somesom. **Produção legislativa no presidencialismo de coalizão: há espaço para mudanças?**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 222, p. 201-213, abr./jun. 2019. Disponível em:< [Produção legislativa no presidencialismo de coalizão: há espaço para mudanças? — Revista de Informação Legislativa \(senado.leg.br\)](#)>. Acesso em: 17 jul. 2022.

VERDE, Julianna Villa. **As Medidas Provisórias e a Relação Executivo-legislativo no Brasil (1988 – 2014)**. Universidade de Lisboa, Portugal, 2017. Disponível em: < <https://www.proquest.com/docview/2628310778/AD58926BD64F1CPQ/1> >. Acesso em: 30 jul. 2022.