

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

COM A PALAVRA, O LÍDER:

como as lideranças partidárias interferem no processo legislativo no Brasil

Juiz de Fora

Abril de 2025

Gustavo Fernandes Paravizo Mira

COM A PALAVRA, O LÍDER:

como as lideranças partidárias interferem no processo legislativo no Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSO), na Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Profa. Dra. Marta Mendes da Rocha

Juiz de Fora

Abril de 2025

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Fernandes Paravizo Mira, Gustavo.

Com a palavra, o líder: : como as lideranças partidárias interferem no processo legislativo no Brasil / Gustavo Fernandes Paravizo Mira. -- 2025.

232 p. : il.

Orientadora: Marta Mendes da Rocha

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2025.

1. Líderes partidários. 2. Executivo-Legislativo. 3. Estudos legislativos. 4. Estudos de caso. 5. Process-Tracing. I. Mendes da Rocha, Marta, orient. II. Título.

Gustavo Fernandes Paravizo Mira

Com a palavra, o líder: como as lideranças partidárias interferem no processo legislativo no Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Ciências Sociais. Área de concentração: Cultura, Poder e Instituições.

Aprovada em 28 de abril de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof(a) Dr(a) Marta Mendes da Rocha - Orientadora

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof(a) Dr(a) Paulo Magalhães Araújo

Universidade Federal do Espírito Santo

Prof(a) Dr(a) Lucas de Oliveira Gelape

Fundação Getúlio Vargas

Prof(a) Dr(a) Alessandra Rodrigues Costa Fonseca

Universidade Federal de Minas Gerais

Prof(a) Dr(a) Paulo Roberto Figueira Leal

Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora, 16/04/2025.



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Roberto Figueira Leal, Professor(a)**, em 28/04/2025, às 17:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marta Mendes da Rocha, Professor(a)**, em 29/04/2025, às 10:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucas de Oliveira Gelape, Usuário Externo**, em 29/04/2025, às 11:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alessandra Rodrigues Costa Fonseca, Usuário Externo**, em 08/05/2025, às 10:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Magalhães Araújo, Usuário Externo**, em 13/05/2025, às 11:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2353976** e o código CRC **62CC4868**.

À Dona Antônia (*in memoriam*), por todo o afeto.

Ao Francisco, por toda a renovação.

AGRADECIMENTOS

Chegar ao fim deste processo é, antes de tudo, reconhecer que nenhum percurso é feito sozinho. Por isso, estas palavras carregam não apenas gratidão, mas também memória e afeto por todos que estiveram presentes e tornaram possível esta caminhada.

Em primeiro lugar, agradeço a Lorena – minha companheira de vida, de sonhos e de resistência. Em cada gesto seu, em cada palavra de cuidado e entrega, encontrei fortaleza e amparo e motivação. Ao nosso filho, Francisco, fruto de nossa paixão compartilhada e razão permanente da minha entrega mais sincera e amorosa. Dou a vocês o melhor de mim.

À minha família, que sempre esteve presente com amor incondicional, cuidados singelos e uma fé inabalável na vida, deixo meu agradecimento mais terno. Foram vocês que me nutriram quando o cansaço ameaçava, que tiveram com paciência com meus arroubos e que me aconselharam nos momentos de maior dificuldade.

Aos amigos que, mesmo diante das minhas ausências, permaneceram por perto, dedico o meu mais sincero agradecimento. Em especial, ao Maicon Fecher, minha companhia certa nas horas incertas da madrugada, que me ensinou a ver para além da “cortina epistêmica” que temos. Ao Guilherme Claudino, pelas poesias e sambas que embalaram os momentos mais difíceis. Ao Caio e a Rayza, meus amigos e irmãos de graduação, que foram respiro e gargalhadas. E aos amigos que a vida me deu em Salamanca - sobretudo, Eliete, Flávia, Martin e Michel – e em Juiz de Fora (inúmeros). Sem eles, este percurso teria sido muito espinhoso. Por todos vocês, tenho uma gratidão ilimitada.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF, que me acolheu e deu a oportunidade de me doutorar sob a orientação da professora Marta Mendes, pessoa obstinada, generosa e de uma capacidade admirável. Agradeço não apenas pela orientação rigorosa, mas também pela amizade construída ao longo do caminho, sobretudo nos últimos dois anos. Marta foi minha principal interlocutora e é parte fundamental deste processo.

A Universidad de Salamanca, por meio do Instituto de Iberoamérica, onde fui acolhido durante o doutorado sanduíche. Agradeço, em especial, a professora Mercedes García pela oportunidade e ao professor Rodrigo Rodrigues pelas trocas que ampliaram minhas percepções e trouxeram novas formas de olhar para a pesquisa. Gostaria de ter desfrutado mais desta estância de investigação, mas fui “impedido” pela torrente pandêmica.

Aos professores que compõem esta banca – Paulo Magalhães, Lucas Gelape, Alessandra Fonseca e Paulo Roberto (uma das minhas maiores inspirações acadêmicas) – agradeço a leitura atenta e pelas excelentes contribuições. Suas observações foram extremamente úteis para o aprimoramento deste trabalho. O que não entrou na tese certamente encontrará espaço nos artigos e projetos futuros.

Agradeço, também, à Capes pelas bolsas de doutorado e sanduíche que viabilizaram não apenas a realização desta pesquisa, mas também a experiência de intercâmbio e de imersão em outros contextos acadêmicos com pesquisadores de todo o mundo.

Por fim, estendo meu agradecimento a todas as pessoas que, nos últimos anos, resistiram em defesa do ensino público brasileiro. Em tempos de desmonte e incertezas, é preciso acreditar que há caminhos possíveis. Que o futuro seja de esperança para aqueles que, assim como eu, enfrentaram tudo e todos para chegar até aqui.

Esta tese foi escrita com sangue, suor e lágrimas. Por isso, também quero agradecer a mim mesmo — pela coragem de não desistir, pela força ao seguir em frente quando o bicho pegou e por ter acreditado, mesmo nos dias mais duros, que este percurso valeria a pena. Que venham novos desafios!

*O encanto do mundo,
A beleza e a força,
As formas das coisas,
Suas cores, luzes e sombras.
Tudo isso eu vi.
Olhe também enquanto
houver a vida.*

(Benji Davies em *Leo e a Baleia*)

RESUMO

Esta tese investiga o papel dos líderes partidários na coordenação do processo decisório na Câmara dos Deputados. Segundo a explicação partidária, as prerrogativas constitucionais do presidente, em conjunto com a centralização decisória garantida pelo Regimento Interno, são responsáveis pelas altas taxas de disciplina partidária no Legislativo e pela dominância e o sucesso do Executivo na produção legal, verificadas no período pós-redemocratização. Esta explicação tornou-se bastante influente na Ciência Política brasileira e abriu espaço para a diversificação das pesquisas na área, sobretudo no que diz respeito à primeira parte do argumento, relativa aos poderes do presidente. Entretanto, apesar da importância atribuída aos líderes, são escassas as pesquisas que examinaram empiricamente e em profundidade, o trabalho desempenhado por estes atores na coordenação legislativa. Sabemos que as lideranças dominam recursos caros à atividade parlamentar como direito de fala, controle sobre as indicações para cargos legislativos de relevo e influência no Colégio de Líderes, mas há poucas evidências sobre os processos e mecanismos causais que conectam a atuação das lideranças junto às respectivas bancadas e governo aos resultados do processo decisório. Considerando esta lacuna, esta pesquisa se propõe a examinar como e de que forma os líderes coordenam suas bancadas e quais fatores têm efeito sobre a sua atividade e os resultados produzidos. Partimos da hipótese de que as lideranças recorrem a diferentes recursos estratégicos de acordo com o contexto a depender do nível de conflito político e da saliência do tema no Legislativo e na opinião pública. Consideramos que uma “descida” ao nível dos casos é fundamental para observar o comportamento das lideranças e o que está em jogo no contexto de tomada de decisões em cada processo decisório. Para analisar os casos de interesse, utilizamos a metodologia de estudos de caso associada ao *Process-Tracing*. Foram analisados de forma profunda dois processos decisórios com diferentes níveis de conflito em torno de Medidas Provisórias editadas nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016). A pesquisa mostrou que as lideranças partidárias utilizam, além das prerrogativas regimentais, uma variedade de estratégias informais decisivas nos processos legislativos, e que há uma espécie de divisão de trabalho entre líderes e vice-líderes, sugerindo uma racionalização interna da estrutura de liderança. A análise também mostra que nem os poderes regimentais das lideranças, nem a patronagem e o controle de uma maioria no Legislativo são condições suficientes para evitar derrotas em pontos fulcrais para o governo. Por último, a pesquisa reforçou a necessidade de repensar os critérios tradicionais de mensuração de sucesso e fracasso do Executivo no processo decisório, dado seu caráter complexo e multifacetado.

Palavras-chave: Líderes partidários; Executivo-Legislativo; Estudos legislativos; Estudos de caso; Process-Tracing.

ABSTRACT

This thesis investigates the role of the coalition's party leaders in coordinating the decision-making process in the Brazilian Chamber of Deputies. According to the party explanation, the president's constitutional prerogatives, combined with the decision-making centralization carried out by the leaders, are responsible for high levels of party discipline in the Legislature and for the Executive's dominance and success in lawmaking observed in the post-redemocratization period. This explanation became highly influential in Brazilian Political Science and opened space for the diversification of research in the area, especially about the first part of the argument, concerning presidential powers. However, despite the importance attributed to party leaders, few studies have empirically and deeply examined the work performed by these actors in legislative coordination. We know that leaders dominate resources that are expensive to parliamentary activity, such as speaking spaces, control nominations for important legislative positions and have influence in the so-called Colégio de Líderes (College of Leaders), but there is little evidence about the processes and causal mechanisms that connect the actions of leaders with their respective benches and government to the results of the decision-making process. Considering this gap, this research aims to examine how party leaders coordinate their caucuses and which factors affect their activity and the outcomes produced. We start from the hypothesis that leaders resort to different strategic resources depending on the context, particularly the level of political conflict and the salience of the issue in the Legislature and public opinion. We believe that a "descent" to the level of cases is essential to observe the behavior of leaders and what is at stake in the context of decision-making in each decision-making process. To analyze the cases of interest, we used the case study methodology associated with Process-Tracing to select and analyze in a deep four decision-making processes with different conflict levels around Provisional Measures issued during governments of Lula (2003-2010) and Dilma (2011-2016). The research showed that party leaders, in addition to using formal procedural powers, rely on a variety of informal strategies that are decisive in legislative processes. It also revealed a sort of division of labor between leaders and vice-leaders, suggesting an internal rationalization of the leadership structure. The analysis further demonstrates that neither the leaders' procedural powers, nor patronage, nor control of a legislative majority are sufficient to avoid defeats on key issues for the government. Finally, the research reinforced the need to rethink the traditional criteria for measuring executive success and failure in the decision-making process, given its complex and multifaceted nature.

Keywords: Party leaders; Executive-Legislative; Legislative studies; Case studies; Process-Tracing.

RESUMEN

Esta tesis investiga el papel de los líderes partidarios en la coordinación del proceso decisorio en la Cámara de Diputados brasileña. Según la explicación partidaria, las prerrogativas constitucionales del presidente, junto con la centralización decisoria realizada por los líderes, explican los altos niveles de disciplina partidaria en el Legislativo y la dominancia y éxito del Ejecutivo en la producción legal observadas en el período posterior a la redemocratización. Esta explicación se volvió muy influyente en la Ciencia Política brasileña y abrió espacio para la diversificación de investigaciones en el área, especialmente respecto a la primera parte del argumento, relativa a los poderes del presidente. Sin embargo, a pesar de la importancia atribuida a los líderes, son escasas las investigaciones que examinan empíricamente y de manera profunda el trabajo realizado por estos actores en el legislativo. Sabemos que los líderes dominan recursos valiosos para la actividad parlamentaria como espacios de discurso, controlan las nominaciones a cargos legislativos importantes y poseen influencia en el Colegio de Líderes, pero existen pocas evidencias sobre los procesos y mecanismos causales que vinculan la actuación de los líderes con sus respectivas bancadas y con el gobierno en los resultados del proceso decisorio. Considerando esta laguna, esta investigación se propone examinar cómo y de qué manera los líderes coordinan sus bancadas y qué factores influyen en su actividad y en los resultados producidos. Partimos de la hipótesis de que los líderes recurren a distintos recursos estratégicos según el contexto, dependiendo del nivel de conflicto político y de la relevancia del tema en el Legislativo y en la opinión pública. Creemos que "descender" al nivel de los casos es fundamental para observar el comportamiento de los líderes y entender lo que está en juego en el contexto de la toma de decisiones en cada proceso decisorio. Para analizar los casos de interés, utilizamos la metodología de estudio de casos asociada al *Process-Tracing* para seleccionar y analizar en profundidad dos procesos decisorios con diferentes niveles de conflicto relacionados con Medidas Provisionales emitidas durante los gobiernos de Lula (2003-2010) y Dilma (2011-2016). La investigación mostró que el liderazgo partidarias, además de utilizar poderes reglamentarios, recurre a una variedad de estrategias informales decisivas en los procesos legislativos. También reveló una especie de división del trabajo entre líderes y vice-líderes, lo que sugiere una racionalización interna de la estructura de liderazgo. El análisis también demuestra que ni los poderes reglamentarios de los líderes, ni el clientelismo, ni el control de una mayoría legislativa son condiciones suficientes para evitar derrotas en puntos clave para el gobierno. Por último, la investigación reforzó la necesidad de repensar los criterios tradicionales para medir el éxito y el fracaso del Ejecutivo en el proceso de toma de decisiones, dada su naturaleza compleja y multifacética.

Palabras clave: Liderazgo partidario; Ejecutivo-Legislativo; Estudios legislativos; Estudios de caso; Process-Tracing.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1 - Estrutura de análise do caso a partir dos níveis <i>cross-case</i> e <i>within-case</i> | 81 |
| Figura 2 - Contexto de edição da MP 239/2005 | 107 |
| Figura 3 - Linha do tempo com os principais eventos associados ao processo decisório da MP 239/2005 | 112 |
| Figura 4 - Ilustração da cadeia causal do processo decisório da MP 239/2005 | 126 |
| Figura 5 - Contexto de edição da MP 664/2014 | 137 |
| Figura 6 - Linha do tempo com os principais eventos associados ao processo decisório da MP 664/2014 | 142 |
| Figura 7 - Ilustração da cadeia causal do processo decisório da MP 664/2014 | 159 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 1 - Participação dos líderes partidários no Plenário durante a análise da MP 239/2005 | 117 |
| Gráfico 2 - Nuvem de palavras produzidas a partir da cobertura jornalística da MP 239/2005 | 123 |
| Gráfico 3 - Participação dos líderes partidários no Plenário durante a análise da MP 664/2014 | 143 |
| Gráfico 4 - Nuvem de palavras produzidas a partir da cobertura jornalística da MP 664/2014 | 155 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1 - Prerrogativas dos líderes partidários no RICD segundo o instrumento utilizado e o tipo de impacto nos trabalhos legislativos | 58 |
| Quadro 2 - Prerrogativas dos líderes partidários no RISF segundo o instrumento utilizado e o tipo de impacto nos trabalhos legislativos..... | 59 |
| Quadro 3 - Esquema analítico para rastreamento de CPOs nos processos decisórios investigados | 82 |
| Quadro 4 - Visibilidade das MPs na cobertura jornalística do Legislativo realizada pela Folha de S. Paulo (2003-2016) | 89 |
| Quadro 5 - Classificação temática das MPs que compõe a população de casos da pesquisa (2003-2016) | 92 |
| Quadro 6 - Maior e menor conflito em torno das MPs editadas por Lula e Dilma (2003-2016)..... | 96 |
| Quadro 7 - MPs selecionadas para o estudo de casos nos governos Lula e Dilma (2003-2016)..... | 97 |
| Quadro 8 - Mapeamento das falas dos parlamentares em Plenário na análise da MP 239/2005 | 118 |
| Quadro 9 - Eventos e atividades nas sessões extraordinárias que apreciaram o PLV | 147 |
| Quadro 10 - Comparativo entre as MP 239/2005 e MP 664/2014 | 167 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|-----------------------------------------------------------------------|
| AC | Estado do Acre |
| AL | Estado de Alagoas |
| Adin | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| BA | Estado da Bahia |
| CE | Estado do Ceará |
| CF | Constituição Federal |
| CMADS | Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável |
| CME | Comissão Mista de Orçamento |
| CGBT | Central Geral dos Trabalhadores do Brasil |
| CMO | Comissão Parlamentar Mista de Orçamento |
| Cofins | Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| CPI | Comissão Parlamentar de Inquérito |
| CPMI | Comissão Parlamentar Mista de Inquérito |
| CPO | Observação de Processo Causal (Causal Process Observation, em inglês) |
| CSB | Central dos Sindicatos Brasileiros |
| CTB | Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| DEM | Democratas (Partido político) |
| DIAP | Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar |
| DSO | Observação de Conjunto (Data Set Observation, em inglês) |
| DVS | Destaque para votação em separado |
| EC | Emenda Constitucional |
| FGV | Fundação Getúlio Vargas |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FIESP | Federação das Indústrias do Estado de São Paulo |
| FPA | Frente Parlamentar da Agropecuária |
| IAG | Inteligência Artificial Generativa |
| Ibama | Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis |
| INPC | Índice de Preços no Consumidor |
| INSS | Instituto Nacional do Seguro Social |
| IPCA | Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MG | Estado de Minas Gerais |
| MP | Medida Provisória |
| MS | Estado do Mato Grosso do Sul |
| NEP | Número Efetivo de Partidos |
| ONG | Organização Não Governamental |
| PA | Estado do Pará |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PCdoB | Partido Comunista do Brasil |
| PDT | Partido Democrático Trabalhista |

| | |
|-------|---------------------------------------------------------|
| PE | Estado de Pernambuco |
| PEC | Proposta de Emenda Constitucional |
| PFL | Partido da Frente Liberal |
| PGR | Procuradoria-Geral da República |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIS | Programa de Integração Social |
| PL | Projeto de Lei Ordinária |
| PLV | Projeto de Lei de Conversão |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PP | Partido Progressista |
| PPS | Partido Popular Socialista |
| PR | Partido Republicano |
| PRB | Partido Republicano Brasileiro |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSC | Partido Social Cristão |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PSL | Partido Social Liberal |
| PSOL | Partido Socialismo e Liberdade |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| PV | Partido Verde |
| RCCN | Regimento Comum do Congresso Nacional |
| RGPS | Regime Geral de Previdência Social |
| RICD | Regimento Interno da Câmara dos Deputados |
| RISF | Regimento Interno do Senado Federal |
| RJ | Estado do Rio de Janeiro |
| RO | Estado de Rondônia |
| RS | Estado do Rio Grande do Sul |
| SC | Estado de Santa Catarina |
| SD | Solidariedade (partido político) |
| SE | Estado do Sergipe |
| Secom | Secretaria de Comunicação da Presidência da República |
| SNUC | Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza |
| SP | Estado de São Paulo |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| UGT | União Geral dos Trabalhadores |

SUMÁRIO

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUÇÃO | 20 |
| CAPÍTULO 1 – LIDERANÇAS EM PERSPECTIVA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO | 27 |
| 1.1 EXPLICAÇÕES PARA A GOVERNABILIDADE E O PAPEL DAS LIDERANÇAS | 27 |
| 1.2 A INCLUSÃO DAS LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS NOS MODELOS | 30 |
| 1.3 PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS FOCADOS NOS LÍDERES | 36 |
| CAPÍTULO 2 - CONCEITUAÇÃO DA LIDERANÇA, TEORIA DA DELEGAÇÃO E PODERES REGIMENTAIS | 45 |
| 2.1 LIDERANÇAS NOS ESTUDOS LEGISLATIVOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS | 45 |
| 2.2 PAPEL DOS LÍDERES NA BALANÇA DELEGATIVA E MODELOS <i>PRINCIPAL-AGENT</i> | 49 |
| 2.3 GARANTIAS REGIMENTAIS DAS LIDERANÇAS NO LEGISLATIVO..... | 55 |
| 2.4 MEDIDAS PROVISÓRIAS E SEU FUNCIONAMENTO | 61 |
| CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA: <i>PROCESS-TRACING</i> E ESTUDOS DE CASO NO DESENHO DE INVESTIGAÇÃO | 66 |
| 3.1 PROBLEMA DE PESQUISA | 66 |
| 3.2 HIPÓTESE E OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO | 69 |
| 3.3 ESTUDOS DE CASO E DESENHOS <i>SMALL-N</i> | 71 |
| 3.4 <i>PROCESS-TRACING</i> E OS MECANISMOS CAUSAIS | 74 |
| CAPÍTULO 4 – DELIMITAÇÃO DO DESENHO E ESCOLHA DOS CASOS | 78 |
| 4.1 DESENHO DE INVESTIGAÇÃO | 78 |
| 4.2 SELEÇÃO DE CASOS NO UNIVERSO DE ANÁLISE | 85 |
| 4.3 FILTRAGEM E DELIMITAÇÃO DA POPULAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS | 87 |
| 4.4 CLASSIFICAÇÃO DAS MPS DA POPULAÇÃO E COLETA DE DADOS..... | 90 |
| 4.5 ESCOLHA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DE MAIOR E MENOR CONFLITO | 93 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CAPÍTULO 5 – LIDERANÇAS EM AÇÃO: OS CASOS DE MENOR E MAIOR DIVERGÊNCIA EM TORNO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS | 99 |
| 5.1 TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO: NOTAS SOBRE A ANÁLISE EMPÍRICA | 99 |
| 5.2 O CASO DA MP 239/2005 NO GOVERNO LULA: CONFLITO BAIXO A MODERADO | 101 |
| 5.2.1 Conteúdo, contexto, atores e preferências | 101 |
| 5.2.2 Lideranças e estratégias: entidades e atividades | 107 |
| 5.2.3 Líderes e vice-líderes no Plenário | 113 |
| 5.2.4 Discussão | 124 |
| 5.3 A MP 664/2014 NO SEGUNDO GOVERNO DILMA: ALTO GRAU DE CONFLITO | 130 |
| 5.3.1 Conteúdo, contexto, atores e preferências | 130 |
| 5.3.2 Lideranças e estratégias: entidades e atividades | 137 |
| 5.3.3 Líderes e vice-líderes no Plenário | 143 |
| 5.3.4 Discussão | 157 |
| 5.4 ANÁLISE COMPARADA DOS CASOS | 162 |
| 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS | 169 |
| | |
| REFERÊNCIAS | 176 |
| | |
| APÊNDICE 1 - MEDIDAS PROVISÓRIAS QUE COMPÕEM O UNIVERSO DE ANÁLISE PARA A SELEÇÃO DE CASOS NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2015) | 186 |

INTRODUÇÃO

As últimas três décadas de democracia no Brasil inspiraram investigações a respeito do funcionamento do presidencialismo combinado a outras instituições como o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e o sistema proporcional de lista aberta. Embora os prognósticos iniciais tenham apontado para a disfuncionalidade do desenho institucional, a possibilidade de conflito entre os poderes e de paralisia decisória (Linz, 1990, 1991; Lamounier, 1991; Mainwaring, 1993; Ames, 2001), este arranjo mostrou que poderia funcionar de maneira semelhante às democracias parlamentaristas multipartidárias. A explicação institucionalista trouxe evidências persuasivas de que as prerrogativas legislativas do presidente e a centralização do processo decisório na figura dos líderes partidários eram ingredientes importantes para produzir governabilidade (Figueiredo e Limongi, 1999, 2000, 2002; Limongi e Figueiredo, 2005, 2009).

Caberia ao presidente a possibilidade de editar decretos com força de lei, solicitar urgência para os seus projetos, além de amplo controle discricionário sobre o orçamento e cargos. Ao lado das prerrogativas constitucionais do Executivo, as lideranças aparecem como o outro componente fundamental. Suas atribuições regimentais permitiriam controlar a indicação para cargos nas comissões parlamentares, ter assento e interferir na velocidade de tramitação de proposições no Colégio de Líderes – órgão no qual são definidas as matérias que entram na Ordem do Dia. Conforme Figueiredo e Limongi (1999), estes dois elementos seriam fundamentais para que o Executivo conseguisse obter vitórias nas votações nominais com altas taxas de disciplina, sucesso e dominância no processo decisório entre 1989 e 1994.

Estas conclusões modificaram o panorama da Ciência Política que passou a buscar uma melhor compreensão do “segredo eficiente” do sistema político brasileiro nos moldes do presidencialismo de coalizão (Power, 2010). As investigações posteriores à de Figueiredo e Limongi (1999) privilegiaram os poderes legislativos do presidente concentrando-se, sobretudo, na correlação entre a participação dos partidos da base do governo nos ministérios e a disciplina partidária da coalizão (Amorim Neto, 2000, 2006; Batista, 2013, 2016); na liberação de emendas parlamentares em troca de apoio no Legislativo (Pereira e Muller, 2002; Vasselai e Mignozzetti, 2014); nas ferramentas da *toolbox* do Executivo, como cargos e a liberação de recursos, utilizados para arregimentar apoios na Câmara (Raile, Pereira e Power, 2011); na construção da agenda e no processo

de emendamento realizado pela coalizão (Mesquita, 2008; Freitas, 2016); e nos diferentes estilos de gestão das coalizões dos presidentes e seus respectivos custos (Bertholini e Pereira, 2017).

Contudo, poucas análises empíricas foram realizadas para examinar a segunda parte da explicação, que remete ao papel desempenhado pelas lideranças partidárias. De modo geral, sabemos que os líderes são responsáveis, de um lado, por uma série de micro gerenciamentos que envolvem premiar e punir a indisciplina dos deputados (Pereira e Muller, 2003), negociar recursos como cargos em estatais e ministérios (Amorim Neto, 2000; Lopez e Praça, 2015) e assegurar a execução de emendas parlamentares e nomeações para comissões temáticas (Pereira e Muller, 2003; Baião et al., 2018); e de outro, por garantir a disciplina partidária e o sucesso do Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999; Freitas, 2016).

Mas, a despeito da centralidade das lideranças partidárias nas explicações mais influentes, poucos estudos no Brasil investigaram a fundo a relação entre líderes e liderados e entre líderes e o governo. Escassos trabalhos observaram de perto os mecanismos que conectam a atuação das lideranças partidárias ao sucesso do Executivo. Em outras palavras, dadas as prerrogativas das lideranças e seu potencial para produzir o comportamento disciplinado, inferiu-se que a disciplina e o sucesso do Executivo decorriam do uso daquelas prerrogativas. Contudo, isso não foi demonstrado empiricamente por meio de estudos de caso qualitativos focados no comportamento dos líderes.

As pesquisas que deram ênfase às lideranças enquanto objeto de interesse dedicaram-se a compreender, entre outros aspectos: a) o seu padrão de recrutamento no Legislativo (Marengo dos Santos, 2001); b) o perfil social a partir da identidade regional, nível de escolaridade, ocupação de cargos etc. (Messenberg, 2007, 2008); c) a delegação de prerrogativas aos líderes e sua centralidade na coordenação do processo decisório (Miranda, 2010); d) o fluxo de parlamentares e a especialização das lideranças ante aos demais deputados (Silva Júnior e Figueiredo Filho, 2012); e) os critérios de seleção das lideranças a partir da escolha de líderes com experiência em relação à máquina e credibilidade ante aos membros do partido (Silva Júnior et al., 2013); f) e as estruturas de assessoria construídas pelos líderes com base nas dinâmicas eleitoral e parlamentar (Ferreira Júnior e Rocha, 2019).

Embora os trabalhos contenham achados importantes, muitas lacunas a respeito das lideranças persistem e uma agenda de pesquisa mais robusta se torna imperativa. Ainda são necessários estudos empíricos para sabermos mais precisamente *como* as lideranças utilizam estrategicamente as suas prerrogativas, que mecanismos formais e informais mobilizam, que estratégias empregam para coordenar suas bancadas e influenciar a tramitação de matérias, e de que forma o Colégio de Líderes controla o processo decisório. O fato é que conhecemos pouco sobre o papel desempenhado pelos líderes e o impacto de suas ações em combinação com outras variáveis como o estilo de governar de cada presidente, o número de partidos no Legislativo e o grau de fragmentação partidária, além do tamanho e da força da coalizão, dentre outros aspectos cujos efeitos interativos podem produzir diferentes resultados. Afinal, há grandes diferenças de desempenho e agenda entre os presidentes no período pós-redemocratização (Bertholini e Pereira, 2017).

Isto pode ser notado, sobretudo, na passagem do governo de Luiz Inácio Lula da Silva para o de Dilma Rousseff. Mudanças substanciais ocorreram na relação Executivo-Legislativo apesar de não ter havido modificações significativas nas prerrogativas do presidente e tampouco nas regras de organização dos trabalhos legislativos na Câmara, em especial nas ferramentas à disposição dos líderes (Testa, 2017). Assim como Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula aprovou mais de 85% das proposições apresentadas na Câmara em seus dois governos. Dilma, porém, experimentou reduções agudas nas taxas de sucesso que foram de 72% no primeiro e 64% no segundo mandato. Também houve diferença no comportamento entre os membros da coalizão em distintos governos. Enquanto Fernando Henrique e Lula obtiveram taxas de disciplina consideradas elevadas, acima de 85% em suas coalizões, Dilma contou com menor obediência dos partidos aliados nos dois mandatos: 76,9% e 69,4%, respectivamente (Pereira, 2017).

Estes indicadores sinalizam um tensionamento da relação entre o Executivo e o Legislativo ao longo dos anos que teve seu ponto culminante no *impeachment* de Dilma Rousseff. Cabe lembrar que entre o primeiro governo de Lula e o segundo mandato de Dilma, o Número Efetivo de Partidos (NEP) na Câmara dos Deputados saltou de 8,5 para 13,3 (Gomes, 2016; Melo, 2019). Entendemos que o aumento da fragmentação partidária, uma das maiores da história, pode ter contribuído negativamente para o desempenho do governo já que seriam mais elevados os custos de negociação para formar maioria na Câmara em razão do grande número de legendas.

Sobre este ponto, Melo (2019) afirma que houve uma diminuição das legendas maiores acompanhada do crescimento e do aumento do poder de chantagem dos partidos médios. Dessa forma, o Executivo estaria obrigado a negociar com mais legendas com representação significativa, tornando mais cara a aprovação de suas proposições. Segundo o autor, um dos principais resultados deste processo, devido à variação no peso das siglas ao longo dos anos, seria a perda de controle dos partidos sobre o processo legislativo e a redução do poder das lideranças, especialmente com a eleição do deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) para a presidência da Câmara dos Deputados em 2015.

Além disso, a estratégia do presidente na gestão da coalizão também deve ser levada em conta. Para Bertholini e Pereira (2017), os presidentes petistas optaram por construir coalizões maiores e mais heterogêneas, com partidos de todos os espectros ideológicos, e por acomodar os interesses das facções internas do PT com a expansão do número de ministérios. Segundo eles, o crescimento da fragmentação partidária, a desproporção na distribuição de pastas aos membros da base e a dependência de coalizões cada vez mais heterogêneas aumentaram significativamente os custos para garantir o sucesso do Executivo.

As interpretações para os problemas enfrentados por Dilma já em seu primeiro mandato e para a queda nas taxas de sucesso são múltiplas e destacam, entre outros fatores, a piora nos indicadores econômicos (Amorim Neto, 2016), os desdobramentos da operação Lava Jato (Avritzer, 2018), das manifestações de rua, do aumento da polarização política e de uma miríade de demandas à esquerda e à direita (Tatagiba e Galvão, 2019). É certo que estes fatores devem ser levados em conta para explicar os problemas enfrentados por Dilma. Mas também é verdade que outros presidentes em situações similares conseguiram contornar as adversidades com mais tranquilidade.

FHC e Lula, por exemplo, foram desafiados por crises econômicas como a cambial de 1998/1999¹ e a crise financeira de 2008/2009², acusações de corrupção como no caso da CPI dos Bancos em 1999³, os escândalos dos Bingos⁴ e do Mensalão em 2005⁵,

¹ “Covas, ACM, FHC e 2002”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz17059901.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

² “Saiba o que mudou no Brasil em um ano de crise”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u624861.shtml>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

³ “Quem tem medo da CPI”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz06059903.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

⁴ “Entenda a CPI dos Bingos”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u74415.shtml>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

⁵ “Relatório da CPI diz que mensalão existiu e não era caixa dois”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u77107.shtml>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

além de greves⁶ e protestos de rua⁷. Durante o primeiro e o segundo mandatos, foram protocolados 24 pedidos de *impeachment* contra FHC enquanto Lula foi alvo de outros 37⁸ que não prosperaram. Apesar da pressão, os cenários negativos não abalaram significativamente as taxas de sucesso destes presidentes na Câmara.

Dado o caráter multifatorial que incide na coordenação do processo decisório, ainda é necessário compreender de forma mais clara os mecanismos que conectam maior fragmentação parlamentar, aumento dos custos de negociação e menor sucesso do Executivo. Se as lideranças na Câmara são aliadas de primeira hora do presidente e ingrediente fundamental para garantir o sucesso do Executivo, conforme afirmam os analistas, elas também deveriam ser consideradas peças-chave para explicar as dificuldades enfrentadas pelos presidentes no Legislativo, especialmente pelo fato de disporem de capacidade para interferir no processo decisório. Afinal, cabe-nos perguntar: como as lideranças partidárias utilizam as ferramentas à sua disposição em processos decisórios originados no Executivo? De que forma essa atuação pode variar de acordo com o contexto e o nível de divergência em torno da proposição? O que ocorre no nível da relação entre líderes e liderados, e entre líderes e governo, que poderia explicar os diferentes comportamentos das lideranças na coordenação do processo legislativo durante os governos Lula e Dilma?

Para abordarmos estas questões, propomos a realização de um estudo intensivo e comparado de dois processos decisórios nos governos Lula e Dilma com enfoque nas Medidas Provisórias (MPs) – um dos principais instrumentos legislativos de agendamento e expressão da vontade presidencial – enviadas ao Legislativo entre 2003 e 2016. Trabalhamos com a hipótese de que os líderes, dotados de uma série de recursos formais e informais, utilizam estrategicamente as ferramentas à disposição de acordo com uma ampla gama de fatores contextuais que incluem o nível de divergência em torno das matérias em questão no Legislativo, sua saliência na opinião pública e o interesse do Executivo na sua aprovação. Partimos da suposição de que a atuação das lideranças pode ser devidamente observada a partir da análise de “pistas”, isto é, de impressões digitais

⁶ “Greve nacional é mantida; FHC convocará o Exército”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi29079902.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

⁷ “Aumentam protestos contra o governo Lula”. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/aumentam-protestos-contr-governo-lula-1.278090>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

⁸ Segundo dados cedidos pela Câmara dos Deputados.

deixadas por estes atores no processo decisório, sobretudo em casos que apresentam diferentes níveis de conflito e atenção pública.

Para coletar observações sobre o comportamento das lideranças, investigamos assinaturas individuais ou coletivas de requerimentos de líderes em nome das bancadas, comunicações em Plenário e Comissões, encaminhamentos, votações, além de dados da cobertura jornalística na tentativa de identificar evidências que nos permitam analisar de forma detida a atuação das lideranças em diferentes contextos. Por meio do *Process-Tracing*, rastreamos os principais fatores e mecanismos associados a processos decisórios com um nível maior ou menor de conflito nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), dando ênfase ao papel das lideranças na produção dos resultados. Também consideramos possíveis mudanças regimentais e na dinâmica de coordenação partidária que incidiram sobre o grau de influência de órgãos como o Colégio de Líderes, a Mesa Diretora e as comissões parlamentares.

O objetivo da pesquisa, portanto, é investigar, de forma exploratória, os mecanismos de coordenação partidária na Câmara dos Deputados com foco na atuação das lideranças em torno de Medidas Provisórias com maior e menor nível de conflito. Optamos por analisar processos decisórios originados via MPs por considerar que este instrumento é fundamental para que os presidentes reduzam os custos de tramitação de seus projetos e aprovelem as suas agendas prioritárias. Por meio de estudos de caso qualitativos, verificamos como as lideranças partidárias fazem a mediação entre as condições, as regras e os resultados do processo decisório no presidencialismo de coalizão.

Argumentamos que, se os líderes partidários são atores centrais na explicação do sucesso do Executivo e da governabilidade, eles também são importantes para compreendermos situações de maior ou menor divergência em torno da agenda do governo no Legislativo a depender do que está em jogo e do contexto tomada de decisão. Neste sentido, examinamos como o comportamento coordenado das lideranças em matérias de interesse do Executivo é afetado pelo cenário político-institucional e pelas preferências dos atores conduzindo a diferentes resultados.

Por meio dos estudos de caso, verificamos que as prerrogativas formais das lideranças, embora presentes e relevantes nos processos decisórios analisados, não foram os mais determinantes na cadeia causal. A pesquisa mostrou que as lideranças partidárias utilizam, além das prerrogativas regimentais, uma variedade de estratégias informais

decisivas nos processos legislativos, e que há uma espécie de divisão de trabalho entre líderes e vice-líderes, sugerindo uma racionalização interna da estrutura de liderança. A análise também mostra que nem os poderes regimentais das lideranças, nem a patronagem e o controle de uma maioria no Legislativo são condições suficientes para evitar derrotas em pontos fulcrais para o governo. Por último, a pesquisa reforçou a necessidade de repensar os critérios tradicionais de mensuração de sucesso e fracasso do Executivo no processo decisório, dado seu caráter complexo e multifatorial.

CAPÍTULO 1 – LIDERANÇAS EM PERSPECTIVA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

1.1 EXPLICAÇÕES PARA A GOVERNABILIDADE E O PAPEL DAS LIDERANÇAS

Os primeiros diagnósticos sobre o funcionamento das instituições brasileiras após a redemocratização foram preocupantes. Analistas viram com ceticismo a combinação entre o presidencialismo e outras instituições como o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e, em especial, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Segundo uma linhagem de autores, haveria perigo iminente de conflito entre o Executivo e o Legislativo dado o tipo de incentivo gerado pelas regras eleitorais. Elas seriam responsáveis pela existência de um sistema partidário fraco e fragmentado, distorções na representação dos estados no Legislativo Federal e deputados indisciplinados e individualistas. Sem estímulos para a cooperação, os presidentes teriam que negociar agendas nacionais no varejo com parlamentares interessados em políticas localistas (Lamounier, 1991; Mainwaring, 1990, 1993; Almeida, 1993; Ames, 2001).

De acordo com esta corrente, as condições não seriam favoráveis à governabilidade em função da fragmentação de poder gerada no interior da Câmara. A dificuldade de coordenação e agregação das preferências em torno de políticas mais amplas produziria efeitos desestabilizadores na relação entre Executivo e o Legislativo. Segundo Lamounier (1991), modelos consociativos de democracia, baseados na dispersão de poder pelo sistema eleitoral proporcional, como no caso brasileiro, poderiam gerar múltiplos pontos de acesso à estrutura, dificultando a formação de maiorias no Congresso. Consequentemente, seriam frequentes os bloqueios multilaterais aos presidentes em razão da existência de numerosos atores com poder de veto (Tsebelis, 1998).

Como é amplamente conhecido, estas perspectivas foram contestadas anos mais tarde por uma nova onda de estudos sobre o funcionamento do novo arranjo institucional. Seguindo a linha dos estudos de Shugart e Carey (1992) sobre os poderes legislativos dos presidentes, Figueiredo e Limongi (1995, 1999) apontaram que traços institucionais próprios à organização do processo decisório seriam capazes de modificar as estruturas de incentivo geradas pelo sistema de governo em combinação com o sistema eleitoral.

Por esta razão, seria necessário levar em consideração quem de fato detém poder sobre a agenda legislativa e de que forma diferentes recursos estão distribuídos. Segundo eles, a despeito dos primeiros prognósticos, o arranjo institucional implementado em 1988 não seria um obstáculo à aprovação da agenda dos presidentes, tampouco um aglutinado de estratégias de parlamentares localistas e indisciplinados que impediriam a governabilidade.

Figueiredo e Limongi (1999) argumentaram que a organização dos trabalhos legislativos estavam concentrados em dois pilares: em primeiro lugar, nas capacidades institucionais dos presidentes – dotados de garantias constitucionais e prerrogativas legislativas para conduzirem e aprovarem seus projetos; e em segundo lugar, nas lideranças partidárias – também detentoras de direitos legislativos garantidos pelo Regimento Interno e de outros recursos utilizados na diminuição dos custos do processo decisório. De acordo com a explicação, estes dois elementos foram fundamentais para que o Executivo articulasse coalizões ideologicamente consistentes e obtivesse vitórias expressivas nas votações nominais com altas taxas de sucesso e dominância, além de significativas taxas de disciplina partidária entre os partidos da base entre 1989 e 1994.

Os presidentes desfrutariam de posição estratégica para aprovarem seus projetos tendo em vista a possibilidade de controlar o conteúdo das proposições de interesse e o tempo de tramitação das matérias. No Legislativo, contariam com o apoio de lideranças também capazes de alterar os ritos e a temática das proposições, bem como de arregimentarem maiorias sólidas e dotarem de previsibilidade os acordos firmados com as bancadas dos partidos, entre outros expedientes. A centralização do processo decisório nestas bases, conforme descrevem os autores, incidiria diretamente sobre o padrão de comportamento parlamentar observado no Legislativo:

O controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados. Reduz também a possibilidade de que deputados adotem estratégias do tipo *free-rider*. Não porque inexistam os incentivos para sua adoção ou porque os deputados tenham assimilado normas contrárias a esse tipo de estratégia. Os líderes são capazes de reduzir as oportunidades para o comportamento individualista e oportunista (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 10).

Segundo Figueiredo e Limongi (1999, 2006, 2009), mesmo sob a influência do sistema eleitoral e de incentivos para comportamentos particularistas, este arranjo seria responsável por conferir previsibilidade à relação Executivo-Legislativo no Plenário, diminuindo o ruído gerado pelos interesses particulares dos parlamentares e por

instituições externas ao processo decisório. Dotados de inúmeras ferramentas, os presidentes teriam condições de formar amplas coalizões para aprovar suas proposições atraindo deputados por meio de recursos como cargos e emendas à sua disposição. As capacidades legislativas do Executivo, associadas a um processo decisório organizado em torno das lideranças, seriam a base do funcionamento do presidencialismo em moldes partidários, reduzindo os comportamentos desviantes e, conseqüentemente, o problema da ação coletiva no parlamento.

Portanto, não haveria nada de caótico no processo considerando que o comportamento partidário obedeceria a um padrão estruturado. Deste modo, o Executivo seria responsável pela maior parte das iniciativas legislativas e raramente experimentaria derrotas. Anos mais tarde, Figueiredo e Limongi (2009) revisitaram a tese da agenda dual argumentando que o presidencialismo brasileiro é caracterizado pela fusão de poderes e, por consequência, pelo compartilhamento das iniciativas entre o Executivo e Legislativo. Segundo eles, o poder de agenda não seria apenas o resultado das iniciativas do presidente, mas a expressão dos interesses de uma maioria com meios institucionais para aprovar matérias e superar obstáculos como a oposição, a não-decisão e outros problemas da ação coletiva. Para os autores, as taxas de sucesso e dominância do Executivo no Brasil não seriam diferentes das encontradas em países parlamentaristas, de modo que o governo brasileiro governaria como outros governos em sistemas similares, isto é, sem crises de governabilidade oriundas do formato institucional.

Cabe ressaltar, no entanto, que as conclusões de Figueiredo e Limongi (1999), amplamente conhecidas e reproduzidas na área, se basearam em dados empíricos de votações nominais e na orientação dos líderes no Plenário em busca de explicações para resultados que contrariavam as teorias sobre o presidencialismo de coalizão à época. O foco se concentrou no comportamento partidário dos legisladores e no sucesso do Executivo atribuindo a governabilidade ao conjunto de regras que garantem poderes legislativos ao presidente e às prerrogativas regimentais das lideranças. Estes últimos, por meio de requerimentos de urgência, controlariam o envio de matérias ordinárias – ou seja, Projetos de Lei – diretamente das comissões para votação em Plenário.

As conclusões dos autores decorrem de um salto dedutivo dos fatores hipotetizadas para o resultado observado. Apesar de terem encontrado um padrão explicativo a respeito do funcionamento das instituições brasileiras, os autores não se aprofundaram na investigação dos líderes e dos mecanismos causais associados aos

resultados. Entendemos que isso ocorre, em grande medida, porque a maior parte dos desenhos de pesquisa na Ciência Política, orientados para um tipo de causalidade probabilística, concentram-se nos efeitos preditivos de determinadas variáveis independentes sobre os resultados em busca de padrões, considerando especialmente a influência da moldura institucional (Chaisty, Cheeseman e Power, 2014).

Contudo, deixam de investigar além do padrão, no nível dos casos, a existência de outros tipos de causalidade em operação, sobretudo quando se assume que combinações de eventos podem produzir fenômenos similares (Silva, 2025). Dados sobre a atuação das lideranças, a frequência com que estes atores utilizam seus recursos legislativos e a influência de outros aspectos ambientais, por exemplo, não foram incorporados no modelo. Poucas pesquisas investigaram mais a fundo o papel das lideranças e sua influência na centralização dos trabalhos legislativos em diferentes cenários.

Na maior parte dos trabalhos posteriores, também interessados em explicar a governabilidade no presidencialismo brasileiro, os líderes foram tratados como um pressuposto, oriundo da teoria partidária, sem maiores aprofundamentos sobre a sua atuação e as múltiplas causalidades associadas. As investigações enfatizaram os poderes do presidente para explicar o sucesso e a dominância do Executivo no processo decisório em associação com variáveis independentes como a ocupação de cargos e recursos orçamentários e, mais recentemente, as preferências parlamentares e a gestão da coalizão (Freitas e Vasquez, 2017). Veremos nas próximas seções de que forma as lideranças foram incorporadas em alguns modelos, os desenhos de pesquisa mobilizados e quais lacunas ainda carecem de atenção nos estudos sobre lideranças partidárias na Câmara dos Deputados.

1.2 A INCLUSÃO DAS LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS NOS MODELOS

Na Câmara dos Deputados brasileira, os líderes fazem parte da chamada elite parlamentar. Segundo a literatura, as lideranças partidárias e outros atores importantes compõem este grupo de congressistas – também integrado pelo presidente da Casa, 1º secretários das Mesas Diretores, lideranças do governo e da minoria, relatores e presidentes de comissões permanentes – que se destacam dos demais legisladores do Congresso Nacional devido às posições que ocupam, aos interesses que representam e/ou a através da reputação construída. São parlamentares que dispõem, portanto, de poder e

influência nas principais decisões do Congresso Nacional e do Estado, com interferência decisiva nos rumos da sociedade (Messenberg, 2007, p. 311-312).

Os líderes partidários, em específico, são atores destacados pois desempenham funções essenciais no processo legislativo. A partir de prerrogativas asseguradas pelo Regimento Interno, eles são os responsáveis, entre outras atividades, por negociar demandas em nome de suas bancadas nos espaços decisórios e controlar recursos caros aos parlamentares como o poder de fala nas sessões e a indicação de deputados, em conjunto com a presidência da Câmara, para cargos nas Comissões (RICD, 1989). Tendo em vista a centralidade das lideranças, exploramos nesta seção o tratamento dado a estes atores considerando os desenhos de investigação, os métodos empregados e os principais achados da literatura que trata a questão da governabilidade nos estudos legislativos brasileiros.

Para isso, selecionamos as pesquisas em que os líderes são estudados de forma mais detida, levando em conta o peso das contribuições e a centralidade destes atores nos modelos. Os líderes foram tratados em muitas investigações como parte da explicação para a governabilidade, com a ênfase dos estudos direcionada ao modo pelo qual os presidentes gerem a sua coalizão e as principais ferramentas mobilizadas para angariar suporte em torno de sua agenda (Amorim Neto, 2000; Pereira e Muller, 2002, 2003; Neiva, 2011; Lopez e Praça, 2015; Freitas, 2016; Baião et al., 2018). Em alguns trabalhos, não tão abundantes, os líderes e outros postos de comando ganharam mais destaque e atenção, sobretudo no que diz respeito aos seus atributos pessoais e cortes de perfil, às regras de seleção partidária e à sua importância na cadeia delegativa (Marengo dos Santos, 2001; Messenberg, 2007, 2008; Miranda, 2009, 2010; Silva Júnior e Figueiredo Filho, 2012; Silva Júnior et al., 2013; Ferreira Júnior e Rocha, 2019). Considerando este diagnóstico, debatemos as contribuições mais relevantes do primeiro grupo e apontamos as lacunas que ainda permanecem abertas no que diz respeito aos líderes. Afinal, o que sabemos sobre a atuação das lideranças no Legislativo brasileiro? Como a Ciência Política caracteriza o trabalho das lideranças e sua contribuição para a governabilidade?

Escolhidos pelos membros de suas legendas no início das legislaturas, os líderes negociam os interesses dos partidos junto ao Executivo ao mesmo tempo que representam suas respectivas bancadas em questões de procedimento nos espaços de decisão na Câmara. No Plenário, os líderes são os responsáveis pela coordenação que garante disciplina partidária e consistência ideológica, conferindo previsibilidade ao processo

decisório. O papel estratégico do líder, apontam Figueiredo e Limongi (1999), implicaria decidir sobre como e quando é vantajoso levar uma votação para o Plenário, o principal *locus* decisório da Casa, considerando os efeitos para seu partido. Por meio dos encaminhamentos de votação, os líderes informam a posição partidária sobre uma matéria e, ao mesmo tempo, orientam as decisões dos demais parlamentares. Além disso, cabe às lideranças falar em nome de suas bancadas nas sessões legislativas, solicitar contagem de votos, fazer requerimentos de urgência e pedidos de destaque, entre outras atribuições.

No Colégio de Líderes – órgão central para a dinâmica legislativa e que reúne o presidente da Mesa Diretora e os líderes partidários – as lideranças definem o tipo de tramitação e o conteúdo das matérias que entram na Ordem do Dia. Os trabalhos são orientados a partir do critério de proporcionalidade, isto é, quanto mais numerosa a bancada representada, maior o peso da assinatura do líder. Respeitando este critério, as lideranças negociam previamente a aprovação de requerimentos de urgência que retiram matérias ordinárias em tramitação nas comissões, colocando-as em votação imediata no Plenário. Por meio deste instrumento fundamental, os líderes impedem a apresentação de emendas e a defesa de estratégias individuais no Plenário e nas comissões, tornando os deputados mais propensos a seguirem as lideranças nas suas indicações de voto.

A extensão da influência das lideranças não se limitaria ao Plenário e ao Colégio de Líderes. Em trabalhos posteriores, Figueiredo e Limongi (2002, 2005) argumentaram que as lideranças partidárias também têm participação ativa no processo orçamentário brasileiro elaborado no âmbito da Comissão Parlamentar Mista de Orçamento (CMO). Seguindo o critério da proporcionalidade, os líderes manteriam o controle partidário do processo de emendamento mediante a indicação de membros da CMO, incluindo, por exemplo, o presidente e os relatores responsáveis pela destinação de recursos (Figueiredo e Limongi, 2005). A participação e o controle das lideranças sobre o fluxo decisório seriam, portanto, essenciais para a racionalização do processo legislativo.

Figueiredo e Limongi (1999, 2002, 2005, 2009) não apenas refutaram parte das dúvidas sobre o funcionamento das instituições no Brasil, conforme vimos anteriormente, mas também abriram espaço para uma rica variedade de agendas de pesquisa sobre a governabilidade na Ciência Política brasileira (Miranda, 2009; Power, 2010; Mauerberg Junior et al., 2015; Freitas e Vasquez, 2017). Grosso modo, os trabalhos posteriores enfocaram as prerrogativas legislativas dos presidentes e os recursos mobilizados para construir apoio disciplinado ao Executivo, entre eles, recursos como emendas

parlamentares e a distribuição de cargos, o uso de decretos e a formulação de políticas públicas (Amorim Neto, 2000; Amorim Neto e Santos, 2003; Pereira e Muller, 2002, 2003; Neiva, 2011; Vasselai e Mignozzetti, 2011; Lopez e Praça, 2015; Freitas, 2016; Baião et al., 2018).

Levando em conta o desenho das investigações, percebemos que os líderes foram frequentemente inseridos nos modelos subsequentes como preditores da disciplina partidária e da coalizão nas votações em Plenário. O comportamento em Plenário seria o principal termômetro da relação Executivo-Legislativo em associação direta com os recursos desejados pelos parlamentares e retidos nas mãos dos presidentes. Amorim Neto (2000), por exemplo, fez uso de dados sobre as indicações de voto dos líderes partidários e do governo para avaliar a coalescência dos partidos governistas nas votações nominais entre 1989 e 1998⁹, isto é, a correspondência entre a disciplina partidária no Plenário e a distribuição dos ministérios. Neiva (2011) também recorreu às indicações dos líderes na Câmara – e, no caso do Senado, o voto destes atores durante a sessão – para analisar a disciplina dos parlamentares em relação ao partido e ao governo nas duas casas legislativas entre 1999 e 2008¹⁰. Vasselai e Mignozzetti (2014), por sua vez, estimaram a distância entre as preferências dos parlamentares e do Executivo, entre 1996 e 2010, a partir da indicação dos líderes do governo e dos partidos antes das votações nominais dando ênfase às emendas parlamentares¹¹.

Algumas investigações aproximam-se da análise de mecanismos e processos que envolvem a atuação das lideranças na medida em que avançam em outros pontos da agenda da governabilidade. Preocupados com a questão orçamentária, Pereira e Muller (2002, 2003) observaram a indicação dos líderes para avaliar o apoio/lealdade da maioria

⁹ Coalizões com maior grau de coalescência – isto é, na qual o peso dos partidos no Legislativo é proporcional à distribuição dos ministérios – tenderiam a facilitar a coordenação dos partidos, garantindo uma alocação mais judiciosa dos postos ministeriais. Foram encontradas evidências de correlação entre a distribuição de cargos em ministérios e a troca de apoio disciplinado no legislativo, de maneira análoga aos gabinetes parlamentaristas (Amorim Neto, 2000).

¹⁰ Neiva (2011, p. 87) afirma, a partir dos Regimentos Internos, que o líder tem o prazo de um minuto para encaminhar o voto no Plenário da Câmara. No Senado, o processo ocorre de forma diferente. Os líderes são os primeiros a votar e, conhecidas as suas posições, os demais senadores podem acompanhar ou não o seu partido. As conclusões sugerem que os partidos não atuam de modo homogêneo e unitário na Câmara e no Senado, além de levarem a cabo estratégias individuais e pragmáticas de acordo com a presidência em exercício.

¹¹ Verificou-se na investigação que havia proximidade nas preferências dos presidentes e dos partidos da base, de modo que o pertencimento à coalizão e a presença de membro dos partidos nos ministérios foram estatisticamente significativas no que se refere à liberação de emendas. Ao contrário do que se supõe, a execução de emendas não apresentou impacto sistemático sobre como votaram os parlamentares na Câmara.

no Legislativo tomando como base a execução de emendas. Segundo eles, as lideranças dos partidos da coalizão controlam o emendamento na CMO a partir da indicação a cargos na comissão (presidente, vice-presidente, relator geral e relator setorial) de acordo com o peso relativo do partido, cabendo a elas premiarem comportamentos disciplinados e punirem a indisciplina¹².

Seguindo o mesmo caminho, Baião et al. (2018) investigaram a liberação de emendas individuais aos líderes partidários e membros da CMO (presidentes, vice-presidente e membros titulares) na Câmara dos Deputados com foco na obtenção de apoio ao Executivo. Eles concluíram que ocupar posição de liderança partidária, entre 2004 e 2014, implicou aumento de 40 mil reais por emenda realizada pelo líder, o que, na visão dos autores, seria um indicativo de sua capacidade de conseguir vantagens para os demais membros da bancada.

Os resultados mostraram que membros da CMO e lideranças partidárias possuem maior grau de execução de emendas individuais. Além disso, as emendas cujo autor e o ministro de uma pasta são do mesmo partido foram executadas em grau superior àquelas em que não ocorreu o alinhamento entre os atores. Baião et al. (2018) acreditam que se as lideranças conseguem vantagens para si no processo orçamentário, é razoável supor que elas também podem proporcioná-las para os deputados leais ao partido, inclusive fomentando a disciplina e a coesão partidária.

Em uma análise da dinâmica de funcionamento da coalizão no processo de emendamento de proposições no Legislativo, Freitas (2016) constatou que os líderes partidários fazem poucas alterações nos projetos de lei em comparação com os demais legisladores. Porém, as mudanças promovidas pelos líderes, em geral, são cruciais para a aprovação das matérias e acontecem por meio de acordos de liderança em torno de aspectos centrais do projeto sobre os quais não foi possível estabelecer acordo nas etapas anteriores de tramitação. O trabalho reposiciona o Legislativo na formatação da agenda do presidente e das lideranças ao demonstrar a sua centralidade na definição de políticas. Através do processo de emendamento, segundo Freitas (2015), os legisladores deliberam e modificam as propostas do Executivo, sendo responsáveis por aproximadamente 40%

¹² No modelo, a CMO é central no processo de emendamento. Dado que fazer parte da comissão garantiria aos deputados influência direta sobre os recursos, os líderes dos partidos da coalizão poderiam utilizar as indicações para a comissão como forma de recompensar a lealdade ou punir a deserção de parlamentares a depender de suas posições em relação ao governo. Constatou-se que o Executivo mantém rígido controle sobre a elaboração do orçamento e garante a governabilidade a baixos custos.

do conteúdo das leis analisadas no período, em especial, nas matérias que tramitaram em regime de urgência. A coordenação das alterações é controlada pelos partidos da coalizão por meio da atuação dos relatores, de modo que a agenda do Executivo, na realidade, é compartilhada por todos os membros da maioria.

Podemos concluir, a partir deste breve recorte da literatura, que os testes realizados avançaram pouco na investigação de processos e mecanismos que conectam a atuação das lideranças no Legislativo junto às respectivas bancadas em torno das agendas do Executivo nos processos decisórios a despeito do consenso sobre as bases institucionais. Embora as prerrogativas das lideranças e sua importância na coordenação legislativa estejam sempre presentes como pressupostos das investigações, inclusive com respaldo de altas taxas de disciplina, importantes lacunas permanecem abertas no que se refere à compreensão das dinâmicas de coordenação dos partidos e da coalizão, além das negociações em torno da agenda no Colégio de Líderes e do processo de emendamento conforme já foi observado por alguns estudos¹³.

Nos modelos mencionados, os líderes ocupam espaço relevante com evidente destaque para a moldura institucional, calcada nas prerrogativas regimentais e em seu comportamento na atividade de coordenação das bancadas no Plenário. Apesar disso, os dados empíricos não informam mais pormenores da atuação das lideranças durante os trabalhos legislativos, isto é, oferecem poucos detalhes a respeito da mecânica e das estratégias que envolvem a liderança no processo decisório. Atribuímos este fato ao foco das análises e aos desenhos quantitativos que, em certa medida, limitam inferências sobre a dinâmica da atividade legislativa em cada etapa ao analisar padrões frequentistas, com foco maior nas variáveis do que nos casos (Silva, 2025). Ao considerar apenas a parte final do processo decisório – isto é, as indicações dos líderes no Plenário, as votações nominais e os resultados – sem a observação da atuação dos líderes no Plenário e nos espaços informais, os trabalhos deixam de explorar parte importante do processo legislativo.

A exemplo da investigação que dá origem à explicação partidária da governabilidade, a maior parte dos desenhos de pesquisa está orientada para um tipo de causalidade que tende a buscar regularidades probabilísticas (Silva, 2025). Concentram-se nos efeitos preditivos de determinadas variáveis independentes sobre os resultados em busca de padrões que se repetem, considerando especialmente os incentivos institucionais

¹³ Cf. Araújo e Silva, 2012; Inácio e Rezende, 2015; Baião et al., 2018.

e o padrão apontado na relação Executivo-Legislativo. Nota-se, contudo, que outros tipos de desenho de investigação, baseados em concepções de causalidade que levam em conta a equifinalidade e os mecanismos causais, podem demonstrar que diferentes combinações de eventos podem ser produzidas por causas variadas, cada uma delas suficiente para gerar um resultado (Silva, 2025, p. 6-7).

Por fim, também é necessário considerar que parte substancial das interações entre membros do Legislativo não acontece às vistas de todos. Parcela significativa das negociações e acordos, com a participação ou não dos líderes, incluindo as decisões sobre o que entra na Ordem do dia, ocorre mediante regras e/ou acordos informais (Testa, 2011), eventualmente noticiados pela mídia, decididos a portas fechadas ou longe da atenção pública. Isto inclui o trabalho de frentes e bancadas temáticas a partir das quais se canaliza demandas sociais que não são inteiramente coordenadas e executadas pelos líderes partidários. Deste modo, outras agendas são processadas e caminham em paralelo no Legislativo, como questões ambientais e religiosas. Sua força e impulso seria dependente da participação de setores da sociedade civil e da sua aproximação com estruturas suprapartidárias. Haveria, portanto, outras formas de inserção de demandas, não necessariamente mediadas pelos líderes, mas vinculadas a redes políticas de outras naturezas (Testa, 2017, p. 106). A seguir, discutimos o conhecimento específico produzido a respeito das lideranças no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro.

1.3 PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS FOCADOS NOS LÍDERES

Outra parcela dos trabalhos, por sua vez, deu atenção aos líderes como objeto de estudo, com ênfase na ocupação dos principais postos de comando no Legislativo brasileiro – entre eles, a presidência da Câmara, membros da Mesa Diretora, as presidências de comissões e, em especial, as lideranças partidárias. Em termos gerais, os desenhos privilegiaram aspectos relacionados à trajetória, ao nível de especialização e às regras internas do Congresso, assim como a rotatividade, a credibilidade e o recrutamento dos líderes junto aos membros do partido (Marengo dos Santos, 2001; Messenberg, 2007, 2008; Miranda, 2009, 2010; Silva Júnior e Figueiredo Filho, 2012; Silva Júnior et al., 2013; Ferreira Júnior e Rocha, 2019).

Tomando como base a diversidade temática mencionada, dividimos os estudos em três eixos que contemplam: I) o perfil das lideranças e sua influência – investigações que analisam atributos individuais como o corte social, o nível de escolaridade, ocupação de cargos e identidade regional, além de sua influência posicional e decisória (Marengo dos Santos, 2001; Messenberg, 2007; DIAP, 2015); II) a seleção e a profissionalização – investigações que tratam dos atributos envolvidos no processo de recrutamento dos líderes como a credibilidade e a expertise dos deputados (Silva Júnior e Figueiredo Filho, 2012; Silva Júnior et al., 2013); e III) a influência da arena eleitoral, das normas internas e das estruturas disponíveis – investigações que avaliam a relação entre as arenas eleitoral e parlamentar, as prerrogativas regimentais e regras informais, as estruturas de assessoria disponíveis etc. (Miranda, 2009, 2010; Testa, 2017; Simoni Júnior, 2019; Ferreira Júnior e Rocha, 2019). A partir destas clivagens, analisamos as contribuições e as questões que permanecem abertas a respeito das lideranças partidárias em trabalhos que investigam os principais postos de comando no Legislativo.

Entre os autores do primeiro eixo, Marengo dos Santos (2001) examinou o perfil das lideranças¹⁴ levando em consideração o impacto da experiência política¹⁵ e parlamentar na distribuição destes cargos entre os anos de 1947 e 1998. Apesar da expectativa de líderes partidários estáveis, com baixa rotatividade no cargo e experiência política acumulada, constatou-se que a antiguidade parlamentar não foi critério relevante para a escolha destes atores por suas bancadas. Verificou-se que entre 1988 e 1998 houve tendência de declínio e posterior manutenção da experiência relativa dos parlamentares em patamares baixos. No período pós-redemocratização, na maior parte das vezes, os líderes das bancadas tiveram até a metade do número de mandatos em comparação com o membro mais veterano. Ou seja, parlamentares com experiência política intermediária foram escolhidos para representar partidos em detrimento de parlamentares com carreiras políticas mais longevas. A grande rotatividade entre os membros das bancadas e legislaturas com alto padrão de descontinuidade na composição legislativa seriam fatores explicativos.

¹⁴ Entre eles, os presidentes da Câmara, os líderes partidários e os presidentes de comissões permanentes.

¹⁵ No estudo, a experiência indica que a presença de um estoque potencial de informação e confiança recíproca adquiridos ao longo dos anos, os quais garantem previsibilidade e segurança em relação à conduta dos parlamentares, além da adoção de padrões cooperativos de ação (Marengo dos Santos, 2001, p.153). A mensuração da experiência foi feita a partir de atributos como o número de mandatos do líder em comparação com o parlamentar mais veterano da bancada. Foram utilizados dados dos Anais e dos Repertórios Biográficos da Câmara dos Deputados, bem como do Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro: 1930-1983.

A partir de aspectos sociais, econômicos e profissionais de parlamentares que ocuparam postos de comando na Câmara e no Senado, Messenberg (2007, 2008) analisou o perfil da elite parlamentar brasileira. Tendo como ponto de partida um recorte baseado na região de origem dos legisladores, verificou-se que as posições de liderança partidária e do governo foram ocupadas majoritariamente por parlamentares do Sudeste (38,4%) e do Nordeste (34,9%) entre os anos de 1989 e 2004¹⁶. Constatou-se que o cargo de líder partidário compôs a trajetória de parte significativa dos parlamentares da amostra, o que seria indicativo da importância do posto para a progressão na carreira parlamentar, considerando recursos à disposição como as prerrogativas regimentais e a visibilidade garantida aos representantes dos principais partidos dentro e fora dos muros do Congresso.

Soma-se neste conjunto de estudos a classificação sistemática dos “Cabeças” do Congresso Nacional, realizada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). Publicado anualmente a partir de 1994, o levantamento reúne informações sobre os 100 parlamentares mais influentes na Câmara e no Senado, incluindo as lideranças partidárias, com o objetivo de mapear a trajetória política e o perfil destes parlamentares, as temáticas mais importantes em discussão nas Casas Legislativas e os principais operadores do processo legislativo¹⁷. Para isso, o DIAP considera dados quantitativos e qualitativos como a ocupação de cargos (critério posicional), a percepção dos parlamentares sobre atores políticos relevantes (critério reputacional) e a capacidade de liderar e influenciar escolhas dos demais legisladores (critério decisional) pensando o exercício do poder na chave da influência. O levantamento assume que não basta apenas ocupar cargos ou estar na mídia para exercer influência. Atributos formais e informais

¹⁶ O universo de análise incluiu parlamentares que cumpriram quatro critérios: 1) a ocupação de postos estratégicos; 2) ser relator e/ou autor de proposições convertidas em lei ou das principais Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs); 3) atuar como presidente de comissões permanentes e/ou comissões especiais; 4) parlamentares indicados como membros da elite em *survey* respondido pela maioria dos legisladores. Em seguida, foi calculada uma amostra estratificada a partir da filiação partidária, ou seja, levando em conta o peso proporcional de cada partido entre 1995 e 2004. Ao todo, foram estudados 47 parlamentares, entre 1989 e 1985, e outros 45, entre 1995 e 2004, tomando como fonte os dados biográficos disponibilizados pela Câmara e pelo Senado.

¹⁷ O DIAP entrevista todos os anos deputados e senadores, assessores das duas Casas do Congresso, jornalistas, cientistas e analistas políticos colocando em exame cada parlamentar. Um grande cabedal de informações é analisado, desde as atividades profissionais, os vínculos com empresas ou organizações econômicas ou de classe, a formação e vida acadêmica, bem como os pronunciamentos, a apresentação de proposições, os resultados de votações, as intervenções nos debates do Legislativo, as intervenções e menções na mídia, os temas preferenciais, os cargos públicos exercidos dentro e fora do Congresso, as relatorias de matérias relevantes, as forças ou grupos políticos de que eles fazem parte, além do exame dos perfis políticos e ideológicos (DIAP, 2015, p.10).

como equilíbrio, credibilidade e experiência também abrem caminho para a liderança de um parlamentar¹⁸.

No segundo eixo, Silva Júnior e Figueiredo Filho (2012) dedicaram-se à compreensão da profissionalização dos postos de comando da Câmara dos Deputados¹⁹ tomando como ponto de comparação o parlamentar típico entre 1999 e 2003. Adotando o suposto institucionalista de que a organização interna da Câmara bloqueia a entrada de *outsiders* nas posições centrais por meio de critérios institucionais, os autores verificaram que os líderes possuem experiência política superior à média da Câmara na legislatura.

Segundo eles, as lideranças partidárias apresentaram perfil mais profissionalizado²⁰ em comparação aos demais cargos de comando e em relação aos deputados medianos. Três em cada quatro deputados em cargos de liderança partidária eram *incumbents*, isto é, já ocupavam posições de destaque dentro da estrutura do Legislativo. Desta maneira, o afluxo de parlamentares neófitos na legislatura analisada não teria impacto direto na escolha de legisladores com mais experiência para cargos de relevo na Câmara dos Deputados.

Em trabalho posterior, partindo do mesmo recorte temporal e analítico²¹, Silva Júnior et al. (2013) buscaram explicar os fatores associados à ocupação dos principais cargos da hierarquia legislativa da Câmara dos Deputados, entre eles, as presidências de comissões, as lideranças de bancada e os cargos da Mesa Diretora. Levando em conta a teoria *Principal-Agent*, testou-se a hipótese de que os deputados recrutados para a liderança partidária seriam detentores de maior conhecimento da máquina legislativa (expertise) e/ou teriam maior compromisso com o partido e/ou prestígio entre os seus correligionários (credibilidade)²².

Verificou-se que a antiguidade partidária e o envolvimento com o partido são importantes para a ocupação de cargos de liderança de bancada partidária, de modo que

¹⁸ Os “cabeças” são classificados como debatedores, articuladores, organizadores, formuladores, negociadores e formadores de opinião a depender de sua principal característica no processo decisório.

¹⁹ São analisados os deputados que ocupam posições de liderança partidária, na Mesa Diretora e nas presidências das comissões.

²⁰ Compuseram o indicador de profissionalização atributos como a antiguidade congressional, a experiência política e o status do *incumbent* tomando como ponto de comparação os deputados regulares.

²¹ Argumenta-se que os parlamentares medianos teriam interesse em garantir representantes sagazes o suficiente para negociar seus interesses e demandas com o Executivo, porém incapazes de trair a confiança da bancada partidária.

²² As variáveis independentes do trabalho foram aglutinadas em duas dimensões de análise: expertise e credibilidade. A primeira – composta por antiguidade congressional, experiência política e status do candidato – reflete o conhecimento da máquina pelo parlamentar; a segunda – composta por antiguidade, a experiência e a migração partidária – reflete a conexão do parlamentar com a sua agremiação.

estes atores estes atores são os que menos migram em comparação aos que ocupam cargos nas comissões ou na Mesa Diretora²³. Os dados mostraram que possuir expertise e/ou credibilidade impacta positivamente a escolha dos líderes partidários pelos demais membros da bancada.

Entre as investigações contidas no terceiro eixo, Miranda (2009) analisou os efeitos provenientes da arena eleitoral no comportamento de líderes partidários e bancadas na Câmara entre 1991 e 2007²⁴. Partindo do suposto de que a eficiência das eleições presidenciais²⁵ gera incentivos para a coordenação partidária, a pesquisa apontou que a polarização entre PT e PSDB, a partir de 1994, acomodou um crescente número de partidos coadjuvantes ao redor das agremiações competitivas, com reflexos nas estratégias de atuação dos partidos no parlamento. Entre os principais achados, constatou-se que os líderes mantêm a coerência com a sua posição ideológica e no posicionamento diante do governo, responsabilizando-se pelos seus projetos ou se opondo a eles de forma consistente. Além disso, coordenam mais o comportamento de suas bancadas quando participam da coalizão em cenários de eleições eficientes, exigindo dos parlamentares um posicionamento explícito em votações conflituosas como na ocasião da crise política que marcou o primeiro governo Lula, a partir de 2005.

Em um segundo estudo, Miranda (2010) avaliou as prerrogativas regimentais das lideranças na Câmara e no Senado na coordenação do processo legislativo. A autora assume que os líderes têm papel central no funcionamento de mecanismos informacionais e de controle das bancadas garantidos pelos Regimentos Internos. Entre os inúmeros dispositivos, a comparação entre os Regimentos Internos revelou que a cadeia delegativa possui complexidade similar em ambas as Casas²⁶. Diferenças importantes como a

²³ Apenas 10% dos líderes analisados migraram de partido, enquanto o percentual foi de 31,20% entre presidentes de comissões, e de 33,30% entre os integrantes da Mesa Diretora. Na Câmara, a migração atingiu 32% dos parlamentares (Silva Júnior et al., 2013, p. 295).

²⁴ A análise concentra esforços na observação da coordenação realizada pelas lideranças sobre o comportamento das bancadas e a respectiva coerência estabelecida entre posicionamento eleitoral e posicionamento diante do governo. O ponto central do modelo é compreender como, “em um sistema multipartidário, o tipo de posicionamento dos partidos nas eleições presidenciais pode traduzir-se em estratégias diferentes das lideranças, na arena parlamentar, e em diferentes disposições das bancadas partidárias diante do Executivo e dos líderes, conformando, assim, partidos centralizados ou descentralizados” (Miranda, 2009, p.914-915).

²⁵ No modelo, eleições eficientes são aquelas nas quais os partidos apresentam aos eleitores propostas de políticas nacionais alternativas entre si, permitindo a eles a identificação e o controle efetivo do desempenho governamental (Miranda, 2009, p.915).

²⁶ Leia-se complexidade no que diz respeito a forma de escolha e ao papel desempenhado.

inexistência formal do Colégio de Líderes no Senado²⁷ e de critérios definidos pelo regimento para a escolha das proposições que entram na Ordem do Dia também foram notadas. Concluiu-se que lideranças ocupam posição privilegiada para maximizar os interesses dos parlamentares tanto na Câmara quanto no Senado. Porém, o processo de delegação é mais importante na Câmara em função da diferença de magnitude da representação²⁸. Soma-se a isso o maior controle partidário dos trabalhos legislativos em razão de mudanças institucionais como a vinculação do critério de proporcionalidade partidária, utilizado para distribuir cargos, ao resultado das eleições legislativas²⁹, e a interpretação da Justiça Eleitoral de que o mandato pertence ao partido e não aos parlamentares³⁰.

Com enfoque nas instituições informais do presidencialismo de coalizão brasileiro, Testa (2017) chama a atenção para a existência de instituições e estratégias informais que passam pelas lideranças, em especial após as mudanças introduzidas na tramitação das Medidas Provisórias através da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, e pela diminuição gradual dos níveis de disciplina no Plenário. Segundo ela, a maior parte do tempo do Plenário passou a ser utilizado na apreciação das Medidas Provisórias enquanto o controle das comissões, sobretudo em razão de seu poder terminativo ou conclusivo³¹, tornou-se um instrumento caro aos parlamentares. Este novo arranjo, teria gerado incentivos para estratégias informais das lideranças no sentido de manter a influência sobre o processo decisório mediante o controle da indicação de presidentes e relatores para comissões especiais (Testa, 2017, p. 132). A autora destaca também o fato de haver certo nível de descentralização dos trabalhos considerando que frentes e bancadas temáticas teriam passado a canalizar demandas da sociedade civil de modo que nem todas as atividades legislativas seriam executadas ou passariam pela coordenação

²⁷ Encontra-se em tramitação o projeto de Resolução do Senado nº 26, de 2019, que determina a criação do Colégio de Líderes no Senado.

²⁸ O número de deputados é maior do que o de senadores, o que, em tese, gera mais dificuldade na representação dos interesses. Senadores têm mais capacidade de processamento de informações e de coordenação descentralizada, dependendo menos de seus líderes para ocupar cargos em comissões, já que eles podem acumular mais cargos que os deputados (Miranda, 2010, p. 220).

²⁹ Trata-se das resoluções 34 da Câmara e 35 do Senado. Ambas coíbem a redistribuição de cargos entre as agremiações em caso de migração partidária.

³⁰ Trata-se da decisão do TSE que, em 2007, garantiu aos partidos a possibilidade de requerer a cadeira de deputados que migram para outras siglas.

³¹ O poder conclusivo das comissões é denominado “poder de terminativo” no Senado. Na Câmara, o regimento interno nomeia essa capacidade como “poder conclusivo”. Ambas as denominações, conforme explica Testa (2017, p. 107), referem-se ao poder reservado às comissões de aprovar projetos de lei de forma independente, com limitações constitucionais específicas, cuja tramitação não chegará ao Plenário.

das lideranças partidárias, mas seriam mediadas por redes políticas *ad hoc*. Esta nova dinâmica explicaria, por exemplo, situações como o debate sobre a alocação dos recursos do Pré-Sal. Neste caso, a coordenação dos líderes teria sido limitada e não se daria em termos de coalizão e oposição³², mas através de outras características como estado de origem dos parlamentares (Testa, 2017, p. 106).

Finalmente, Ferreira Júnior e Rocha (2019) buscaram entender o papel dos gabinetes de lideranças partidárias na tomada de decisões no Legislativo levando em consideração a influência da arena eleitoral. Os autores verificam a hipótese de que os objetivos partidários condicionam os papéis desempenhados pelos partidos na arena parlamentar e na arena eleitoral, com possíveis implicações para o formato das assessorias e a atuação dos líderes partidários. Por meio de uma estratégia de investigação multimétodo³³, percebeu-se que os principais partidos na arena legislativa, diferentemente dos partidos coadjuvantes, possuem estruturas de liderança especializada³⁴. Respeitando a proporcionalidade³⁵, cada liderança dispõe de liberdade para escolher assessores temáticos e estratégicos a depender do interesse partidário. Segundo eles, há correlação entre o comportamento dos partidos nas arenas eleitoral e legislativa com a forma de organização burocrática das estruturas de liderança.

A análise da literatura sobre as lideranças trouxe contribuições relevantes para a compreensão destes atores. De maneira geral, sabemos que: I) parte significativa da elite política brasileira já passou por cargos de liderança partidária, sendo este um cargo importante para a progressão na carreira parlamentar no período analisado; II) a experiência política é importante para a escolha das lideranças com relativa divergência sobre o peso da antiguidade parlamentar na escolha dos líderes; III) líderes com maior

³² Testa (2017, p. 132) parte do suposto de que o Executivo e os líderes partidários distribuem *pork* e cargos à coligação para garantir a aprovação de projetos de lei. Também leva em consideração que os deputados não estão dispostos a fazer concessões em todas as questões da agenda e que em algumas temáticas as clivagens partidárias não operam.

³³ Foram realizadas análises quantitativas envolvendo os assessores técnicos e regimentais dedicados ao processo de tomada de decisão de cada líder e sua correlação com o tamanho das bancadas. Entrevistas em profundidade sobre a estrutura e o tipo de atuação dos assessores e observação participante nos espaços decisórios da Câmara complementaram os testes.

³⁴ Apenas a título de explicação, os líderes possuem assessores de cunho técnico e temático (assessores técnicos) e assessores estratégicos de cunho finalístico e processual (assessores regimentais) que atuam diretamente no processo decisório (Ferreira Júnior e Rocha, 2019, p.298).

³⁵ A estrutura burocrática disponível para os líderes é maior e mais complexa dependendo do número de parlamentares do partido. Em 2015, os líderes contavam com o apoio de 10 assessores, em média, que acompanharam os trabalhos das comissões, por exemplo. Segundo Ferreira Júnior e Rocha (2019), os líderes também fizeram uso político informal, até 2015, da cessão de servidores para parlamentares dentro e fora de sua bancada – algo que foi regulamentado na Resolução nº 9/2015.

experiência legislativa não tem suas posições ameaçadas pela entrada de parlamentares neófitos; IV) possuir conhecimento da máquina pública e credibilidade reconhecida pelos membros das bancadas tem impacto na seleção dos líderes; V) lideranças de partidos que apoiaram o governo na arena eleitoral e participam da coalizão coordenam mais o comportamento de suas bancadas; VI) prerrogativas regimentais são fundamentais para a coordenação das lideranças no Legislativo, embora haja sutis diferenças entre a Câmara e o Senado; VII) regras e estratégias informais são importantes para as lideranças, cujo papel de coordenação pode variar de acordo com o contexto; VIII) os líderes organizam sua assessoria parlamentar de acordo com estratégias construídas nas arenas eleitoral e parlamentar.

A partir da combinação de metodologias quantitativas e qualitativas, as investigações que mergulharam nesta seara foram meritosas no mapeamento de aspectos como o perfil, trajetória política, seleção e prerrogativas dos líderes, ora dando ênfase a atributos formais e informais caros ao exercício da liderança ou canalizando atenção para a conexão entre as arenas eleitoral e parlamentar. Contudo, algumas lacunas importantes ainda persistem. Notamos que enfoques quantitativos, com ênfase em padrões de comportamento na última jarda do processo decisório e na governabilidade no presidencialismo, foram dominantes. Assim, estes estudos deixaram de examinar casos concretos nos quais o trabalho das lideranças foi fundamental para a coordenação das bancadas e para os resultados legislativos.

Entretanto, outras análises devem ser realizadas a respeito da relação entre as lideranças e suas bancadas em etapas que antecedem o resultado do processo decisório, bem como a respeito das negociações entre as lideranças no Colégio de Líderes e seu controle sobre a atividade legislativa. Afinal, como é a relação entre as lideranças e as bancadas e de que modo elas atuam dentro da coalizão? De que forma as demandas são negociadas no interior do Colégio de Líderes? Até que ponto o Executivo e as lideranças utilizam estratégias formais e informais para controlar o ritmo e o conteúdo da agenda legislativa? Estas questões ainda permanecem em aberto e demandam investigações mais profundas no sentido de aumentarmos a compreensão sobre o processo legislativo brasileiro.

Em parte, reconhecemos que a falta de informações sobre a atuação das lideranças na coordenação do processo decisório pode gerar obstáculos às análises em função da dificuldade de acesso ao teor das discussões e acordos feitos a portas fechadas nos

gabinetes. Outra parcela, no entanto, pode ser atribuída aos desenhos de investigação e às metodologias empregadas, cujo foco pode não estar ajustado a estes propósitos. Além disso, é notório que o trabalho das lideranças praticamente não foi analisado de forma sistemática nas comissões e no Plenário, sobretudo quando se leva em consideração o processo de negociação das matérias em tramitação e o contexto político-institucional. Diante do exposto, acreditamos que estudos qualitativos que conectam processos e mecanismos aos resultados, como neste caso, podem contribuir para uma melhor compreensão a respeito do trabalho realizado pelos líderes.

CAPÍTULO 2 - CONCEITUAÇÃO DA LIDERANÇA, TEORIA DA DELEGAÇÃO E PODERES REGIMENTAIS

2.1 LIDERANÇAS NOS ESTUDOS LEGISLATIVOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

As lideranças são consideradas peças-chave para a atividade parlamentar nos Legislativos não apenas no Brasil, mas também ao redor do mundo. São abundantes os estudos na literatura internacional comparada que buscam entender a atuação dos líderes e sua importância nos diferentes arranjos institucionais, sejam eles de corte parlamentarista ou presidencialista. Neste tópico, caracterizamos o conceito de liderança no sentido de oferecer noções gerais sobre o papel dos líderes no exercício de suas funções em diferentes países.

Na literatura internacional, a agenda de pesquisa sobre os líderes é bastante diversificada e se dedica a analisar uma grande quantidade de temas a respeito de seu papel e atuação. Os trabalhos privilegiam a sua evolução e principais funções (Bekafigo, 2014), sua relevância nos processos de delegação partidária (Cox e McCubbins, 2007), a seleção das lideranças (Green e Harris, 2019) e sua agenda legislativa (Bader, 1996), o gerenciamento de informações estratégicas entre os membros do partido (Sinclair, 1998) e até mesmo quando os líderes falham em moldar políticas públicas (Lovett, 2021). É notório nestes trabalhos que as lideranças partidárias desempenham funções formais e informais que percorrem todo o fluxo legislativo em diferentes sistemas políticos. Elas são fundamentais na cadeia decisória, desde a definição da agenda, passando pela formulação de políticas em conjunto com partidos e bancadas, até as votações em Plenário.

O exercício da liderança em contextos político-institucionais distintos, no entanto, é complexo e envolve atributos distintos para que os benefícios oriundos da atividade parlamentar sejam compartilhados por todos os atores envolvidos no processo de delegação. Em linhas gerais, conforme aponta a literatura específica sobre o tema, os líderes são percebidos como um “atalho pelo qual os grupos podem resolver problemas insolúveis por qualquer outro meio” (Calvert, 1992, p. 14-15, tradução nossa) ou simplesmente como “agentes aos quais foi atribuída a tarefa de ajudar os membros a atingirem seus objetivos” (Clucas, 2001, p. 319, tradução nossa). Norton (2007, p. 58,

tradução nossa) qualifica estas perspectivas ao afirmar, com base em estudos sobre as dinâmicas legislativas do presidencialismo americano e do parlamentarismo britânico, que as lideranças exercem influência sobre os membros que “têm escolhas a fazer e alguma capacidade independente [...], e respondem a argumentos ou incentivos oferecidos por outros membros, induzindo-os a agir de uma maneira que de outra forma eles não fariam”.

Ao analisar a atuação de lideranças do Partido Democrata e os múltiplos objetivos dos parlamentares na *House* americana, Sinclair (1998, p. 9, tradução nossa) concebe os líderes como “agentes encarregados pelos membros do partido ou bancada na facilitação da produção legislativa” a partir da delegação de poder e recursos para que eles possam se envolver pessoalmente e interferir nos resultados dos processos decisórios. Já Cox e McCubbins (2007, p. 86, tradução nossa) enfatizam a centralidade dos partidos no Legislativo americano encabeçados por lideranças com alta capacidade de oferecer “incentivos seletivos com os quais podem punir o comportamento não cooperativo e recompensar o comportamento cooperativo”. Já para Curry (2015, p. 2, tradução nossa), o controle da informação é essencial para que a liderança “molde como os seus seguidores veem as suas proposições políticas e as preferências que eles desenvolvem”.

Lovett (2021, p. 11, tradução nossa) acredita que os líderes são parlamentares destacados dos demais pois “controlam alguma parte do processo de formulação de políticas ou legislação e têm alguma capacidade de influenciar formalmente esse processo”. Contudo, o autor argumenta que eles podem perder o controle das decisões tomadas no Parlamento a depender do grau de atenção pública que uma política de interesse recebe da mídia. Segundo ele, temas que não recebem atenção do Legislativo podem crescer em importância fora dos muros das Casas, seja pela ação dos demais parlamentares ou de grupos organizados, devido à cobertura da comunicação de massa. Para Lovett, a mídia pode reduzir o poder e a controle dos líderes sobre uma discussão na arena legislativa na medida em que funda novas bases de discussão e chama atenção para pontos de conflito que colocam as bancadas em rota de colisão com as suas lideranças.

Green e Harris (2019), por sua vez, elaboram uma definição sintética a respeito do papel dos líderes levando em consideração as diferentes atividades executadas por estes atores na posição de liderança e a sua influência dentro e fora do Legislativo. Segundo eles, as lideranças

moldam a agenda e as regras de sua câmara, controlam o acesso dos legisladores a informações internas e reúnem e fazem cumprir acordos coletivos dentro do Legislativo. Eles negociam em nome de seus colegas com grupos de interesse e autoridades eleitas fora do Congresso e servem como a face pública de seu partido para outros ramos do governo, a imprensa e o público. Eles também participam da política eleitoral, desenvolvendo mensagens partidárias, levantando fundos de campanha e recrutando candidatos eleitorais (Green e Harris, 2019, p. 9, tradução nossa).

Estas perspectivas revelam algumas das principais características de atuação dos líderes e a suas tarefas não apenas dentro do Legislativo, mas também na arena eleitoral e na esfera pública. No entanto, elas não devem ser concebidas como regras a respeito do exercício da liderança. Elas são um ponto de partida levando em consideração às particularidades das organizações legislativas já que as experiências locais podem envolver formas particulares de escolha e atuação dos líderes. Neste sentido, a capacidade de agência das lideranças é dependente, sobretudo, do contexto no qual se exerce a liderança, isto é, das instituições vigentes e do cenário político no qual o trabalho dos líderes é realizado (Cooper e Brady, 1981; Peabody, 1984; Sinclair, 1998).

No Brasil, os estudos sobre lideranças partidárias no parlamento dialogam com as contribuições oferecidas pela literatura comparada. Os trabalhos reiteram a participação dos líderes partidários em uma seleta elite parlamentar – composta pelo presidente da Câmara, membros da Mesa Diretora, presidentes de comissão e relatores – que se distingue dos demais legisladores pela ocupação de cargos de relevo e pelo poder de decisão acumulados no processo legislativo (Messenberg, 2007, 2008; Felisbino, 2009; Silva Júnior et al., 2013; Simoni Júnior et al., 2016).

De maneira geral, os estudos concedem maior destaque para características como a influência dos líderes sobre as bancadas, suas prerrogativas e ferramentas de controle dos parlamentares, bem como seus efeitos causais sobre a agenda legislativa brasileira. Além disso, ressaltam aspectos pessoais como o carisma, a credibilidade junto aos demais deputados e a expertise legislativa dos parlamentares como características importantes para a ocupação de cargos de liderança.

Em uma análise dos incentivos provenientes da arena eleitoral e da centralização das regras internas da Câmara dos Deputados, Pereira e Rennó (2003, p. 6) afirmam que os líderes partidários “definem a maior parte das decisões sobre o momento das votações nominais e o funcionamento da Câmara”. Miranda (2010, p. 220), através da análise dos direitos legislativos delegados aos líderes nos Regimentos Internos da Câmara e do Senado, ressalta que estes atores “diminuem os custos de transação do processo

legislativo, difundindo informações sobre as proposições e coordenando as preferências dos membros de suas bancadas na hora do voto”. Ao observar o perfil dos ocupantes das posições de destaque no Congresso Nacional, Messenberg (2007, p. 311) afirma a precedência dos direitos legislativos concedidos aos líderes ante a sua influência sobre a bancada. Segundo ela, os líderes partidários atuam na definição da agenda a partir de “amplas e importantes prerrogativas que transcendem a sua enorme influência na organização e tramitação dos trabalhos no Congresso Nacional”. Podemos ver com clareza nestes trabalhos o enfoque dado aos resultados do processo decisório e a ênfase na posição destacada das lideranças na cadeia de delegação.

Em capítulo a respeito do sistema presidencial brasileiro, Santos (2006, p. 231) delimita o espaço de atuação dos líderes e a importância do Plenário nas tomadas de decisão. Segundo ele, as lideranças “controlam o fluxo de trabalhos legislativos e os direcionam ao Plenário, que passa a ser o principal *locus* decisório, neutralizando, assim, as comissões como centro de poder descentralizado”. Silva Júnior et al. (2013, p. 289), por sua vez, em investigação sobre os fatores explicativos da ocupação de cargos no legislativo, atribuem aos líderes o papel de “demonstrar compromisso com metas coletivas e eficiência na negociação com outros atores da arena decisória” para conquistar a preferência e confiança dos demais parlamentares. Por fim, Ferreira Júnior e Rocha (2019, p. 97) entendem a liderança partidária na Câmara dos Deputados como um “atalho cognitivo para a compreensão do comportamento parlamentar durante as votações importantes em Plenário”, já que dispõem de assessoria técnica para prover e distribuir informações necessárias para subsidiar as decisões dos liderados.

Pelo menos quatro pontos ficam evidentes neste último conjunto de trabalhos: I) a preponderância do Plenário como espaço preferencial de atuação das lideranças, já que a organização da Casa direciona as decisões para este espaço em detrimento do sistema de comissões; II) o fato de as lideranças atuarem muitas vezes nos bastidores, em espaços informais; III) a percepção de que estes atores estão diretamente ligados à eficiência institucional; IV) a concepção de que a atuação dos líderes é uma *proxy* do comportamento das bancadas devido à sua capacidade de abastecer e controlar a informação.

Destaca-se também a definição do DIAP no levantamento sobre os “Cabeças” do Congresso Nacional. Levando em consideração aspectos formais e informais da atuação da elite parlamentar, o DIAP define a ideia de liderança ou influência política no

Legislativo como “uma relação entre parlamentares na qual as preferências, desejos ou intenções de um ou mais parlamentares afetam a conduta ou a disposição de agir de outros” (DIAP, 2015, p. 11). Esta definição nos parece a mais adequada por capturar o caráter relacional e consequencial da dinâmica legislativa. Em termos práticos, o DIAP concebe o exercício da liderança e da influência política como uma função manifesta dos interesses individuais e coletivos dos parlamentares.

Podemos notar nos estudos produzidos na literatura comparada e nacional que a atividade dos líderes engloba uma série de funções e pressupõe o cumprimento de tarefas que envolvem o controle, a negociação e a articulação coletiva por meio de incentivos seletivos e do controle informacional. Atributos como expertise, influência, confiança, informação e carisma são importantes para garantir que as expectativas e objetivos dos liderados sejam atendidos. Estes recursos são caros às lideranças não apenas na coordenação de partidos e bancadas, mas também na intermediação de demandas junto a outros atores, sejam eles institucionais, como a presidência das Casas Legislativas e o Executivo, e não institucionais, como a mídia, grupos de interesse e a opinião pública. No próximo tópico, trataremos especificamente sobre o aspecto legislativo tomando como base a teoria da delegação e o papel das lideranças na solução de problemas da ação coletiva.

2.2 PAPEL DOS LÍDERES NA BALANÇA DELEGATIVA E MODELOS *PRINCIPAL-AGENT*

Conforme vimos, os líderes buscam oferecer soluções para problemas que se antepõem e que vão além das tomadas de decisões, sejam eles de ordem individual ou coletiva. Dado o desinteresse dos parlamentares em assumir inteiramente os custos de aprovação de uma matéria e a possibilidade de “pegar carona” em proposições de interesse geral, os líderes assumem a tarefa de coordenar a ação dos demais parlamentares na tentativa de maximizar os benefícios dos atores envolvidos e a eficiência do processo decisório (Calvert, 1992; Clucas, 2001; Sinclair, 1998, 2007; Cox e McCubbins, 2007).

Neste quadro, a superação do clássico dilema da ação coletiva³⁶ se torna um imperativo para o Legislativo dado a sua finalidade e, além disso, uma justificativa para

³⁶ Seguindo a interpretação de Cox e McCubbins (2007, p. 77), mesmo quando os parlamentares atuam de forma racional, os custos da desorganização podem levar a um resultado que todos consideram pior em comparação aos benefícios de uma ação organizada.

a existência de “representantes dos representantes”. Conforme explica Sinclair (2007), ainda que um parlamentar isolado desafie a racionalidade legislativa levando adiante um projeto de seu interesse, a tramitação e a aprovação de matérias, do ponto de vista individual, são bastante onerosas em termos de tempo e esforço. Situação semelhante ocorre quando os parlamentares se alinham de maneira voluntária em torno de um tema em comum, mas sem acordo em relação às suas preferências, o que eleva os esforços de coordenação. O principal desafio, afirma Calvert (1992, p. 18), consiste em convencer os demais parlamentares a renunciar a ganhos imediatos para auferir benefícios futuros. Para isso, faz-se necessário reduzir os custos e diminuir as divergências no que se refere à forma, ao conteúdo e ao tipo de tramitação de uma proposta de modo que os benefícios coletivos sejam maiores que os individuais.

Baseando-se no neoinstitucionalismo da escolha racional, Cox e McCubbins (2007) argumentam que situações nas quais o comportamento individual conduz a ganhos menores demandam estruturas partidárias dedicadas a garantir os melhores resultados. Diante da variedade de dilemas que se impõem no processo decisório, os líderes partidários tornam-se agentes centrais, hierarquicamente destacados, capazes de assegurar mais eficiência institucional a partir da utilização de mecanismos disponíveis para o monitoramento e controle de suas bancadas. Cabe a eles oferecer informação e coordenar as decisões dos demais parlamentares, além de premiar e punir comportamentos cooperativos e não-cooperativos, respectivamente.

Ao destacar as características das lideranças no Congresso americano depois da reforma legislativa de 1970, Sinclair (1999, p. 9-13) explica que esses atores assumem algumas tarefas essenciais na organização do Legislativo que de outra maneira não seriam executadas pelos parlamentares. A delegação de poderes e competências legislativas é a forma utilizada pelos demais legisladores para concentrar nas mãos dos líderes as capacidades necessárias para que partidos e bancadas exerçam influência sobre pontos centrais da produção legislativa como a definição da agenda, a formulação de políticas e a mobilização dos votos necessários para a aprovação de uma proposição.

No Legislativo brasileiro, por sua vez, a capacidade dos líderes de garantir comportamento disciplinado é um dos pilares para a solução de problemas da ação coletiva. Parlamentares que negociam em bloco diminuem os custos de transação com o Executivo e obtêm benefícios coletivos que isoladamente não seriam capazes de alcançar. Desta maneira, o Executivo pode negociar com um número reduzido de partidos ao invés

de centenas de legisladores. Assim, a coordenação feita pelas lideranças partidárias protege os legisladores de investidas do Executivo. Agindo em bloco, os legisladores podem fazer ameaças críveis, sobretudo quando há número suficientemente grande para impor uma derrota ao governo (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003).

Os estudos legislativos têm se mostrado um campo privilegiado para a aplicação de teorias do tipo *principal-agent*. Segundo Miller (2005), estas teorias são aplicadas no sentido de avançar a compreensão sobre as interações envolvendo parlamentares em geral, lideranças, câmaras, burocratas e poderes. Especificamente nos estudos sobre liderança, os modelos *principal-agent* partem da ideia de que os membros do Legislativo (mandantes) – em última instância detentores do poder de decisão – atribuem poderes, recursos regimentais e influência aos líderes (agentes) na expectativa de que seus interesses sejam representados nas diferentes arenas do Legislativo (Calvert, 1992; Clucas, 2001; Cox e McCubbins, 2007; Sinclair, 1998).

Compete às lideranças a complexa tarefa de canalizar as demandas e equalizar as preferências para garantir que objetivos comuns e individuais dos membros – como a influência do parlamentar ou partido sobre uma matéria, a aprovação de uma boa política e/ou a busca pela reeleição – sejam alcançados³⁷. Segundo Clucas (2001, p. 321), a intensidade da delegação aos líderes reflete, em boa medida, as expectativas e os objetivos dos mandantes: líderes tendem a acumular mais poder quando seus liderados atingem seus objetivos, mas também podem perder esses recursos e até serem removidos da função caso o retorno não seja o esperado.

Para a literatura, a delegação resulta, de maneira geral, na diminuição dos custos de transação, assegura uma articulação mais eficiente das demandas de atores com poder de agenda e veto em torno de políticas, e proporciona maior estabilidade nas decisões (Calvert, 1992; Sinclair, 1998; Clucas, 2001; Cox e McCubbins, 2007; Green e Harris, 2019). Neste sentido, as posições de liderança ganham importância tanto na intermediação das demandas de membros e partidos, quanto na articulação e no monitoramento das ações dos parlamentares em todo o fluxo dos trabalhos legislativos. O valor da liderança, como explica Calvert (1992, p. 14-15), reside no estabelecimento de padrões de cooperação e equilíbrio, por meio do emprego de regras formais e

³⁷ A Ciência Política americana oferece diversos modelos que levam em conta o comportamento racional dos atores para a tomada de decisão. Assim como Sinclair (2007, p.11-12), acreditamos na coexistência de múltiplos objetivos entre os legisladores, entre eles, a reeleição, a capacidade de influenciar determinadas temáticas e, em especial, aprovação de boas políticas públicas.

informais, para a solução dos problemas de coordenação. Segundo ele, isto é particularmente útil em organizações onde há grande rotatividade dos membros e as diferenças de opinião sobre os resultados desejados são relativamente fortes.

Na medida em que acumulam capacidades, os cargos de liderança se tornam cada vez mais estratégicos, seja em Legislativos parlamentaristas ou presidencialistas. Para os legisladores ungidos líderes pelos demais parlamentares, a concentração de poderes gera a possibilidade de negociar estrategicamente em nome de suas bancadas e de estimular a atuação favorável ou contrária dos membros em relação às matérias. A depender dos expedientes disponíveis e de aspectos institucionais, os líderes também podem controlar nomeações para comissões, dispor de corpo técnico para produzir estudos e acompanhar as atividades legislativas, bem como promover condições para que os parlamentares persigam seus objetivos (Sinclair, 1981; Cox e McCubbins, 2007; Lovett, 2021).

O principal instrumento das lideranças no monitoramento e na coordenação, no entanto, é a informação. Por meio dela, os líderes mantêm a coesão e o alinhamento estratégico das bancadas nas comissões e no Plenário. Sinclair (1999) afirma que as lideranças utilizam informações para captar as preferências dos legisladores e, posteriormente, fornecer argumentos de defesa coerentes com os pleitos das bancadas. Para os membros, o acesso à informação representa a confiança na atuação do líder e um atalho cognitivo para a tomada de decisão. Segundo Curry (2015), o controle de informações permite que os líderes reduzam a possibilidade de comportamentos dissidentes em torno de matérias polêmicas e evita possíveis rebeliões contra a liderança.

No entanto, como qualquer outro tipo de representação, a delegação de prerrogativas às lideranças inclui alguns riscos para os mandantes. Como observa Sinclair (1999, p. 8-18), “efeitos adversos” podem ser notados na relação entre líderes e liderados, de modo que nem sempre a delegação é eficiente e capaz de suprir as demandas de todos os atores. Os líderes podem apresentar agendas próprias ou mais afastadas dos interesses de grupos intrapartidários a depender de suas características e prioridades, considerando o seu alinhamento ideológico com o partido, se mais convergente ou mais extremista em relação à média dos parlamentares da bancada (Jessee e Malhotra, 2010)³⁸. Além disso,

³⁸ Jessee e Malhotra (2010) testam a hipótese de que os líderes tendem a ter posições ideológicas mais extremas em relação às suas bancadas no Congresso estadunidense entre 1899 e 2009. Elas concluem que as lideranças do Partido Democrata tendem a ser mais liberais, isto é, estão mais à esquerda que a média do partido, enquanto líderes do Partido Republicano tendem a ser mais conservadores, ou seja, estão mais à direita.

os interesses individuais de alguns parlamentares podem ser prejudicados pela delegação em função das preferências coletivas. Isso significa que os líderes também podem se esforçar na aprovação de proposições mais próximas do *status quo* de partidos, bancadas e do Executivo, gerando eventuais perdas individuais para o legislador (Sinclair, 1999).

Caso exemplar foi a mediação de disputas internas em torno da política econômica do governo Lula no ano de 2003. Na ocasião³⁹, o líder da bancada do PT na Câmara, Nelson Pellegrino (PT/BA), teve sua influência ameaçada por um grupo de 60 deputados do partido após endossar um encontro entre uma ala crítica ao governo e o ministro da Casa Civil, José Dirceu. O episódio de insatisfação dentro da bancada do PT e outros desdobramentos do caso culminaram, meses mais tarde, na histórica expulsão dos deputados federais Babá (PT/PA) e João Fontes (PT/SE), além da senadora Luciana Genro (PT/RS).

Mais recentemente, a apreciação da Reforma da Previdência, em 2019, também foi palco de conflitos de preferências que envolveram punições⁴⁰. O PDT, sob a liderança de André Figueiredo (PDT/CE), fechou questão contra a medida proposta pelo governo Bolsonaro. No entanto, oito deputados do partido – incluindo o líder, André Figueiredo – votaram a favor da proposta, contrariando a orientação da liderança. Esse racha gerou grande insatisfação dentro da legenda, e os deputados dissidentes chegaram a ser ameaçados de expulsão pelo presidente do partido, Carlos Lupi. A mesma situação também foi observada no PSB, que abriu processo no Conselho de Ética do partido contra 11 deputados que divergiram da orientação da liderança.

Os parlamentares, ao seu turno, também podem adotar outros tipos de estratégia à revelia da vontade do líder, como a do tipo *free-rider*, na tentativa de atingir objetivos particularistas em outros espaços do Congresso. No sistema de comissões americano, por exemplo, há a possibilidade de utilizar recursos como o emendamento para escapar do controle das lideranças (Sinclair, 1999). Ou, como já mencionado, os parlamentares podem buscar veículos de comunicação para alavancar pontos de conflito em torno de matérias na tentativa de aumentar os custos sobre um debate e de diminuir progressivamente o controle dos líderes sobre o processo decisório (Lovett, 2021) Todas

³⁹ “Moderados abortam reunião de Dirceu com neo-rebeldes”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0306200302.htm>>. Acesso em: 20 set. 2024.

⁴⁰ “PDT suspende deputados que votaram a favor da reforma da Previdência”. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-07/pdt-suspende-deputados-que-votaram-favor-da-reforma-da-previdencia>>. Acesso em: 03 abr. 2025.

estas situações podem indispor a liderança com alguns parlamentares e, ao longo do tempo, tem potencial para gerar desgastes na relação entre mandantes e agentes. Os líderes, portanto, podem perder o controle sobre os parlamentares ao passo que os legisladores *rank-and-file* tendem a ser punidos pela insubordinação às lideranças.

A possibilidade de insurgência de subgrupos de parlamentares contra o líder a partir da organização de maiorias dentro do partido ou bancada geram o risco de enfraquecimento da liderança e remoção do cargo. No Brasil, um episódio⁴¹ de insatisfação da bancada com as posições do líder ocorreu em 2015 quando a Câmara se posicionava sobre o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Os deputados do PMDB não aprovaram a ação do líder do partido, Leonardo Picciani (PMDB/RJ), que teria indicado somente deputados que atuavam em sintonia com o governo para compor a comissão especial. Como reação da bancada, Picciani foi substituído por Leonardo Quintão (PMDB/MG), a partir de requerimento assinado por 35 dos 66 deputados.

Caso emblemático também foi o racha na bancada do PSL⁴², com a retirada do Delegado Waldir da liderança (PSL/PR) do partido, em 2019. O PSL viveu uma grande disputa interna quando parte de sua bancada rompeu com a ala bolsonarista e pressionou pela troca do líder. A remoção do aconteceu após uma articulação direta do presidente Jair Bolsonaro para que o seu filho, Eduardo Bolsonaro (PSL/SP), assumisse o posto. A divisão gerou uma crise interna e expôs o conflito pelo controle da legenda e da liderança na Câmara.

Os líderes podem, obviamente, utilizar de suas prerrogativas para capturar parte dos ganhos de seu partido ou bancada, subvertendo a lógica da ação coletiva (Calvert, 1992). Cox e McCubbins (2007, p. 94-95) argumentam que atores centrais excessivamente fortes, dotados de recursos, podem se beneficiar da renda dos esforços individuais e coletivos, protegendo-se contra tentativas dos mandantes de removê-los do cargo. Lideranças excessivamente fracas, contudo, carecem de recursos para coordenar suas bancadas, sendo incapazes de impedir comportamentos indisciplinados e de promover a ação coletiva.

⁴¹ “Novo líder do PMDB diz que bancada decidirá se apoiará impeachment”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2015/12/novo-lider-do-pmdb-diz-que-bancada-decidira-se-apoiara-impeachment.html>>. Acesso em: 20 set. 2024.

⁴² “Removido da liderança do PSL, Delegado Waldir apresenta lista de apoio para voltar ao posto”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/16/removido-da-lideranca-do-psl-delegado-waldir-apresenta-lista-de-apoio-para-voltar-ao-posto.ghtml>>. Acesso em: 03 abr. 2025.

A capacidade dos líderes para atender as expectativas e objetivos dos liderados, segundo a literatura, é moldada pela heterogeneidade de preferências entre os parlamentares e está condicionada ao contexto institucional e político em que se desenvolve a relação entre mandante e agente (Calvert, 1992; Clucas, 2001; Sinclair, 1999; Cox e McCubbins, 2007). Conforme explica Sinclair (1998, p. 16-17), a eficiência da balança delegativa operada pelas lideranças pode variar de acordo com diferenças nas preferências intragrupo e em função do tamanho relativo das bancadas. Inclusive, sofre influência do perfil e das agendas do presidente da república, do humor dos parlamentares e da repercussão das discussões na esfera pública.

Em resumo, a discussão sobre a atuação das lideranças e os modelos *principal-agent* oferece insumos importantes para a compreensão da atividade dos líderes nos trabalhos de coordenação legislativa. A partir da literatura internacional, notamos que a atuação das lideranças na organização dos processos decisórios assegura eficiência e racionalidade à relação Executivo-Legislativo, permitindo a superação de problemas de ação coletiva. Contudo, está longe de ser uma relação estanque e pode sofrer interferências a depender do comportamento e das preferências dos atores envolvidos no processo de delegação. Além disso, cabe ressaltar que boa parte dos trabalhos aqui mencionados trata de sistemas presidencialistas bipartidários, demandando adaptações quando utilizados para outros contextos institucionais e políticos, marcados por multipartidarismo e altos graus de fragmentação, como o brasileiro.

2.3 GARANTIAS REGIMENTAIS DAS LIDERANÇAS NO LEGISLATIVO

Em razão do papel desempenhado no Legislativo, os líderes partidários são concebidos como um dos principais fatores de racionalização e eficiência do processo decisório. Contam com a colaboração de vice-líderes para conduzir os trabalhos legislativos na proporção de um para cada quatro deputados quando representam os partidos e bancadas e, no caso da liderança do governo, o presidente da República pode indicar até 15 vice-lideranças de acordo com o RICD.

Em conjunto com os membros da Mesa Diretora, presidentes de Comissão e relatores, as lideranças do Governo e da Minoria se destacam como importantes cargos no relevo do Legislativo brasileiro. Do ponto de vista posicional, decisional e

estratégico⁴³ (Codato, 2015), as lideranças são apontadas pela literatura como peças centrais para a governabilidade do presidencialismo de coalizão graças à forte delegação de prerrogativas possibilitada pelos atos normativos que regulam o funcionamento da Câmara e do Senado a partir de 1988 (Figueiredo e Limongi, 1999, Figueiredo, Limongi e Valente, 1999, Miranda, 2010).

Neste tópico, concentramos atenção nos instrumentos formais à disposição destes atores entendendo que, a exemplo dos presidentes, como no modelo proposto por Raile, Pereira e Power (2011), os líderes também dispõe de uma *toolbox*, isto é, uma caixa de ferramentas, composta de prerrogativas e recursos de diferentes ordens para coordenar partidos e bancadas nos trabalhos legislativos (Gomes, 2006; Miranda, 2010; Silva Júnior et al., 2013). Ao lado da Constituição Federal (CF), os Regimentos Internos da Câmara do Deputados (RICD), do Senado Federal (RISF) e do Congresso Nacional (RCCN) são os principais atos normativos que regem e organizam o processo legislativo e, não obstante, garantem direitos legislativos às lideranças.

O RICD e o RISF, em especial, estabelecem as regras que disciplinam os pormenores da atividade parlamentar como mecanismos de votação, prazos, formas de emendamento, regras sobre discussão, destaques etc., em cada Casa. Além disso, também orientam a dinâmica de funcionamento de órgãos como a Mesa Diretora, Comissões, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e, no caso da Câmara, o Colégio de Líderes (Pacheco e Mendes, 2017, p. 9). Tanto o RICD quanto o RISF definem os limites da atuação parlamentar individual e coletiva levando em consideração a proporcionalidade partidária⁴⁴ na divisão dos postos de comando e a distribuição de cargos entre os partidos através da indicação feita pelas lideranças (Santos, 2002, 2006; Miranda, 2010).

A partir destes dois critérios, ambos os regimentos disciplinam o funcionamento das Casas aos interesses das agremiações sob o controle de lideranças escolhidas pelos demais parlamentares. Agrupados em torno das bancadas partidárias ou de blocos parlamentares, os deputados e senadores selecionam seus líderes entre seus pares no início de cada legislatura, sendo que o partido é responsável pela indicação do nome à Mesa

⁴³ O reconhecimento das elites legislativas, segundo Codato (2015, p. 17), envolve pelo menos três recursos caros: o poder, a influência e a decisão. No método posicional, conta o poder de decisão formal de atores cujas fontes são decorrentes da ocupação de posições em organizações fundamentais para uma comunidade. No método decisional, conta a influência do ator político, a qual não depende de sua autoridade formal sobre o processo de tomada de decisões. Por fim, o método reputacional leva em consideração a influência exercida sobre o grupo por alguns atores cujas preferências são levadas em conta na tomada de decisão política. Consideramos que as lideranças atendem a estes três critérios dentro da atividade legislativa.

⁴⁴ CF, art. 58, § 1º; RCCN, art. 10; RICD, arts. 8º, 21, § 1º, 25, § 1º, e 29, § 2º; RISF, art. 59.

Diretora⁴⁵. Os critérios de escolha e a destituição dos líderes do cargo, no entanto, não são determinados pelos regimentos e variam de acordo com os estatutos dos partidos, embora estes, de forma geral, sejam pouco transparentes (Silva Júnior et al., 2013). Na Câmara, as lideranças podem permanecer no cargo por tempo indeterminado ou até o fim da legislatura, enquanto o Senado demanda uma nova indicação partidária a cada dois anos.

Aos líderes na Câmara e no Senado são garantidas prerrogativas que diferenciam estes atores dos demais parlamentares como participar e utilizar a palavra em Comissões, mesmo que não seja membro efetivo delas, registrar parlamentares do partido aptos a disputar cargos na Mesa Diretora e controlar as manifestações de deputados antes da Ordem do Dia. Cabe às lideranças a indicação de parlamentares para cargos importantes na estrutura legislativa como vice-líderes⁴⁶, membros, presidentes e relatores nas Comissões, integrantes do Conselho de Altos Estudos⁴⁷, da Ouvidoria Parlamentar e do Conselho de Ética. No Plenário, é assegurada a capacidade de alterar o ritmo e a forma de discussão das proposições, bem como as matérias que entram na pauta, através de requerimentos. Vale lembrar que os recursos à disposição dos líderes são caros aos objetivos dos parlamentares e, por esta razão, estes últimos passam a depender dos líderes para falar nas sessões, acessar cargos e maximizar suas preferências em torno de políticas (Miranda, 2010).

Tendo em vista as prerrogativas formais definidas no RICD e no RISF, reunimos nos Quadro 1 e 2, os principais instrumentos que os líderes podem lançar mão para alterar a dinâmica de discussão das proposições e sua inclusão na Ordem do Dia, tanto na Câmara quanto no Senado:

⁴⁵ Podem escolher líderes os partidos ou blocos com representação igual ou superior a um centésimo da Câmara.

⁴⁶ Na proporção de um para cada quatro deputados do partido ou bancada. No Senado, o número de vice-líderes pode variar.

⁴⁷ Indicação exclusiva dos líderes partidários na Câmara.

Quadro 1 - Prerrogativas dos líderes partidários no RICD segundo o instrumento utilizado e o tipo de impacto nos trabalhos legislativos

| Prerrogativas dos líderes | Instrumentos utilizados | Impacto legislativo |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Incluir proposição na Ordem do Dia através do instituto da urgência (Art. 151,154) (Urgência) | Requerimento de representante que represente um terço dos membros da Câmara | Alteração na Ordem do Dia |
| Incluir proposição que trata de relevante e inadiável interesse nacional (Art. 155) (Urgência urgentíssima) | Requerimento de representante da maioria no Plenário | Alteração na Ordem do Dia |
| Adiar discussão e votação de proposição em tramitação urgente por até duas sessões (Art. 193) | Requerimento do líder ao Plenário | Alterações no processo de discussão e votação de proposições |
| Adiar discussão e votação de disposição por até 10 sessões (Art. 177, 193) | Requerimento de representante que represente um décimo dos membros da Câmara | Alterações no processo de discussão e votação de proposições |
| Destacar parte de proposição, emenda e subemenda etc. para votação em separado ou para tornar a emenda um projeto autônomo (Art.161) | Requerimento de representante que represente um décimo dos membros da Câmara | Alterações no processo de discussão e votação de proposições |
| Dispensar a discussão de proposições com pareceres favoráveis (Art. 167) | Requerimento do líder ao Plenário | Alterações no processo de discussão e votação de proposições |
| Encerrar a discussão (Art. 178) | Requerimento de representante de ao menos cinco centésimos dos membros na Câmara | Alterações no processo de discussão e votação de proposições |
| Submeter matéria à votação nominal (Art. 10, 185) | Requerimento de representante de ao menos cinco centésimos dos membros na Câmara | Alterações no processo de discussão e votação de proposições |
| Submeter matéria à votação nominal antes do decurso de uma hora da última (Art. 185) | Requerimento de representante de ao menos seis centésimos dos membros na Câmara | Alterações no processo de discussão e votação de proposições |
| Submeter matéria à votação secreta (Art. 188) | Requerimento de representante que represente um décimo dos membros da Câmara | Alterações no processo de discussão e votação de proposições |
| Submeter matéria não-emendada no 2º turno à votação | Requerimento do líder | Alterações no processo de discussão e votação de proposições |

Fonte: elaboração própria com dados de Miranda (2010); RICD (1989).

Quadro 2 - Prerrogativas dos líderes partidários no RISF segundo o instrumento utilizado e o tipo de impacto nos trabalhos legislativos

| Prerrogativas dos líderes | Instrumentos utilizados | Impacto legislativo |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Incluir matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou providência para atender calamidade pública (Art. 336, I) | Requerimento de representantes da maioria ao Plenário | Alteração na Ordem do Dia |
| Incluir matéria dentro de duas sessões ordinárias (Art. 336, 339, 340, 345) | Requerimento de representantes de 2/3 da maioria ao Plenário | Alteração na Ordem do Dia |
| Incluir matéria pendente de parecer dentro de cinco sessões ordinárias após a apresentação do requerimento (art. 336, 339, 340, 345) | Requerimento de representantes de 1/4 da maioria ao Plenário | Alteração na Ordem do Dia |
| Dispensar discussão de proposição com pareceres favoráveis (Art. 276) | Requerimento de líder ao Plenário | Alterações no processo de discussão e votação de proposições |

Fonte: elaboração própria com dados de Miranda (2010) e do RISF (1970).

A comparação entre as prerrogativas dos líderes revela forte similitude entre os recursos formais à disposição das lideranças no Senado e na Câmara (Miranda, 2010). Conforme podemos constatar, são reservados aos líderes de ambas as Casas, do ponto de vista regimental, uma série de prerrogativas para interferir no conteúdo e na velocidade de tramitação de proposições, seja por meio de requerimentos de urgência, destaque, adiamento e encerramento da discussão, ou por meio de expedientes como emendas em nome de partidos e bancadas etc. A análise dos requerimentos à disposição dos deputados e senadores mostra que as preferências e as oportunidades de influência política de um parlamentar médio estão mais sujeitas à boa vontade das lideranças na Câmara Baixa⁴⁸.

De modo geral, requerimentos que alteram o ritmo e a dinâmica do processo decisório demandam a assinatura de grupos organizados em torno das lideranças, sejam eles partidos ou bancadas. Além disso, também podem ser utilizados para expor adversários e aumentar o custo político de posições impopulares (Miranda, 2010), por exemplo, através dos requerimentos de destaque para votação em separado ou de votação nominal. Sem dúvida, a mais importante ferramenta é o requerimento de urgência. Por meio deste recurso, os líderes neutralizam o poder das comissões na apreciação de proposições que, em caso de aprovação, seguem para votação no Plenário com prazos menores em comparação à tramitação regular de matérias ordinárias (Figueiredo e

⁴⁸ Cf. Miranda (2010).

Limongi, 1999). Com pouco tempo para analisar o conteúdo da proposta, os parlamentares têm sua capacidade de organização reduzida⁴⁹ no processo decisório em contraste com o peso da assinatura do líder de partido ou bancada (Santos, 2006). Além disso, a aprovação do requerimento de urgência é definida previamente por meio de acordos entre as lideranças no Colégio de Líderes⁵⁰ e chegam ao Plenário para serem referendados pelos demais deputados.

Em conjunto com a Mesa Diretora, as lideranças partidárias e do governo se reúnem de forma recorrente no Colégio de Líderes, considerado um dos órgãos mais poderosos do Legislativo. Nele são definidas as pautas que entram na Ordem do Dia, os processos adotados na discussão e votação das proposições e os termos das negociações feitas pelos líderes em nome de suas bancadas, sobretudo frente ao Executivo (Silva Júnior et al., 2013). Segundo o RICD, o Colégio de Líderes deve ser ouvido nas tomadas de decisão que envolvem os trabalhos da Mesa Diretora e das comissões. Apesar de sua reconhecida importância, o órgão recebe na maior parte das vezes atribuições consultivas sobre a atividade legislativa. Formalmente, cabe a este colegiado a convocação e a abertura das sessões legislativas, as nomeações de membros das comissões, a distribuição dos projetos de lei para avaliação, a análise de pedidos de informação, a designação de relatoria no Plenário, a submissão de requerimentos de urgência etc. Entretanto, também é importante notar o seu forte caráter informal, reservado para negociações informais em torno da agenda, já que suas reuniões acontecem a portas fechadas, sem registros disponibilizados pela Câmara.

É importante considerar, no entanto, que o Colégio de Líderes é uma instância igualitária e majoritária também organizada pelo princípio da proporcionalidade. Assim como nos demais espaços do Legislativo, adota-se o peso relativo de cada bancada como critério de tomada de decisão. Caso não seja estabelecido consenso sobre uma questão, prevalece a decisão da maioria de acordo com o tamanho de cada bancada representada pelo líder. Mais uma vez, o poder da liderança, pelo menos do ponto de vista formal, é dependente do tamanho dos partidos e bancadas por ele representadas (Figueiredo e

⁴⁹ Figueiredo e Limongi (1999, p. 29) afirmam que os requerimentos de urgência geram “limitação à apresentação de emendas e seu controle pelos líderes partidários tolhem a ação dos deputados, retirando-lhes a possibilidade de defender com sucesso os interesses específicos de seu eleitorado a partir de uma estratégia individual”.

⁵⁰ Conforme estabelece o RICD, as decisões tomadas no Colégio de Líderes dependem de consenso entre seus membros. Em caso de dissenso, prevalece o critério da maioria absoluta, ponderados os votos das lideranças de acordo com o tamanho de cada bancada representada (Brasil, 1989).

Limongi, 1999; Miranda, 2010; Silva Júnior et al., 2013; Simoni Júnior et al., 2016). Contudo, ainda resta saber até que ponto este conjunto de regras permite mais discricionariedade dos líderes, se abre espaço para manobras estratégicas de partidos e parlamentares, e como sua atuação pode ser responsiva a objetivos específicos de seus representados a depender do contexto.

2.4 MEDIDAS PROVISÓRIAS E SEU FUNCIONAMENTO

Além das prerrogativas regimentais reservadas aos líderes, as Medidas Provisórias são importantes instrumentos à disposição dos presidentes e parte fundamental desta pesquisa. Trataremos nesta seção de suas principais características e das mudanças promovidas neste instrumento tomando como base de comparação os Projetos de Lei Ordinária.

As MPs, como são chamadas, foram inseridas no arcabouço legal brasileiro pela Constituição Federal de 1988. Desde então elas se tornaram o principal instrumento legislativo do Executivo federal (Araújo e Silveira, 2012), pelo qual o presidente faz avançar sua agenda e coordena os trabalhos da coalizão (Figueiredo e Limongi, 2009; Freitas, 2016; Gomes e Luz, 2019).

Sua relevância é tamanha a ponto de a taxa de MPs convertidas em lei ter se tornado, para muitos analistas, o principal indicador de alinhamento ou desalinhamento entre os poderes (Limongi, 2006; Figueiredo e Limongi, 2007). A incorporação do decreto-lei ao conjunto das prerrogativas constitucionais do presidente se deu sob a justificativa de que era preciso dotar o chefe do Executivo de um meio para responder, de forma ágil e eficiente, aos desafios postos por uma sociedade cada vez mais complexa.

O aspecto que mais distingue as MPs dos PLs é o fato de que elas têm vigência imediata, ou seja, assim que são editadas, alteram o *status quo* e passam a produzir efeitos jurídicos que tendem a se manter mesmo quando elas não são convertidas em lei (Gomes e Luz, 2019). Originalmente pensadas como um recurso a ser utilizado em situações extraordinárias, elas passaram a ser alvo de críticas devido ao seu uso sistemático em diferentes governos.⁵¹ Segundo especialistas, teria ocorrido uma banalização do uso das

⁵¹ Considerando o período posterior à EC 32/2001 até o ano de 2020, os presidentes brasileiros editaram 1009 MPs. FHC (2001 e 2002): 102; Lula I: 240; Lula II: 179; Dilma 1: 145; Dilma/Temer: 203; Bolsonaro (2019/2020): 140. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/709849-governo-edita-mais->

MPs que passaram a ser empregadas em ocasiões diversas para tratar de um leque amplo e plural de assuntos.

Na literatura especializada há diferentes interpretações sobre o uso de Medidas Provisórias pelos presidentes brasileiros (Amorin Neto e Tafner, 2002; Almeida, 2014). Alguns autores veem no uso das MPs uma forma de ação unilateral do Executivo para fazer avançar sua agenda, em detrimento do Legislativo. Neste sentido, o uso sistemático das MPs expressa a subordinação do Legislativo ao Executivo e a usurpação dos poderes do parlamento pelo presidente (Santos, 1997; Pessanha, 1997; 1998). Cox e Morgenstern (2001) afirmam que presidentes se valem do poder de decreto quando não tem apoio suficiente no Congresso. Logo, o uso de poderes unilaterais seria uma prática mais comum entre presidentes fracos (Cox e Morgenstern, 2001).

Contra a tese da abdicação do Legislativo e do abuso do Executivo, outra corrente afirma que o uso das MPs não se dá contra uma maioria no Congresso, mas em nome de seus interesses, expressando uma relação de delegação de poderes (Reich, 2000; Amorin Neto e Tafner, 2002; Figueiredo e Limongi, 2003). Nesse sentido, o uso sistemático do decreto-lei só é possível com o apoio de uma maioria parlamentar, sendo relevante, inclusive, para coordenar as preferências da maioria (Machiaveli, 2009).

Figueiredo e Limongi (2003) reconhecem que as MPs são um instrumento poderoso nas mãos do Executivo pelo fato de surtir efeito no ato de sua edição, induzindo os congressistas a cooperarem com o governo. Contudo, os autores afirmam que as vantagens do instrumento foram exageradas por alguns analistas. É importante lembrar que os congressistas podem emendar e rejeitar as MPs. O fato de que eles raramente o fazem, é interpretado pelos autores como um sinal de que o instrumento, ao invés de ser uma arma do Executivo contra uma maioria legislativa, seria um recurso que o Executivo usa em nome de uma maioria representada no Executivo e no Legislativo que corresponde à coalizão de partidos que apoiam e estão representados no governo. Segundo Figueiredo e Limongi (2003, p. 281), a MP seria “um instrumento que protege a própria maioria, tornando mais fácil a administração de seus conflitos internos e transferindo para o governo o ônus de decisões com altos custos políticos imediatos”.

Além disso, o fato de o Congresso raramente editar decretos para anular os efeitos jurídicos das MPs que perderam a validade, seria, segundo Abramovay (2010) e Van Der

Lann (2024), outro sinal da concordância tácita com o seu conteúdo. Para Van Der Laan (2024), os presidentes, em geral, editam MPs após terem construído um consenso junto às lideranças, de forma a garantir que elas terão apoio no Congresso. Isso explicaria a baixa ocorrência de rejeições de MPs e corroboraria a tese da delegação.

Para Figueiredo e Limongi (2003), não haveria tantas diferenças entre governar por MPs ou por PLs. Em ambos os casos, ao invés de abdicação do Legislativo, o que existe é uma delegação com algum grau de controle por aqueles que delegam. No caso das MPs, teríamos uma delegação mais completa; ainda assim, do ponto de vista das chances de aprovação, segundo eles, não haveria muita diferença entre o Executivo apresentar um PL ou editar uma MP.

Outra semelhança entre a MP e o PL diz respeito à sua tramitação e à importância do mecanismo da urgência. Segundo Figueiredo e Limongi (1999), no caso dos PLs, o pedido de urgência regimental é um importante indicador dos projetos prioritários para o governo e está fortemente associado ao sucesso do Executivo. Por meio da urgência⁵², os líderes aceleram a tramitação de uma matéria transferindo-a do sistema de comissões diretamente para o Plenário, sem que o primeiro tenha tido tempo hábil para estudar o projeto em detalhes e deliberar sobre o seu conteúdo.

Essa estratégia é utilizada para proteger os projetos de mudanças indesejadas e é um poder regimental fundamental nas mãos das lideranças partidárias por meio do qual elas podem controlar a agenda e o ritmo dos trabalhos legislativos. No caso das MPs, a urgência se torna automática quando atingidos 45 dias de sua publicação sem que a Câmara tenha apreciado a matéria. Também neste caso, a MP é incluída na Ordem do Dia, mesmo que a Comissão Mista não tenha concluído seu parecer.

Outros autores destacam diferenças importantes entre os dois dispositivos, argumentando que além de mais eficaz e eficiente, a MP tende a incentivar maior cooperação do Legislativo devido ao fato de ela produzir efeitos desde sua edição, ampliando os custos de sua rejeição pelo Congresso (Almeida, 2014). Elas também permitiram ao presidente um resultado melhor do que seria possível obter por meio de um PL (Power, 1998).

A história das MPs no Brasil se divide entre antes e depois da Emenda Constitucional n. 32 de 2001, promulgada para regulamentar o uso do instrumento pelo

⁵² A urgência regimental pode ser requerida por 1/3 dos membros da Casa ou líderes que representem esse número

Executivo e conter eventuais abusos. Antes da EC 32/2001, a MP entrava em vigor imediatamente após a publicação e tinha validade por 30 dias, podendo ser reeditada sucessivamente. Não havia um número limite de reedições, nem prazo definido para apreciação pelo Congresso, o que assegurava grande controle ao governo sobre a agenda do Legislativo.

A EC 32/2001, no entanto, reformulou totalmente o artigo 62 da Constituição. A partir dela, as MPs continuaram a ter efeito imediato, mas agora com validade de 60 dias, prorrogáveis por mais 60 dias uma única vez. Ou seja, o Congresso tem o prazo máximo de 120 dias para votar a medida. Também passou a ser proibido reeditar uma MP que não tivesse sido votada dentro desse prazo.

A emenda constitucional também determinou que as MPs deveriam passar primeiro por uma Comissão Mista (formada por deputados e senadores) que analisaria seu conteúdo e emitiria um parecer. Apenas depois desta etapa ela poderia ser votada no Plenário da Câmara. Caso uma MP não fosse convertida em lei no prazo, ela perderia a sua eficácia e caberia ao Congresso editar um decreto legislativo para disciplinar os efeitos jurídicos produzidos durante a vigência da MP.

Outra mudança importante foi a determinação, já mencionada, de que após 45 dias da publicação da MP, se ela não fosse apreciada pela Câmara dos Deputados, entraria “em regime de urgência, ficando sobrestadas as deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando, até que se ultime a votação” (EC 32/2001). Na prática, isso significa que nenhuma outra matéria legislativa ordinária poderia ser votada até que a MP fosse apreciada⁵³. A EC 32/2001 também definiu uma série de temas que não poderiam ser objeto de Medidas Provisórias.

Segundo Figueiredo e Limongi (2003), embora a EC 32/2001 não tenha coibido o uso das MPs pelos presidentes, como previsto por alguns analistas, elas introduziram mudanças importantes na relação entre os poderes. Uma delas foi da maior publicidade para as divergências no interior da coalizão e o compartilhamento dos custos por medidas impopulares entre o Executivo e o Legislativo. Antes as divergências no interior da coalizão eram negociadas nos bastidores entre o Executivo e os líderes partidários, antes das reedições das MPs. Assim, o Executivo assumia os custos associados à MP e poupava os parlamentares e partidos da base. Após a regulamentação, as divergências passaram a

⁵³ As exceções a esse bloqueio são os projetos de emenda constitucional, leis complementares, leis delegadas e projetos de decreto legislativo. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em: 10 abr. 2025.

ter maior publicidade na arena legislativa e a maioria governista passou a ser obrigada a se posicionar publicamente em relação às MPs, aprovando-as ou rejeitando-as, e assumindo parte dos custos associados a medidas impopulares. Isso tornou o trabalho de coordenação dos líderes da coalizão mais complexo e abriu espaço para maior participação das oposições no processo decisório em torno das MPs.

Ambos os processos decisórios analisados nesta pesquisa ocorreram após a promulgação da EC n. 32/2011, portanto, passaram pelo mesmo rito de tramitação, com a diferença de que, no segundo caso, a Comissão Mista atribuiu um relator para a matéria e emitiu parecer sobre ela, antes que ela fosse apreciada no Plenário⁵⁴.

⁵⁴ Uma decisão do Supremo Tribunal Federal no ano de 2012 (ADI 4029) reconheceu a legalidade de mais de 500 leis que foram criadas a partir de MPs aprovadas sem terem passado por Comissão Mista, formada por deputados e senadores. A partir deste ano, contudo, a análise prévia pelas comissões mistas tornou-se obrigatória.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA: *PROCESS-TRACING* E ESTUDOS DE CASO NO DESENHO DE INVESTIGAÇÃO

3.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Com a aplicação da teoria partidária ao caso brasileiro, vários autores argumentaram que os poderes legislativos do presidente, em conjunto com a centralização do processo decisório no Legislativo em torno das lideranças, criam as condições necessárias para a governabilidade. Segundo a explicação, a atuação das lideranças partidárias, mediante garantias regimentais no Colégio de Líderes e no Plenário, é fundamental para assegurar amplo controle do processo decisório e a aprovação da agenda do Executivo. Conforme já mencionamos, este padrão encontra suporte em dados de votações nominais e de origem das proposições legislativas onde se verificou significativa disciplina partidária e da coalizão, grande dominância dos projetos legislativos do presidente e altas taxas de sucesso do Executivo no período pós-redemocratização (Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto, 2000; Neiva, 2011; Pereira, 2017).

Entretanto, como destacam Silva e Araújo (2012, 2013), deve-se ter cautela com os indicadores utilizados para descrever as atividades no Parlamento. Embora as métricas sejam bastante úteis e relevantes nos estudos legislativos, o aspecto quantitativo destas medições e o foco no desempenho do Executivo muitas vezes não permitem capturar toda a complexidade existente no jogo político e, em especial, na arena decisória (Silva e Araújo, 2013, p. 34-35). Isto significa que parte dos trabalhos legislativos não é sequer analisada quando se leva em consideração apenas o resultado das deliberações. Deste modo, partes da atividade legislativa como a tramitação de proposições nas Comissões, bem como pareceres, o processo de emendamento e outras etapas importantes raramente são analisados nos trabalhos (Silva e Araújo, 2013; Freitas, 2016).

Identificamos, como limitação, que os estudos legislativos brasileiros também não analisaram em profundidade alguns atores-chave do processo decisório (Silva Júnior et al., 2013; Inácio e Rezende, 2015; Baião et al., 2018). Praticamente não se explora a fundo, de forma contextualizada e com evidências e técnicas qualitativas, como as lideranças atuam na coordenação legislativa e qual é o seu papel na produção dos resultados. Atribuímos esta lacuna nos estudos a desenhos de pesquisa orientados por

concepções nomotéticas, isto é, que buscam identificar padrões estáveis de relação que se repetem entre os casos (Silva, 2025, p. 6-7). A lógica causal subjacente, orientada para a identificação do impacto de variáveis independentes, prescinde de aspectos relativos aos casos e da observação contextual no qual estes atores desempenham suas funções legislativas.

Conforme vimos no Capítulo 1, permanecem pouco investigados os mecanismos formais e informais utilizados pelos líderes partidários para influenciar os trabalhos legislativos, suas estratégias de controle do processo decisório e o funcionamento do Colégio de Líderes. Também não se sabe como as lideranças se comportam em interação com os diferentes estilos de governar de cada presidente, com o aumento do número de partidos no Legislativo, coalizões cada vez mais heterogêneas, entre outros aspectos.

Como consequência, é escasso o conhecimento sobre a participação efetiva das lideranças nos casos em que o governo aprova matérias de sua iniciativa, ou têm suas agendas interrompidas ou rechaçadas. É importante notar que a explicação partidária (Figueiredo e Limongi, 1999) oferece informações gerais sobre os tipos de prerrogativas utilizadas para assegurar o sucesso dos presidentes, como a definição do ritmo e do conteúdo da Ordem do Dia pelo Colégio de Líderes, e a disciplina partidária no Plenário. Porém, não explicita em detalhes como eles podem estar associados ao conflito no interior da coalizão e a eventuais derrotas do Executivo.

Sabemos, no entanto, que há grandes diferenças de desempenho e agenda entre os presidentes no período pós-redemocratização, sobretudo nos governos do Partido dos Trabalhadores. Registra-se, a partir do primeiro mandato de Lula, significativo aumento dos custos de gestão das coalizões na medida em que partidos de diferentes inclinações ideológicas passaram a integrar a base do governo (Bertholini e Pereira, 2017). No mesmo período, a coordenação da base governista passou a ser mais difícil já que legendas consideradas “grandes” progressivamente perderam força, abrindo espaço para partidos de médio porte, com semelhante poder de negociação com o Executivo (Melo, 2019).

O desarranjo na relação Executivo-Legislativo e a mudança no ambiente de atuação das lideranças também podem ser notados. Do início do primeiro mandato de Lula até o último ano do governo Dilma, verifica-se um crescimento de 20% no número de proposições vetadas total ou integralmente pelos presidentes em relação ao total de projetos aprovados. Além disso, constata-se um acréscimo de 55% no percentual de conflito em torno de Medidas Provisórias – isto é, de proposições do Executivo não

votadas, rejeitadas ou que sofreram algum tipo de veto (Pereira, 2017). Soma-se a este quadro a piora nos indicadores econômicos, a escalada de escândalos de corrupção, manifestações de rua e quedas na popularidade presidencial que tiveram seu ponto culminante no *impeachment* de Dilma em 2016.

Os escassos trabalhos sobre as lideranças na Ciência Política brasileira e a mudança no cenário político-institucional em que estes atores desempenham atividades de coordenação sinalizam a necessidade de investigações mais profundas sobre o seu papel na Câmara dos Deputados e seus principais condicionantes. A partir desta constatação, buscamos avançar na compreensão sobre a atuação das lideranças e o seu papel na coordenação dos trabalhos legislativos na Câmara. Afinal, como as lideranças partidárias atuam em processos decisórios originados no Executivo por meio de Medidas Provisórias? De que forma esta atuação pode variar a depender do nível de divergência em torno de matérias nos governos Lula e Dilma?

Argumentamos que a participação do Colégio de Líderes e das lideranças partidárias na apreciação de MPs pode revelar indícios dos mecanismos causais associados à produção dos resultados. Entendemos que mesmo em situações nas quais os líderes se esforçam para garantir a aprovação de uma matéria, pode haver divergências entre as preferências partidárias, de bancadas e do Executivo. Conseqüentemente, os líderes podem ter dificuldades para estabelecer prioridades e correm o risco de não serem tão eficientes no seu papel de coordenação, sobretudo em temáticas polêmicas ou que se sobrepõem aos interesses partidários (Araújo e Silva, 2012). Além disso, consideramos que múltiplas arenas podem estar “aninhadas” a depender da importância do conteúdo apreciado e das características do processo decisório, aumentando o grau de participação de grupos de interesse e outros atores atentos ao contexto de tramitação (Tsebelis, 1998; Melo e Anastasia, 2005).

Ponderamos que há necessidade de observar com mais diligência o interior dos processos decisórios em busca dos mecanismos que conectam as causas e os resultados no sentido de encontrar indícios sobre a participação das lideranças. Apesar da ampla utilização das taxas de sucesso e disciplina como indicadores centrais da relação Executivo-Legislativo na Ciência Política brasileira, consideramos primordial uma “descida” ao nível dos casos para analisar quais fatores influenciam a atividade das lideranças e a forma “como” estes atores coordenam suas bancadas. É notório que os presidentes do período posterior à redemocratização foram bem-sucedidos na aprovação

de seus projetos, mas são escassas as evidências que detalham a participação dos líderes na produção do sucesso presidencial e o seu papel na resolução dos pontos de conflito que envolvem a sua presença no interior dos processos decisórios. Vale observar que nem sempre os resultados espelham total controle do processo decisório, sobretudo quando se considera o caráter essencialmente consensual de democracias multipartidárias⁵⁵, onde opera a lógica da negociação e da concessão em torno do interesse de amplas coalizões (Lijphart, 2003).

3.2 HIPÓTESE E OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO

Dado que o Executivo dispõe de uma *toolbox*, isto é, de uma caixa de ferramentas repleta de recursos estratégicos e prerrogativas para negociar a cooperação dos demais parlamentares e formatar a sua coalizão (Raile, Pereira e Power, 2011), pressupõe-se que o presidente lançará mão das ferramentas à disposição para conquistar vitórias em agendas prioritárias do governo e de sua base a depender do contexto político-institucional. Paralelamente, ele conta com o apoio de lideranças da coalizão empenhadas em disciplinar seus correligionários para assegurar o sucesso de suas proposições, seja impedindo derrotas sumárias e/ou alterações indesejadas pelo presidente (Figueiredo e Limongi, 1999).

Argumentamos que os líderes, em seu trabalho legislativo, também gozam de uma série de recursos formais baseados no Regimento – isto é, fazem uso de uma espécie de *toolbox* legislativa análoga – que inclui a possibilidade de apresentar requerimentos, controlar o acesso a fala nas sessões, participar da organização dos trabalhos no Colégio de Líderes, entre outras atribuições, conforme vimos na Seção 2.3. Além disso, também se soma a esta caixa de ferramenta das lideranças o uso de estratégias informais que podem incluir, entre outras possibilidades, a negociação de nomes para cargos importantes em comissões, a participação em recursos em torno de recursos caros aos

⁵⁵ Agradecemos aos professores Paulo Magalhães e Lucas Gelape pela sinalização a respeito do caráter consensual das democracias multipartidárias, cujo funcionamento do Legislativo implica acomodações e acordos, de modo que nem sempre é possível conceber uma aprovação como sucesso ou uma derrota como fracasso. Basta que uma matéria iniciada pelo Executivo via MP seja modificada pelo Legislativo à contragosto do governo, mas ainda assim seja aprovada; ou que uma matéria de mesma origem seja derrubada, mas com a anuência do Executivo. Portanto, derrotas aparentes podem conter sucesso ao passo que sucessos aparentes podem conformar derrotas importantes em pontos-chave de um processo deliberativo.

parlamentares, como emendas, cargos e políticas; falas na mídia, com o intuito de mobilizar os filtros jornalísticos a favor de uma matéria de interesse etc.

Instituições informais são aqui entendidas, de acordo com a definição de Helmke e Levitsky (2006, p. 5), como conjuntos de regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas e formalizadas, que são criadas, comunicadas e aplicadas fora de canais oficialmente estabelecidos para este fim. Segundo Testa (2017), a própria coalizão, por essência, pode ser considerada uma instituição informal já que não há regra que estabeleça compromisso formal entre o Executivo e os partidos da base e que nomeações para Ministérios devem ser seguidas do apoio parlamentar em votações; ou que deputados da base serão punidos caso não acompanhem as orientações da liderança; ou mesmo que as negociações de liberação de recursos devem ser condicionadas pela aprovação de certas matérias.

Considerando as possibilidades de atuação dos líderes, a hipótese geral do trabalho sugere que as lideranças contam com uma caixa de ferramentas cuja utilização será determinada por uma série de fatores que incluem o nível de divergência em torno da matéria na Câmara dos Deputados, sua saliência legislativa e na opinião pública, e o interesse do Executivo na sua aprovação. Dotados de recursos estratégicos para comandar seus correligionários, os líderes podem optar por diferentes estratégias, sejam elas formais ou informais, a depender de fatores políticos e de motivações de outras ordens, como a preferência dos partidos e de suas respectivas bancadas, as negociações realizadas em torno das agendas do Executivo, além de acontecimentos políticos com capacidade para influenciar o debate público.

Concebemos, portanto, que não seria possível tratar apenas de um padrão regular de atuação dos líderes, mas de dinâmicas que envolvem cálculos de custo-benefício a respeito das ferramentas a serem utilizadas no processo decisório. Vale notar que estratégias formais e informais podem prevalecer uma sobre a outra ou apresentarem-se combinadas em momentos específicos do processo decisório consoante avaliação das lideranças. Isto implica certo nível de contingência a depender do contexto e do comportamento dos atores.

Levando em conta o problema de pesquisa e a hipótese aqui apresentada, delimitamos como objetivo geral de pesquisa a investigação exploratória da atuação das lideranças em casos com diferentes níveis de divergência e conflito em torno de Medidas Provisórias com foco nas evidências dos mecanismos de coordenação partidária na

Câmara. Dedicamos atenção a como os líderes utilizam suas prerrogativas e de que forma fazem uso de itens da *toolbox* legislativa para disciplinar suas bancadas em relação ao que está em jogo no contexto de tomada de decisão em cada processo decisório.

Buscamos analisar especificamente as relações entre líderes e liderados, e entre líderes e governo, com o intuito de identificar pistas sobre a sua coordenação no processo decisório, os atores mais relevantes, as principais cadeias de tomadas de decisão envolvidas, as arenas em disputa e os principais fatores com potencial influência nos resultados. Examinamos, também, os sinais de participação do Colégio de Líderes na elaboração de acordos entre lideranças, bem como a participação de outras peças-chave como a Mesa Diretora, relatores e outros atores pivotais para a análise e modificação da proposição enviada pelo Executivo.

Dado o caráter exploratório do trabalho, consideramos a possibilidade de refinar as teorias existentes e, se possível, construir hipóteses sobre a atuação dos líderes a partir das observações rastreadas no interior dos casos. Para responder às questões de pesquisa e cumprir com os objetivos expostos, acreditamos que a metodologia de estudo de caso, combinada ao *Process-Tracing*, é a mais adequada por oferecer a possibilidade de examinarmos, de maneira rigorosa e profunda, a atuação das lideranças. Compreendemos que mais evidências sobre a sua atuação no processo legislativo e a respeito do contexto político-institucional podem se somar ao conhecimento já produzido a respeito do presidencialismo de coalizão no Brasil. Apresentamos a seguir alguns pressupostos e ferramentas importantes para o desenvolvimento da pesquisa empírica.

3.3 ESTUDOS DE CASO E DESENHOS *SMALL-N*

Estratégias de investigação que utilizam estudos de caso têm atraído cada vez mais a atenção de pesquisadores na Ciência Política em função do seu potencial na identificação de efeitos, processos e mecanismos causais que ajudam a explicar fenômenos da vida política e social. Sua combinação com o rastreamento de processo, ou *Process-Tracing*, permite explorar casos reais de maneira profunda e com significativos avanços na testagem, no refinamento e na modificação de conceitos e teorias complexas a depender dos objetivos de pesquisa (George e Bennett, 2005; Mahoney e Goertz, 2006; Levy, 2008; Gerring, 2009; Collier, 2011; Rohlfing, 2012; Bennett e Checkel, 2015; Beach e Pedersen, 2016, 2019; Cunha e Araújo, 2018). Tratamos a seguir de algumas

definições básicas sobre os estudos de caso e o *Process-Tracing*. Elas serão úteis para uma compreensão mais acurada sobre as técnicas de investigação escolhidas e para a elaboração do modelo nas seções seguintes.

Partindo da acepção de Rohlfing (2012, p. 27, tradução nossa), o estudo de caso pode ser compreendido como “uma análise empírica de uma pequena amostra de fenômenos limitados que são parte de uma população de fenômenos semelhantes” (Rohlfing, 2012, p. 27, tradução nossa). Gerring e Cojocaru (2016, p. 3, tradução nossa) conceituam esta técnica como um “estudo intensivo de um único caso ou de um pequeno número de casos que busca lançar luz sobre uma população maior de casos”. Cunha e Araújo (2018, p. 17) afirmam que este método conduz a um tipo de “pesquisa empírica que investiga a manifestação do fenômeno localizada temporal e espacialmente, em profundidade e no seu contexto”.

Tomando por base estas definições, entendemos que os estudos de caso constituem uma metodologia que se dedica a analisar, com profundidade e contextualização, fenômenos localizados temporal e espacialmente que são parte de uma população mais ampla de fenômenos semelhantes. Conforme explica Rohlfing (2012), a metodologia se baseia na premissa ontológica de que alguns relacionamentos empíricos são regulares, ou pelo menos sistemáticos, em uma população de fenômenos. Desta forma, torna-se possível observar e aprender algo sobre tais relações por meio de pesquisas com número reduzido de casos, também conhecidas como *small-N research*⁵⁶.

Este tipo de abordagem permite não apenas avaliar a força de relações causais entre variáveis dependentes e independentes, como ocorre nos modelos quantitativos, mas também os processos e mecanismos complexos que conectam as causas e os efeitos no interior dos casos (Gerring, 2009; Mahoney, 2012). Segundo George e Bennett (2005, p. 17, tradução nossa), o “caso” deve ser entendido como uma “instância de uma classe de eventos”. Ou seja, é um “fenômeno empírico limitado que é uma instância de uma população de fenômenos empíricos semelhantes” (Rohlfing, 2012, p. 24, tradução nossa). Em outras palavras, corresponde a uma unidade de análise onde se observa um conjunto de relações supostas pela teoria e/ou investigadas pela empiria no sentido de identificar regularidades e/ou singularidades do ponto de vista inferencial ou dedutivo (Cunha e Silva, 2018).

⁵⁶ Embora neste tipo de investigação a quantidade de casos seja reduzida, como o nome sugere, o número de observações empíricas no interior de cada caso pode ser elevado (Rohlfing, 2012).

A depender dos objetivos da investigação, casos selecionados em desenhos *small-N* auxiliam no teste e no refinamento de hipóteses a partir de padrões informados pela literatura. Também podem ser empregados em trabalhos exploratórios em que se busca conhecer aspectos pouco examinados em um conjunto de casos, abrindo margem para a construção de teorias (George e Bennett, 2005; Gerring, 2009; Rohlfing, 2012). De maneira geral, pesquisas que utilizam casos para testar e refinar proposições gerais, com ênfase no avanço de teorias que vão além dos casos, são consideradas centradas na teoria (*theory-centered*). Em contrapartida, são considerados estudos centrados no caso (*case-centered*) os trabalhos em que a teoria é instrumental para formular explicações e testar hipóteses sobre um ou mais casos. Ser orientado pela teoria ou pelo caso, entretanto, não impede que os dois objetivos estejam presentes na mesma investigação a depender do nível de análise onde ocorrem os fenômenos de interesse (Rohlfing, 2012, p. 9-12).

Outro aspecto relevante diz respeito ao nível de análise no qual está localizado o interesse teórico da pesquisa. Os estudos intensivos de caso (*within-case*) preocupam-se com os processos e/ou mecanismos causais no interior dos casos levando em consideração o contexto no qual os resultados são produzidos. Normalmente as evidências empíricas sobre uma relação causal são capturadas neste nível. Os estudos de caso cruzado (*cross-case*), por sua vez, buscam analisar comparativamente diferentes casos para verificar se determinado padrão ou fator tem efeito no caso em análise e de que tipo ele é no conjunto dos casos (Rohlfing, 2012, p. 12-15). Apesar da diferença entre os níveis de operação, eles podem funcionar de maneira complementar já que a pesquisa pode ser orientada por uma combinação entre teorias fortes e amplamente reconhecidas no campo de estudo e/ou inferências produzidas no interior do caso, reduzindo erros de mensuração e aumentando os níveis de validade e confiança (Rohlfing, 2012).

Vale mencionar que os estudos de poucos casos são alvo de algumas críticas no que diz respeito à validade interna e externa. Segundo Rohlfing (2012, p. 7-8), a primeira delas refere-se ao problema da indeterminação, isto é, a suposição de que um fenômeno pode ser produzido por diferentes causas (equifinalidade) ou por várias causas simultâneas (causalidade configuracional), dificultando a identificação de apenas uma causa (monocausalidade). A segunda diz respeito à generalização das inferências verificadas em poucos casos para uma população já que os achados podem não ser representativos para todos os casos. Conforme explica Rohlfing (2012), estes problemas podem ser corrigidos através da utilização de teorias fortes, que limitam o número de

causas que podem potencialmente produzir um fenômeno; da transformação de causas em *scope conditions*, a partir da verificação de condições necessárias e/ou suficientes, algo que reduz o domínio no qual a inferência pode ser verdadeira; e/ou da generalização em camadas, a partir da flexibilização de condições e da adição de novos casos.

George e Bennett (2005, p. 19-22) refutam estas críticas e apontam pelo menos quatro características que tornam os desenhos de poucos casos robustos e atraentes para o desenvolvimento de teorias e testes de hipóteses, entre elas: I) o reforço da validade conceitual no interior dos casos: através da observação e do refinamento de conceitos em contexto, evita-se formulações teóricas imprecisas e/ou estiradas; II) a possibilidade de gerar novas hipóteses: a partir da investigação heurística e profunda, torna-se possível investigar novas variáveis no interior dos casos; III) o exame e a identificação de mecanismos causais: permitem observação de um grande número de variáveis intervenientes e de condições singulares presentes, normalmente omitidas na análise estatística; IV) e a capacidade de modelar relações causais: mediante a acomodação de causalidades complexas como a equifinalidade.

3.4 PROCESS-TRACING E OS MECANISMOS CAUSAIS

Em desenhos de investigação *small-N*, como no caso desta pesquisa, o *Process-Tracing*, ou rastreamento de processo, é uma das técnicas mais indicadas para identificar e explorar os mecanismos causais em operação em conjuntos de casos de uma população (George e Bennett, 2005; Collier, 2011; Rohlfing, 2012; Bennet e Checkel, 2015, Beach e Pedersen, 2016, 2019; Falleti, 2010, 2016; Cunha e Araújo, 2018). Para isso, demanda “investigação sistemática de evidências diagnósticas selecionadas e analisadas à luz de perguntas de pesquisa e hipóteses colocadas pelo pesquisador” (Collier, 2011, p. 823, tradução nossa). Sua função, destaca Rohlfing (2012, p. 158, tradução nossa), está associada à “coleta de observações do processo causal, a fim de poder reconstruir o processo que leva ao resultado de interesse”.

Esta metodologia, conforme explica Falleti (2016, p. 1, tradução nossa), permite a análise de fenômenos enraizados na cognição dos indivíduos ou no funcionamento de estruturas sociais, seja proporcionando a descoberta de mecanismos causais não conhecidos ou franqueando acesso à chamada “caixa preta” da causalidade. Para George e Bennett (2005, p. 6-7), o *Process-Tracing* possibilita o rastreamento das conexões entre

as possíveis causas de um fenômeno e os resultados observados. Histórias, arquivos documentais, entrevistas e outras fontes de dados podem ser utilizados para avaliar se um processo causal que uma teoria supõe ou implica é de fato evidente na sequência e nos valores das variáveis intervenientes do caso investigado. Isto permite o enfoque tanto nas “causas-dos-efeitos” – ou seja, quando se busca entender quais causas foram relevantes para produzir um determinado resultado – quanto nos “efeitos das causas” – isto é, se uma causa específica foi capaz de gerá-lo (George e Bennett, 2005; Rohlfing, 2012, Goertz e Mahoney, 2012).

A aplicação do *Process-Tracing*, como fica perceptível na literatura, envolve o conhecimento de pelo menos dois elementos fundamentais: os mecanismos causais sob investigação e a inferência rastreada com teor probatório. O mecanismo causal, conforme explicam Beach e Pedersen (2019), consiste em um conjunto de partes que interagem entre si e são compostas por diferentes entidades (atores, organizações, estruturas etc.) engajadas em atividades (comportamento/ações no processo) que transmitem força causal de uma parte a outra da cadeia através do mecanismo.

Nesta pesquisa, diferentemente dos desenhos probabilísticos focados na relação causa-efeito, em que se procura identificar a incidência de X sobre Y através de padrões recorrentes, busca-se explicar através deste tipo de causalidade “por que algo aconteceu analisando os processos produtivos que ligam uma causa (ou conjunto de causas) a um resultado” (Beach e Pedersen, 2019, p. 30, tradução nossa). Cunha e Araújo (2018, p. 86-87) esquematizam o funcionamento das partes do mecanismo causal conectando entidades (A, B, C) e atividades (representadas por \rightarrow) no interior da relação causal (X é a causa e Y o resultado) a partir da seguinte representação:

$$X [A \rightarrow B \rightarrow C] \rightarrow Y$$

Em distinção aos trabalhos quantitativos, a inferência neste tipo de pesquisa implica a identificação rigorosa de “pistas” ou “impressões digitais” sobre a existência de mecanismos, também conhecidas como observação de processos causais, ou CPOs (Beach e Pedersen, 2016). Segundo Mahoney (2012, p. 2, tradução nossa), as CPOs são um tipo de inferência baseada em “evidências diagnósticas, geralmente entendidas como parte de uma sequência temporal de eventos, que têm valor probatório para apoiar ou anular conclusões sobre hipóteses descritivas e explicativas”.

As CPOs servem como indício da operação de um mecanismo causal a depender do grau de importância delas para a explicação de um resultado no contexto dos casos. Rohlfing (2012) distingue estas observações a partir do nível de operação onde elas são coletadas: quando são verificadas no nível *within-case*, de forma não padronizada, tendem a ter valor probatório apenas para os casos em análise. Entretanto, quando estes indícios são padronizados e associados a teorias que visam a generalização, podem ser comparadas no nível *cross-case* para investigar efeitos causais e são chamadas de observações de conjunto, ou simplesmente DSOs (George e Bennett, 2005; Mahoney, 2012; Rohlfing, 2012).

O valor probatório das CPOs captadas depende da hierarquização realizada pelo pesquisador a partir da teoria e da capacidade explicativa das fontes de dados utilizadas durante sua elaboração narrativa causal (Aminzade, 1993, Falletti, 2010). Isto ocorre mediante a avaliação das inferências a partir de testes de hipótese amplamente aplicados pela literatura (cf. George e Bennett, 2005; Collier, 2011; Mahoney, 2012; Bennet e Checkel, 2015; Cunha e Araújo, 2018). Os testes possuem implicações diferentes de acordo com o nível de certeza (*certainty*) que transmitem a respeito de um mecanismo e a singularidade (*uniqueness*) de uma inferência no que se refere ao seu teor probatório (Rohlfing, 2012).

Cabe ressaltar que a correta aplicação do *Process-Tracing* resulta em pelo menos quatro benefícios associados aos seus princípios heurísticos: I) a melhoria de teorias gerais já que a lógica causal subjacente a uma determinada relação teórica está sujeita a maior escrutínio; II) mais conhecimento sobre o processo causal dado que se observa o funcionamento dos casos no mundo real; III) uma compreensão mais acurada do contexto no qual determinado mecanismo opera; IV) e, por fim, inferências causais internas mais fortes para confirmar a presença de evidências sobre as atividades associadas a cada parte do mecanismo (Beach e Pedersen (2019, p. 2, tradução nossa).

Tendo em vista as características dos estudos de casos em associação com técnicas de *Process-Tracing*, entendemos que este tipo de método abre a possibilidade de observar fatores que incidem sobre o comportamento das lideranças na coordenação do processo legislativo. Acreditamos que seu caráter analítico e exploratório pode revelar aspectos pouco conhecidos e/ou nuances ainda não investigadas sobre o trabalho das lideranças e o contexto de atuação no processo decisório, seja do ponto de vista da relação entre líderes e suas bancadas, ou entre líderes e o governo, nos casos selecionados para análise. A

seguir, apresentamos o desenho da pesquisa, suas características, as fontes utilizadas na investigação e a seleção dos casos.

CAPÍTULO 4 – DELIMITAÇÃO DO DESENHO E ESCOLHA DOS CASOS

4.1 DESENHO DE INVESTIGAÇÃO

Diante da lacuna qualitativa a respeito da atuação das lideranças nos estudos Legislativos brasileiros e dos métodos apresentados nas seções anteriores, propomos neste modelo uma investigação intensiva e comparada de poucos casos (*small-N*) fazendo uso de técnicas de *Process-Tracing*. Analisaremos em profundidade dois processos decisórios iniciados pelo Executivo nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) com o intuito de verificar o comportamento das lideranças partidárias da coalizão em situações em que supostamente a presença e a participação dos líderes seria suficiente para garantir a resolução dos pontos de impasses e conflitos em torno da agenda presidencial. Buscamos observar de que modo as lideranças fazem a mediação entre as causas e os resultados no interior de processos decisórios iniciados a partir de um dos principais instrumentos legislativos à disposição do presidente na implementação de sua agenda de governo: as Medidas Provisórias.

Conforme já discutimos, as MPs são estratégicas pois permitem ao Executivo iniciar projetos com força de lei no momento de sua edição, alterando o *status quo* legal de uma matéria (Figueiredo e Limongi, 1998, 1999). Por meio deste tipo de decreto exclusivo, o presidente tem prerrogativas constitucionais para tramitar itens de sua agenda legislativa de forma rápida e eficiente, evitando ritos tradicionais e potencialmente desgastantes aos quais são submetidos outros tipos de proposições como Projetos de Lei Ordinária (PLs) e as Propostas de Emenda Constitucional (PECs). Em que pese a agenda efetivamente declarada⁵⁷, o presidente faz uso das Medidas Provisórias sempre e quando este recurso apresenta vantagens para suas estratégias legislativas, isto é, quando é necessário controlar a velocidade e o conteúdo na apreciação de temáticas relevantes (Figueiredo e Limongi, 1999).

Através da sua utilização, o Executivo reduz o tempo de análise e tomada de decisão dos parlamentares e aumenta os custos de modificação e rechaço de matérias de interesse de sua coalizão (Machiavelli, 2009). Logo, as Medidas Provisórias são importantes ferramentas utilizadas pelo Executivo para colocar em pauta projetos de sua

⁵⁷ Ames (2001, p. 254) argumenta que parte das propostas importantes contidas na agenda do Executivo, mesmo que ventiladas nos veículos de comunicação de massa, jamais chegam ao Congresso em razão da antecipação dos custos por parte dos presidentes.

autoria e que, embora não seja uma regra geral, também podem atender às demandas de partidos aliados. Por estas características, entendemos que as Medidas Provisórias são instrumentos fundamentais de controle e agendamento presentes na chamada *toolbox* do Executivo (Raile, Pereira e Power, 2011; Bedritichuk, 2016).

Tendo em vista as características deste tipo de proposição e o foco da pesquisa na investigação de mecanismos causais, elegemos como população de casos os processos decisórios originados a partir de Medidas Provisórias editadas pela Presidência da República e tramitadas dentro do período de análise. Consideramos as Medidas Provisórias como importantes espaços de observação e análise do comportamento dos atores, sejam eles os próprios parlamentares tomados individualmente, os partidos e as bancadas – e por conseguinte, as lideranças partidárias e sua participação na coordenação partidária –, ou o Executivo.

A partir dos conhecimentos oriundos da teoria partidária, dos modelo *Principal-Agent* e dos trabalhos sobre o funcionamento das coalizões no presidencialismo multipartidário brasileiro, esperamos que os líderes desempenhem papel relevante nos trabalhos legislativos já que eles são os responsáveis, de um lado, por negociar a disciplina partidária e o cumprimento dos acordos estabelecidos com os membros das bancadas, e de outro, entre as demais lideranças da coalizão e o Executivo, no sentido de garantir a aprovação da agenda do presidente. Conforme argumentamos, a literatura frequentemente emprega indicadores quantitativos, privilegiando a causalidade probabilística e focada nas variáveis independentes, e é parcimoniosa ao investigar os casos para informar como, de que forma e em qual contexto, os líderes coordenam o processo decisório.

Neste sentido, procuramos dar profundidade às análises a partir da identificação de “pistas” e “vestígios”, isto é, evidências sobre os condicionantes do comportamento das lideranças e de suas tomadas de decisão no contexto do presidencialismo de coalizão. Sabemos, contudo, que esta não é uma tarefa fácil e algumas limitações se impõem à pesquisa. Notamos que o grande volume de Medidas Provisórias editadas no período dificulta a escolha dos casos e a análise aprofundada sobre a atuação dos líderes em toda a população de casos.

De forma geral, os processos decisórios podem dar origem a uma enorme quantidade de dados em cada etapa de tramitação, gerando obstáculos de processamento e padronização. Além disso, nem todas as proposições cumprem as mesmas etapas

legislativas desde a origem até a sua conclusão. Algumas MPs perdem a eficácia e sequer chegam a ser votadas no Plenário da Câmara e no Senado, por exemplo. Há casos em que as proposições são modificadas no processo de emendamento e transformadas em Projeto de Lei de Conversão (PLV) diferentes das propostas iniciais.

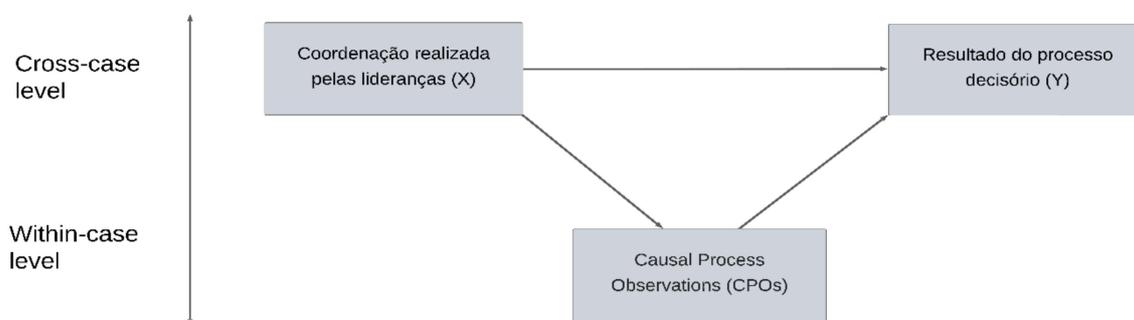
Outra limitação encontra-se na reconstrução do contexto de tramitação das Medidas Provisórias. Embora a Câmara dos Deputados e o Senado disponibilizem um grande volume de dados sobre os processos decisórios, na maior parte das vezes apenas os aspectos formais de tramitação são inventariados. Com isso, parcela significativa das informações de contexto, incluindo aspectos informais do processo decisório, se perde ou apresenta altos custos de levantamento. A impossibilidade de acompanhamento *in loco* em razão do fim da tramitação dos instrumentos e do distanciamento temporal da pesquisa também dificultam a identificação de possíveis vestígios de mecanismos causais já que nem todos os eventos relacionados a uma MP são registrados, como no caso de audiências públicas e reuniões do Colégio de Líderes. Estes obstáculos demonstram que uma “descida” ao nível dos casos exige algum engenho no sentido de viabilizar critérios para a seleção de MPs de interesse e esforço na reconstrução de aspectos formais e informais relevantes no ambiente de tomada de decisão.

Na tentativa de superar esses percalços e contribuir para uma melhor compreensão do papel das lideranças no presidencialismo de coalizão brasileiro, elaboramos um desenho de pesquisa em que escolhemos, de forma intencional (Leuffen, 2007; Levy, 2008; Gerring e Cojocar, 2016, Rohlfing, 2012), dois casos de Medidas Provisórias editadas pelo Executivo entre 2003 e 2016 onde verificamos diferentes níveis de divergência durante a sua tramitação. Levando em conta a orientação teórica dos trabalhos a respeito do presidencialismo multipartidário brasileiro desenvolvidos nos capítulos anteriores, bem como as características das MPs da população de casos, desenvolvemos três critérios com o objetivo de filtrar, classificar e identificar casos típicos de conflito em torno deste instrumento: a visibilidade das Medidas Provisórias na cobertura jornalística, sua classificação temática e o resultado dos processos decisórios considerando o maior ou menor nível de conflito em torno da matéria. Trataremos especificamente dos critérios durante a escolha dos casos.

Após a seleção dos casos de interesse, passamos à análise exploratória. Dedicamos atenção especial à centralização de prerrogativas em torno dos líderes partidários da coalizão e seu papel na coordenação das bancadas (X) com o intuito de verificar como

estes atores utilizam os recursos formais e informais em processos decisórios em que ocorre maior ou menor divergência em torno das proposições do Executivo (Y). Investigamos quais mecanismos causais (M) estão envolvidos na relação das lideranças com parlamentares, demais líderes e o governo na produção dos resultados, atribuindo importância às características e ao comportamento dos atores, bem como no cenário político-institucional no qual desempenham suas funções. A representação gráfica da relação entre as variáveis e a estrutura de análise do caso tal como concebemos está disposta a seguir (Figura 1).

Figura 1 - Estrutura de análise do caso a partir dos níveis *cross-case* e *within-case*



Fonte: elaboração própria.

No nível dos casos (*within-case*), verificamos empiricamente os “vestígios” de mecanismos causais, ou CPOs, em funcionamento no interior dos processos decisórios. Procuramos evidências sobre a atuação das lideranças na mediação entre as condições e os resultados levando em consideração as CPOs coletadas durante a análise das proposições. No nível comparado (*cross-case*), observamos o efeito causal teorizado pelo modelo na tentativa de refinar e construir hipóteses sobre a participação das lideranças na produção dos resultados a partir da análise dos principais condicionantes. Tendo em vista o conhecimento a respeito da atuação dos líderes informado pela literatura, suas prerrogativas regimentais e os objetivos da pesquisa, elaboramos um esquema analítico (Quadro 3) para orientar o rastreamento de CPOs no interior das MPs tomando por base as questões de investigação.

Quadro 3 - Esquema analítico para rastreamento de CPOs nos processos decisórios investigados

| Questões de pesquisa | Atores/arenas (Entidades) | Comportamento (Atividades) | Pistas/evidências (CPOs) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Como as lideranças partidárias atuam em processos decisórios originados pelo Executivo? | Atuação formal dos líderes em Plenário na coordenação do processo decisório | Participação do líder, individual ou coletiva, no controle da apreciação da matéria defendendo pontos de apoio/rechaço ao Executivo, seja através da fala, do uso de requerimentos ou dos encaminhamentos de voto | Falas em Plenário, uso de requerimentos por parte das lideranças, participações decisivas no processo decisório, encaminhamentos de voto etc. |
| | Atuação informal dos líderes no processo decisório | Participação do líder em negociação e articulações a portas fechadas em torno da matéria | Menções em Plenário a respeito de negociações em torno da matéria e informações coletadas na cobertura jornalística sobre os bastidores |
| De que forma a atuação dos líderes varia a depender do contexto e do nível de divergência em torno das matérias nos governos Lula e Dilma? | Participação do Colégio de Líderes e acordos de liderança no Plenário | Influência do Colégio de Líderes e outros atores na condução do processo decisório | Falas de parlamentares a respeito da participação do Colegiado na matéria e requerimentos acordados entre líderes etc. |
| | Presença dos líderes na mídia e os principais atores envolvidos | Presença dos líderes e de outros atores relevantes em espaços de mídia para defender/rechaçar a matéria em análise | Menções às lideranças e demais atores, bem como inserções de líderes na mídia, revelando ações, encontros e bastidores |
| | Fatores contextuais que aumentam os incentivos/custos para votar a favor/contra o governo | Incidência de fatores contextuais (crises, escândalos, greves, polêmicas etc.), conexão com outros processos decisórios (MPs, PLs, PECs etc.) | Fatos e acontecimentos com potencial influência sobre a atividade parlamentar como escândalos, negociações, falas em Plenário, notícias sobre membros do governo, inserções dos líderes na cobertura jornalística etc. |

Fonte: elaboração própria.

A partir deste esquema, conduzimos a investigação no interior dos casos levando em consideração critérios específicos associados ao comportamento das lideranças em diferentes espaços, bem como o tipo de evidência que buscamos/esperamos encontrar durante o rastreamento. Examinamos “como” líderes atuam em casos de maior ou menor divergência através de pistas deixadas por esses atores no processo decisório e na cobertura jornalística. Verificamos o uso de requerimentos, falas no Plenário e nas Comissões, articulações em torno de recursos caros aos parlamentares, menções e participações na mídia como fonte etc. Do mesmo modo, investigamos “de que forma”

estes atores coordenam suas respectivas bancadas e se alinham ao Executivo em matérias com maior ou menor nível de conflito. Fazemos uso dos encaminhamentos de voto realizados pelos líderes em Plenário e nas Comissões e o comportamento de suas bancadas, resultados de votações nominais e/ou simbólicas, falas no Plenário, dados da cobertura jornalística etc.

Consideramos traços da atuação formal do líder a utilização de suas prerrogativas no Plenário e nas Comissões, bem como suas falas nas sessões e inserções como fonte em veículos e portais de notícia. De igual maneira, levamos em conta o alinhamento do líder com o governo no Plenário, o maior ou menor controle do processo decisório, além de possíveis indícios da participação do Colégio de Líderes nas tomadas de decisão. Também damos atenção especial a possíveis estratégias informais identificadas no interior dos processos decisórios, seja através da atuação dos líderes nos trabalhos legislativos e/ou por meio da mídia. Consideramos sinais da atuação informal das lideranças possíveis falas sobre reuniões, articulações e negociações para a aprovação de matérias, sejam elas já realizadas no curso do processo decisório ou trazidas à tona pela cobertura jornalística. Tomando por base CPOs encontradas no nível dos casos, analisamos a qualidade das evidências e avaliamos a possibilidade de refinar e sugerir hipóteses (Rohlfing, 2012) sobre o comportamento dos líderes no contexto de produção dos resultados levando em consideração os diferentes níveis de divergência em torno de cada Medida Provisória.

Em razão do caráter exploratório da pesquisa, entendemos que o desenho é responsivo a uma dupla necessidade. Em primeiro lugar, busca refinar o conhecimento sobre a atuação das lideranças em situações em que a teoria oferece explicações gerais sobre o padrão de governabilidade a partir da premissa da centralização do processo decisório em torno de regras, cujo resultado esperado é o sucesso na aprovação da agenda do Executivo e a governabilidade do presidencialismo (*theory-centered*). E em segundo lugar, a necessidade de construir hipóteses a respeito do trabalho dos líderes no interior dos casos em que se verifica maior ou menor divergência entres os atores, sobretudo quando o Legislativo aprova dispositivos que no todo ou na parte geram conflito e acabam vetados pelo Executivo (*case-centered*). Em ambos os casos, o foco da investigação se concentra na identificação dos mecanismos que conectam as causas aos resultados.

Em relação ao cenário político-institucional, assumimos que Lula e Dilma, embora apresentem algumas similaridades como o partido e o número de mandatos,

possuem dinâmicas governativas bastante diferentes. Do ponto de vista político, o fato mais marcante, sem dúvidas, foi a interrupção do segundo mandato de Dilma Rousseff, em 2016, após processo de *impeachment* originado na Câmara dos Deputados. Diferenças de avaliação e aprovação, além de fatores incidentes como crises políticas e econômicas, episódios e escândalos de corrupção, entre outros eventos, podem ter gerado efeitos não apenas sobre a opinião pública, mas também sobre as preferências dos parlamentares e na coordenação desempenhada pelas lideranças no Legislativo.

Por esta razão, registramos a ocorrência destes eventos dando visibilidade e atribuindo contexto em situações em que há proximidade temporal e/ou impacto direto sobre os casos em análise. Também relatamos a influência, quando necessário, de peças-chave no processo decisório como presidentes, ministros, relatores e parlamentares com poder de influenciar os trabalhos legislativos para além das lideranças. Acreditamos que a busca por dados e informações a este respeito nos registros taquigráficos da Câmara e na cobertura jornalística serão fundamentais na reconstituição dos cenários e na coleta de informações sobre o comportamento dos atores no período.

Tendo em vista a natureza investigativa do *Process-Tracing* na identificação de evidências de relações causais (George e Bennett, 2005; Collier, 2011; Beach e Pedersen, 2019), recorreremos a uma ampla variedade de fontes de dados no sentido de capturar, de forma plural e sistemática, diferentes ângulos sobre os casos selecionados. Neste sentido, adotamos a triangulação de dados como estratégia para reduzir vieses de seleção e aumentar a qualidade das inferências. Conforme explica Rohlfing (2012, p. 170-171), mesmo fontes primárias, como as atas de uma reunião, podem incluir informações desnecessárias e deixar dados relevantes fora do registro. Desta forma, é possível maximizar a confiabilidade através da checagem e da validação cruzada das informações. Este tipo de preocupação na lida com os dados é útil para evitar análises documentais com um vago senso de contexto e assegurar a validade interna dos casos (George e Bennett, 2005, p. 97).

Consideramos dados primários os registros dos processos decisórios na Câmara e no Senado como decretos, pareceres, requerimentos, emendas, vetos, notas técnicas, registros taquigráficos das sessões etc. Além de relatar informações básicas para a contextualização dos casos, este conjunto de dados pode franquear acesso a “marcas” a respeito da atuação formal das lideranças e/ou do Colégio de Líderes na coordenação dos processos decisórios. Dados biográficos dos líderes também se inserem neste conjunto.

Caso necessário, faremos uso de informações relativas à ocupação prévia de cargos, número de mandatos, número de partidos aos quais se filiou, tempo de filiação etc., com o intuito de examinar atores relevantes no processo decisório. Também recorreremos a dados do Repertório Biográfico Anual, produzido pela Câmara dos Deputados, e da pesquisa “Cabeças” do Congresso Nacional, realizada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP).

Entre os dados secundários, examinamos a cobertura jornalística especializada (Folha de S. Paulo, O Globo, Estado de S. Paulo, Congresso em Foco, Agência Câmara) à procura de informações a respeito da atuação formal e informal das lideranças. Também fazemos buscas em veículos independentes interessados nas questões tratadas pelas MPs, cuja vinculação com grupos organizados, sempre que possível, será explicitada. Buscamos por notícias, entrevistas, comentários, análises, entre outros, capazes de sugerir ou explicar o que está em jogo e como os atores se comportam nos casos escolhidos. Dados descritivos sobre coberturas de eventos relacionados a escândalos de corrupção, crise econômica, manifestações de rua etc. serão úteis para a reconstrução do cenário político-institucional e da narrativa causal que envolve a investigação dos casos.

4.2 SELEÇÃO DE CASOS NO UNIVERSO DE ANÁLISE

A seleção de casos é o método pelo qual os casos são escolhidos para uma investigação intensiva (Gerring e Cojocarú 2016, p. 3) e é considerada pela literatura como uma das tarefas mais importantes e desafiadoras em desenhos *small-N*. Afinal, os casos escolhidos, em última instância, têm efeitos sobre as respostas encontradas (Geddes, 1990). Esta seleção requer rigor por parte do pesquisador na tentativa de garantir transparência metodológica e clareza sobre os objetivos da pesquisa, o que requer pressupostos teóricos sólidos e familiaridade com a população analisada no sentido de garantir a validade das inferências (Seawright e Gerring, 2008; Levy, 2008; Gerring e Cojocarú, 2016; Rohlfing, 2012).

Seguindo estas premissas, apresentamos nesta seção as etapas e os critérios utilizados na escolha dos casos de interesse. Conforme argumentamos, a investigação parte dos supostos da teoria partidária e de trabalhos posteriores que explicam o padrão de estabilidade da relação Executivo-Legislativo a partir da disciplina partidária e do sucesso do Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999). Buscamos analisar como, de que

forma e em qual contexto os líderes da coalizão coordenam o processo decisório promovendo uma “descida” ao nível dos casos.

Elegemos as Medidas Provisórias como espaço prioritário de observação da atuação das lideranças uma vez que, segundo a literatura, a utilização deste instrumento garante ao Executivo a alteração imediata do estatuto legal de uma matéria e um maior controle da velocidade de tramitação e de conteúdo de interesse já que a sua tramitação ocorre em regime de urgência. Assim, o presidente faz uso das MPs sempre que considera necessário aprovar proposições de sua preferência com celeridade e apoio de sua coalizão. Conseqüentemente, as MPs são instrumentos nos quais dificilmente o Executivo terá suas preferências derrotadas (Figueiredo e Limongi, 1999).

Contudo, a dimensão do conflito está presente e manifesta-se de diferentes formas. Uma delas diz respeito às alterações feitas pelos parlamentares no sentido de modificar proposições e contrapor os interesses da coalizão ou do partido em alguns temas no Legislativo (Freitas, 2016). Outra possibilidade de divergência ocorre quando o presidente demonstra a sua preferência contrária e veta dispositivos aprovados à contragosto pelos legisladores (Diniz, 2005).

O elevado número de MPs no período de análise impõe pelo menos dois obstáculos substantivos. O primeiro consiste na identificação das MPs de interesse, já que as ementas e os dados complementares disponíveis nas fichas de tramitação oferecem poucas informações sobre as proposições, dificultando o acesso às temáticas tratadas, bem como ao conteúdo e ao contexto de cada processo decisório. O segundo diz respeito ao processamento e à análise do grande volume de documentação gerado durante a tramitação de uma MP. Observamos que cada etapa envolve significativo número de atas, pareceres, reuniões, emendas etc. cujo processamento e o exame, para todas as MPs editadas do período, é disfuncional. Compreendemos que estes aspectos dificultam o reconhecimento imediato dos casos a serem analisados.

Ao invés de escolhermos os casos que compõem a população por meio de amostra aleatória, como ocorre na maior parte dos estudos quantitativos, optamos pela seleção intencional dos casos de interesse. Entendemos que a escolha intencional pode contribuir de forma decisiva para a investigação já que permite a seleção de casos relevantes, compatíveis e comparáveis a partir de propriedades e critérios lógicos percebidos na população a ser investigada (Leuffen, 2007; Levy, 2008; Gerring e Cojocar, 2016, Rohlfing, 2012).

Orientados pela teoria, buscamos por casos típicos nos quais se torna possível observar a centralização de prerrogativas nos líderes partidários da coalizão e seu papel na coordenação das bancadas. Para isso, selecionamos os casos em torno das proposições através do nível de conflito. Nos casos em que se verifica um nível menor de conflito em torno da proposição, analisamos como a atuação dos líderes está ligada à produção do resultado. De maneira similar, verificamos qual é a participação das lideranças no resultado em situações em que há clara divergência de preferência entre o Executivo e o Legislativo nos processos decisórios.

Consideramos que uma análise exploratória e comparada da atuação das lideranças em casos típicos de conflito é necessária pois permite refinar o conhecimento a respeito do trabalho dos líderes, além de permitir a construção de hipóteses sobre o comportamento destes atores no presidencialismo de coalizão. Neste sentido, estabelecemos três critérios para filtrar, classificar e identificar os casos de interesse: a visibilidade das MPs na mídia, a temática tratada pelo instrumento e a sua transformação em lei com ou sem vetos presidenciais. Apresentamos nas subseções a seguir os procedimentos adotados nas três etapas de escolha dos casos envolvendo o maior ou menor conflito em torno das Medidas Provisórias.

4.3 FILTRAGEM E DELIMITAÇÃO DA POPULAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Tratamos nesta primeira etapa do critério utilizado para filtrar preliminarmente as 619 MPs publicadas no período: a visibilidade das MPs na cobertura jornalística. Entendemos que a utilização da cobertura jornalística oferece como principal vantagem a possibilidade de identificar MPs relevantes por meio da visibilidade midiática⁵⁸ e do acompanhamento dispensado pelos veículos de comunicação à atividade legislativa (Gomes, 2004).

Interpretamos que o emprego da visibilidade de MPs, como critério de filtragem, permite distinguir e hierarquizar os processos decisórios mais importantes dentro da

⁵⁸ Segundo Gomes (2004, cap 5), a visibilidade midiática diz respeito à capacidade dos meios de comunicação de publicizar e tornar notórios atores, eventos e temas que compõem a esfera pública. A visibilidade midiática é recurso político importante já que pode afetar a reputação, a legitimidade, a influência e o poder dos atores políticos, bem como a agenda, o debate e a opinião pública sobre os assuntos de interesse coletivo como é o caso, em especial, da atividade legislativa.

população a partir da recorrência da produção noticiosa e da relevância pública atribuída a cada proposição. Além disso, a cobertura recorrente da atividade legislativa pelos meios de comunicação também proporciona diferentes enquadramentos a respeito da atuação das lideranças, servindo como fonte de dados acessível e comparável sobre as proposições ao longo do tempo.

Diante da recorrência das MPs na cobertura digital do jornal Folha de S. Paulo⁵⁹, coletamos 1471 notícias relacionadas aos termos “Câmara dos Deputados” e “Medidas Provisória”, no período que compreende a posse de Lula, em 2003, e o *impeachment* de Dilma, em 2016. Na raspagem de dados realizada no portal por meio do software R, reunimos todos os títulos e trechos de produções noticiosas⁶⁰ em que os dois termos foram citados textualmente. Desta maneira, caso uma Medida Provisória fosse citada no título ou no conteúdo da matéria, ela seria imediatamente incorporada ao conjunto de dados acompanhada do link de acesso a cada um dos conteúdos.

Após reunir os dados sobre as MPs publicadas na cobertura do jornal, iniciamos o trabalho de análise das ocorrências por meio da leitura e da classificação de conteúdo. Esta tarefa implicou o exame de todo o material coletado com o intuito de reconhecer as MPs mais salientes e relevantes na produção noticiosa da Folha a respeito da atividade legislativa. Embora parcela relevante das notícias contenha a explícita identificação das MPs (por exemplo, MP 479/2009 ou Medida Provisória 479/2009), na maior parte dos casos encontramos dificuldades para determinar com exatidão o instrumento ao qual se referia o texto já que esta informação nem sempre esteve disponível. Deste modo, classificamos como casos da população apenas as MPs passíveis de reconhecimento com base nos dados verificados textualmente no conteúdo analisado.

No total, identificamos 94 MPs com visibilidade na cobertura jornalística realizada pela Folha entre 1 de janeiro de 2003 e 31 de agosto de 2016 (APÊNDICE 1). Estas MPs foram contabilizadas e passaram a compor a população de casos de interesse levando em conta a saliência, isto é, a maior ou menor frequência de acompanhamento de uma MP pelo jornal (Dionísio, 2013). A partir do número de notícias publicadas sobre

⁵⁹ Utilizamos a cobertura jornalística da Folha de S. Paulo em função do acompanhamento diário do Legislativo realizado pelo jornal e em razão da facilidade de acesso ao conteúdo digital na página do periódico.

⁶⁰ Além de notícias, notas e reportagens, incluímos aqui outros formatos como editoriais e colunas que eventualmente trazem apurações e informações de bastidores. Elas incluem textos que expressam a opinião do jornal e de seus colunistas sobre o Legislativo brasileiro. Nota-se também o uso frequente, por deputados e senadores, da coluna Tendências/Debates, onde estes atores analisam a conjuntura e fazem intervenções no debate público.

uma MP, classificamos estes instrumentos com o objetivo de identificar as proposições que receberam um nível maior de atenção no período.

Assim, cada notícia publicada a respeito de uma MP, ou que dela tratava majoritariamente, foi convertida em uma recorrência no banco. Com base no número de recorrências, categorizamos as proposições de acordo com o volume de cobertura jornalística recebida. MPs com baixa visibilidade registraram entre 1 e 5 recorrências; foram consideradas MPs com nível de atenção médio aquelas que registraram de 6 e 10 recorrências; as MPs com mais de 11 recorrências foram consideradas com alta visibilidade.

Quadro 4 - Visibilidade das MPs na cobertura jornalística do Legislativo realizada pela Folha de S. Paulo (2003-2016)

| Governo | Saliência | | | Total |
|----------------|--------------------------|-----------------------|----------------------|--------------|
| | Alta (11 ou mais) | Média (6 – 10) | Baixa (1 – 5) | |
| Lula I | 9 | 7 | 12 | 28 |
| Lula II | 2 | 6 | 17 | 25 |
| Dilma I | 2 | 6 | 25 | 33 |
| Dilma II* | 1 | 4 | 3 | 8 |
| Total | 14 | 23 | 57 | 94 |

Fonte: elaboração própria.

*Os dados de MPs coletados no segundo governo de Dilma apresentam discrepâncias em relação aos demais governos, tendo em vista que a presidente não finalizou o mandato.

Conforme vemos no Quadro 4, a cobertura jornalística sobre as MPs concedeu visibilidade especial para algumas proposições específicas. Apenas 37 MPs receberam atenção alta ou média. Outras 57 MPs, no entanto, registram baixa recorrência, isto é, obtiveram pouca atenção do veículo à sua tramitação. Apesar de não ser o foco da investigação, acreditamos que a diferença de cobertura das MPs pode estar associada ao nível de importância atribuído pelo jornal às proposições e/ou pelo grau de importância e/ou possíveis polêmicas introduzidas pelo conteúdo de uma determinada MP. Estamos cientes, no entanto, de que alguns vieses na cobertura, em função da linha editorial e do enquadramento produzido pelos jornais, podem ter influência sobre a visibilidade dada a uma MP. Portanto, não excluimos a possibilidade de superexposição de uma temática ou a falta de cobertura de algumas MPs a depender da linha editorial e dos filtros jornalísticos do veículo de comunicação.

Este esforço de busca foi valioso para estabelecermos o primeiro contato com as MPs e acessarmos, de forma preliminar, alguns dados e informações sobre o contexto dos processos decisórios nos governos Lula e Dilma. A identificação e a categorização destas proposições a partir da saliência na cobertura jornalística da Folha permitiu distinguirmos e classificarmos as 94 MPs que passaram a compor a população de casos desta tese.

4.4 CLASSIFICAÇÃO DAS MPS DA POPULAÇÃO E COLETA DE DADOS

A segunda etapa da seleção dos casos de interesse contempla a divisão temática e a coleta de dados de tramitação dentro da população. Com o objetivo de identificar os assuntos tratados nas MPs, adotamos um critério de classificação das proposições separando os instrumentos por áreas temáticas. Este procedimento permitiu o reconhecimento de processos decisórios com assuntos semelhantes e evidenciou os casos mais propensos a comparações entre as MPs identificadas na etapa anterior. A partir desta padronização, ampliamos o conhecimento sobre as MPs e abrimos a possibilidade de utilizar o tema como controle durante a seleção dos casos de interesse. Para cumprir esta tarefa, empregamos as categorias proposta por Jacobsen (2016)⁶¹ para distinguir as MPs editadas durante os governos Lula e Dilma.

Segundo a autora, estes instrumentos podem ser classificados a partir de quatro grandes categorias temáticas, entre elas: 1) MPs com temas administrativos – tratam de tópicos relacionados a servidores públicos e administração pública, licitações e contratos e também da organização político-administrativa do Estado; 2) MPs com temas sociais – abordam assuntos ligados à previdência social, saúde, educação; trabalho e emprego; comunicações e desenvolvimento social; meio ambiente, direitos humanos e minorias; ciência, tecnologia e informática; e, por fim, combate à fome, desporto e lazer; 3) MPs com temas econômicos – compreendem questões associadas à tributação, planejamento e orçamento; política econômica e sistema financeiro; recursos hídricos, viação e transportes, minas e energia; indústria e comércio, desenvolvimento regional; agricultura, pecuária, abastecimento, pesca e aquicultura; 4) MPs com temática jurídica – se referem

⁶¹ A classificação temática das MPs, segundo Jacobsen (2016, p.80-81), baseia-se no modelo utilizado nos sites do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e no Portal da Legislação do Governo Federal e guarda semelhanças em relação a categorização desenvolvida por Figueiredo e Limongi (1999).

a matérias relativas ao direito civil, penal, segurança pública, direitos políticos, nacionalidade e cidadania e relações internacionais (Jacobsen, 2016, p. 81).

Depois de classificar as MPs de acordo com a temática, passamos à coleta de dados sobre cada uma delas nos portais da Câmara, do Senado e do Congresso Federal. Utilizando as fichas de tramitação das proposições como fontes, adicionamos ao banco de dados informações contidas nas ementas das 94 MPs identificadas como salientes na cobertura jornalística. Conforme notamos, as fichas de tramitação não são padronizadas, de modo que alguns processos decisórios possuem mais informações do que outros. Algumas das fichas, inclusive, dispõem do campo “dados complementares”, no qual são introduzidas informações adicionais sobre o instrumento. Mesmo diante desta dificuldade, todas as MPs foram devidamente analisadas e passaram pela categorização. Nos casos em que houve dúvidas sobre a categorização em razão da variedade de temas tratados, utilizamos os dados de mídia e as notas descritivas⁶² preparadas por assessores legislativos da Câmara dos Deputados para identificar os pontos centrais discutidos nas MPs.

Optamos por coletar os dados manualmente com o intuito de assegurar o exame detalhado das ementas e uma classificação precisa das MPs. Vale ressaltar que outros dados sobre as proposições também foram reunidos durante o processo de análise das fichas de tramitação. Foram captadas informações sobre as datas de apresentação, votação em Plenário e último despacho; o nome dos relatores de cada matéria e os respectivos pareceres, o número de emendas propostas pelos parlamentares, bem como se as MPs foram convertidas em Projetos de Lei de Conversão; e, por fim, a situação da MPs, isto é, se foram ou não transformadas em norma jurídica, e a ocorrência de veto presidencial, seja ele parcial ou total.

⁶² As notas descritivas são documentos anexados à ficha de tramitação. Neste espaço, os assessores legislativos da Câmara dos Deputados, na maior parte dos casos, descrevem e expõem o teor e as motivações das proposições, bem como alguns detalhes do processo de emendamento.

Quadro 5 - Classificação temática das MPs que compõe a população de casos da pesquisa (2003-2016)

| Governo | Área temática | | | | | Total |
|----------------|----------------------|---------------|-----------------------|-----------------|---------------|--------------|
| | Econômica | Social | Administrativa | Jurídica | Outros | |
| Lula I | 17 | 8 | 1 | 2 | 0 | 28 |
| Lula II | 15 | 3 | 3 | 2 | 2 | 25 |
| Dilma I | 23 | 5 | 4 | 0 | 1 | 33 |
| Dilma II* | 2 | 6 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| Total | 57 | 22 | 8 | 4 | 3 | 94 |

Fonte: elaboração própria.

*Os dados de MPs coletados no segundo governo de Dilma apresentam discrepâncias em relação aos demais governos, tendo em vista que a presidente não finalizou o mandato.

A tarefa de classificar as MPs a partir da área temática tratada, conforme vemos no Quadro 5, permitiu a observação de padrões a respeito dos principais assuntos abordados pelo Executivo através deste instrumento. Na área econômica, predominaram proposições de temática fiscal e orçamentária, além de uma ampla gama de assuntos que inclui desde o repasse de recursos para a reforma agrária na Bolívia até a criação do Marco Regulatório dos Portos. Na área social, proposições ligadas a temas ambientais e previdenciários foram mais recorrentes, assim como a criação e regulação de políticas públicas como o Bolsa Família e o Mais Médicos. Na área administrativa, as proposições trataram, sobretudo, do reajuste salarial e das gratificações de servidores públicos. Por último, na área jurídica, predominaram a respeito de questões de segurança pública como a penalização de atentados terroristas contra aeronaves e o porte de armas de fogo.

Em síntese, a maior parte das proposições da população de casos está associada às temáticas econômicas e sociais, enquanto assuntos administrativos e jurídicos tiveram menor recorrência. Em comparação à classificação de Jacobsen (2016, p. 85), que leva em consideração o total de MPs durante os dois mandatos de Lula e o primeiro mandato de Dilma, os dados são semelhantes: os governos editaram majoritariamente MPs nas áreas econômica, administrativa e social. A exceção na população é a baixa recorrência de proposições de natureza administrativa, cuja menor presença entre as MPs selecionadas pode ser atribuída à menor cobertura do jornal no período.

4.5 ESCOLHA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS DE MAIOR E MENOR CONFLITO

Depois de filtrarmos e classificarmos as proposições, a última etapa do processo envolveu a apresentação do critério de resultado e a escolha dos casos de interesse entre as 94 MPs selecionadas. Conforme argumentamos no decorrer do capítulo, a pesquisa se concentra na análise de relações causais localizadas um nível abaixo dos padrões de disciplina partidária e sucesso do Executivo apontados pela literatura, isto é, nos mecanismos causais. Entendemos que estes indicadores levam em consideração o produto da interação entre os atores na esfera legislativa e são de fundamental importância na avaliação da força dos presidentes e da governabilidade. Apesar disso, eles não são suficientes para uma “descida” às engrenagens da produção legislativa.

Dado que as principais métricas da área se concentram nos resultados, consideramos que etapas importantes da tramitação de matérias, negociações e “jogadas” de atores-chave e o cenário político-institucional acabam tendo sua capacidade explicativa pouco explorada (Silva e Araújo, 2013). Proposições transformadas em lei, apesar de sofrerem alterações substanciais em seu conteúdo, seja através do processo de emendamento ou por meio de veto parcial, são usualmente computadas como sucesso do Executivo, deixando de exibir a natureza das divergências e conflitos em torno de uma matéria ou caso em específico. Assim, critérios baseados no sucesso e no fracasso da iniciativa não seriam adequados para se aferir a interação entre os poderes que leva o Executivo e o Congresso “da inércia para a ação pactuada, da aclamação para rejeição” (Diniz, 2005, p. 336).

Há que se levar em consideração que no presidencialismo multipartidário brasileiro, onde presidentes compartilham poder para garantir apoio às suas iniciativas no Legislativo (Amorim Neto, 2000; Batista, 2013, 2016), a necessidade de acordo em torno de diferentes temas incentiva a acomodação de interesses distintos, nos moldes de democracias consensuais, onde operam as lógicas da negociação, da concessão e da acomodação (Lijphart, 2003). Deste modo, a extensão dos conflitos pode variar de acordo com as preferências de um grande número de atores e sua capacidade de negociação sobre as agendas em questão. A extensão dos conflitos entre o Executivo e o Legislativo no interior do processo decisório é de difícil identificação e mensuração e pode incluir desde resistências pontuais de grupos de deputados organizados em torno de um determinado tema até modificações que descaracterizam por inteiro o teor de uma proposição.

Em estudo recente a partir das MPs não aprovadas no governo Bolsonaro, Van Der Laan (2024) questiona a metodologia tradicional de mensuração do sucesso legislativo do Executivo a partir das MPs convertidas em lei. Segundo o autor, esta estratégia de mensuração é bastante difundida nos estudos sobre o tema, mas não reflete adequadamente as relações entre Executivo e Legislativo e não permite distinguir situações de alinhamento das de desalinhamento. Isso ocorre porque às vezes o prazo de vigência da MP já permite ao Executivo alcançar seus objetivos, quando estes são temporários. Outras situações de perda de eficácia devido à não apreciação do Legislativo podem decorrer de questões processuais, falta de tempo ou de quórum que não indicam, necessariamente, oposição política ou desalinhamento entre os Poderes (Oliveira, 2019; Van der Laan, 2024). Isto significa que nem sempre a perda de eficácia de uma MP é prejudicial ao Executivo.

Para incluir a dimensão do conflito, torna-se necessário observar onde as preferências do Executivo e do Legislativo são expressamente divergentes no processo decisório e, no limite, onde se manifestam de forma explícita e mensurável, como no caso dos vetos. Através deste instrumento, o Executivo expressa claramente a sua discordância e/ou dos membros da coalizão em relação às próprias proposições ou em relação ao resultado das modificações feitas pelo Legislativo (Freitas, 2016, p. 51). Após a adoção do veto presidencial, cabe ao Congresso a prerrogativa de manter ou derrubar este instrumento por maioria absoluta. Entretanto, os vetos presidenciais raramente foram apreciados e/ou derrubados pelos parlamentares (Diniz, 2005, p. 338-339). Apesar de sua previsão constitucional, passaram a ser analisados em sessão conjunta entre a Câmara e o Senado apenas a partir de 2013 (Silveira e Silva, 2018, p.13)⁶³.

Levando em conta que a utilização deste instrumento por parte do Executivo pode sinalizar contrariedade por parte deste poder ou falta de consenso de partidos e membros de sua coalizão a respeito da formulação de políticas no Legislativo (Freitas, 2016), desenvolvemos um critério de resultado simples e objetivo para distinguir as MPs durante a sua tramitação. Consideramos casos de menor conflito as proposições transformadas em lei, mesmo com alterações na Câmara, porém sem vetos, admitindo que mesmo estas podem conter algum nível de divergência em sua tramitação. Os casos de maior conflito,

⁶³ Em análise da utilização dos vetos como estratégia de apropriação, Silveira e Silva (2018, p.13) afirmam que o Congresso obrigou-se cumprir o rito de análise dos vetos por meio da aprovação da Resolução nº 1, de 2013. Era prática corrente dos parlamentares ignorar a avaliação dos vetos do Executivo, criando um passivo decisório gigantesco, o que conferia maior força à presidência da República.

por sua vez, são registrados quando o Executivo demonstra contrariedade e veta, parcial ou totalmente, proposições modificadas em alguma etapa de sua tramitação no Legislativo, deixando explícita a sua oposição.

Esta classificação parece-nos mais adequada para os propósitos da investigação por duas razões: I) em primeiro lugar, permite identificar matérias de menor conflito entre as matérias transformadas em lei pelo Executivo, sem modificações que contrariam a sua vontade e com amplo controle da atividade legislativa e do resultado; II) em segundo lugar, permite evidenciar os pontos de dissenso entre os atores em processos decisórios de maior conflito entre as preferências do Executivo e dos parlamentares, cuja pactuação não foi alcançada em etapas anteriores.

Acreditamos que esta clivagem, a partir de uma variável categórica, isto é, maior ou menor nível de conflito ou divergência possibilita observarmos a coordenação desempenhada pelos líderes em processos decisórios em que o texto final de MPs transformadas em lei, mesmo com alterações, atende às preferências do Executivo e do Legislativo. Neste primeiro caso, a atuação dos líderes pode ter sido mais eficiente na negociação de demandas e na produção do resultado. Isto não vale para as MPs aprovadas com vetos do segundo caso, já que nelas é possível verificar os pontos que não foram passíveis de acordo durante a apreciação no Legislativo, de modo que a atuação dos líderes pode ter sido menos eficiente para a resolução de impasses.

Portanto, o critério de resultado em questão abre a possibilidade de distinguirmos as MPs e viabiliza a escolha dos casos a partir de dois resultados possíveis, a saber, o menor e maior nível de conflito. Admitimos, portanto, a possibilidade de coexistência entre o sucesso do Executivo e conflitos de maior ou menor monta na tramitação de proposições transformadas em lei. Deste modo, pontos de dissenso legislativo que não resultam necessariamente no fracasso de uma proposição submetida e aprovada, mesmo que com modificações, podem ser identificados e analisados. Vale notar que a adoção do critério implicou na exclusão de 12 MPs da população. Isto porque a classificação por meio do resultado leva em consideração apenas as MPs transformadas em lei⁶⁴. Deste modo, MPs que foram arquivadas/rejeitadas ou perderam a eficácia foram retiradas da base.

⁶⁴ Consideramos apenas as MPs que fizeram todo o percurso de tramitação até a sua transformação em lei. Não houve recorrência de matérias inteiramente vetadas na amostra.

Quadro 6 - Maior e menor conflito em torno das MPs editadas por Lula e Dilma (2003-2016)

| Governo | Recorrências (N) | | | Porcentagem (%) | | |
|--------------|------------------|----------------|-----------|-----------------|----------------|------------|
| | Menor Conflito | Maior Conflito | Total | Menor Conflito | Maior Conflito | Total |
| Lula I | 15 | 10 | 25 | 60 | 40 | 30,48 |
| Lula II | 7 | 16 | 23 | 30,43 | 69,57 | 28,04 |
| Dilma I | 13 | 12 | 25 | 52 | 48 | 30,48 |
| Dilma II* | 1 | 7 | 8 | 12,5 | 87,5 | 8,51 |
| Total | 37 | 46 | 82 | 45,12 | 54,88 | 100 |

Fonte: elaboração própria.

*Os dados de MPs coletados no segundo governo de Dilma apresentam discrepâncias em relação aos demais governos, tendo em vista que a presidente não finalizou o mandato.

A diferenciação dos casos que compõem a população a partir do critério apresentado pode ser observada no Quadro 6. Conforme notamos, as recorrências de maior e menor nível de conflito em torno das MPs são um traço latente entre os casos analisados. A adoção dos vetos presidenciais como critério revelou que as divergências entre as preferências do Executivo e do Legislativo em torno do texto final das MPs aprovado pelo Congresso foram bastante comuns no universo de análise. No período observado, os presidentes recorreram menos ao veto nos primeiros mandatos de modo que mais proposições foram transformadas em lei sem o uso deste expediente. Em que pese a interrupção do segundo governo Dilma em 2016, o emprego deste dispositivo foi proporcionalmente mais frequente nos segundos mandatos de ambos os presidentes.

Após a aplicação dos critérios de seleção, a tarefa final envolveu a análise das informações coletadas sobre as MPs para a escolha dos casos de interesse. A partir dos dados levantados, estabilizamos condições para a seleção intencional de casos tomando como principal critério o conflito em torno do processo decisório. Para garantir a comparabilidade entre as proposições, mantivemos constantes atributos como a área temática, a saliência na mídia e governos presidenciais do mesmo partido. Esta configuração possibilitou a identificação das MPs passíveis de análise nos governos de Lula e Dilma.

**Quadro 7 - MPs selecionadas para o estudo de casos nos governos Lula e Dilma
(2003-2016)**

| Casos | Presidente | Mandato | Área Temática | Tema principal | Saliência na mídia | Nível de conflito |
|-----------------|-------------------|----------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| MP 239/2005 | Lula | Lula I | Social | Meio Ambiente | Baixa | Menor conflito |
| MP 664/2014* | Dilma | Dilma I | Social | Previdência | Alta | Maior conflito |

Fonte: Elaboração própria.

* A MP 664/2014 foi editada em 30 de dezembro de 2014. Porém, sua tramitação ocorreu apenas em 2015, durante o segundo mandato.

O exame das MPs da população resultou na escolha de um caso considerado de menor conflito no governo Lula I e um caso de maior conflito no governo Dilma II. Como vemos no Quadro 7, os casos selecionados para análise foram classificados na área temática social tendo em vista que os assuntos centrais das MPs estavam associados ao Meio Ambiente e à Previdência Social. No caso de menor conflito, houve baixa atenção da cobertura jornalística, indicando menor mobilização dos filtros informativos diante da temática tratada e, conseqüentemente, menos atenção ao processo decisório no debate público. No caso de maior conflito, por sua vez, a visibilidade dada pela cobertura jornalística foi considerada alta, indicando maior acompanhamento e presença do tema no debate público.

Outro ponto importante diz respeito à seleção de casos na segunda metade do primeiro mandato de Lula e na passagem do primeiro para o segundo mandato de Dilma. A escolha discricionária de *outliers*, baseada nos critérios expostos, auxilia na perspectiva de maximização das diferenças em casos de maior e menor conflito em torno destes governos. Seguindo a lógica sugerida por George e Bennet (2005), este tipo de estratégia possibilita a identificação de variáveis, hipóteses e/ou mecanismos causais operantes no interior das unidades de análise, permitindo a análise do trabalho das lideranças em cenários distintos.

Isto porque Lula desfrutava de boa aprovação e taxas de sucesso elevadas na primeira metade de 2005, justamente enquanto tramitava a MP 239/2005, em que pese o início da apuração em simultâneo de denúncias de corrupção contra membros da base do governo no escândalo dos Correios. Apesar disso, entendemos que aquele cenário pode ter reduzido o esforço de coordenação feito pelos líderes, com menores custos para a

aprovação de matérias sugeridas pelo Executivo. Dilma, por sua vez, iniciava o segundo mandato pressionada após eleições contestadas nos tribunais, além da condução de uma agenda impopular – a saber, o Ajuste Fiscal – colocada em pauta entre o fim de 2014 e o início de 2015. Neste caso, as quedas nas taxas de aprovação e sucesso da presidente, a vitória de Eduardo Cunha nas eleições para a presidência da Câmara, os avanços na Operação Lava Jato e as profundas divisões na sociedade brasileira, sobretudo após as manifestações de julho 2013, sugerem a existência de maiores custos para garantir a aprovação de proposições. Considerando o exposto e os critérios apresentados, desenvolvemos a seguir a análise dos casos de menor e maior conflito.

CAPÍTULO 5 – LIDERANÇAS EM AÇÃO: OS CASOS DE MENOR E MAIOR DIVERGÊNCIA EM TORNO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

5.1 TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO: NOTAS SOBRE A ANÁLISE EMPÍRICA

Este capítulo apresenta a análise empírica dos casos das MPs 239/2005 e 664/2014. Antes disso, porém, é necessário introduzir as técnicas complementares ao *Process-Tracing* utilizadas para aprofundar a investigação dos processos decisórios. Além de apresentar estes aspectos metodológicos, discutimos a qualidade das evidências, os desafios e as limitações enfrentados ao longo do percurso de pesquisa. Pretendemos, assim, assegurar transparência metodológica e explicitar os procedimentos analíticos adotados.

Neste sentido, empregamos técnicas complementares que se revelaram fundamentais para a compreensão aprofundada dos casos analisados. O levantamento dos dados legislativos incluiu a análise de sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados nos quais mapeamos os atores a partir de sua presença em Plenário e do uso de prerrogativas regimentais, como requerimentos e destaques.

Por meio da leitura sistemática dos Diários da Câmara, de atas e demais informações cedidas pelas Casas Legislativas, foi possível ordenar as fases do processo decisório, estruturar os principais pontos de conflito e identificar o comportamento dos atores mais relevantes em cada contexto. A taquigrafia das sessões legislativas foi a principal fonte de informação sobre os posicionamentos, encaminhamentos e debates ocorridos em Plenário. Tal fonte permitiu capturar não apenas as manifestações e uso de recursos formais, mas também os discursos e argumentações que marcaram as disputas políticas em torno das MPs analisadas, além de eventos informais, como negociações e reuniões de bastidores, revelados nas falas dos deputados durante os trabalhos legislativos.

De forma complementar, realizamos a análise da cobertura jornalística a partir de buscas sistemáticas em jornais de grande circulação e em alguns veículos de mídia independentes interessados no tema, conforme mencionado. Utilizamos termos vinculados às MPs e aos seus temas centrais, além de expressões associadas aos principais atores e polêmicas dos processos decisórios. Por exemplo, na MP 664/2014, combinamos buscas por "MP 664" ou "Medida Provisória 664" a termos associados a atores como

"liderança", "governo", além de palavras ou expressões relativos aos temas em debate, como "fator previdenciário" e "auxílio-doença". Ademais, realizamos buscas auxiliares sobre eventos contextuais com peso relevante para o estudo, como a CPMI dos Correios e a Operação Lava Jato, que tiveram influência sobre o ambiente político. Privilegiamos veículos com conteúdo digital e acervos disponíveis na internet.

A análise das lideranças políticas na mídia foi potencializada pelo uso do software *Voyant Tools*, que permitiu identificar a frequência de termos associados aos atores-chave e observar detalhadamente as suas falas em contexto. A partir da composição de um *corpus* específico para cada MP, utilizamos as recorrências e termos como associados aos atores e ao contexto do processo decisório para a elaboração de nuvens de palavras. Este processo, bem como a geração de gráficos, foi feito através do software *R*, utilizando os pacotes *Devtools*, *RColorBrewer* e *Wordcloud2* e *Ggplot2*.

A combinação de estratégias para abordar atores, instituições e comportamentos, conforme preconiza a literatura sobre o *Process-Tracing* discutida na seção 2.3, envolveu a triangulação de dados de diferentes fontes não apenas no sentido de confirmar a existência de um processo causal, mas também no sentido de verificar como e de que modo entidades e atividades se conectam para produzir resultados. Em outras palavras, a triangulação de dados foi útil no sentido de minimizar os erros e vieses de mensuração (informações conflitantes, dados faltantes, acesso restrito a documentos etc.), fortalecer a confiabilidade das evidências coletadas e identificar as principais CPOs.

Para organizar os principais acontecimentos legislativos e contextuais de cada MP, elaboramos linhas do tempo com o apoio de Inteligência Artificial Generativa (IAG). Utilizamos a plataforma *ChatGPT* na versão 4.0, em interface com *Python*, para gerar e revisar as sequências dos eventos associados à tramitação dos casos, de modo assistido e revisado (Sampaio, Sabbatini e Limongi, 2024). Este recurso mostrou-se particularmente útil para sistematizar e visualizar as etapas mais relevantes dos processos analisados.

Durante a realização da pesquisa, enfrentamos algumas limitações importantes de serem mencionadas. A primeira delas refere-se ao distanciamento temporal em relação aos processos decisórios analisados, o que impossibilitou o acompanhamento direto das tramitações e das interações presenciais entre os atores. Ademais, a dificuldade de acesso aos bastidores das negociações e a escassez de cobertura jornalística sobre fatos e bastidores políticos, em alguns momentos, geraram obstáculos a uma compreensão mais detalhada de certas dinâmicas decisórias. Embora entrevistas em profundidade com

atores-chave fossem desejáveis, com potencial para enriquecer a análise, esta estratégia de pesquisa não foi empregada por restrições logísticas e orçamentárias. Por outro lado, a pesquisa revelou a utilidade das notas taquigráficas das sessões plenárias como forma de acessar algumas informações de bastidores a partir de falas e declarações dos próprios deputados. Temos ciência de que estamos diante de arenas e atores que podem e efetivamente se valem da informação de modo estratégico. Ainda assim, suas falas são úteis neste sentido, desde que trianguladas com outras fontes e evidências.

Por fim, cabe destacar que não tratamos diretamente das Comissões Mistas em ambos os casos. Optamos por recorrer às informações provenientes destes espaços de tomada de decisão apenas quando seus desdobramentos foram úteis à investigação. Tal decisão metodológica fundamenta-se no reconhecimento de que a análise conjunta de deputados e senadores implica contextos e causalidades diferentes, o que pode produzir resultados distintos e enviesados (Almeida, 2018). No caso da MP 239/2005, inclusive, não houve instalação de Comissão, tendo o relator sido nomeado diretamente pela Mesa Diretora. Já na MP 664/2014, a Comissão Mista foi instalada, e sua atuação é referenciada sempre e quando apresenta valor analítico e probatório para os objetivos desta pesquisa.

Com esses esclarecimentos feitos, passamos à análise empírica propriamente dita. Trataremos das MPs a partir de seu conteúdo e contexto de tramitação, bem como dos atores envolvidos, suas preferências e atividades. Em seguida, abordamos as principais estratégias das lideranças e discutimos os achados mais importantes em cada caso. Por fim, analisamos comparativamente os casos com o objetivo de aprofundar nosso conhecimento sobre o papel dos líderes partidários na aprovação da agenda do Executivo e na produção da governabilidade.

5.2 O CASO DA MP 239/2005 NO GOVERNO LULA: CONFLITO BAIXO A MODERADO

5.2.1 Conteúdo, contexto, atores e preferências

A Medida Provisória 239/2005, objeto desse estudo de caso, fez parte do chamado Pacote Verde que consistiu em uma série de medidas ambientais com o objetivo de refrear o desmatamento crescente e a exploração econômica de atividades de risco através da

criação de unidades de conservação na Amazônia⁶⁵. A MP criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e estabeleceu prerrogativa de decreto para limitações administrativas provisórias⁶⁶ de atividades potencialmente danosas ao meio ambiente em uma área de aproximadamente 7,9 milhões de hectares de terras públicas federais localizadas no estado do Pará.

Na exposição de motivos que acompanhou a MP, o presidente Lula encaminhou a justificativa do Ministério do Meio Ambiente para a proteção de áreas que seriam transformadas em unidades de conservação após estudos técnicos. No documento, a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, recomendou a limitação de empreendimentos potencialmente nocivos, como o garimpo e a pecuária. Além disso, pediu a proibição do corte raso de floresta e outras formas de vegetação nativas. Segundo ela, as medidas estavam previstas no Plano de Ação Nacional para o Controle e Prevenção do Desmatamento na Amazônia Legal, implantado em 2004.

É importante lembrar que este era um tema central para o Executivo, já presente no plano de governo do PT quando da eleição em 2002. Entre as prioridades constavam a consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e o apoio legal à gestão sustentada do território. Isto seria possível a partir da ideia de um novo gerenciamento socioambiental para a Amazônia baseado na “criação de unidades de conservação gerenciadas pelas populações locais, como as reservas extrativistas, reservas comunitárias, reservas de pesca, reservas marinhas, terras de quilombos, entre outras”⁶⁷.

As medidas do Pacote Verde foram editadas em fevereiro de 2005, momento em que o governo gozava de índices⁶⁸ de aprovação razoáveis: 35% avaliavam como Ótimo/Bom, 45% como Regular e apenas 13% como Ruim/Péssimo. Outros dois fatores contextuais também favoreciam a aprovação do Pacote, entre eles, os crescentes conflitos agrários que culminaram na execução⁶⁹ da missionária americana Dorothy Stang e de outras três pessoas, na cidade de Anapu, no Pará; e a publicação de dados que mostravam

⁶⁵ O Pacote incluía seis Decretos, um Projeto de Lei Ordinária e uma Medida Provisória.

⁶⁶ Este mecanismo legal previsto na MP 239/2005 garantia à União o poder de restringir provisoriamente o uso de áreas em estudo para a criação de unidades de conservação, de acordo com avaliação do órgão competente, no caso, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama).

⁶⁷ “O lugar da Amazônia no desenvolvimento do Brasil”. Disponível em: <https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2002-13.pdf> Acesso em: 05 abr. 2025.

⁶⁸ Utilizamos dados de aprovação dos presidentes e desempenho econômico em cada governo disponíveis na pesquisa CNI-Ibope e manipulados pelo Centro de Estudos da Metrópole/USP. Disponível em: <<https://centrodametropole.fflch.usp.br/>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

⁶⁹ “Activist num shot dead in Amazon rainforest”. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2005/feb/14/brazil>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

que o nível de desmatamento na Amazônia em 2003 e 2004 era o segundo maior da história⁷⁰. Segundo o *Multiple Streams Model* de Kingdon (2003), esses indicadores são um dos mecanismos que explicam a transformação de questões sociais em problemas, sendo que apenas estes últimos levam os formuladores de políticas a incorporarem a questão na agenda governamental. Assim, a ampla divulgação desses dados pela mídia, e a comoção causada pelos crimes, atraiu a atenção pública e serviu para justificar as medidas propostas pelo Ministério do Meio Ambiente.

Neste momento, o governo contava com uma coalizão que incluía seis partidos: PT, PL, PCdoB, PSB, PTB e PMDB. Juntos eles somavam 299 votos na Câmara, número mais que suficiente para a aprovação da MP (43 votos a mais que o quórum necessário, de 257)⁷¹. A taxa de disciplina da coalizão no ano anterior tinha ficado em torno de 85%, o que trazia um histórico positivo e boas perspectivas para a aprovação da MP sem grandes sobressaltos. Os dados econômicos apontavam otimismo diante da estabilidade das taxas de inflação, sempre menores que 1%, e da redução da taxa de desemprego, que fechou o ano de 2004 em 9,6%.

Esses fatores que favoreciam o governo, no entanto, eram contrabalançados por dois fatos. O primeiro diz respeito à criação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) dos Correios, em 25 de maio, que dividiu a bancada do PT em relação ao apoio às investigações sobre pagamentos de propina ao PTB, membro da coalizão⁷². O potencial desgaste para o governo motivou reações no sentido de mitigar seus efeitos, inclusive com a liberação de recursos⁷³ de emendas parlamentares⁷⁴. No Legislativo, as tentativas de impedir a instalação da CPMI mobilizaram as lideranças da coalizão, que passaram a se empenhar na redução de danos⁷⁵.

⁷⁰ “Desmatamento na Amazônia é o 2º mais alto da história”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u13242.shtml>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

⁷¹ Nesta pesquisa, utilizamos os dados do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP, 2024) a respeito da composição e do número de cadeiras controladas pela coalizão.

⁷² Poucos meses depois, no dia 6 de junho, estourou o caso que ficou conhecido como “Escândalo do Mensalão”. Nesta data, o deputado Roberto Jefferson (PTB) deu uma entrevista ao jornal Folha de S. Paulo na qual acusava o Partido dos Trabalhadores (PT) de fazer pagamentos regulares aos deputados para votar pela aprovação de projetos de interesse do partido na Câmara.

⁷³ “Governo libera R\$ 200 mi a parlamentares”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2505200505.htm>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

⁷⁴ À época as emendas parlamentares não eram de execução obrigatória, o que permitia ao governo utilizá-las como moeda de troca na negociação com as bancadas no Congresso. Em várias ocasiões, em diferentes governos, a mídia noticiou a liberação de emendas às vésperas de votações importantes para o governo.

⁷⁵ “Governo manobra e anuncia CPI das elétricas”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2505200504.htm>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

Como mostra a literatura (Veiga, Dutt-Ross e Martins, 2019; Almeida e Casalecchi, 2025), mesmo quando não envolvem diretamente o presidente, denúncias e escândalos de corrupção contra o governo, com a consequente instalação de uma CPMI, podem prejudicar o Executivo e criar dificuldades para a implementação de sua agenda, além de corroer a imagem pública do governo, diminuindo seu apoio popular. Conseqüentemente, parlamentares da base aliada podem se sentir pressionados a se afastar do governo para evitar desgaste eleitoral. Partidos fisiológicos podem se aproveitar da fraqueza do governo e exigir mais cargos e emendas como moeda de troca para continuar apoiando a agenda do Executivo. A oposição, por sua vez, tenta se aproveitar do escândalo para travar votações importantes, obstruindo a pauta no Congresso. As investigações podem revelar envolvimento de membros do alto escalão do governo, o que efetivamente ocorreu no caso da CPMI dos Correios, forçando-os a renunciar, gerando instabilidade administrativa e dificultando a execução de políticas públicas.⁷⁶ Além disso, escândalos de corrupção e CPIs costumam dominar o debate político e a mídia, reduzindo o espaço para o Executivo pautar suas propostas.

Particularmente importante para esta pesquisa é o fato de que a necessidade de governistas se defenderem na CPMI reduziu o tempo e a energia para se dedicar às agendas prioritárias do governo. Naquela ocasião, a liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara era exercida pelo deputado Paulo Rocha (PT/SP) enquanto a liderança do governo era ocupada pelo deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP).⁷⁷ No caso em estudo, além do governo não poder contar com a dedicação completa de seus principais articuladores, engajados em minimizar os danos da CPMI, o próprio caráter da política tendia a gerar dificuldades adicionais.

Como argumenta Lowi (1964, 1972), políticas ambientais são um caso típico de política regulatória que impõem restrições ou obrigações a certos grupos, enquanto os benefícios são distribuídos de forma ampla pela sociedade. Políticas deste tipo, que concentram custos e dispersam benefícios, tendem a despertar resistência e mobilização dos grupos afetados. Por outro lado, os beneficiários, por serem dispersos, têm mais dificuldades e poucos incentivos para se organizar e se mobilizar em apoio à política.

⁷⁶ O ministro da Casa Civil, José Dirceu, braço direito de Lula, renunciou ao cargo de ministro em 16 de junho de 2005.

⁷⁷ No Senado, os líderes eram, respectivamente, Delcídio do Amaral (PT/MS) e Fernando Bezerra (PTB/PE).

Trata-se aqui dos mesmos dilemas de ação coletiva enfatizados por Olson (2020) e Downs (1998). Os grupos pequenos e organizados (os que pagam os custos) são mais eficazes na defesa de seus interesses do que grupos grandes e dispersos (os beneficiários) que, na maioria das vezes, não se dispõem a pagar o custo alto da mobilização individual. Por essas razões, políticas regulatórias, como é o caso da MP 239/2005, enfrentam dificuldades para serem aprovadas e implementadas, a menos que haja forte apoio político e institucional para superar a resistência dos grupos afetados.

Neste caso, os principais afetados negativamente pelas medidas foram os setores agropecuário e extrativista, fortemente instalados no Pará, e governadores e prefeitos preocupados com os impactos na economia local, com destaque para o governador do Pará⁷⁸. Evidência disso foi a reação desses grupos e de seus representantes no Legislativo. Os membros da Bancada Ruralista na Câmara⁷⁹ argumentaram que a medida era uma agressão à propriedade privada⁸⁰, uma vez que daria poderes ao governo para fazer intervenções sobre atividades econômicas e empresariais às margens da BR-163, que conecta Santarém a Cuiabá. A contrariedade ficou clara na fala em Plenário do deputado ruralista Nilson Pinto (PSDB/PA). Segundo ele, a MP geraria a “interdição de propriedades privadas e produtivas em qualquer parte do Brasil, o que não resolve a questão fundiária do estado do Pará”⁸¹.

De fato, a MP gerou uma reação negativa inicial forte entre a oposição, especialmente para os parlamentares que tinham vínculos com os setores afetados. Vale registrar que o estado do Pará e do Amazonas contavam com bancadas de 17 e 8 deputados respectivamente, dos quais pelo menos 7 representavam os interesses dos setores extrativistas e da agropecuária, de acordo com análise de jornais e dados biográficos disponibilizados nos sites da Câmara, dos partidos e dos próprios deputados.

⁷⁸ “Relator anuncia que vai pedir a rejeição da MP 239”. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/63591-relator-anuncia-que-vai-pedir-a-rejeicao-da-mp-239/>> Acesso em: 05 abr. 2025.

⁷⁹ Bancada Ruralista é o nome pelo qual é conhecido o núcleo operacional da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), que reúne parlamentares ligados ao agronegócio. É importante ressaltar que as frentes parlamentares, também denominadas bancadas suprapartidárias, durante muito tempo foram consideradas agrupamentos informais e só saíram dessa condição em 2005, a partir do Ato nº 69 da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, que instituiu a regulamentação de sua constituição e funcionamento.

⁸⁰ A defesa da propriedade privada é considerada a principal questão que organiza os parlamentares da Bancada Ruralista (Bruno, 2021; Graciano, et al., 2023).

⁸¹ “MP 239 divide a Câmara sobre intervenção em terras”. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/62066-mp-239-divide-a-camara-sobre-intervencao-em-terras/>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

Do ponto de vista dos atores que apoiavam e rejeitavam a MP 239/2005 o quadro era de flagrante assimetria. A Bancada Ruralista contava, na ocasião, com 73 deputados⁸², além de recursos econômicos e maior institucionalização (Bruno, 2021; Graciano, et al., 2023). A favor da MP estava a Bancada Verde⁸³ e ambientalistas que defendiam o estudo das áreas e o zoneamento ecológico-econômico. Naquele momento, como na atualidade, ela era muito menos organizada do que a Bancada Ruralista⁸⁴.

Por último, cabe destacar o papel do PSDB, principal partido de oposição ao governo e seu principal oponente nas eleições presidenciais. Diante do escândalo de corrupção, ocorrido um ano antes das eleições presidenciais, o partido se engajou em uma oposição combativa que visava desgastar ao máximo o governo e o Partido dos Trabalhadores.

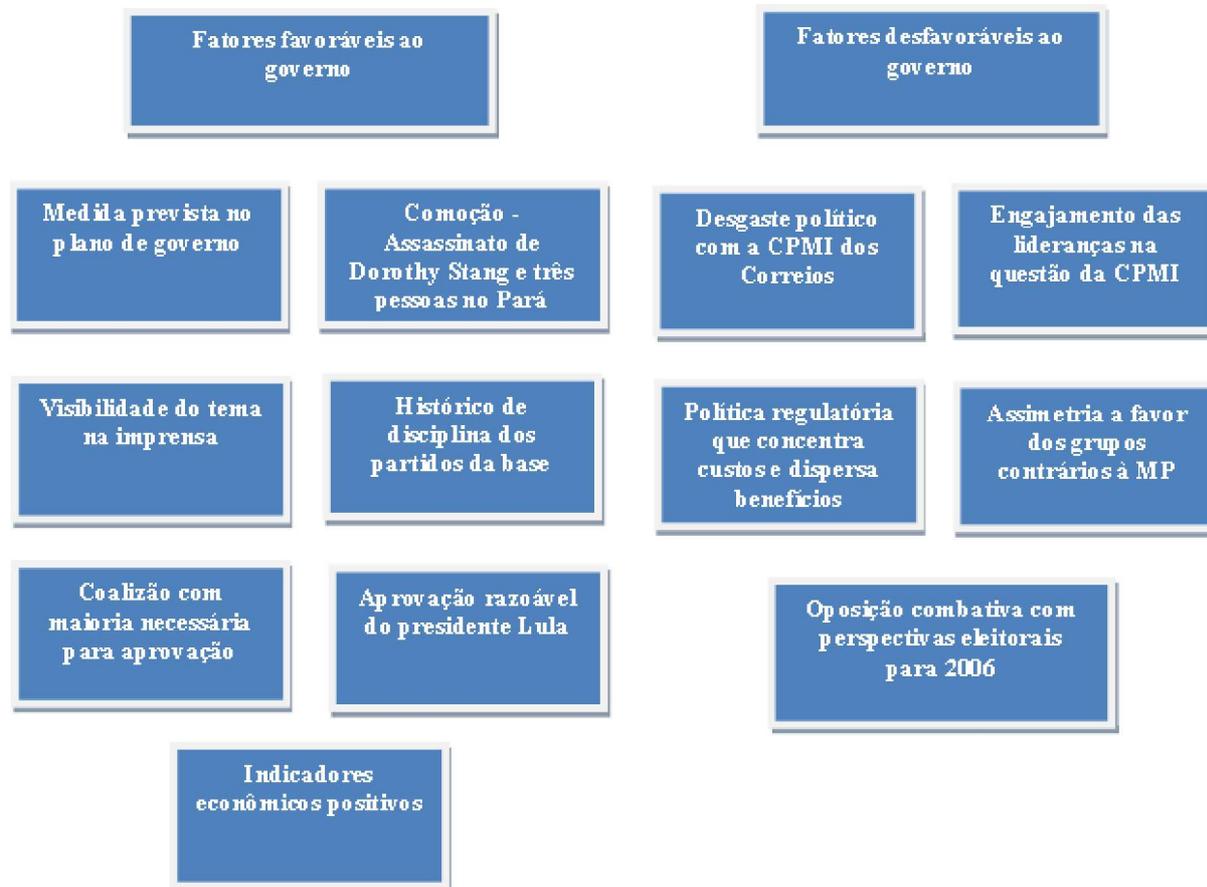
Este foi o cenário (Figura 2) que caracterizou a edição da MP 239/2005 que ocorreu no dia 21 de fevereiro. A reconstrução do contexto de tramitação do processo decisório ajuda a compreender como fatores contextuais exercem influência direta sobre as percepções e as decisões dos atores políticos, condicionando suas opções estratégicas e objetivos. George e Bennett (2005, p. 274) afirmam que o contexto é capaz de definir quais conjuntos de ações são viáveis, quais objetivos são alcançáveis e quais estratégias são percebidas como eficazes pelos atores. Assim, a tomada de decisões acontece não apenas com base em suas preferências pessoais, mas também com base em uma compreensão pragmática e situacional das restrições e oportunidades contextuais.

⁸² “Bancada ruralista cresce 58% e barra combate à escravidão”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2110200702.htm>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

⁸³ Bancada Verde, ou Ambientalista, é o nome pela qual é conhecida a Frente Parlamentar Mista Ambientalista (FPMA), que reúne parlamentares ligados à proteção e conservação do meio ambiente.

⁸⁴ Não encontramos dados sobre o tamanho ou a composição da Bancada Verde no período. A Frente foi institucionalizada apenas em 2007. “Conheça a Frente Parlamentar Ambientalista”. Disponível em: <<https://sosma.org.br/noticias/conheca-a-frente-parlamentar-ambientalista/>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

Figura 2 - Contexto de edição da MP 239/2005



Fonte: elaboração própria.

5.2.2 Lideranças e estratégias: entidades e atividades

Tendo esclarecido o contexto de edição da MP 239/2005, nesta seção apresentamos os atores e suas atividades no quadro geral de uma linha do tempo dos acontecimentos, crucial para mapear a atuação (ou inação) das lideranças partidárias, e seus efeitos sobre o processo decisório. Empregamos o *Process Tracing* para identificar os mecanismos causais que ligam uma variável independente (causa) a uma variável dependente (efeito), com a particularidade de que, nesse método, é crucial identificar os passos intermediários entre causa e efeito, em vez de apenas estabelecer uma correlação entre variáveis (George e Bennett, 2005; Collier, 2011; Rohlfing, 2012; Beach e Pedersen, 2019). Por isso, é central considerar *como* e *quando* certos eventos ocorrem dentro de uma linha do tempo específica, analisando as interações entre atores, contexto e

instituições. Rastrear a sequência das decisões também permite analisar como os atores ajustam suas estratégias conforme o contexto muda. Além disso, os eventos podem estar aninhados⁸⁵ de modo que é impossível compreender o comportamento dos atores analisando-os isoladamente.

Nesta pesquisa estamos interessados no papel desempenhado pelas lideranças partidárias para a aprovação da agenda do governo e na garantia da governabilidade. Lembramos, conforme tratamos ao longo de todo o Capítulo 2, que os líderes partidários possuem as prerrogativas regimentais que, segundo Figueiredo e Limongi (1999), os tornam peças centrais no presidencialismo brasileiro. Assim, considerando os propósitos da presente investigação, o papel desempenhado pelas lideranças partidárias é a variável independente do estudo, e o resultado do processo decisório a variável dependente.

Ao identificar os líderes partidários como entidades engajadas em atividades que, ao agirem, transmitem força causal de uma parte a outra da cadeia (Beach e Pedersen, 2019), esperamos avaliar se o processo causal suposto por Figueiredo e Limongi está, de fato, presente no caso investigado. Ao tomar as lideranças partidárias como variáveis independentes, nosso intuito é investigar sua relevância como *causas-dos-efeitos*, em outras palavras, de que maneira elas são causas relevantes para a produção do resultado observado.

Nossa estratégia para a análise do processo decisório em torno da MP 239/2005 foi ordenar as ações, identificando as entidades envolvidas, não nos restringindo àquelas diretamente associadas ao processo, mas tendo em conta que outros eventos tinham o potencial para alterar as condições da tomada de decisão e os incentivos ao comportamento dos atores. Ao longo desta sequência, realizamos a coleta de observações do processo causal (CPOs), de forma a reconstruir o processo que leva ao resultado. Nosso principal objetivo foi identificar as impressões digitais das lideranças partidárias na cadeia causal, de modo a testar a hipótese de que elas são peças fundamentais na aprovação da agenda do Executivo.

Mas, antes de apresentar a sequência dos eventos, identificamos os principais atores (entidades) atuantes durante o processo decisório em torno da MP 239/2005. Neste

⁸⁵ O conceito de jogos aninhados (*nested games*) proposto por Tsebelis (1990) destaca o fato de que, na maioria das vezes, os atores políticos estão inseridos em diferentes arenas de decisão - eleitoral, legislativa, internacional etc. - ou que suas decisões em um nível podem ser influenciadas por interesses em outro nível.

sentido, o relator, a ministra do Meio Ambiente, os vice-líderes e o líder do Partido Verde foram centrais.

- **Relator Nicias Ribeiro (PSDB/PA).** Designado relator pela Mesa Diretora⁸⁶, era membro da bancada ruralista paraense e presidente da Comissão de Minas e Energia (CME). Seu mandato dedicava atenção à questão fundiária na Amazônia, ao agronegócio e ao extrativismo, evidência de sua proximidade com os setores diretamente afetados pela MP 239/2005. Era conhecido como “profundo conhecedor da região amazônica”.⁸⁷ Eleito pelo estado do Pará, sua escolha para a relatoria pode ser vista como expressão da força política dos setores afetados negativamente pela MP 239/2005. Desde o início, o relator fez críticas públicas à matéria. Segundo ele, a proibição do corte raso de floresta e a paralisação de atividades extrativistas nas áreas transformadas em unidades de conservação, tal como estabelecera a MP 239/2005, prejudicaria fortemente a economia local.
- **Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva.** Principal responsável pela implementação do Plano de Ação Nacional para o Controle e Prevenção do Desmatamento na Amazônia Legal e pela criação das unidades de conservação, a ministra participou ativamente da concepção da política ambiental do primeiro governo Lula, já previstas no plano de governo do partido em 2002. Sua trajetória foi influenciada pelo ambientalista Chico Mendes. Ganhou reconhecimento nacional e internacional na causa ambiental e foi convidada por Lula para o Ministério do Meio Ambiente. Dedicou-se a implementação das unidades de conservação com o objetivo de reduzir o desmatamento e a grilagem de terras a partir da limitação administrativa provisória.
- **Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, João Paulo Capobianco.** Considerado um quadro técnico fundamental no MMA, coordenava o Grupo de Trabalho Interministerial de Prevenção e Controle ao Desmatamento

⁸⁶ Como era prática à época, foi designado relator pela Mesa Diretora sem que a Comissão Mista fosse criada. Não identificamos exatamente a razão da escolha de um deputado tucano para uma relatoria importante para o governo. Entretanto, a sua conexão com a questão de terras e meio ambiente no Pará podem ser um elemento explicativo.

⁸⁷ Fala em Plenário do vice-líder do governo, Luciano Zica, na sessão ordinária que apreciou a MP 239/2005.

na Amazônia, criado para pensar medidas para mitigar a derrubada de floresta. De acordo com matéria publicada em 3 de junho pela Agência Ambiental Pickupau, Organização Não Governamental (ONG) dedicada às questões ambientais, o secretário desempenhou papel importante como negociador do governo, ao lado do vice-líder Luciano Zica. Capobianco esteve presente na reunião decisiva entre Zica, Nicias Ribeiro e Marina Silva⁸⁸.

- **Líder do Partido Verde, deputado Marcelo Ortiz (PV/SP).** Representante da bancada do PV, descontente com a política ambiental de Lula, apresentou dois requerimentos na tentativa de impedir as alterações admitidas no PLV proposto pelo relator Nicias Ribeiro após negociações com o Executivo. Em ambos argumentou que as mudanças iam contra o espírito da Medida Provisória.
- **Vice-líder do governo, Luciano Zica (PT/SP).** À época da tramitação da MP 239/2005, Zica era membro da Frente Parlamentar Ambientalista e titular nas Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e Minas e Energia (CME). Na cobertura jornalística em torno da MP 239/2005, ele foi apontado como um dos principais nomes do governo na condução das negociações. De fato, ele esteve presente em um momento considerado crucial para a construção do acordo que garantiu a aprovação da matéria: a reunião com a Ministra Marina Silva, o relator Nicias Ribeiro e o secretário de Biodiversidade e Florestas do MMA, João Paulo Capobianco, no dia 25 de maio.⁸⁹
- **Presidente da Câmara, Severino Cavalcanti (PP-PE).** Até então pouco conhecido nacionalmente, foi eleito no segundo ano do governo Lula para a Presidência da Câmara, como candidato independente. Sua eleição foi uma surpresa e uma derrota para o governo. Seu relacionamento com o Executivo foi marcado por atritos e desconfiança, mas na tramitação da MP 239/2005, Severino Cavalcanti adotou postura cooperativa ajudando a destravar a pauta de votações

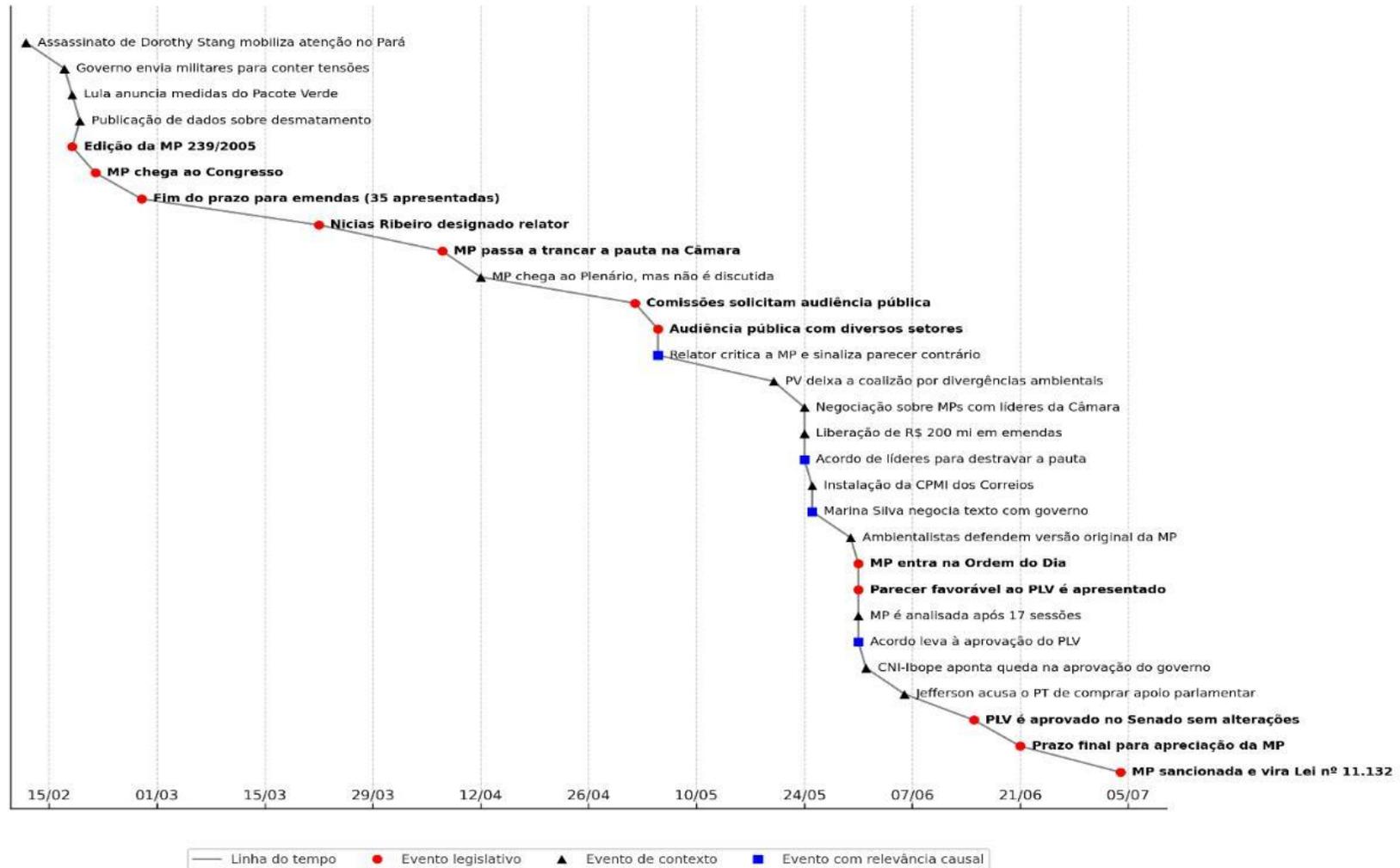
⁸⁸ “Uma foi, a outra não”. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/1147-oeco_12550/>. Acesso em: 05 abr. 2025.

⁸⁹ “MP que proíbe o desmatamento em 8,2 milhões de hectares no Pará para criação de UCs pode ser derrubada”. Disponível em: <https://www.pickupau.org.br/panorama/2005/2005.06.03/mp_que_proibe_desmatamento.htm>. Acesso em: 05 abr. 2025.

para que a MP pudesse ser apreciada. Isso incluiu colocar em votação a polêmica MP 237/2005, que flexibilizava o endividamento municipal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e beneficiava diretamente a prefeita de São Paulo à época, Marta Suplicy (PT).

- **Vice-líderes dos partidos da coalizão e da oposição.** Os vice-líderes das bancadas da coalizão e do governo, como Luciano Zica (PT/SP), Asdrubal Bentes (PMDB/PA) e Josué Bengston (PTB/PA) defenderam o acordo celebrado pelo Ministério do Meio Ambiente e a relatoria. Utilizaram requerimento de encerramento de discussão para reduzir o tempo de debate, inclusive com apoio do PSDB, e coordenaram o rechaço às emendas propostas. Entre os principais atores que se opuseram à MP 239/2005 no Plenário, destacam-se os vice-líderes Gervásio Silva (PFL/SC), Ivan Ranzolin (PP/SC) e Abelardo Lupion (PFL/PR), todos da região Sul. Eles buscaram chamar a atenção para os possíveis danos econômicos ao seu estado em função da proteção de áreas produtivas importantes caso o governo optasse por estender a medida para outras unidades federativas, além de ser inoportuno legislar sobre matéria ambiental através de Medida Provisória.

Figura 3 - Linha do tempo com os principais eventos associados ao processo decisório da MP 239/2005



Fonte: elaboração própria.

5.2.3 Líderes e vice-líderes no Plenário

As falas dos parlamentares durante a sessão plenária que apreciou a MP 239/2005 no dia 31 maio e a cobertura da imprensa especializada em meio ambiente revelam algumas pistas sobre quais teriam sido os momentos cruciais, da linha do tempo acima, em que as lideranças atuaram para viabilizar a aprovação da matéria. Uma primeira ação importante foi a declaração pública do relator indicando que apresentaria parecer contrário à MP⁹⁰. Embora não fosse um líder partidário, a ação de Nicias Ribeiro teve efeitos sobre a liderança do governo que, a partir deste fato, entendeu que seria necessário negociar com a oposição.

Mas o momento crucial do processo parece ter sido a reunião a portas fechadas entre a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, o relator Nicias Ribeiro e o secretário de Biodiversidade e Florestas do MMA, João Paulo Capobianco. Também estava presente na reunião o vice-líder do governo Luciano Zica (PT/SP) que parece ter tido o importante papel de mediador entre governo e oposição. A reunião, que transcorreu em clima de cordialidade e boa vontade, foi solicitada pelo relator que, durante o processo, se recusou a conversar com os técnicos do MMA sobre o texto da MP 239/2005.

Na reunião, a ministra aceitou fazer duas concessões: reduzir o prazo dos decretos de exclusão administrativa, “que originalmente era de 6 meses prorrogáveis por mais 6, para apenas 7 meses”. Ela também concordou que “o texto deixasse mais explícito que as atividades econômicas consideradas legais podem continuar a se desenvolver nas regiões sob o regime de exclusão”. Por outro lado, a ministra recusou a demanda de que o texto da MP 239/2005 restringisse eventuais decretos de interdição apenas para áreas de florestas, convencendo o relator de que “isso excluiria importantes ecossistemas não-florestais do país, como a caatinga e o cerrado”⁹¹.

O relator se comprometeu a apresentar uma nova proposta no dia 30 de maio, véspera da votação no Plenário. Ao que tudo indica, porém, a nova proposta só foi apresentada no dia da votação. Segundo o Jornal O Eco, especializado em cobertura de meio ambiente, “durante todo o dia 31 de maio, técnicos do MMA e assessores dos

⁹⁰ “Relator diz que recomendará rejeição da MP do Pacote Verde”. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/63604-relator-diz-que-recomendara-rejeicao-da-mp-do-pacote-verde/>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

⁹¹ “Uma foi, a outra não”. Disponível em <https://oeco.org.br/reportagens/1147-oeco_12550/> Acesso em: 05 abr. 2025.

deputados [...] fizeram os acertos finais no texto da 239, que acabou aprovada no início da noite”. Tudo indica que as negociações em torno do novo texto continuaram após a reunião do dia 25 de maio até o dia 31, quando o relator apresentou seu parecer favorável.

A reunião entre o relator e a ministra selou o acordo que tornou a aprovação da MP 239/2005 possível. Por isso a consideramos uma importante CPO, talvez a mais importante de todo o processo causal, porque ela parece ter sido um ponto de virada nas negociações, até então marcadas pelo comportamento resistente do relator. A presença do deputado Luciano Zica evidencia a centralidade da liderança no processo. Como a reunião ocorreu às portas fechadas, não é possível estimar com precisão a relevância do vice-líder nas conversas. Ao que tudo indica, ele parece ter sido um mediador importante da relação entre o governo, na figura da ministra Marina Silva, e a oposição e os grupos negativamente afetados pela MP 239/2005, na figura do relator. Como o próprio vice-líder destacou na sessão plenária do dia 31 de maio:

Quero dar meu testemunho sobre o empenho do Deputado Nicias Ribeiro, relator da matéria e profundo conhecedor da região amazônica, para tornar possível a aprovação desta medida provisória e garantir a preservação dos direitos e interesses econômicos daqueles que vivem hoje em áreas de floresta. O Deputado Nicias Ribeiro se dispôs a conversar com a Ministra Marina Silva, do Meio Ambiente. Participou na quarta-feira passada, junto comigo, de longa reunião com a Ministra, que, depois de viagem desgastante, recebeu-lhe e estabeleceu conversa que deu início a este entendimento que ora apreciamos (Deputado Luciano Zica (PT/SP), Sessão Deliberativa, 31 de mai. 2005).

O vice-líder do governo também desempenhou um papel importante na sessão que aprovou o PLV. Após a leitura em Plenário do parecer pelo relator, o deputado petista utilizou sua prerrogativa formal de fala para destacar a importância da matéria na preservação das florestas. Além disso, pediu “incondicional apoio” dos demais parlamentares ao acordo construído. O evento também deixou clara a disposição do governo em fazer as alterações necessárias para acomodar os interesses da relatoria de oposição no texto final da MP 239/2005.

Além disso, alguns eventos listados na linha do tempo parecem ter incidido sobre o cálculo de custos e benefícios dos parlamentares e a decisão de apoiar a medida ou rechaçá-la. O principal deles diz respeito à liberação de emendas parlamentares em 24 de maio, com o objetivo de refrear a CPMI dos Correios⁹², poucos dias antes da apreciação

⁹² Apesar dos esforços, o governo não conseguiu impedir a instalação da CPMI dos Correios. Na tentativa de reduzir o engajamento da oposição e abafar o caso, o governo reativou os debates para a instalação da CPMI das Elétricas, que investigaria as privatizações no governo FHC.

do PLV. O uso deste recurso da *toolbox* presidencial, frequentemente associado à gestão da coalizão para garantir a cooperação legislativa (Raile, Pereira e Power, 2011; Bertholini e Pereira, 2017), pode ter gerado efeitos sobre o comportamento legislativo dos parlamentares durante a aprovação da MP 239/2005. Conforme a literatura, a liberação de recursos orçamentários é um forte instrumento do Executivo para garantir apoio à sua agenda (Pereira e Muller, 2003; Baião et al., 2018).

A saída do PV e de seus sete deputados da coalizão em função de discordâncias em relação à política ambiental do governo Lula⁹³ e a alegada perda de legitimidade da ministra Marina Silva não foram suficientes para criar obstáculos no Legislativo. Tampouco a publicação da Carta ao Parlamento Brasileiro⁹⁴, assinada por centenas de entidades ligadas à causa ambiental, ou a repercussão das denúncias contra membros da coalizão no caso dos Correios, resultaram em reações contrárias de parlamentares na apreciação da MP 239/2005 entre os parlamentares. A liberação das emendas parlamentares pode ter contribuído – como um incentivo adicional – para assegurar a disciplina dos partidos da coalizão diante dos outros incentivos para se posicionar contrariamente ao governo.

Outra CPO relevante no processo e que mostra a impressão digital das lideranças foi a reunião do Colégio de Líderes – onde a coalizão era majoritária em função do critério da proporcionalidade – no dia 24 de maio, quando ocorreram as negociações para desobstruir a pauta de votações na Câmara dos Deputados. Conforme noticiou a Folha de S. Paulo⁹⁵, neste dia, os líderes partidários e o presidente da Câmara, Severino Cavalcanti (PP-PE), se reuniram para estabelecer um cronograma de votação para manobrar pelo menos sete Medidas Provisórias que trancavam a pauta legislativa, incluindo a MP 239/2005. Na ocasião, houve acordo para a apreciação de pelo menos cinco MPs⁹⁶, sendo que a maioria delas envolvia algum grau de polêmica.⁹⁷

Neste contexto, temas sensíveis para os partidos da coalizão e para a oposição, como a instalação das CPIMs dos Correios e do Setor Elétrico, e a rejeição do nome de

⁹³ “PV, do ministro Gil, abandona o governo”. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/308057/noticia.htm>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

⁹⁴ “Campanha a favor da Medida Provisória 239/05”. Disponível em: <<http://www.brasiloeste.com.br/2005/05/campanha-mp239/>> Acesso em: 05 abr. 2025.

⁹⁵ “Líderes da Câmara fecham novo acordo para liberar a pauta”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69179.shtml>>. Acesso em: 02 mar. 2025.

⁹⁶ MPs 233, 234, 237, 239 e 241.

⁹⁷ Um exemplo era a MP 237/05, que continha um artigo que flexibilizava o endividamento municipal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e beneficiava diretamente a prefeita de São Paulo à época, Marta Suplicy (PT).

Alexandre de Moraes para o Conselho Nacional de Justiça, mobilizaram os parlamentares e tiveram grande influência sobre a pauta, segundo a cobertura da Agência Câmara⁹⁸. Em razão do tempo gasto em torno da análise e da articulação destes pontos, a votação da MP 239/2005, prevista para 25 de maio, data negociada entre os líderes e a Mesa Diretora para entrada do processo decisório na Ordem do Dia, aconteceu apenas na semana seguinte, em 31 de maio.

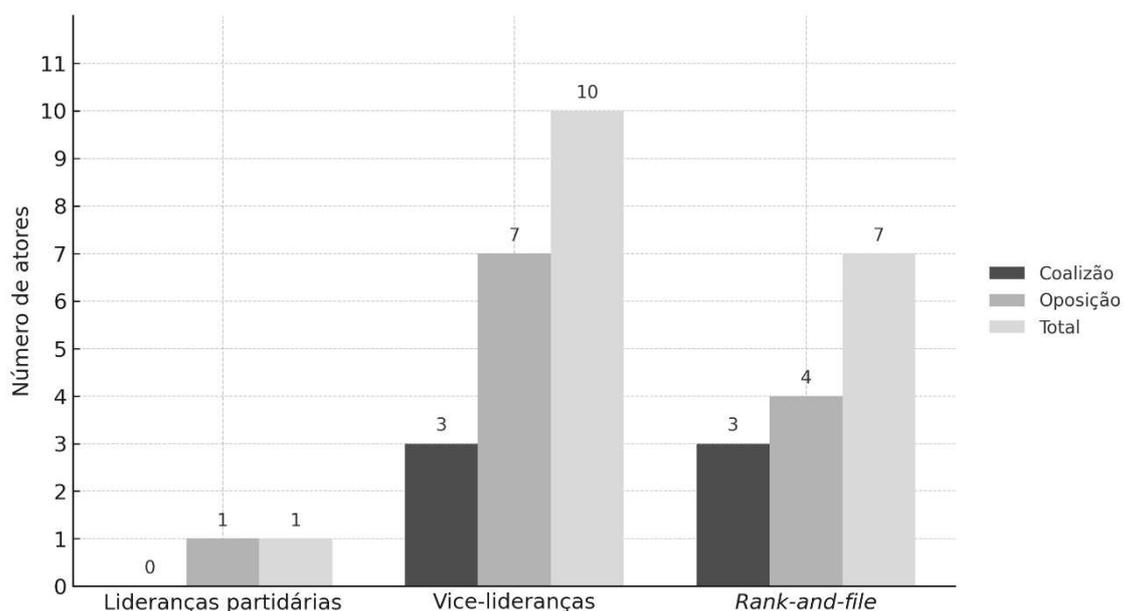
Na sessão legislativa realizada no mesmo dia em que o Colégio de Líderes se reuniu, na abertura da Ordem do Dia, o 1º vice-presidente da Casa, José Thomaz Nonô, foi o primeiro a expor as tratativas entre as lideranças partidárias e do governo na tentativa de desobstruir a pauta, deixando claro o esforço dos líderes na coordenação do processo legislativo de modo a criar condições para a apreciação da MP 239/2005.

A Mesa torna público para os Srs. Deputados que houve reunião do Colégio de Líderes, no gabinete da Presidência, que acordou duas orientações. Primeira, há predisposição da Casa e dos partidos para desobstruir a pauta e, assim, apreciar e votar as 7 medidas provisórias que no momento a tramitam. Há ainda 2 projetos que tramitam em regime de urgência. Foi solicitado ao Líder do Governo que consulte a possibilidade de retirar a urgência dos 2 projetos. A esse respeito teremos resposta do nobre Deputado Arlindo Chinaglia na reunião convocada para amanhã, às 10h30min (Deputado José Thomaz Nonô (PFL/AL), Sessão Deliberativa, 31 de mai. 2005).

Quando rastreamos a atuação das lideranças partidárias na tramitação da MP 239/2005, notamos quatro características importantes (Gráfico 1): (i) baixa participação formal dos líderes nas discussões no Plenário, incluindo o líder do governo; e (ii) papel central dos vice-líderes na condução dos trabalhos e na assinatura de requerimentos durante a sessão ordinária na qual a matéria foi de fato apreciada, em 31 de maio; e (iii) participação de deputados que não ocupavam cargos de liderança, na oposição e no governo; (iv) uso de prerrogativas regimentais por parte dos vice-líderes da coalizão para proteger o acordo selado entre governo e oposição.

⁹⁸ “Líderes fecham acordo para votar 5 MPs nesta semana”. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/64735-lideres-fecham-acordo-para-votar-5-mps-nesta-semana/>>. Acesso em: 02 mar. 2025.

Gráfico 1 - Participação dos líderes partidários no Plenário durante a análise da MP 239/2005



Fonte: elaboração própria.

Embora praticamente todos os líderes estivessem presentes na sessão plenária que apreciou a MP, apenas um deles – Marcelo Ortiz, do PV – tomou parte das discussões. Ficou a cargo dos vice-líderes apresentar argumentos favoráveis e contrários ao parecer do relator, ao Projeto de Lei de Conversão e aos três requerimentos apresentados no curso do processo decisório. Também ficou claro que parlamentares de oposição – líderes e liderados – tiveram maior participação nos debates do que membros da coalizão, conforme notamos no Quadro 8.

Quadro 8 - Mapeamento das falas dos parlamentares em Plenário na análise da MP 239/2005

| Deputado | Partido/UF | Cargo | Posição em relação ao governo | Fala em Plenário |
|-----------------------------|-------------------|-----------------------|--------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Marcelo Ortiz | PV/SP | Líder | Oposição | Contrária. Criticou as modificações feitas pelo relator que, segundo ele, descaracterizaram o espírito da Medida Provisória. |
| Luciano Zica | PT/SP | Vice-líder do governo | Governo | Favorável. Enfatizou a importância da relatoria durante as negociações com o governo para a construção de consenso em relação ao texto final apresentado pela relatoria. |
| Zé Geraldo | PT/PA | Vice-líder | Governo | Favorável. Falou a favor da interrupção da discussão argumentando que os parlamentares já tinham tido a oportunidade de “estudar o assunto”. |
| Ivan Ranzolin | PP/SC | Vice-líder | Oposição | Contrária. Expressou a insatisfação da oposição com a condução da discussão por meio de MP, sem tempo para garantir acesso a informações técnicas e participação da comunidade. |
| Nelson Pinto | PSDB/PA | Vice-líder | Oposição | Favorável. Endossou o parecer apresentado na sessão deliberativa, cuja formulação “suavizou” o caráter “autoritário” do texto original. |
| Fernando Coruja | PPS/SC | Vice-líder | Oposição | Favoráveis. Endossaram o parecer apresentado na sessão deliberativa, cuja formulação “suavizou” o caráter “autoritário” do texto original. |
| Antônio Carlos Mendes Thame | PSDB/SP | Vice-líder | Oposição | Favorável. Reiterou a importância do PLV, mas fez críticas à política ambiental do governo. |
| Gervásio Silva | PFL/SC | Vice-líder | Oposição | Contrária. Afirmou que a medida geraria danos econômicos ao seu estado em função da proteção de áreas produtivas importantes, além de ser inoportuno legislar sobre matéria ambiental através de Medida Provisória. |

| | | | | |
|------------------|---------|------------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Josué Bengston | PTB/PA | Vice-líder | Governo | Favorável. Enfatizou a qualidade da relatoria e o fato de haver um projeto econômico-ecológico do governo que traz respostas aos problemas ambientais da Amazônia. |
| Francisco Turra | PP/RS | Deputado | Oposição | Contrária. Afirmou que a MP era coercitiva e poderia atrapalhar a vida do pequeno produtor e que o Código Florestal poderia resolver o problema. |
| Eduardo Valverde | PT/RO | Deputado | Governo | Favorável. Enfatizou a responsabilidade dos governos estaduais do Pará e Rondônia, ambos nas mãos do PSDB, pela política ambiental. |
| Zonta | PP/SC | Deputado | Oposição | Contrária. Argumentou que a MP poderia significar uma intervenção federal em propriedades agrícolas. |
| Sarney Filho | PV/MA | Deputado | Oposição | Contrário. Apesar de destacar a importância das medidas, posicionou-se contra o PLV e a favor da votação do texto original da MP. Defendeu um modelo mais tecnológico de fiscalização das áreas de floresta pelo Ibama. |
| Abelardo Lupion | PFL/PR | Vice-líder | Oposição | Contrário. Classificou como catastrófica a possibilidade de se fazer reserva em área de plantio de soja, com possíveis prejuízos para a economia local. Reiterou a necessidade de um Código Florestal para lidar com a questão. |
| Agnaldo Muniz | PP/RO | Deputado | Oposição | Favorável. Defendeu que o PLV contemplava as discussões feitas anteriormente e que retomar o texto da MP original geraria entraves para a atividade produtiva. |
| Nilson Pinto | PSDB/PA | Vice-líder | Governo | Favorável. Argumentou que o texto do PLV permitia corte raso da floresta e de outras formas de vegetação nativa e que modificações restritivas poderiam afetar a atividade produtiva. |

| | | | | |
|----------------|---------|----------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nicias Ribeiro | PSDB/PA | Deputado | Oposição | Favorável. Defendeu a aprovação do PLV com ênfase nos estudos realizados e nos benefícios gerados pelo instrumento. |
|----------------|---------|----------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: elaboração própria.

Os membros da coalizão falaram a favor da nova redação da MP 239/2005 dada pelo PLV e celebraram a construção conjunta do Projeto de Lei de Conversão. Deputados da base e membros da oposição optaram por manter o conteúdo negociado entre o relator, Nicias Ribeiro (PSDB/PA), as lideranças partidárias e o Ministério do Meio Ambiente, em detrimento do texto originalmente editado. Para bloquear vozes e atores dissonantes e garantir a aprovação da matéria tal como negociada, os vice-líderes se valeram de suas prerrogativas regimentais.

Algumas forças divergentes, como o PV, PFL e a bancada catarinense, desejavam estender a discussão e se queixavam de sua condução por Medida Provisória. Mas não conseguiram adesões e permaneceram em minoria. O deputado Marcelo Ortiz (PV/SP) foi o único líder a usar a palavra na sessão. Ele apresentou dois requerimentos. Um deles, contrário às mudanças realizadas no texto original da MP 239/2005, e outro solicitando destaque para votação em separado (DVS) da forma original do texto editado pelo Executivo. A bancada do PV, agora desvinculada da coalizão, considerava que as alterações acordadas entre governo e oposição descaracterizariam o espírito da Medida Provisória e, no limite, terminavam por permitir a derrubada de áreas de floresta.

Quando da apreciação do PLV na sessão deliberativa do dia 31 de maio, os partidos da coalizão somavam 299 cadeiras na Câmara dos Deputados, 42 acima do necessário para aprovar a matéria, conforme já mencionamos. Com maioria folgada, o vice-líderes dos partidos da coalizão se valeram de suas prerrogativas regimentais e foram capazes de bloquear pedidos de votação em separado de destaques e de interromper a discussão quando julgaram adequado. Com tranquilidade para encaminhar a aprovação da matéria, os titulares dos postos de liderança, incluído o líder do governo, abriram mão de se manifestar durante a apreciação da matéria.

Vale notar que o líder do governo, Arlindo Chinaglia (PT/SP), embora não tenha tido participação direta na sessão plenária, foi importante para criar condições para que a MP 239/2005 pudesse ser apreciada. Chinaglia negociou diretamente a definição da pauta da Câmara com as lideranças e o presidente da Câmara, Severino Cavalcanti, para

priorizar a votação de cinco MPs que trancavam a pauta.⁹⁹ A liderança também foi à mídia sinalizar que a CPMI do Setor Elétrico, que estava sendo ventilada pelo governo, não seria uma reação à CPMI dos Correios. Isso demonstra que o governo se movimentou para controlar a pauta enquanto dedicava esforços para abafar conflitos no Legislativo.

Apesar do acordo para votar e aprovar a MP 239/2005, a oposição e a coalizão, como PSDB e PMDB, respectivamente, não perderam a oportunidade de fazer críticas à política ambiental de Lula. Os parlamentares também buscaram dar visibilidade para os custos da matéria para os setores negativamente afetados, de modo a desgastar o governo.

É preciso que este governo comece a trocar o discurso maravilhoso da transversalidade. O que é transversalidade? É percolar os princípios da defesa do meio ambiente por todos os Ministérios. Contudo, na prática, ao que temos assistido é um fracasso sem tamanho na área ambiental. O que esperamos? Que essa medida e outras signifiquem um ponto de inflexão, uma mudança (Deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP), Sessão Deliberativa, 31 de mai. 2005).

A elaboração desse acordo foi árdua e difícil. Fui um dos críticos mais contumazes desta medida provisória, que embora abranja todo o Brasil, tem objetivos maiores na Amazônia, particularmente no meu Estado, o Pará. Lá estão 8 milhões e 500 mil hectares interditados administrativamente. E me assaltava a mesma preocupação manifestada pelo Deputado Gervásio Silva: exatamente a atividade econômica de milhares de pessoas instaladas na região; as obras públicas em fase de implantação, que não podem, a pretexto de se preservar o meio ambiente, ser paralisadas e impedir o desenvolvimento do Estado. Na realidade, queremos preservar a fauna e a flora, acima de tudo a vida condigna dos cidadãos brasileiros. Agradeço, na oportunidade, o apoio do meu partido, por intermédio da liderança. [...] Solicito aos companheiros que votem contrariamente ao requerimento de preferência de votação apresentado pelo PV, porque inviabiliza longo e difícil trabalho de entendimento feito nesta Casa sobre a matéria (Deputado Asdrubal Bentes, PMDB/SP, Sessão Deliberativa, 31 de mai. 2005).

Vice-líderes da coalizão, por sua vez, rebateram os argumentos buscando compartilhar a responsabilidade pelos resultados da política ambiental, destacando o papel dos governadores do PSDB.

Lembro ao Deputado Antônio Carlos Mendes Thame que entre os Estados da Amazônia mais antropizados estão aqueles atualmente governados pelo PSDB: Pará e Rondônia. O Governo Estadual tem responsabilidade pela preservação ambiental. Antes de alegar qualquer tipo de descompromisso do governo Lula com a questão, o PSDB não deve esquecer que os dois Estados da Amazônia em que ocorreu maior desmatamento são administrados por seus quadros (Deputado Eduardo Valverde (PT/RO), Sessão Deliberativa, 31 de mai. 2005).

⁹⁹ “Líderes fecham acordo para votar 5 MPs nesta semana”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/64735-lideres-fecham-acordo-para-votar-5-mps-nesta-semana/>. Acesso em: 02 abr. 2025.

Nossa primeira hipótese para explicar a pequena presença dos titulares dos cargos de liderança dos partidos da coalizão aponta para seus esforços em torno da CPMI dos Correios, instalada uma semana antes da apreciação da MP 239/2005. A força do acordo selado entre a oposição e o governo, o fato de que o governo tinha maioria folgada para aprovar o PLV e a presença dos vice-líderes e sua legitimidade devido à sua origem e vínculos com os setores afetados, fez com que os titulares dos postos de liderança poupassem seus esforços na aprovação da matéria. Dessa forma, todos os dispositivos foram aprovados sem alterações.

A análise dos atores que usaram a palavra na sessão deliberativa em Plenário sugere um fator explicativo adicional para a importante participação dos vice-líderes: seus distritos eleitorais. Verificamos que pelo menos 7 parlamentares da região amazônica, afetada pela MP 239/2005, e outros 6 da região Sul, envolveram-se nos debates. Esses dados sugerem que os parlamentares podem ter sido escalados pelos respectivos partidos em razão de sua presença regional e de suas relações com os setores direta e potencialmente afetados pela MP 239/2005. Os deputados da região amazônica foram contemplados pelas concessões do governo que flexibilizaram a limitação administrativa provisória. Os sulistas temiam que a MP 239/2005 criasse um precedente perigoso para, posteriormente, ampliar a regulamentação estatal sobre a agropecuária em sua região. Eles tentaram elevar os custos da aprovação da medida e deslegitimar o uso do instrumento da medida provisória, sem sucesso.

Além da investigação dos registros taquigráficos da sessão plenária e de dados obtidos no portal da Câmara dos Deputados, a análise do tema na cobertura jornalística foi central para a triangulação dos dados e validação da interpretação com base nas entidades, atividades e CPOs identificados. O levantamento realizado sobre as menções que tratam da participação das lideranças na mídia durante a tramitação da MP 239/2005 identificou pelo menos 18 textos jornalísticos dedicados ao assunto. Percebemos que a maior parcela da cobertura jornalística sobre o assunto foi realizada pela Folha de S. Paulo (11), seguida pela Agência Câmara (4) e por outros veículos com matérias pontuais, como O Eco (1), Repórter Brasil (1) e Agência Ambiental Pick-upau (1). A partir deste material, elaboramos a nuvem de palavras a seguir (Gráfico 2) que reúne os principais termos utilizados nos meios de comunicação para tratar do referido processo decisório, incluindo as citações que envolvem as lideranças e outros atores importantes.

A cobertura midiática não explorou a fundo o papel dos líderes ou vice-líderes, nem mesmo do vice-líder do governo, e tampouco deu voz a eles como fontes durante as discussões. Verificamos que praticamente não houve associação direta entre as lideranças e a defesa ou rechaço de temas ligados à MP na mídia. Portanto, não é possível afirmar, neste caso, que as lideranças se valeram da cobertura jornalística para debater o assunto ou aumentar os custos de aprovação da matéria – este papel coube ao relator da matéria, Nicias Ribeiro, que anunciou previamente a sua posição contrária à aprovação do texto. Essa constatação fortalece a interpretação de que houve uma atuação econômica das lideranças em torno da MP 239/2005 no que diz respeito à participação e uso de suas prerrogativas regimentais.

5.2.4 Discussão

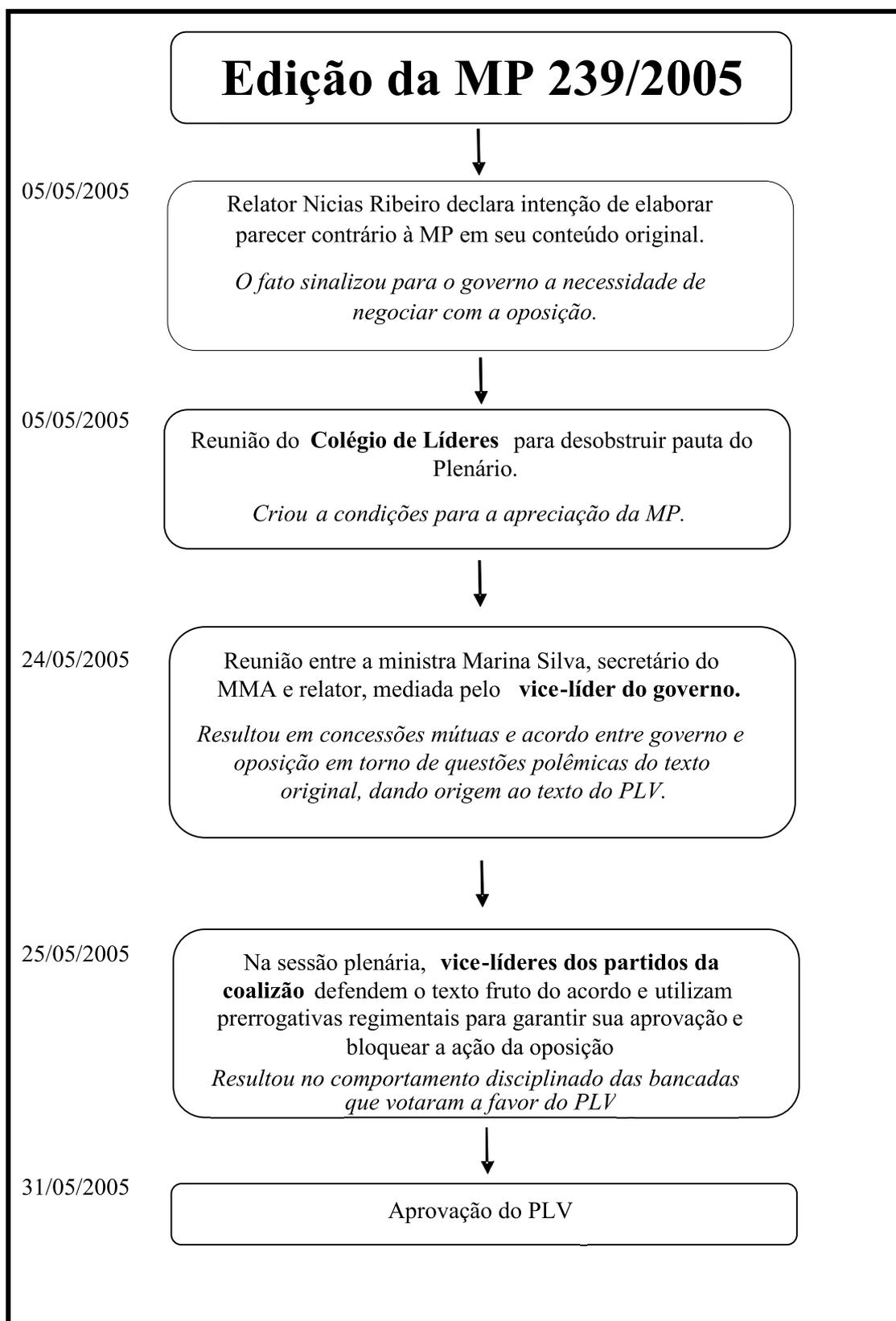
Nas seções anteriores, dedicamos atenção ao estudo de caso da MP 239/2005, cuja investigação envolveu a reconstrução do cenário de tramitação da matéria na tentativa de reunir CPOs a respeito de “como” as lideranças partidárias atuam na aprovação de um dispositivo legislativo que inicialmente sugeria baixo nível de conflito. Tendo apresentado os atores (entidades) e suas ações (atividades), em uma sequência temporal, e analisado suas preferências e os recursos utilizados no processo decisório, nesta subseção sintetizamos nossas conclusões sobre o rastreamento e a cadeia causal no contexto da tramitação desta MP.

Apesar de se tratar de uma política regulatória, que impõe custos concentrados e dispersa benefícios, o processo em torno da MP 239/2005 não pode ser considerado de alto teor de conflito, mas de nível baixo a moderado. O rastreamento deixou claro que havia disposição de cooperar, negociar e fazer concessões, tanto por parte do governo quanto da oposição. Nenhum dos atores se apegou ao que poderia ser considerada sua preferência ideal que pressupomos ser, da parte do governo, máxima capacidade regulatória sobre o setor extrativista e do agronegócio, e da parte dos setores afetados, a máxima flexibilização da limitação administrativa provisória e a extinção das unidades de conservação. O grau observado de conflito – baixo a moderado – em torno da MP 239/2005 parece coerente com o resultado que, é importante lembrar, foi o critério utilizado neste trabalho na escolha dos casos.

O estudo de caso em profundidade associado ao rastreamento de processo encontrou evidências de que os líderes ocuparam papel relevante na cadeia causal, embora, a nosso ver, essa atuação tenha sido econômica. A intensidade moderada de seu envolvimento ficou evidente nas poucas menções a eles na mídia e em sua baixa participação na sessão plenária. Atribuímos esse envolvimento mediano às outras questões que ocupavam os líderes titulares naquele momento – sobretudo as disputas em torno da CPMI dos Correios e do setor Elétrico – e às condições que marcaram o processo decisório – aprovação do governo, indicadores econômicos positivos, o assassinato da missionária Dorothy Stang, os dados de desmatamento e as repercussões na mídia. Mesmo que a oposição tenha tentado desgastar o governo com críticas à política ambiental, parece não ter havido espaço para um confronto aberto.

Assim, consideramos que foram quatro os momentos em que a atuação dos vice-líderes foram cruciais na cadeia causal que conduziu ao resultado. A Figura 4 identifica esses momentos e como eles contribuíram para a aprovação da matéria sem maiores obstáculos.

Figura 4 - Ilustração da cadeia causal do processo decisório da MP 239/2005



Fonte: elaboração própria.

As CPOs coletadas indicam que os líderes exerceram papel importante na negociação da matéria em espaços informais, isto é, na definição da pauta no Colégio de Líderes e em conjunto com a presidência da Casa, sob acompanhamento da liderança do governo. Nos espaços formais, exerceram controle sobre o ritmo dos trabalhos durante a Ordem Dia através das vice-lideranças. A Comissão Mista¹⁰⁰ dedicada à MP 239/2005, por exemplo, sequer chegou a se reunir para debater o assunto e apenas uma audiência pública foi realizada com a presença de políticos locais, representantes do agronegócio e escassa presença de ambientalistas¹⁰¹.

A reduzida visibilidade dedicada pela cobertura jornalística e a extensão dos efeitos da MP 239/2005, concentrados especificamente na região Norte do país, sugerem que a matéria não foi amplamente debatida e também não despertou o interesse da opinião pública de forma mais geral, a não ser por grupos atentos ao tema do meio ambiente na sociedade civil, que chegaram a se mobilizar tardiamente para convencer os deputados sobre a sua aprovação nos termos originais. Provavelmente a reação tardia deveu-se ao fato de o acordo entre o MMA e o relator ter ocorrido poucos dias antes da apreciação da matéria em Plenário. Assim, os grupos e organizações ambientalistas tiveram muito pouco tempo para reagir às modificações feitas no texto original. Também é possível que muitos desses grupos se sentissem contemplados com o PLV, a despeito das mudanças introduzidas com o acordo. Afinal tratava-se de uma importante inovação na política de combate ao desmatamento na Amazônia¹⁰².

Houve, portanto, pouca visibilidade e debate sobre as questões ambientais e sociais objeto da MP 239/2005 e, conseqüentemente, a pressão exercida dentro e fora do parlamento sobre a questão foi diminuta. Com a exceção do relator, que buscou elevar os custos de aprovação para chamar a atenção do governo, houve pouca movimentação por

¹⁰⁰ Conforme informamos anteriormente, era praxe à época, as Comissões Mistas sequer se reuniam para apreciar as MPs, como ocorreu no caso da MP 239/2005. Era usual que os relatores fossem escolhidos pelos presidentes da Câmara e do Senado durante as sessões plenárias (Bedritichuk, 2016, p. 74). Contudo, isso mudou a partir de março de 2012, após determinação do STF que declarou inconstitucional a deliberação de MPs pelo Plenário sem o parecer das Comissões Mistas (Almeida, 2018, p. 90).

¹⁰¹ Audiência Pública conjunta com as Comissões da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional; e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, para debater a Medida Provisória nº 239/2005 e o Decreto S/N de 18 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/304410.htm>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

¹⁰² Como resultado das medidas do Pacote Verde, as taxas de desmatamento foram reduzidas em 67% nos dois governos Lula, passando de 19 mil km² em 2005 para 7 mil em 2010. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63290268>>. Acesso em: 10 abr. 2025.

parte de líderes partidários e de grupos organizados para debater o assunto e influenciar os filtros jornalísticos.

A carta assinada pelos ambientalistas também parece ter exercido pouca ou nenhuma influência sobre a disciplina em Plenário, já que a coalizão atuou de forma coesa nas votações para garantir a aprovação do texto negociado. Ainda que o método simbólico tenha impedido a observação de preferências contrárias entre os membros da coalizão, a indisciplina não parece ter sido um problema para o governo na tramitação da MP 239/2005.

Dado que o tempo é recurso escasso na atividade legislativa, a notória ausência das lideranças do governo e da coalizão na sessão plenária sugere que o acordo prévio sobre o tema e o maior controle sobre as bancadas da coalizão no processo decisório podem ter levado estes atores a delegar prerrogativas às vice-lideranças em Plenário. Isso parece indicar a possível existência de um mecanismo de redução de custos de transação, no sentido de otimizar a atividade legislativa dos líderes, através da ativação das vice-lideranças em processos decisórios nos quais houve consenso prévio ou nos quais prevalece a percepção de unidade dentro das bancadas da coalizão.

Tendo em vista os resultados da análise da MP 239/2005, compreendemos que a investigação reforça a validade interna da teoria partidária ao demonstrar a importância das lideranças partidárias. Contudo, esta não pode ser resumida ao uso de prerrogativas regimentais, que foi mínimo no caso analisado. Assim, haveria outro mecanismo pelo qual as lideranças desempenham papel central para a aprovação da agenda do Executivo que consiste no uso de estratégias informais e decorre de seu prestígio e acesso diferenciado a autoridades e agências do alto escalão do governo. Um desses papéis – que prescinde de poderes regimentais – seria o de exercer mediação entre atores e instituições. O estudo do caso também sugere a necessidade de investigar em que medida o perfil do líder em termos de sua origem, trajetória e vínculos representativos pode ajudar a explicar seu desempenho na coordenação legislativa, apontando, mais uma vez, para elementos que transcendem os poderes regimentais dos líderes.

O contexto favorável ao governo e a baixa mobilização dentro e fora do Legislativo parecem ter reduzido os custos de coordenação, permitindo que as lideranças optassem por uma atuação “econômica”, sem uso intenso de sua *toolbox*. Ao invés de mobilizar intensamente recursos formais, os líderes concentraram esforços em espaços informais de negociação estratégica, como o Colégio de Líderes e articulações diretas

com o Executivo, minimizando atritos e garantindo a aprovação da proposição nos termos acordados. Contudo, não encontramos evidências suficientemente fortes que nos permitam afirmar quais foram as demandas, os incentivos e os *payoffs* envolvidos na relação entre líderes e liderados no processo decisório em torno desta MP.

A análise da sessão plenária sugere que as bancadas já se encontravam devidamente orientadas quanto ao voto, especialmente porque houve a aprovação da matéria mediante encaminhamento das votações pelos líderes. Mas não foi possível observar o voto individual, já que as votações ocorreram pelo método simbólico. Nossa suposição é de que o que estava em jogo nas negociações entre líderes e liderados eram os custos para os deputados das bancadas do Pará, do Amazonas e, em menor grau, de outros estados da região Norte, de se posicionar a favor da matéria, considerando seus impactos em suas regiões. Estes parlamentares provavelmente temiam reações negativas de suas bases eleitorais, incluindo aliados, como o governador do Pará e prefeitos do estado, financiadores de campanhas, ruralistas e setores extrativistas.

Eles poderiam ser prejudicados se seus aliados locais disseminassem a ideia de que eles foram pouco combativos na defesa dos interesses regionais. Estes receios parecem ter sido apaziguados pelas concessões feitas pela Ministra do Meio Ambiente que resultou em uma versão modificada do texto. Este, portanto, teria sido o papel dos líderes da coalizão e, neste caso, também da oposição junto aos liderados: persuadi-los de que, dado o contexto, as concessões alcançadas eram o máximo que podiam almejar. Restou aos que originalmente se opunham à matéria, ampliar os custos do Executivo, em suas críticas à política ambiental do governo Lula durante a sessão plenária.

As evidências apontam que os líderes partidários e da coalizão fazem uso estratégico de sua *toolbox* legislativa no sentido de negociar demandas e garantir a disciplina partidária. Essa *toolbox* incluiria a utilização de recursos de patronagem via articulação para a liberação de emendas parlamentares. A análise indica que as emendas, neste caso, estavam associadas à tentativa do governo de barrar a CPMI dos Correios e não teriam relação com a votação do PLV. De fato, a análise de conteúdo da taquigrafia e da cobertura jornalística não permite sustentar uma associação entre os eventos. Contudo, devido à proximidade entre eles e considerando as evidências da literatura, interpretamos que a liberação dos recursos orçamentários pode ter tido efeitos sobre o comportamento dos parlamentares na votação, precisamente porque ocorreu uma semana antes da apreciação da MP no Plenário.

Além de corroborar os achados da literatura sobre a centralidade das lideranças no presidencialismo brasileiro, o caso analisado contribui no sentido de refinar a hipótese da centralização decisória, sobretudo no que diz respeito ao mecanismo causal associado ao trabalho de coordenação destes atores. Além disso, sugere uma hipótese complementar: em contextos de conflito moderado, as lideranças podem optar por delegar atribuições operacionais às vice-lideranças, reduzindo sua exposição direta e otimizando sua capacidade de atuação sobre outras pautas prioritárias. Essa prática indica a existência de um mecanismo de redução de custos de transação no processo decisório dentro da estrutura de liderança, permitindo que estes atores concentrem esforços em matérias de maior complexidade e impacto.

5.3 A MP 664/2014 NO SEGUNDO GOVERNO DILMA: ALTO GRAU DE CONFLITO

5.3.1 Conteúdo, contexto, atores e preferências

No fim de dezembro de 2014, o Executivo apresentou ao Congresso as primeiras ações destinadas a corrigir o curso da economia no segundo mandato de Dilma. Por meio da edição de dois decretos¹⁰³, o governo inaugurou a agenda do chamado Ajuste Fiscal com discurso focado no equilíbrio das contas públicas e na retomada do crescimento. A Medida Provisória 664/2014 tratou, entre outros temas, de alterações no valor, na duração e nas regras de concessão da pensão por morte e do auxílio-doença para beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). As temáticas foram rapidamente incorporadas ao debate público e houve forte reação da oposição e de diversos grupos contrários às modificações propostas pela Presidência da República.

Na exposição de motivos¹⁰⁴, elaborada pelos ministros Garibaldi Alves, da Previdência, Miriam Belchior, de Planejamento, Orçamento e Gestão, e Guido Mantega, da Fazenda, a alteração dos benefícios foi justificada pelo déficit financeiro e atuarial do sistema previdenciário brasileiro. Segundo o documento, as mudanças no cálculo e na

¹⁰³ Além da MP 664/2014, o governo também editou a MP 665/2014, que tratava de mudanças no seguro-desemprego. Ambas as MPs tramitaram em paralelo no Legislativo. Somam-se a este conjunto de ações as MPs 668, 669, 675, 685, 689, 690 e 694, editadas em seguida, cujo objetivo era reduzir despesas e aumentar a arrecadação para corrigir distorções fiscais.

¹⁰⁴ “EMI nº 00023/2014 MPS MF MP”. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Exm/ExmMPv664-14.doc>. Acesso em 20 set. 2023.

concessão de pensões por morte seriam necessárias em função do aumento dos custos gerados pelo envelhecimento populacional e do crescimento da expectativa de vida dos brasileiros. O endurecimento nas regras de concessão de benefícios visava combater fraudes na transmissão de pensões para terceiros e pessoas que pouco contribuíram com o RGPS, em consonância com padrões e boas práticas internacionais. No caso do auxílio-doença, argumentou-se que transformações no mercado de trabalho estariam onerando o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão do afastamento de trabalhadores por questões de saúde por períodos mais longos.

Em comparação com o caso analisado na seção anterior, uma primeira diferença clara é que enquanto a MP 239/2005, editada por Lula, encontrava respaldo no plano de governo apresentado pelo PT nas eleições de 2002, a MP 664/2014 foi vista como inteiramente oposta ao discurso de campanha da presidente Dilma Rousseff de apenas dois meses antes. Por essa razão, a MP 664/2014, e as medidas do Ajuste Fiscal como um todo, foi considerada uma traição por grupos organizados, principalmente as centrais sindicais, e parlamentares da base. Durante a corrida eleitoral, Dilma disse que não retiraria direitos dos trabalhadores “nem que a vaca tussa”¹⁰⁵, frase que inclusive virou slogan de campanha. No discurso de posse, em 1º de janeiro de 2015, a presidente chegou a afirmar que não haveria “nenhum direito a menos, nenhum passo atrás”¹⁰⁶.

É importante lembrar que Dilma Rousseff conquistou o segundo mandato em uma disputa acirrada, com apenas 1,64%% de vantagem contra o candidato do PSDB, Aécio Neves. As relações entre governo e oposição eram bem mais competitivas e polarizadas do que as observadas no final do mandato de Lula, a ponto de o candidato derrotado do PSDB afirmar que perdeu a eleição para uma organização criminosa¹⁰⁷. A eleição de 2014 ocorreu um ano e meio após as Jornadas de Junho de 2013, que tomaram as ruas de todo o país e fizeram emergir uma miríade de pautas e reivindicações de melhorias nas áreas de transporte, saúde, educação, moradia etc.

¹⁰⁵ “A vaca tossiu”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/202199-a-vaca-tossiu.shtml>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

¹⁰⁶ “Nenhum direito a menos, nenhum passo atrás”, diz Dilma no parlatório”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/nenhum-direito-menos-nenhum-passo-atras-diz-dilma-em-discurso.html>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

¹⁰⁷ “Eu perdi a eleição para uma organização criminosa”, diz Aécio Neves”. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/eu-perdi-eleicao-para-uma-organizacao-criminosa-diz-aecio-neves-14703942>> Acesso em: 05 abr. 2025.

Diante da dificuldade do governo em absorver e dar vazão às demandas, a aprovação presidencial despencou¹⁰⁸. A insatisfação expressa nas manifestações, e que as forças da direita foram bem-sucedidas em canalizar, desdobraram-se, nos anos seguintes, em protestos de grande monta¹⁰⁹ com fortalecimento do antipetismo entre grupos insurgentes e membros da classe política e pedidos de *impeachment* da presidente. Assim, enquanto Lula exibia 58% de aprovação em março de 2005, durante a apreciação da MP 239/2005, Dilma viu seus índices de aprovação caírem gradualmente a partir de 2013, alcançando a desaprovação de 78% em março de 2015, três meses antes da votação da MP 664/2014. Segundo dados da pesquisa CNI-Ibope, no primeiro ano do segundo mandato, a aprovação do governo Dilma caiu de 52% para 15% no primeiro semestre de 2015, sobretudo durante a tramitação da MP 664/2015 e do Ajuste Fiscal¹¹⁰.

Na economia o cenário também era adverso para Dilma. O PIB recuou de 4% em 2011 para 0,5% em 2014. Em 2015, o país registrou queda de 3,4% neste indicador, marcando uma forte desaceleração da atividade econômica. O período de análise da MP 664/2015 registrou o maior IPCA mensal (1,32%) e a maior taxa de desemprego (6,2%) durante o primeiro e o segundo mandatos da presidente. Com a crise econômica instalada, Dilma escolheu o economista Joaquim Levy para ministro da Fazenda. Visto como ortodoxo e distante das preferências do PT¹¹¹, Levy assumiu a cadeira com o objetivo de conduzir as reformas para a retomada do crescimento econômico e manter o *rating* do Brasil no mercado internacional.

Além destes desafios, fatos ligados aos avanços da Operação Lava Jato, iniciada em março de 2014, passaram a expor o governo e acarretar derrotas sucessivas a cada nova frente de investigação. Em plena tramitação da MP, prisões importantes aconteceram, como a do ex-deputado cassado André Vargas, por supostos abusos em contratos de publicidade associados à Caixa Econômica Federal e ao Ministério da Saúde. E a mais importante, do secretário nacional de Finanças do PT, João Vaccari Neto,

¹⁰⁸ “Popularidade de Dilma cai 27 pontos após protestos”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1303541-popularidade-de-dilma-cai-27-pontos-apos-protestos.shtml>>. Acesso em: 03 mar. 2025.

¹⁰⁹ “Protestos de Norte a Sul: alta mobilização da classe média surpreende”. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150317_manifestacoes_dilma_analise_regioes_rm>. Acesso em: 03 abr. 2025.

¹¹⁰ Utilizamos dados de aprovação dos presidentes e desempenho econômico em cada governo disponíveis na pesquisa CNI-Ibope e manipulados pelo Centro de Estudos da Metrópole/USP. Disponível em: <<https://centrodametropole.fflch.usp.br/>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

¹¹¹ “Dilma escolhe “Joaquim mãos de tesoura” para ser o novo ministro das Finanças”. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2014/11/27/mundo/noticia/dilma-rousseff-confirma-joaquim-levy-na-pasta-das-financas-1677681>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

acusado de ter recebido propina em esquema de corrupção que desviou recursos da Petrobras. Outro fato importante foi a divulgação da chamada “lista do Janot”, documento no qual o Procurador-geral da República, Rodrigo Janot, indicou nomes de parlamentares a serem investigados pela operação Lava Jato, incluindo membros do PT e de outros partidos da coalizão, como PTB, PP e PMDB, além dos presidentes da Câmara, Eduardo Cunha, e do Senado, Renan Calheiros. Este fato adicionou uma camada de insatisfação e revanchismo entre os parlamentares que se viram expostos nos noticiários, por um lado, e constrangidos pelo STF, de outro.

Por fim, a queda dos ministros Thomas Traumann e Cid Gomes é ilustrativa da crise política enfrentada pelo governo no período. Traumann foi demitido após o vazamento de um documento interno da Secretaria de Comunicação Social (Secom) no qual afirmava que o país caminhava para um “caos político” e que a comunicação do governo seria “errada e errática” e estaria “falando para si mesmo”. No caso de Cid, a saída do governo foi anunciada em Plenário após bate-boca com parlamentares da base durante uma visita do ministro da Educação à Câmara. Na ocasião ele sugeriu que os partidos aliados deveriam apoiar o Executivo ou deixar a coalizão. A demissão dele foi considerada central para evitar maiores problemas na atribulada relação entre a Câmara e o Planalto.

Em relação ao Poder Legislativo, vale lembrar que a eleição de 2014 representou um ponto de virada no perfil da Câmara dos Deputados. A nova legislatura inaugurada em 2015 foi considerada por muitos analistas como a mais conservadora desde o golpe de 1964 até aquele momento, com crescimento dos partidos de direita e das bancadas do agronegócio, religiosa, empresarial e ligadas à indústria das armas¹¹². Além disso, em 2014 e no início de seu segundo mandato em 2015, a presidente Dilma Rousseff encontrava uma Câmara dos Deputados mais fragmentada: enquanto em 2005, o número efetivo de partidos (NEP) era 8,5, em 2014 foi 13,3 (Melo, 2019). Esses dados indicam uma coalizão mais heterogênea, com um maior número de partidos, maior distância programática entre seus membros e maior polarização.

Compunham a coalizão da presidente nove partidos: PT, PMDB, PCdoB, PDT, PR, PRB, PP, PSD e PTB. Somadas as cadeiras destas siglas, o governo dispunha de 274 votos para aprovar a MP 664/2015, 17 a mais do que necessário. O início do segundo

¹¹² “Congresso mais conservador; renovação será pequena”. Disponível em: <<https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/88266-diap-congresso-sera-mais-conservador-e-renovacao-pequena>> Acesso em: 05 abr. 2025.

mandato, do ponto de vista da coalizão formada, indicava que o governo teria maioria apertada. Vale notar que as taxas de disciplina partidária dos partidos da base ficavam em torno de 87% no primeiro mandato de Lula. Já nos governos de Dilma registrou média de 77% no primeiro mandato e 69% no segundo, quando de fato a MP 664/2005 tramitou. Isto demonstra a dificuldade do governo de manter a disciplina e a notória diferença de comportamento dos parlamentares em ambos os cenários. Cabe mencionar que parte importante do apoio do Executivo era proveniente de legendas do chamado “centrão”¹¹³, como PR, PRB e PP, que juntas somavam 129 deputados. Ao longo de 2015, o governo perdeu apoio e enfraqueceu em ritmo acelerado, o que ficou evidente pelos painéis¹¹⁴, ainda em maio, que pediram a saída da presidente.

O cenário para a aprovação da MP 664/2014 era ainda mais desafiador devido ao caráter impopular das medidas de austeridade. Estudos sobre interrupção de mandatos de presidentes têm destacado que política econômica liberal e medidas de austeridade estão associadas aos casos de desafio e impeachment de presidentes na América Latina (Pérez-Liñán, 2007; Hochstetler, 2006).¹¹⁵ Pelo fato de serem profundamente rejeitadas pela maioria da população, medidas desse tipo implicam em custos elevados para aqueles que ficam associados a elas. Por isso, os parlamentares buscam ocultar os rastros que os vinculam às políticas de austeridade ou a mudanças cujos benefícios não são tangíveis a curto prazo (Melo e Anastasia, 2005). Eles também passam a “cobrar mais caro” por seu apoio, mesmo quando não se opõem às medidas programaticamente.

Logo após a emissão dos dois decretos – MP 664 e 665 – foi possível observar as primeiras reações negativas. Elas vieram dos sindicatos e de partidos e parlamentares ligados ao sindicalismo, incluindo os da base do governo. Entre o fim de janeiro e o início de fevereiro, os primeiros protestos organizados pela CUT, CTB e movimentos sociais

¹¹³ Grupo suprapartidário de deputados formado por PP, PR, PSD, PRB, PSC, PTB, Solidariedade, PHS, Pros, PSL, PTN, PEN e PTdoB, caracterizado pelo fisiologismo legislativo e eleitoral. Segundo Testa, Mesquita e Bolognesi (2024), sua principal característica é a mescla entre o fisiologismo legislativo e eleitoral. Esse conjunto de deputados tem como objetivo “fortalecer o poder de barganha individual dos parlamentares como ameaça ao Executivo para que a sobrevivência de cada parlamentar seja garantida. Isso é feito à revelia das orientações de bancada e da atividade parlamentar agregada em torno do Colégio de Líderes ou dos líderes de partidos como *brokers* legislativos junto ao governo” (Testa, Mesquita e Bolognesi, 2024, p. 8).

¹¹⁴ “Presidente afirma que painel é algo ‘normal’”. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/presidente-afirma-que-panel-e-algo-normal/>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

¹¹⁵ Em dezembro do mesmo ano, o presidente Eduardo Cunha aceitou o pedido de abertura de processo de *impeachment* de Dilma e a interrupção definitiva de seu mandato ocorreu em agosto de 2016.

tomaram as ruas em vários estados pedindo a derrubada das MPs 664 e 665¹¹⁶. A mobilização dos sindicatos também chegou ao parlamento no reinício do ano legislativo. Em 10 de fevereiro, CUT, CGTB, CSB, CTB, Força Sindical, Nova Central e UGT se reuniram com o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, então recém-eleito, e entregaram uma nota¹¹⁷ na qual reafirmaram a falta de diálogo e compromisso do governo, bem como a defesa dos direitos dos trabalhadores ante ao conteúdo das MPs.

No início do mês, a Folha de S. Paulo noticiou que na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), cerca de 150 empresários e sindicalistas aprovaram a criação de um comitê permanente para exigir do governo redução de juros, contra o corte de gastos e a elevação de impostos¹¹⁸. Os sindicatos de trabalhadores se opunham principalmente às regras mais rígidas para o pagamento do abono salarial, do seguro-desemprego, da pensão por morte e do auxílio-doença. Já as associações patronais e os empregadores se preocupavam com o aumento da carga tributária e a recuperação da economia.

À época, o líder do governo na Câmara, José Guimarães (PT/CE), temporizou e abriu a possibilidade de ajustes no texto das proposições desde que “preservando a espinha dorsal” das MPs. No Congresso, as lideranças da oposição e membros da base se opuseram fortemente às MPs e unificaram o discurso contra elas. A deputada da coalizão, Gorete Pereira (PR/CE), relatora da MP 665/2014, decreto emitido junto da MP 664/2005¹¹⁹, objeto desse estudo, deixou clara sua oposição à matéria e as dificuldades no interior do próprio PT. Segundo ela, “o governo não está com apoio nem do próprio partido dela [presidente Dilma Rousseff]”. Já o deputado Marx Beltrão (PMDB/AL), também da base do governo, expôs a dificuldade da coalizão em equalizar as preferências

¹¹⁶ “Centrais sindicais protestam pelo país contra nova legislação”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2015/03/centrais-sindicais-protestam-pelo-pais-contr-nova-legislacao.html>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

¹¹⁷ “Nota das Centrais Sindicais – Em defesa dos direitos e do emprego. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/NotaCentraisSindicais.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

¹¹⁸ “Fiesp e centrais farão ações contra alta de imposto e retirada de direitos”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/1600497-fiesp-e-centrais-farao-acoes-contr-aumento-de-impostos-e-retirada-de-direitos.shtml>>. Acesso em: 05 abr. 2025.

¹¹⁹ As Comissões Mistas que apreciaram as MPs 664 e 665 foram realizadas em sessões conjuntas em função da proximidade temática. Pelo fato de envolver membros das duas MPs, além de senadores, optamos por não analisar profundamente os eventos associados a elas. Entretanto, fazemos menção a elas quando algum fato relevante está associado ao curso do processo decisório.

em torno da MP: "sou do PMDB, da base do governo. Votei no Lula. Mas me recuso a votar nessas duas MPs"¹²⁰.

Do lado do governo, ministros e lideranças da coalizão buscaram defender as medidas argumentando que a mudança no sistema previdenciário com regras mais rígidas para coibir abusos gerariam uma economia estimada em 18 bilhões de reais aos cofres públicos. Adotando um tom técnico, o Ministro da Fazenda, Joaquim Levy defendeu a proposta afirmando que “no conjunto, o efeito é aumentar a confiança, a disposição das pessoas em investir, tomarem riscos, de o empresário começar a pensar em novas coisas. Isso reflete nos indicadores financeiros”¹²¹. As medidas do ajuste fiscal também eram vistas com bons olhos por agentes do mercado que defendiam o corte de gastos como forma de combater o déficit fiscal¹²².

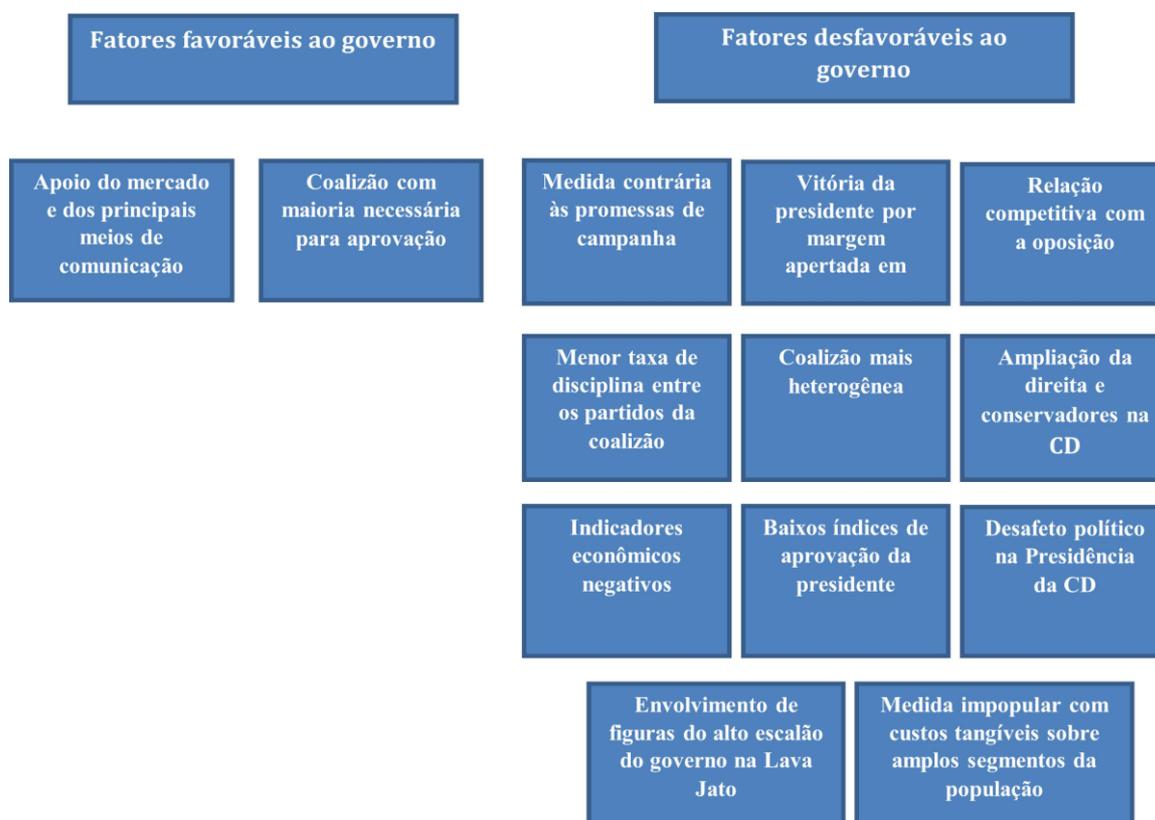
Na ocasião da análise da MP 664/2014, os principais cargos de liderança eram ocupados por membros do PT e da coalizão. A liderança do governo na Câmara era feita pelo deputado José Guimarães (PT/CE), enquanto o líder da bancada do PT era o deputado Sibá Machado (PT/AC). O PT também tinha controle sobre a relatoria da MP 664/2014 na Comissão Mista, conduzida pelo deputado Carlos Zarattini (PT/SP). Entre a minoria, a liderança ficou a cargo do deputado Bruno Araújo (PSDB/PE), enquanto o PSDB, principal partido de oposição, era liderado pelo deputado Carlos Sampaio (PSDB/SP). A esta altura, a articulação do governo era feita pelo vice-presidente Michel Temer (PMDB/SP) e pelo ministro da Casa Civil, Aloizio Mercadante (PT/SP), os principais negociadores do Executivo na relação com a Câmara.

¹²⁰ “Centrais pedem revogação de MPs que dificultam direitos trabalhistas e previdenciário”. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/450289-centrais-pedem-revogacao-de-mps-que-dificultam-direitos-trabalhistas-e-previdenciarios/>>. Acesso em: 08 abr. 2025

¹²¹ “Ministro da Fazenda anuncia pacote de aumento de impostos”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/01/1577395-ministro-da-fazenda-anuncia-alta-de-impostos.shtml>>. Acesso em: 05 abr. 2025

¹²² “Austeridade fiscal de Dilma abrirá caminho para recuperação do Brasil”. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2015/02/23/austeridade-fiscal-de-dilma-abrira-caminho-para-recuperacao-do-brasil.htm>> Acesso em: 10/04/2025.

Figura 5 - Contexto de edição da MP 664/2014



Fonte: elaboração própria.

5.3.2 Lideranças e estratégias: entidades e atividades

Seguindo os passos da análise realizada no primeiro caso, apresentamos aqui os principais atores (entidades) que atuaram na tramitação da MP 664/2014, cujas atividades tiveram potencial para produzir efeitos causais no processo. Foram eles:

- **Vice-presidente Michel Temer (PMDB/SP).** Principal responsável pela articulação política do governo, o vice-presidente da República foi chamado às pressas em abril para coordenar a tensionada relação entre o Planalto e a Câmara. Presidente nacional do PMDB, Temer transitava bem com a bancada do partido e com os presidentes da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB/RJ), e do Senado, Renan Calheiros (PMDB/AL). Ex-presidente da Câmara e conhecedor dos regimentos internos, coube a ele o comando das negociações com a Mesa Diretora na

definição da pauta legislativa. Também conduziu tratativas com os líderes partidários em conjunto com o ministro da Casa Civil, Aloizio Mercadante, e da Previdência, Carlos Gabas, para convencer bancadas recalcitrantes. Utilizou recursos orçamentários e cargos para garantir votos e convencer partidos e parlamentares com preferências contrárias.

- **Presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB/RJ).** Eleito presidente da Câmara com ampla maioria em fevereiro, a despeito do apoio do Executivo a outro candidato, assumiu a presidência prometendo ampliar a autonomia do Legislativo de modo a equilibrar a relação de forças com o Executivo. Em desacordo com o Planalto desde a rebelião comandada por ele no contexto da MP dos Portos em 2013¹²³, Cunha rapidamente se consolidou na liderança do “centrão” e como o principal contraponto à presidente Dilma Rousseff. Acelerou a tramitação de proposições de “pautas bomba”¹²⁴ como a PEC da Bengala e o orçamento impositivo, além de pautar a MP 665 — componente central do ajuste fiscal — em meio a um ambiente de elevada tensão institucional, demonstrando controle sobre a pauta. A inclusão de seu nome na chamada “Lista do Janot”, em março daquele ano, intensificou os atritos com o governo e reforçou sua disposição ao confronto com o Executivo. Com o controle da Mesa Diretora e domínio sobre a definição da pauta legislativa, em conjunto com Michel Temer e José Guimarães, teve papel decisivo na condução dos trabalhos em Plenário durante a tramitação da MP 664/2014, sobretudo na inclusão da “emenda bomba”¹²⁵ do Fator Previdenciário ao PLV e na aceitação do pedido de votação em ordem cronológica feito pela oposição em Plenário.
- **Líder do Governo na Câmara, José Guimarães (PT/CE).** Deputado experiente e ex-líder do PT na Câmara, foi peça-chave na articulação política como líder do governo, em momento crítico para a governabilidade. Com a missão de recompor a base aliada e garantir a aprovação das medidas do ajuste fiscal, Guimarães

¹²³ “PMDB trabalhará para dificultar votação de MP”. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/pmdb-trabalhara-para-dificultar-votacao-de-mp/>>. Acesso em: 08. abr. 2025.

¹²⁴ Termo utilizado para se referir a projetos polêmicos desengavetados e colocados em análise no Legislativo pela presidência da Casa, seja nas comissões ou no Plenário, como as PECs da Bengala e da demarcação de terras indígenas e os Estatuto da Família e do Desarmamento.

¹²⁵ Quando se inclui um dispositivo polêmico através de emenda ao texto.

enfrentou resistência dentro da própria coalizão. Tentou alinhar as bancadas governistas em relação à MP 664/2014, enfrentando dissidências em partidos como PMDB, PP e PDT. Buscou apoio junto aos líderes partidários e coordenou reuniões com os ministros da Casa Civil e da Previdência para minimizar os desgastes da medida. Presidiu a Comissão Mista destinada a analisar o tema e impediu que emendas conflitivas fossem adicionadas ao texto. Com menor capacidade de controle sobre a pauta e sob constante pressão das centrais sindicais, teve participação intensa nos bastidores, na mídia e em Plenário, mas enfrentou limitações diante do avanço da oposição e da instabilidade interna da base. Apesar das dificuldades, garantiu a aprovação do texto base da MP 664/2014, mas não conseguiu evitar que emendas da coalizão fossem aprovadas à revelia dos interesses do Executivo.

- **Relator da MP 664/2015 e vice-líder do governo, Carlos Zarattini (PT/SP).** Escolhido para a relatoria da MP 664/2015 na Comissão Mista, teve papel estratégico na tentativa de viabilizar uma medida impopular. Nome de confiança do Planalto, Zarattini era militante da causa sindical, com histórico de atuação no movimento estudantil e ligação com o Sindicato dos Metroviários de São Paulo. Com sólida experiência em cargos de liderança partidária, já havia ocupado funções de destaque na bancada do PT. Buscou conciliar a defesa do ajuste com sua identificação junto aos sindicatos, mas acabou exposto após votar contra o governo no destaque que institui a fórmula 85/95 no lugar do Fator Previdenciário. O gesto gerou desconforto no Planalto e sinalizou as divisões internas na base. Apesar de manter defesa firme da medida em Plenário, sua atuação evidenciou os limites da coordenação governista e o esvaziamento progressivo da liderança no contexto de crise. Zarattini deixou a vice-liderança logo após o episódio.
- **Líder do PMDB na Câmara, Leonardo Picciani (PMDB/RJ).** Experiente liderança do PMDB, tinha apoio do Palácio do Planalto e do vice-presidente Michel Temer, em meio a uma disputa interna que expôs a divisão entre governistas e independentes no partido. Articulou a ala governista do PMDB, orientando a bancada em favor da MP 664/2014 e participando das negociações com a Casa Civil e os ministros da área econômica. Cobrou publicamente mais

espaço para o partido no governo, defendendo que a fidelidade à agenda do ajuste exigia contrapartidas, a saber, cargos na burocracia federal. Enfrentou resistências internas, especialmente nas votações do Fator Previdenciário e das novas regras para o auxílio-doença, quando parte expressiva da bancada votou contra ou se ausentou da sessão, deixando claros os limites da liderança em um partido com diferentes preferências em torno dos pontos mais conflitivos.

- **Líderes dos partidos da coalizão.** Pelo menos quatro lideranças tiveram papel expressivo e distinto na tramitação da MP 664/2015: Jandira Feghali (PCdoB/RJ), André Figueiredo (PDT/CE), Eduardo da Fonte (PP/PE) e Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP). Feghali, líder do PCdoB e ligada ao Sindicato dos Médicos, atuou na defesa em Plenário do texto do relator e das preferências do governo, buscando conter dissidências à esquerda e preservar o núcleo da MP 664/2014, mas encaminhou contra o governo na votação do Fator Previdenciário. André Figueiredo, líder do PDT, adotou postura de enfrentamento ao governo, criticando o conteúdo da MP e a articulação política do Planalto, fechando questão contra a proposta – o que levou o governo a ameaçar retirar cargos da sigla. Eduardo da Fonte, vice-líder do PP, operou de forma ambígua: pressionou publicamente o Executivo por mais espaço na Esplanada e apresentou emenda ao texto sobre o auxílio-doença, impondo derrota ao governo no texto que acabou não sendo vetado pela presidente para evitar conflitos, mantendo a regra original. Já Arnaldo Faria de Sá, embora não fosse líder, era reconhecido por sua histórica defesa dos aposentados e pensionistas. Criticou a MP 664/2014 e propôs a emenda de bancada do novo Fator Previdenciário. Mesmo integrando a base, alinhou-se à oposição nesses pontos, contribuindo para a aprovação da emenda. Os quatro casos demonstram a diversidade de estratégias dentro da base aliada, combinando apoio crítico e resistência programática diante do aumento dos custos de coordenação do Executivo.
- **Líderes dos partidos de oposição.** A atuação da oposição no sentido de obstruir e elevar os custos foi colocada em prática por diversos atores. Ao menos três nomes se destacaram: Rubens Bueno (PPS/PR), Carlos Sampaio (PSDB/SP) e Mendonça Filho (DEM/PE). Rubens Bueno, líder do PPS, afirmou o caráter

recessivo do Ajuste Fiscal e acusou o governo de romper compromissos históricos com os trabalhadores. Carlos Sampaio, liderança do PSDB, concentrou sua atuação na crítica à perda de direitos e na exposição das contradições do governo Dilma, associando a MP 664/2014 à crise de credibilidade do Executivo. Por fim, Mendonça Filho, líder do DEM, procurou desgastar o governo ao articular junto a Eduardo Cunha (PMDB/RJ) a forma de votação dos destaques de bancada. Os líderes da oposição atuaram de forma coordenada ao criar constrangimentos e exercer pressão sobre a base aliada. Suas ações contribuíram para expor a fragilidade do governo na Câmara e para ampliar o custo político da medida.

O impacto da MP 664/2014 e o contexto adverso de sua aprovação deram origem a uma tramitação complexa e extremamente disputada. A oposição se aproveitou da impopularidade da medida e da fragilidade do governo para desgastá-lo ao máximo. Os legisladores apresentaram, em conjunto, 517 emendas propondo alterações no texto, com presença significativa de deputados da coalizão. Mesmo a formação da Comissão Mista destinada a analisar a MP foi alvo de divergências na base do governo e acabou postergada, devido a dúvidas sobre qual deveria ser o número de membros de cada partido através do critério da proporcionalidade e pela dificuldade em encontrar deputados interessados em relatar a matéria¹²⁶ (Bedritichuk, 2016, p. 139).

¹²⁶ Após determinação do STF que declarou inconstitucional a deliberação de MPs pelo Plenário sem o parecer das Comissões Mistas (Almeida, 2018, p. 90), ficou estabelecido que as relatorias seriam distribuídas pelo critério de proporcionalidade e que haveria rodízio entre os partidos. Nesse caso, dado o desinteresse dos parlamentares do PP em função da impopularidade da matéria, o vice-líder Eduardo da Fonte renunciou ao cargo. Por fim, a relatoria ficou a cargo do vice-líder do PT, e então vice-presidente da Comissão Mista, Carlos Zarattini (PT/SP) (Bedritichuk, 2016, p. 139).

Figura 6 - Linha do tempo com os principais eventos associados ao processo decisório da MP 664/2014

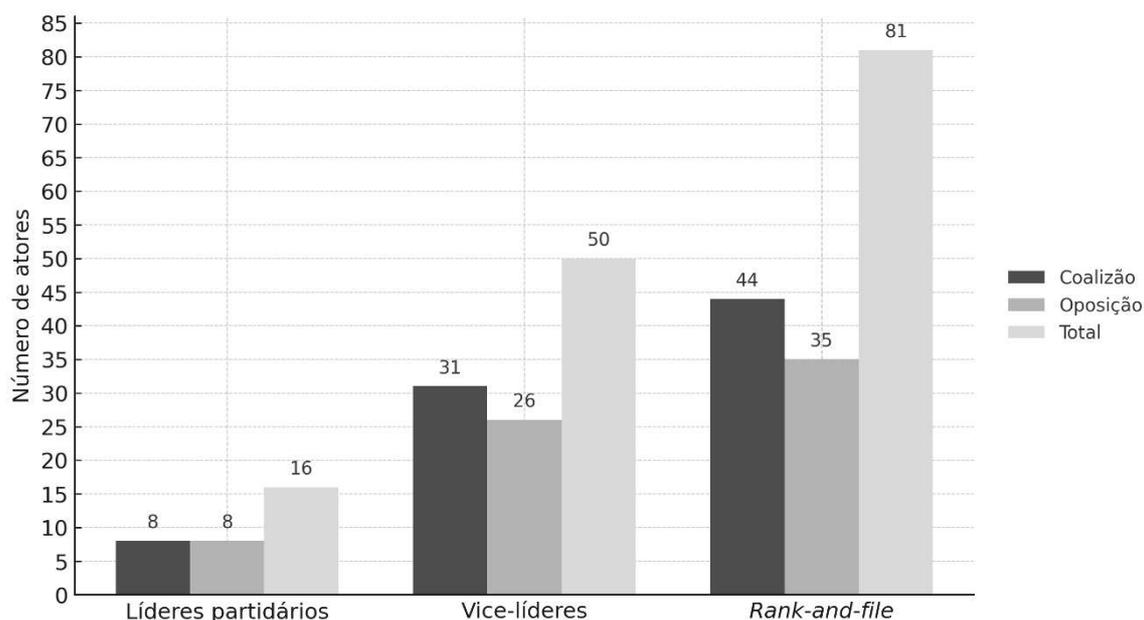


Fonte: elaboração própria.

5.3.3 Líderes e vice-líderes no Plenário

O rastreamento feito a respeito da atuação das lideranças partidárias na tramitação revelou algumas pistas sobre seu comportamento e participação no processo decisório durante as reuniões deliberativas extraordinárias onde se discutiu a MP 664/2014. No total, 152 parlamentares estiveram envolvidos nos debates durante a Ordem do Dia, com significativa presença de líderes partidários e do governo (16), vice-líderes (50) e *rank-and-file* interessados no tema (81). A grande mobilização da estrutura de liderança no processo decisório é um indicativo da relevância pública da matéria e sinaliza a importância dada ao tema em questão, tanto pelo Executivo quanto por partidos e bancadas.

Gráfico 3 - Participação dos líderes partidários no Plenário durante a análise da MP 664/2014



Fonte: elaboração própria.

Conforme vemos no Gráfico 10, os líderes da coalizão e da oposição se engajaram de forma significativa no debate central da MP: as regras de cessão de benefícios sociais concedidos pelo governo. Verificamos que houve maior envolvimento entre os partidos membros da coalizão, composta na ocasião por PT, PMDB, PCdoB, PDT, PR, PRB, PP,

PSD e PTB. A oposição e os demais partidos, mesmo em menor número, também levaram um contingente expressivo de deputados às sessões, com participação semelhante em relação à coalizão no que diz respeito aos atores envolvidos nas discussões.

A investigação do processo decisório em torno da MP 664/2014 por meio da análise da taquígrafia das três sessões extraordinárias nos dias 13 e 14 de maio de 2015 e dos principais fatos precedentes à apreciação, nos levou a identificação de sete CPOs centrais. Lembrando que estas são evidências que capturam momentos e atividades cruciais do mecanismo causal em ação e permitem ao pesquisador rastrear como uma causa (ou conjunto de causas) levou a um determinado resultado (Cunha e Araújo, 2018). São elas:

- A eleição de Eduardo Cunha para a presidência da Câmara dos Deputados que resultou em redução do controle e da influência do governo sobre o conteúdo e o ritmo dos trabalhos legislativos.
- As reações negativas das centrais sindicais e os protestos que encorajaram a oposição e membros da coalizão a criticarem publicamente a MP e aumentaram os custos para apoiá-la. Também serviram para sinalizar ao governo as dificuldades que seriam enfrentadas, levando o Executivo a escalar os líderes titulares mais experientes para as negociações e articulações em torno da MP.
- A entrada de Michel Temer na articulação política na Câmara, que deu início a uma série de conversas, reuniões e negociações com líderes e ministros.
- O acordo no Colégio de Líderes que definiu de saída o rito de votação da MP. Segundo o líder do governo em Plenário, o texto base e as emendas menos conflitivas seriam votados no dia 13 de maio. Emendas de bancada mais polêmicas seriam apreciadas no dia 14 maio.
- A inclusão da emenda do Fator Previdenciário, apesar de esta ter sido rejeitada na Comissão Mista. O efeito foi distanciar o PLV das preferências do Executivo e ampliar a divisão na coalizão devido à popularidade da proposta entre os deputados.

- Líderes da oposição articulam com a presidência da Casa a votação dos destaques no mesmo dia, pedindo o cumprimento da ordem cronológica de apreciação de emendas de bancada, prevista no regimento. A manobra leva a coalizão a votar o Fator Previdenciário e o auxílio-doença sem unidade em torno das matérias.
- A liberação de cargos e recursos orçamentários que aumentou os incentivos para votar a favor do texto-base da MP.

É importante constatar que nenhuma das sete CPOs refere-se ao uso, pelas lideranças partidárias, de suas prerrogativas regimentais. Em sua maioria elas remetem a espaços e/ou estratégias informais onde as negociações e articulações ocorreram. Veremos como essas atividades contribuíram para o resultado do processo que foi a aprovação de uma versão do PLV com emendas distante das preferências do Executivo e a consequente sanção do projeto com vetos. A sessão que apreciou o PLV ocorreu com as galerias da Câmara tomadas por manifestantes e ativistas da Força Sindical e de outras centrais¹²⁷. Estes reagiam a cada fala dos líderes, fazendo com que a temperatura no Plenário subisse gradualmente. Os tumultos causados pelas manifestações fizeram que o presidente Eduardo Cunha (PMDB/RJ) retirasse manifestantes que estendiam faixas e protestavam durante a sessão. Nas galerias e no Plenário os presentes entoavam versos como “PT pagou com traição a quem sempre lhe deu a mão!” e “PT, ladrão, roubou minha pensão!”.

Durante a sessão, primeiro houve a votação pela admissibilidade da matéria, isto é, a respeito de sua conformidade jurídica e constitucional. A aprovação ocorreu com margem segura de 111 votos de diferença apesar do clima de confronto. Em seguida teve início a fase de discussões, quando se manifestaram as principais discordâncias. Eram quatro os principais focos de conflito em torno do PLV: 1) a flexibilização das perícias médicas do INSS, para a concessão de benefícios, a partir da possibilidade de terceirização desta atividade (antes desta mudança, apenas profissionais concursados faziam as perícias); 2) a regra de afastamento profissional por doença ou acidente trabalhista, que passava a responsabilidade pelos primeiros 30 dias (antes eram 15) para

¹²⁷ “Sindicalistas mostram as nádegas em protesto contra aprovação da MP 664”. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2015/05/13/sindicalistas-mostram-as-nadegas-em-protesto-contraprovação-da-mp-664.htm>>. Acesso em: 8 abr. 2025.

o empregador; 3) as mudanças nas regras da pensão por morte, isto é, na duração do benefício, que antes era concedido de forma vitalícia (a vitaliciedade se manteve para pessoas com mais de 44 anos e foi escalonada para beneficiários com idade inferior); e, por fim, 4) a “emenda bomba” da nova regra do Fator Previdenciário, que estabelecia uma nova fórmula de cálculo para aposentadorias.

O Quadro 9 sintetiza os principais eventos das quatro fases registradas nas três sessões extraordinárias nas quais a o PLV foi apreciado. Nele, a inscrição “REG”, entre colchetes, indica uso de poderes regimentais. Entendemos como uso a ativação efetiva da prerrogativa ou a ameaça de fazê-lo dado que esta última, quando crível, também pode produzir efeitos causais sobre o processo.

Quadro 9 - Eventos e atividades nas sessões extraordinárias que apreciaram o PLV

| FASE DAS SESSÕES | PRINCIPAIS EVENTOS E ATIVIDADES | RESULTADO POLÍTICO |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Discussão da Admissibilidade do PLV | <ul style="list-style-type: none"> • Presidente Eduardo Cunha retira emendas, incluindo a apresentada pelo governo que previa taxaço dos inativos. [REG] • Líder do governo ameaça entrar com recurso contra a decisão do presidente, mas desiste. [REG] • Ataques incisivos da oposição contra o governo. • Líderes de partidos de coalizão defendem as medidas do Ajuste Fiscal. • Manifestantes protestam nas galerias contra o PLV. • Líderes do governo apresentam requerimento de encerramento de discussão. [REG] • Oposição vota contra o requerimento. • Líder do governo convoca a base para votar no Plenário. [REG] • Na coalizão, apenas PDT encaminha voto contrário ao requerimento. [REG] • Requerimento aprovado em votação simbólica. • Oposição tenta obstruir com muitos inscritos para falar. [REG] • Oposição vota contra a admissibilidade. • PDT é o único partido da base que encaminha voto contrário à admissibilidade. [REG] • Admissibilidade é aprovada por ampla margem. | <ul style="list-style-type: none"> • Primeira derrota do governo no caso da taxaço dos inativos. • Primeira vitória do governo na aprovação do requerimento de encerramento de discussão. • Segunda vitória do governo na admissibilidade da MP. • Governo sai desgastado. |
| Discussão do texto-base | <ul style="list-style-type: none"> • Ataques incisivos da oposição contra o governo. • Líderes de partidos de coalizão defendem as medidas do Ajuste Fiscal. • Oposição vota contra o texto-base. • No interior da coalizão há defecções no PDT (fechou questão), PTB (6 de 14) e PP (15 de 25). • Oposição vota em peso contra o PLV. • Texto-base é aprovado pelo placar de 277 votos a favor e 178 contra em meio a protestos nas galerias. • Encerramento da sessão. | <ul style="list-style-type: none"> • Terceira vitória do governo na votação do texto base. • Governo sai desgastado. |
| Votação dos Destaques Simples ¹²⁸ | <ul style="list-style-type: none"> • Retomada da sessão sem público nas galerias. • Apreciação dos destaques simples¹²⁹, aos quais o governo era contrário. • Líder do governo manifesta preferência por votar os destaques no dia seguinte, revelando acordo no Colégio de Líderes • Oposição se mobiliza junto à Mesa Diretora solicitando aplicação do regimento para apreciação dos destaques de bancada, em ordem cronológica | <ul style="list-style-type: none"> • Quarta vitória do governo na votação dos destaques simples com rejeição de todas as emendas. |

¹²⁸ O Quadro 11 não apresenta uma lista de todas as vezes em que os líderes acionaram seus poderes regimentais. Destacamos os mais relevantes em termos de suas consequências e efeitos potenciais e reais na cadeia causal.

¹²⁹ Destaque simples é um pedido para votar separadamente uma parte do texto - como um artigo, inciso, parágrafo ou emenda - sem apresentar uma nova redação. É diferente de um destaque que apresenta uma emenda que propõe substituir ou modificar o texto, sendo supressivo ou modificativo, apresentando uma nova redação.

| | | |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Coalizão é pega despreparada e obrigada a votar emendas sobre as quais ainda não havia acordo na coalizão. • Líder do governo ameaça obstruir a votação da matéria, mas recua. [REG] Votação dos destaques simples feita em globo e de forma simbólica. [REG] • Rejeição de todas as emendas. • Governo consegue evitar mudanças no texto original. | |
| Votação dos Destaques de Bancada | <ul style="list-style-type: none"> • Votação da emenda do Fator Previdenciário, emenda estranha ao texto original que abordava tópico indesejado pelo governo. • Emenda acatada em Plenário pelo presidente depois de ter sido rejeitada na Comissão Mista. [REG] • Governo tenta negociar propondo elaborar proposta sobre o tema no prazo de 180 dias. • Oposição vota em peso a favor da emenda. • PCdoB e PDT, partidos da coalizão, encaminharam voto a favor da emenda, contrário às preferências do governo. [REG] • Na coalizão, apenas PRB votou disciplinadamente contra a emenda. • Governo contabiliza muitas traições nos partidos da base. • Emenda aprovada por votação nominal por 22 votos de diferença. • Votação da emenda do auxílio-doença, que correspondia à preferência do Executivo. • Governo sinaliza disposição para negociar acordo específico em torno da questão. • Líderes dos partidos da coalizão encaminham voto favorável à emenda, como queria o governo. • PDT encaminha voto contrário. • Governo contabiliza muitas traições nos partidos da base: PMDB (17 de 60), PSD (17 de 31), PTB (10 de 24) e PP (32 de 34). • Emenda rejeitada por 9 votos de diferença. | <ul style="list-style-type: none"> • Segunda derrota do governo na aprovação do Fator Previdenciário. • Terceira derrota do governo na rejeição da emenda do auxílio-doença. |

Fonte: elaboração própria.

Ele mostra como os atores se engajaram na apreciação da MP 664/2014 e de que forma utilizaram prerrogativas formais e informais no sentido de garantir que os acordos prévios fossem convertidos em resultados no Plenário. Consideramos não apenas as atividades das lideranças da coalizão, mas também dos membros da oposição e da Mesa Diretora na condução dos trabalhos.

As estratégias da oposição em Plenário visaram elevar os custos de aprovação do PLV e desgastar o governo. Elas consistiram em ataques incisivos ao governo e à sua agenda de Ajuste Fiscal na tentativa de obter o apoio dos públicos que eram direta e negativamente afetados pelo PLV, os trabalhadores, pensionistas e empregadores em todo país. Quanto a isso, o vice-líder da Minoria, Moroni Torgan (DEM/CE), afirmou que a

perda vitaliciedade¹³⁰ era um ato de “covardia”. Rubens Bueno (PPS/PR) classificou a medida como um “estrago”, e Chico Alencar (PSOL/RJ), embora tenha admitido avanços e relação ao texto original, afirmou que o “governo vai pelo miúdo” e “ataca os mais fracos”. Outros acusaram Dilma e o PT de “corrupção”, “traição” e “estelionato eleitoral”.

Houve, também, críticas ao uso de Medida Provisória como instrumento adequado para tratar da matéria, acompanhadas de demanda por discussões mais longas e menos aceleradas, como aquelas realizadas via Projeto de Lei. A oposição pressionou o Executivo para se posicionar em relação à terceirização de atividades-fim, como as perícias médicas do INSS, já que o governo se dizia essencialmente contrário às terceirizações; buscou responsabilizar os governos Lula e Dilma pelo déficit público que as medidas do Ajuste Fiscal, agora, buscavam sanar; e expôs o constrangimento de membros do PT e do PCdoB em votar contra os trabalhadores e pensionistas.

As principais atividades e estratégias dos líderes dos partidos da coalizão foram a mobilização em peso de suas respectivas bancadas para garantir a aprovação do PLV¹³¹ e a tentativa de se resguardar de possíveis desgastes com os públicos negativamente afetados pelas medidas, restringindo sua participação a breves defesas da matéria. A líder do PCdoB, Jandira Feghali (PCdoB/RJ), foi uma das que mais se expôs, reiterando as negociações e os avanços em torno do texto, mas mesmo ela, ao final do processo, se posicionou contrária ao governo e votou a favor no tema do Fator Previdenciário. Parte das defesas do governo consistiu na justificativa de que a proposta visava garantir “saúde financeira” para proteger a “capacidade de investimento” do Estado brasileiro em programas sociais. As citações a seguir exemplificam as estratégias discursivas das lideranças.

Essa medida provisória começa a pecar pelo instrumento escolhido. As medidas provisórias exigem, para a sua admissibilidade, os pressupostos da relevância e da urgência. Ora, como essa alteração proposta é urgente? É uma legislação que vem de décadas atrás — há 20, há 25 anos. Será que o PT, há 12 anos no poder, descobriu agora que uma alteração nessa legislação é urgente? Então, essa medida provisória já “leva pau” nos seus pressupostos (Deputado Marcus Pestana (PSDB/MG), Sessão Deliberativa, 13 de mai. 2015).

[...] Fizeram aquela exposição inadequada, difamando a maioria deste Parlamento que aprovou a terceirização, e agora, sem pedir desculpa, sem fazer

¹³⁰ Perda do direito de usufruir da pensão por morta durante toda a vida.

¹³¹ Conforme registro taquigráfico, o líder do governo, José Guimarães, fez diversos apelos para que os deputados da base comparecessem ao Plenário para votar. Isto ocorreu durante toda a sessão, com destaque para a votação dos pontos mais conflitivos.

autocrítica, incluem aqui a terceirização da perícia médica, inclusive para entidades privadas. [...] Por conta de um ajuste que só nasceu pelas trapalhadas do governo Lula e do governo Dilma; isso tudo, essa conta toda cai nas costas dos trabalhadores (Deputado Marcus Pestana (PSDB/MG), Sessão Deliberativa, 13 de mai. 2015).

[...] Quem disse que o País estava bem administrado economicamente foi a Presidente Dilma; quem disse que não aumentaria a taxa de juros foi a Presidente Dilma; quem disse que não aumentaria a tarifa da energia elétrica foi a Presidente Dilma; quem disse que a inflação estava controlada foi a Presidente Dilma; quem disse que jamais mexeria nos direitos dos trabalhadores “nem que a vaca tussa” foi a Presidente Dilma. (Manifestação nas galerias.) Irresponsável! Irresponsável é a Presidente Dilma Rousseff, o PT e os seus assemelhados. (Manifestação nas galerias.) Esta é a grande verdade: nós estamos hoje aqui votando; e o PT e seus assemelhados tirando direito dos trabalhadores para pagar a conta da campanha da Presidente Dilma Rousseff, esta é a outra grande verdade (Deputado Rubens Bueno (PPS/PR), Sessão Deliberativa, 13 de mai. 2015).

[...] O Brasil está aí: o governo caindo aos trancos e barrancos porque perdeu a credibilidade. Nem bem toma posse, o povo já está nas ruas indignado – indignado! – com esse Governo que praticou estelionato eleitoral perante milhões de brasileiros. Essa verdade começa agora a aparecer na posição do PT, da sua base e de seus assemelhados e nas posições do Governo (Deputado Rubens Bueno (PPS/PR), Sessão Deliberativa, 13 de mai. 2015).

A comparação da MP com a lei, e do PLV com a MP e com a lei, mostra que o PLV é bom, garante quase vitaliciedade para a pessoa por morte [...]. Não se retira benefício e se garante a saúde financeira, se garante a cobertura universal, se garante a capacidade de investimento do Estado brasileiro para continuar a aumentar salário-mínimo, continuar a pagar os programas Bolsa Família, Luz para Todos e Minha Casa, Minha Vida. Esse é o resultado desse conjunto de medidas (Deputado Afonso Florence (PT/BA), Sessão Deliberativa, 13 de mai. 2015).

A análise das prerrogativas formais e informais demonstra que os atores fizeram uso intenso dos seus direitos legislativos em Plenário. Entre as lideranças do governo e coalizão, foi notória a mobilização de recursos como requerimentos, encaminhamentos de voto e tempo de fala. Este espaço também foi utilizado para revelar negociações e acordos informais, como a tentativa de criar um grupo de trabalho com as Centrais Sindicais para analisar o Fator Previdenciário e o suposto consenso no Colégio de Líderes sobre o ritmo e a forma de votação dos destaques polêmicos da MP 664/2014. Importante notar que as prerrogativas formais também foram utilizadas na Comissão Mista quando emendas consideradas divergentes em relação à posição do Executivo, como no caso do Fator Previdenciário, foram rechaçadas. Na oposição, também foi frequente o uso de prerrogativas regimentais, com destaque para o uso da fala e dos encaminhamentos. Mesmo em minoria na Comissão Mista, os deputados da oposição interromperam as sessões e tentaram postergar a produção do relatório final.

Ainda assim, no rastreamento de processo realizado, as atividades dos membros da coalizão mais relevantes do ponto de vista de suas consequências não consistiram na mobilização de poderes regimentais. O pedido de encerramento de discussão foi relevante na medida em que buscava poupar o governo de mais desgaste resultado das críticas dos oponentes do PLV. Mas é provável que àquela altura o desgaste já estivesse feito. De todas as vezes em que as lideranças da coalizão acionaram seus poderes regimentais, nenhuma foi tão consequente quanto as decisões do presidente Eduardo Cunha (no uso de suas atribuições como presidente). Ao retirar uma emenda desejada pelo governo e incluir outra, de um tema polêmico, que já havia sido rejeitada na Comissão Mista, relativa ao Fator Previdenciário, o presidente incidiu de forma decisiva sobre o resultado. A decisão de fazer cumprir a regra e apreciar os destaques no mesmo dia, em resposta a uma demanda da oposição, também foi importante porque obrigou os deputados a votarem as matérias sem que a coalizão estivesse organizada e com unidade construída sobre o tema. É bastante provável que esses movimentos regimentais expliquem parte das traições contabilizadas pelo governo.

As falhas de coordenação dos líderes do governo e dos partidos da coalizão ficaram evidentes na votação dos destaques de bancada¹³², especialmente a emenda do Fator Previdenciário e a do auxílio-doença. Ambos os casos sugerem que o governo foi surpreendido em razão da expectativa do Executivo e dos partidos da coalizão de que a análise destes temas polêmicos ocorreria apenas no dia seguinte. Com a decisão do presidente Eduardo Cunha de fazer cumprir o regimento, os partidos da base tiveram que se manifestar em relação a temas sobre os quais eles não tinham posição unificada. O reflexo foi a derrota do governo e alto grau de indisciplina, mesmo com encaminhamento das lideranças da base. Na coalizão, votaram contra o governo: 20 parlamentares do PMDB, 9 deputados do PT, incluindo deputados da estrutura de liderança do governo, como o relator do projeto, o vice-líder Carlos Zarattini (PT/SP) e nomes históricos como do ex-líder do partido, Vicentinho (PT/SP), e o ex-presidente da Câmara, Marco Maia (PT/RS).

O Fator Previdenciário, instituído em 1999, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, criou uma fórmula para calcular o valor da aposentadoria por tempo de contribuição no Brasil. Ele levava em conta a idade, o tempo de contribuição ao INSS, a

¹³² No total, 13 destaques foram apresentados, a maioria deles por partidos da coalizão, onde as posições do governo e da oposição eram as mesmas e se repetiram. Optamos por analisar especificamente onde as divergências se manifestaram.

expectativa de vida e uma alíquota fixa. O objetivo era desestimular aposentadorias precoces e fazer com que as pessoas trabalhassem por mais tempo. O governo Dilma não pretendia tratar deste tópico naquele momento, razão pela qual o Fator Previdenciário não havia sido incluído nas medidas do Ajuste Fiscal. O tema entrou na pauta de discussões por uma emenda da bancada do PTB, partido da coalizão, assinada deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), militante histórico da causa trabalhista. Ainda na comissão, a bancada do PTB apresentou uma emenda que continha uma alternativa ao Fator Previdenciário, que ficou conhecida como regra 85/95.¹³³ A emenda havia sido rejeitada na comissão, mas o presidente Eduardo Cunha aceitou-a como emenda de bancada com a justificativa de que não se tratava de matéria estranha ao conteúdo da MP 664/2014. Além de ter sido apresentada por um partido da coalizão, a emenda recebeu apoio do PCdoB, outro partido aliado, que encaminhou voto favorável para a sua bancada.

Novamente o governo computou várias “traições” entre os partidos da base, como já havia ocorrido na apreciação da MP 665/2014 e da PEC da Bengala. Apenas o PRB fechou questão e entregou os votos de toda a bancada de 19 deputados.¹³⁴ Nem mesmo os esforços das lideranças no sentido de mobilizar os deputados da coalizão, e o compromisso proposto pelo governo de elaborar proposta para a questão no prazo de 180 dias, foram capazes de evitar a derrota por margem estreita, de apenas 22 votos de diferença. Pelo contrário, mostrou a dimensão do conflito de preferências em torno de uma questão histórica no Legislativo¹³⁵, trazida novamente à tona por membros da coalizão durante a apreciação de uma pauta impopular iniciada pelo Executivo.

A segunda derrota do governo na noite aconteceu no DVS que tratou do auxílio-doença, proposto pelo vice-líder do PP, Eduardo da Fonte (PP/PE). No texto original, o governo havia proposto a ampliação de 15 para 30 dias a respeito do tempo que as empresas deveriam custear as despesas com trabalhadores afastados por doença. Dessa forma, o INSS passaria a cobrir o afastamento apenas a partir do 31º dia, o que acarretaria economias para os cofres públicos. A emenda proposta pelo vice-líder do PP propunha a supressão desse trecho. Apesar de tentativas do governo de negociar um acordo

¹³³ A nova regra proposta previa que as aposentadorias poderiam ser concedidas mediante a soma da idade e do tempo de contribuição: no caso das mulheres, 85 anos, enquanto para os homens o tempo seria de 95 anos somados.

¹³⁴ Para evitar a derrota, o governo usou a estratégia de se comprometer a elaborar nova proposta para a questão no prazo de 180 dias, porém não teve sucesso.

¹³⁵ O Fator Previdenciário já havia sido derrubado pelo Legislativo em 2010, mas o dispositivo aprovado durante a votação da MP 475/2009 foi vetado pelo presidente Lula.

específico para a questão em outra MP, a oposição à proposta ganhou fôlego no Plenário sob o argumento de que a medida traria malefícios para as micro e pequenas empresas, conforme pôde ser notado nas falas de líderes de partidos como PSDB, DEM, SD, PPS, PV.

Em uma das poucas intervenções de membros da coalizão, a líder do PCdoB, Jandira Feghali (PCdoB/RJ) expressou posição de seu partido e do governo, sob o argumento de que havia demagogia dos “defensores dos trabalhadores” já que seria necessário “dar responsabilidade às empresas” pelas “doenças profissionais” adquiridas durante a atividade laboral. Os partidos da base, com a exceção do PDT (fechou questão) e do PP (em que apenas 2 dos 34 parlamentares votaram com o governo), seguiram a orientação do Executivo e encaminharam votos no sentido de manter o texto apresentado pelo relator. Mas o comportamento indisciplinado de alguns membros da coalizão resultou em mais uma derrota para o governo, por diferença de apenas 9 votos (foram 229 votos contrários à manutenção do texto do PLV e 220 favoráveis). O PMDB, com a bancada mais numerosa da coalizão, registrou o número substantivo de defecções (17 de 60), assim como o PSD (17 de 31) e o PTB (10 de 24).

Apesar das duas derrotas importantes sofridas na noite anterior, o governo conseguiu reorganizar a coalizão para a análise dos destaques que entraram na pauta no dia seguinte. Em 14 de maio, a base conseguiu derrotar dois DVSS do DEM¹³⁶. Outros conflitos com a base também ficaram evidentes, mas foram dirimidos por acordos com partidos como PDT e PTB, que retiraram DVSS semelhantes aos apresentados pelo DEM. Do mesmo modo, o governo também conseguiu evitar a aprovação de artigo supressivo do PCdoB que visava extinguir a perícia terceirizada prevista no texto-base, mediante veto negociado diretamente com ministros. Sem novos desdobramentos, a MP com modificações indesejadas pelo Executivo foi aprovada e enviada para análise do Senado, onde o texto modificado pela Câmara foi mantido, embora com muitas críticas¹³⁷.

¹³⁶ Um deles pretendia suspender a necessidade de comprovação de dois anos de casamento ou união estável para recebimento da pensão por morte por cônjuges; o outro propunha, entre outros pontos, tornar vitalícia a pensão por morte a partir dos 30 anos para os cônjuges.

¹³⁷ “Senado aprova primeira MP do ajuste fiscal”. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/26/senado-aprova-primeira-mp-do-ajuste-fiscal>>. Acesso em: 9 abr. 2025.

Encaminhada para o Planalto, a matéria chegou às mãos da presidente Dilma e foi parcialmente sancionada com cinco vetos¹³⁸: dois deles ligados ao Fator Previdenciário, sob a alegação de impacto ao equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social. Os outros dois trataram de regras de concessão de benefícios para aposentados e pensionistas. O último tratou da terceirização das perícias médicas, negociada com o PCdoB, em que o governo considerou mais adequado manter no SUS, já que não caberia atribuí-las a entidades privadas sem as devidas regulamentações.

A participação dos líderes e dos vice-líderes neste processo decisório, portanto, foi intensa e significativa. Para o Executivo, a MP 664/2014 era considerada central para os objetivos do ajuste Fiscal. Para a oposição, significou a oportunidade de impor derrotas ao governo em seu “terreno”, dialogando diretamente com trabalhadores e pensionistas. Coube aos vice-líderes, proporcionalmente mais numerosos, a condução da maior parte dos trabalhos, atuando como uma espécie de “elo” de ligação com demais deputados. Embora os líderes tenham se engajado nas discussões, inclusive na assinatura de requerimentos e emendas de bancada, os vice-líderes se destacaram no volume de participações e na defesa de pontos favoráveis e contrários em torno do texto da MP.

Os líderes, no entanto, foram peças-chave na costura dos acordos, seja nas negociações com e entre os partidos da base, seja com a oposição. Entre os líderes da coalizão e do governo, os custos políticos elevados sobre um tema impopular e de tamanho impacto na vida dos brasileiros pode ter estimulado um comportamento menos aguerrido na defesa do tema. Para mitigar o desgaste, foi adotada uma estratégia de minimização da exposição direta e frequente das lideranças. Essa abordagem permitiu uma defesa estruturada, mas também expôs os limites de mobilização da base em torno do tema e do acordo costurado para votar o conteúdo da MP 664/2014.

Afinal, os riscos de exposição eram elevados para os deputados da coalizão. Parte destes parlamentares, nas fileiras de partidos como PT, PCdoB e PDT, precisou se equilibrar em uma posição escorregadia entre a defesa das medidas defendidas pelo governo, negociadas com as lideranças, e as expectativas de suas bases eleitorais. No limite, o cenário negativo também permitiu que deputados da base impusessem custos ao Executivo ao levar ao Plenário uma “emenda-bomba”, como a do Fator Previdenciário,

¹³⁸ Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2015 (oriundo da Medida Provisória nº 664, de 2014), que "Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/9240>>. Acesso em: 13 abr. 2025.

Conforme notamos, a cobertura MP 664/2014 destacou os termos centrais da cobertura midiática, revelando a centralidade das palavras “governo” (166), “voto” (104), “base aliada” (61), “MP 664” (57) e “MP 665” (24). Os partidos mais mencionados, especialmente PT (55) e PMDB (41), protagonizaram a cobertura devido às suas grandes bancadas e às tensões internas sobre o apoio à MP, o que gerou incertezas quanto aos votos necessários para aprovar a matéria. Verificamos que o conflito central nas negociações envolveu a inclusão da emenda sobre o Fator Previdenciário, inserida pelos próprios deputados da base, sinalizando o descontentamento com a redação original da matéria. Partidos da base como PP, PTB, PDT e PSD ganharam visibilidade na cobertura em razão das posições contrárias ao governo em outras votações relevantes, como na apreciação da MP 665 e da PEC da Bengala. As principais "moedas de troca" para assegurar apoio desses partidos foram cargos (10) de segundo escalão e recursos para emendas (58) parlamentares, conforme expõe o acompanhamento da mídia.

Entre os atores-chave, o líder do governo José Guimarães (PT/CE) foi principal o articulador e porta-voz das negociações no Legislativo, cuja fala conciliatória na mídia procurava garantir a unidade da coalizão e minimizar conflitos. Guimarães enfatizou publicamente a necessidade de votos da oposição (DEM e PSDB) para garantir a aprovação da matéria e criticou abertamente o “equivoco” cometido pelo vice-líder e relator Carlos Zarattini (PT/SP), que votou favoravelmente à flexibilização do Fator Previdenciário, gerando constrangimento político e exposição pública das fragilidades da coalizão.

Lideranças partidárias como Leonardo Picciani (PMDB/RJ) utilizaram a visibilidade midiática para sinalizar explicitamente demandas e pressionar por cargos antes de confirmar apoio, evidenciando a dinâmica da negociação política. Já Eduardo da Fonte (PP/CE) adotou uma postura combativa ao ameaçar romper com o governo após declarações do ministro da Casa Civil, Aloizio Mercadante, que havia sugerido preferência na distribuição de cargos para partidos fiéis ao governo nas votações. Por sua vez, o líder do PDT, André Figueiredo, anunciou o fechamento de questão contra à MP devido à tradição trabalhista do partido. Este fato gerou desgaste político significativo, inclusive com pressão pela demissão do ministro do Trabalho, o pedetista Manoel Dias.

Entre os membros do Executivo e do Legislativo com maior repercussão midiática, destacou-se o vice-presidente Michel Temer (PMDB/SP), que liderou pessoalmente a articulação com partidos e com o presidente da Câmara, Eduardo Cunha

(PMDB/RJ), sobre a pauta legislativa. As menções frequentes à presidente Dilma Rousseff reforçaram sua posição central no embate pela aprovação das medidas fiscais, enquanto ministros como Aloizio Mercadante e Carlos Gabas atuaram nos bastidores para garantir apoio político por meio da distribuição estratégica de recursos, sobretudo cargos e emendas.

A análise midiática e sua triangulação com os dados legislativos demonstrou que os líderes partidários desempenharam papéis cruciais ao articular demandas internas, mediar conflitos e encontros, além de pressionar o Executivo na arena midiática. A visibilidade desses atores na mídia serviu não apenas para informar a sociedade sobre os bastidores da tramitação da MP 664/2014, como também foi útil para explicitar os custos políticos para o Executivo e as tensões internas dentro das bancadas. Isto parece demonstrar a importância central da liderança para pautar assuntos salientes na opinião pública e sinalizar interesses, sobretudo durante a apreciação de matéria impopular e distante do plano de governo.

5.3.4 Discussão

A investigação da MP 664/2014 oferece evidências que ilustram de que forma as lideranças partidárias atuaram em um contexto hostil ao governo para coordenar suas respectivas bancadas participantes da coalizão. Assim como no caso da MP 239/2005, apresentamos os atores (entidades) e suas ações (atividades) respeitando a lógica temporal e a dinâmica de tramitação do instrumento com o intuito de identificar como os líderes contribuíram para a produção dos resultados. Para isso, levamos em conta as preferências dos atores e os recursos utilizados no processo decisório. Neste tópico, apresentamos nossas conclusões sobre o rastreamento e a cadeia causal no contexto da tramitação desta medida.

O primeiro ponto a ser destacado diz respeito à impopularidade da medida. De maneira geral, a MP 664/2014 encontrou resistências não apenas na oposição, como também entre membros da coalizão e grupos organizados. Sua edição em momento de extrema fragilidade do governo expôs os partidos da base, tradicionalmente ligados às centrais sindicais, e abriu uma janela de oportunidade para que partidos e bancadas com preferências mais distantes do Executivo aumentassem os custos de apoio à matéria. Fatores contextuais como a crise econômica em curso, os desdobramentos das

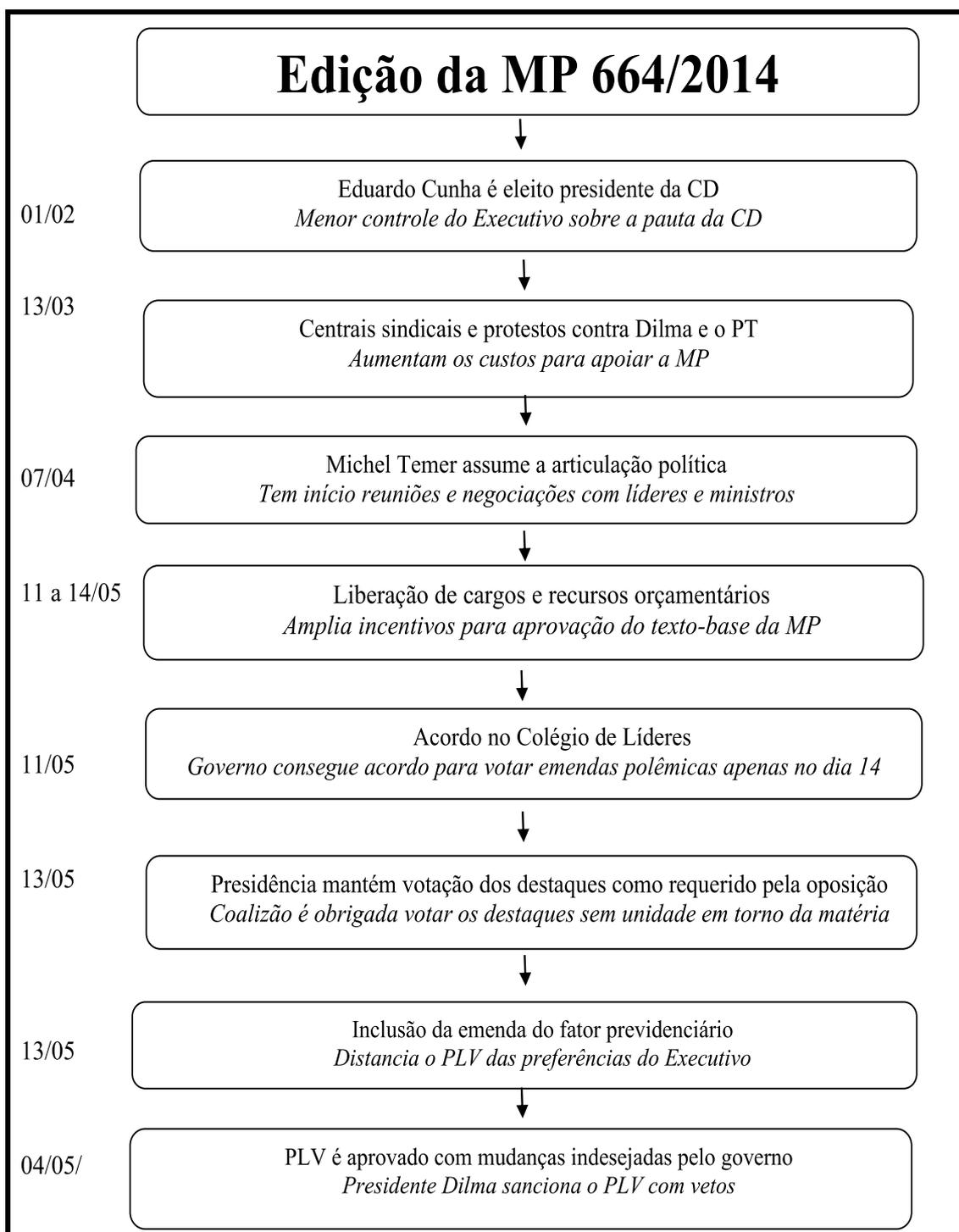
investigações da operação Lava Jato e a ascensão de um desafeto do Planalto à Presidência da Câmara agravaram ainda mais o cenário.

Diante deste diagnóstico, a tramitação da MP 664/2014 pode ser considerada de alto teor de conflito, em consonância com a seleção de casos detalhada na seção 4.5 do Capítulo 4. O estudo aprofundado da matéria permitiu identificar CPOs que evidenciam que os líderes foram parte importante do processo causal, com influência sobre a produção dos resultados. Neste sentido, corroboramos a hipótese de que as lideranças fazem uso estratégico de sua *toolbox* mobilizando recursos que extrapolam seus poderes regimentais. Os líderes utilizaram suas capacidades de modo “ostensivo”, isto é, fizeram uso abundante dos recursos à disposição e mesmo assim não puderam evitar derrotas do Executivo.

Políticas de austeridade são uma agenda tradicional da direita. Nenhum dos partidos de oposição atuantes neste caso, tinha vínculos orgânicos com sindicatos ou compromissos históricos com os direitos dos trabalhadores. Logo, não havia discordância de fato em relação à matéria do ponto de vista substantivo. A oposição usou a MP como forma de desgastar ao máximo o governo.

Consideramos que foram sete os momentos-atividades cruciais na cadeia causal que conduziu ao resultado, mas apenas um deles se refere à atuação de lideranças da coalizão. As atividades desempenhadas pelo presidente da Câmara, apesar da participação do PMDB na coalizão, não foram computadas aqui. A Figura 7 identifica esses momentos e como eles contribuíram para o resultado adverso para o governo.

Figura 7 - Ilustração da cadeia causal do processo decisório da MP 664/2014



Fonte: elaboração própria.

Apesar do uso intenso das prerrogativas regimentais pelos líderes partidários da coalizão, consideramos que eles não correspondem às principais CPOs da cadeia causal. As CPOs coletadas em Plenário e na cobertura midiática mostram que houve intensa presença dos líderes partidários em espaços informais de negociações. Encontros e reuniões com membros do governo a portas fechadas se sucederam na tentativa de construir consenso em torno de pontos específicos do projeto e de acomodar as preferências de bancadas recalcitrantes. Contudo, os líderes parecem não ter imposto obstáculos para posturas divergentes dentro de suas respectivas bancadas. Preferências contrárias aos interesses do governo não parecem ter sido coibidas com as ferramentas frequentemente utilizadas pelos partidos para punir a indisciplina.

Os partidos da coalizão não queriam dividir os custos pela medida impopular. Uma hipótese possível é de que os líderes, por um lado, fizeram “jogo duplo” ao estabelecer acordos com o Executivo para entregar os votos necessários para a aprovação da matéria; e de outro, liberando as bancadas informalmente, apesar dos encaminhamentos em Plenário, para evitar indisposições e rebeliões dentro dos respectivos partidos. Conforme lembram Figueiredo e Limongi (1999), a lealdade das bancadas não está atrelada à liderança do governo, mas ao líder partidário. É razoável supor que o líder partidário mantém sua legitimidade e prestígio junto aos liderados na medida em que respeita as posições de suas respectivas bancadas não exigindo que seus membros adotem posturas que ameçam a sua sobrevivência política.

Neste caso, também ficou mais evidente o uso de patronagem pelo Executivo como forma de barganhar apoio legislativo. Este tipo de recurso pode ser utilizado como ferramenta eficiente de negociação diante de coalizões multipartidárias heterogêneas (Raile et al., 2011). Considerando o caso em questão, propomos a hipótese de que a patronagem seja usada para dirimir conflitos em situações de maior divergência entre os membros da base, onde é necessário um incentivo a mais para que os partidos aproveem a agenda do governo. Conforme notamos, houve clara mobilização deste recurso por parte do Executivo tendo em vista que a gestão da coalizão, a qual se referem Bertholini e Pereira (2017), tornou-se mais cara. Apesar disso, o governo não obteve o resultado esperado.

Também vale notar que a entrada dos líderes no debate público permitiu que estes atores sinalizassem posições estratégicas e demandas específicas ao Executivo, à opinião pública e aos seus próprios correligionários. José Guimarães (PT/CE), por exemplo, fez

uso intensivo do espaço midiático para justificar o conteúdo da MP e sinalizar acordos em curso com partidos da coalizão, enquanto Leonardo Picciani (PMDB/RJ) indicou a demanda por cargos do partido. A utilização desta ferramenta sugere a hipótese de que os líderes podem identificar a participação na mídia como um instrumento estratégico da *toolbox* no sentido de mobilizar a atenção de públicos atentos e de enviar mensagens ao Executivo e à coalizão a respeito de suas preferências.

A dificuldade de controle efetivo sobre duas importantes ferramentas – especificamente a influência do Colégio de Líderes na definição da pauta e o controle da Ordem do Dia, consideradas centrais para a centralização decisória – parece ter fragilizado a capacidade de coordenação das lideranças. Isto fica evidente na manutenção do método de apreciação dos destaques, proposto pela oposição e aceito pela Mesa Diretora, e pela dificuldade das lideranças da coalizão e do governo de impedirem a inclusão de emendas indesejadas, provenientes dos partidos da base, cuja apreciação resultou em derrotas expressivas em pontos centrais da MP, posteriormente analisados e vetados por Dilma.

Neste cenário hostil, caracterizado por múltiplos focos de conflitos simultâneos – entre Executivo e Legislativo, entre partidos da coalizão e com grupos organizados na sociedade civil – verificamos que os custos políticos do apoio ao governo no Legislativo cresceram progressivamente. As lideranças, por sua vez, tiveram que "estressar" as suas prerrogativas formais e informais, revelando limites claros quanto à eficácia dessas ferramentas em situações nas quais houve forte resistência política entre membros da coalizão, pressão da sociedade civil e ambiente institucional desfavorável. Acresce-se aqui que, neste caso, o governo parece ter escalado os líderes mais experientes para a articulação política. Como mostramos na seção 5.3.2, quase todos os líderes com participação destacada no processo tinham vasta experiência política e legislativa. O caso também sugere que o emprego, ainda que intenso, de poderes regimentais por líderes experientes, pode ter eficácia limitada diante de condicionantes contextuais como a polarização política, a pressão de grupos organizados e a heterogeneidade da coalizão.

A análise deste caso reitera a necessidade já identificada por outros autores (Diniz, 2005; Freitas, 2016; Araújo e Silva, 2012) de repensar as formas tradicionais de definir sucesso e fracasso do Executivo no processo legislativo. A classificação do sucesso e do fracasso a partir da classificação binária “aprovado/rejeitado” desconsidera o que ocorre

ao longo do processo decisório, a participação dos legisladores no processo de emendamento e como ela pode distanciar o resultado da preferência inicial do Executivo.

Por fim, o caso da MP 664/2014 corrobora a interpretação de que os líderes partidários se valem das prerrogativas regimentais para coordenar suas bancadas a favor da agenda do Executivo. Contudo, ilumina aspectos que o modelo não considera. Afinal, verificamos a existência de uma pluralidade de instrumentos disponíveis na *toolbox* das lideranças que vai além dos poderes regimentais. Estes incluem: (i) sua capacidade de mediar conversas e construção de acordos e de conduzir negociações em torno de demandas dos partidos, do governo e de seus liderados; (ii) prestígio e acesso às agências e autoridades do alto escalão do Executivo; (iii) contato com grupos de interesse; (iv) utilização da mídia para colocar temas na agenda e enviar sinais aos aliados e à oposição. Por meio dessa ampla gama de ferramentas, os líderes podem forjar condições mais favoráveis à persecução dos seus objetivos, alterando a estrutura de incentivos ligada à aprovação de uma matéria.

5.4 ANÁLISE COMPARADA DOS CASOS

Nesta seção, nosso objetivo é analisar comparativamente os casos das MPs 239/2005 e 664/2014. A comparação dos casos, com ênfase no papel das lideranças partidárias na aprovação dos projetos do Executivo, nos permitiu identificar semelhanças e diferenças entre eles, gerando subsídios para a produção de hipóteses de trabalho.

A primeira diferença clara entre os casos diz respeito ao contexto de edição e de tramitação das MPs. Conforme já foi dito, a MP 239/2005 foi parte integrante do plano de governo de Lula em 2002, como instrumento de contenção dos índices de desmatamento e dos crescentes conflitos agrários. Nesse contexto, o governo Lula desfrutava de cenário econômico favorável, ampla base de apoio no Congresso, índices de aprovação razoáveis e menores custos para arregimentar apoio legislativo. Já a MP 664/2014, editada durante o início conturbado do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, não constava de seu plano de governo e foi contestada desde o início por parlamentares da base e centrais sindicais. A matéria foi recebida como uma “traição” do governo em meio à crise econômica crescente, investigações da operação Lava Jato, pressão das ruas à esquerda e à direita e desaprovação do Executivo. Este cenário gerou alto custos de negociação com os parlamentares.

No Legislativo, diferenças marcantes também podem ser notadas. No caso da MP 239/2005, o governo Lula lidava com uma Câmara menos hostil, com menor fragmentação partidária, coalizão majoritária com confortável margem para defecções e altas taxas de disciplina dos partidos aliados. Isso proporcionou maior previsibilidade e menor esforço na coordenação dos votos pelos líderes e vice-líderes. Por outro lado, a MP 664/2014 enfrentou condições mais adversas: maior fragmentação partidária, coalizão com maioria apertada, baixa disciplina em Plenário.

A diferença no contexto e no tipo de relação entre Executivo e Legislativo parecem ter conduzido a outra diferença no nível de envolvimento dos líderes titulares de bancada. No caso da MP 664/2014, os líderes se engajaram de forma mais intensa, tanto nas negociações de bastidores quanto nas sessões plenárias, o que reflete tanto a relevância da matéria para o governo, quanto as condições adversas para a negociação e a construção de acordos. Além disso, o governo parece ter escalado os líderes mais experientes e leais para a tarefa. Cabe ressaltar que o ano de 2015 marcou o início da legislatura mais conservadora desde a redemocratização, com uma direita abertamente disposta a desafiar o Executivo e uma coalizão heterogênea e frágil.

Já no caso da MP 239/2005, o contexto mais favorável ao governo permitiu que os líderes titulares delegassem poderes aos vice-líderes, de modo que eles pudessem se dedicar a agendas e assuntos mais relevantes ou urgentes, como a tentativa de impedir a instalação da CPMI dos Correios. Esse fato sugere que os líderes partidários não são todos iguais e evidencia uma divisão de trabalho no seio da própria estrutura de liderança. Nossa hipótese é de que em processos decisórios considerados mais complexos, como no caso da MP 664/2014, a tendência é que os líderes mais leais e com maior expertise sejam escalados pelo Executivo e pelas bancadas para negociar apoios e contrapartidas. Por outro lado, matérias menos complexas e que demandam menos do líder partidário podem ser conduzidas sem maiores prejuízos pelos vice-líderes, também dotados de conhecimento e informação para orientar os liderados, porém com menor peso nas negociações. Essa divisão se orientaria pelo contexto e pela saliência da matéria, pelo nível de consenso e pelos custos envolvidos na sua aprovação.

Além da hierarquia na estrutura da liderança e nível de experiência, outros atributos dos líderes parecem ser importantes no momento de organizar o trabalho de articulação e negociação política. Sua região e trajetória (profissional e política) podem aproximá-los ou afastá-los de certos grupos, tornando mais fácil ou difícil a interlocução

e a construção de acordos que dependem de reputação e confiança mútua. O fato de que vice-líderes da região Norte tenham se destacado na sessão plenária que apreciou a MP239 parece uma evidência nesse sentido.

Essa divisão de trabalho indica que ao invés de restringir o estudo da liderança partidária ao binômio líderes/liderados, tratando os primeiros como um bloco monolítico, talvez seja mais adequado considerar as divisões e diferenças existentes dentro da própria estrutura da liderança. Essa divisão será ainda mais relevante quanto maior o tamanho da estrutura da liderança, lembrando que os líderes partidários podem indicar vice-líderes na proporção de um para cada quatro deputados da bancada¹³⁹.

Outra diferença entre os dois casos diz respeito à atuação do Presidente da Câmara dos Deputados. Como se sabe, este ator, devido às prerrogativas que controla, é o deputado mais poderoso da Casa. Entre outros poderes formais e informais, cabe a ele definir a agenda legislativa em conjunto com as lideranças, indicar membros de comissões e relatorias, conduzir os trabalhos em Plenário e dirimir conflitos a partir da interpretação do regimento. O impeachment de Dilma Rousseff deixou clara a importância para o chefe do Executivo de ter o presidente da Câmara como aliado; mas não se trata apenas de se precaver contra a abertura de processos de impeachment. A cooperação ou, pelo menos, a não oposição do presidente é crucial para avançar a agenda do Executivo. Isso ficou claro nos casos estudados e corrobora a literatura que destaca o papel central da Mesa Diretora no processo legislativo. No caso da MP 239/2005, a atuação do presidente Severino Cavalcanti, embora não fosse alinhada com o Executivo, não impunha obstáculos significativos ao avanço da agenda do Executivo. As evidências mostram que Severino contribuiu para a desobstrução dos trabalhos legislativos para que MPs que sobrestavam a pauta pudessem ser apreciadas.

Já no caso da MP 664/2014, o presidente Eduardo Cunha desempenhou um papel decisivo e frontalmente contrário às preferências do governo Dilma. Com grande influência sobre os parlamentares e emponderado pela reivindicação de maior autonomia do legislativo que o elegeu, Cunha controlou a agenda legislativa e a Ordem do Dia, colocando obstáculos diretos à coalizão da qual, em tese, fazia parte. A aceitação da emenda do Fator Previdenciário e a definição do método de votação dos destaques à contragosto do Executivo exemplificam bem o ponto. Neste caso, Cunha atuou não

¹³⁹ No processo decisório da MP 239/2005, as duas maiores bancadas, do PT e do PFL, contavam com 23 vice-líderes e 17 vice-líderes, respectivamente. Na MP 664/2014, PT e PMDB, as duas maiores bancadas, tinham 17 e 16 vice-líderes respectivamente.

exatamente como um *veto player*, conforme concebe Tsebelis (1998), mas como uma espécie de barreira institucional contra o Executivo. Soube-se mais tarde pela imprensa¹⁴⁰ que havia claro alinhamento entre Cunha e o vice-presidente Michel Temer¹⁴¹.

Em relação ao uso dos recursos da chamada *toolbox* das lideranças, a comparação dos casos revela estratégias distintas. Na MP 239/2005, classificamos o uso das prerrogativas formais como “econômico” tendo em vista que as lideranças mobilizaram pouco seus poderes regimentais. O controle da Ordem do Dia implicou na utilização de requerimento de encerramento de discussão, mas não houve a necessidade de os líderes mobilizarem de forma mais intensa suas prerrogativas regimentais. Entretanto, houve preferência por negociações e acordos prévios informais que, de fato, selaram o acordo em torno do texto e garantiram a sua aprovação.

No caso da MP 664/2014, consideramos o uso dos poderes regimentais disponíveis aos líderes como “ostensivo”. Verificamos o uso frequente das prerrogativas previstas no regimento durante as sessões ordinárias e extraordinárias no sentido de evitar alterações no texto e conter as ofensivas da oposição, fortalecida pela impopularidade da matéria e pelo calor das galerias. Neste contexto, negociações informais com as bancadas e articulações prévias com o Executivo foram constantes na tentativa de vencer a resistência imposta pelos altos custos envolvidos e as preferências distintas dos parlamentares.

Figueiredo e Limongi (2003) chamaram a atenção para as mudanças trazidas pela EC 32/2001 na tramitação das medidas provisórias (MPs), destacando o aumento da publicidade no processo decisório. Antes da regulamentação, uma MP podia vigorar indefinidamente sem que a maioria legislativa precisasse se posicionar publicamente. Após 2001, no entanto, para manter os efeitos de uma MP mesmo em casos de políticas impopulares, a coalizão governista passou a ter de manifestar apoio aberto. Segundo os autores, a maior transparência alterou a dinâmica das negociações. Se antes os acordos ocorriam predominantemente nos bastidores, entre os membros da coalizão, após a EC 32/2001 eles se tornaram mais visíveis, reduzindo o poder da maioria e fortalecendo a

¹⁴⁰ “Planalto identifica aliança entre Temer e Cunha na queda de Picciani”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/blog/blog-do-camarotti/post/planalto-identifica-alianca-entre-temer-e-cunha-na-queda-de-picciani.html>>. Acesso em: 10 abr. 2025.

¹⁴¹ A relação fica evidente após motim de parte da bancada, favorável ao impeachment, para retirar da liderança do PMDB o deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ), considerado próximo ao governo e que se recusou a indicar parlamentares favoráveis ao impeachment para compor a comissão destinada a avaliar o pedido de impedimento aceito por Cunha.

oposição, especialmente em contextos de impopularidade e/ou divergências no interior da coalizão. Assim, as fraturas da coalizão passaram a ficar expostas e passíveis de serem exploradas por adversários e pelos próprios deputados aliados. As negociações e mediações, contudo, não perderam relevância – apenas ganharam maior exposição e complexidade. Evidências disso são as frequentes menções, por parte de lideranças, a reuniões e acordos em Plenário, na mídia e/ou em outros espaços públicos.

Também observamos diferenças notórias entre os dois casos quanto à mobilização de recursos como cargos e emendas parlamentares pelo Executivo. Na MP 239/2005, embora haja registro do uso de emendas parlamentares no período, sua importância foi claramente lateral e incidental, ou seja, mais associada à tentativa do governo Lula de neutralizar danos da instalação da CPMI dos Correios do que especificamente para viabilizar a aprovação da matéria ambiental. Já na tramitação da MP 664/2014, houve o uso explícito e generalizado desses recursos, indicando que a patronagem foi uma ferramenta abertamente utilizada pelo Executivo para garantir apoios em Plenário. A distribuição estratégica de cargos e a liberação de emendas parlamentares para os deputados da coalizão sinalizaram a dificuldade do governo Dilma em coordenar os partidos da base em torno de uma agenda central para seus objetivos.

Outro ponto divergente diz respeito ao uso da mídia pelas lideranças durante a tramitação das MPs. No caso da MP 239/2005, as lideranças partidárias praticamente não fizeram uso da visibilidade dos meios de comunicação. Coube ao relator chamar a atenção do governo e se engajar nas negociações atraindo a visibilidade da mídia, considerando a temática ambiental e o impacto regional da matéria. Grosso modo, selado o acordo entre governo e oposição, não havia outras demandas ao Executivo e/ou custos à coalizão que justificassem maiores esforços na exposição midiática do tema. Já no caso da MP 664/2014, o envolvimento dos líderes na mídia foi expressivo. As lideranças recorreram estrategicamente à mídia para sinalizar demandas específicas ao Executivo, explicitar divergências de preferências nas bancadas e marcar posição diante dos públicos insatisfeitos. O emprego deste recurso informal foi um claro indicativo de que a mídia pode ser utilizada no sentido de estabelecer conversas com públicos atentos, sejam eles instituições ou grupos de interesse.

Quadro 10 - Comparativo entre as MP 239/2005 e MP 664/2014

| | MP 239/2005 | MP 664/2014 |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Contexto | Favorável para o governo | Adverso para o governo |
| Tipo de política | Regulatória. Concentra custos e dispersa benefícios. | Redistributiva. Dispersa custos com promessas de benefícios incertos no futuro. |
| Setores/grupos mais afetados | Voltados/dependentes da agropecuária e de atividades extrativistas na região amazônica. | Trabalhadores, aposentados e pensionistas. |
| Protagonistas (da coalizão) | Vice-líderes (do governo e das bancadas partidárias) | Líderes (do governo e das bancadas partidárias) |
| Presidente da CD (em relação ao governo) | Cooperação pontual | Oposição aberta |
| Uso de poderes regimentais pelas lideranças | Econômico | Ostensivo |
| Uso de recursos e estratégias informais pelas lideranças | Ostensivo | Ostensivo |
| Patronagem (liberação de emendas e negociação de cargos) | Relação indireta | Relação direta |
| Uso da mídia para tomada de posição | Econômico | Ostensivo |

Fonte: elaboração própria.

Tomando os dois casos em perspectiva e levando em consideração o fato de se tratar de processos decisórios extremos do ponto de vista do nível de conflito (Quadro 10), é notório que há mais diferenças constitutivas entre eles. Apesar disso, há uma semelhança central entre os casos que merece ser mencionada: em ambos, os recursos informais desempenharam um papel essencial nos respectivos resultados – ainda que no segundo caso, o governo tenha sido derrotado em pontos importantes do projeto. A capacidade das lideranças de mediar conflitos, negociar acordos nos bastidores, mobilizar

interesses e estabelecer canais informais de comunicação e negociação com seus liderados e o Executivo mostrou-se crucial.

As explicações baseadas no modelo partidário destacam, ao lado das prerrogativas constitucionais do presidente, a centralização decisória da Câmara dos Deputados e os poderes regimentais das lideranças como fundamentais para a aprovação da agenda do Executivo e a governabilidade (Figueiredo e Limongi, 1999, 2000, 2002; Limongi e Figueiredo, 2005, 2009; Pereira e Muller, 2003; Power, 2010; Miranda, 2010; Amorim Neto, 2000, 2006; Vassellai e Mignozzetti, 2014; Freitas, 2016; Baião et al., 2018). Os achados desta pesquisa corroboram a importância das lideranças partidárias, mas sugerem outros mecanismos, que remetem ao uso de recursos informais.

As evidências coletadas sugerem que os líderes partidários também contam com uma *toolbox* e que eles se valem das diversas ferramentas de que dispõem a depender do contexto e de suas preferências. Os poderes regimentais são *uma das* ferramentas a seu dispor, mas eles não se sobrepõem a todas as outras em todas as ocasiões. Os dois casos que analisamos mostraram que os poderes regimentais não foram os mais consequentes do ponto de vista de seus efeitos causais na cadeia decisória. Já as atividades de negociação, mediação e construção de acordos, parecem ter sido frequentes e cruciais.

A análise comparada dos casos mostra que dispor de poderes regimentais que centralizam o processo decisório, possuir uma coalizão majoritária e utilizar recursos de patronagem não são condições suficientes para garantir a aprovação de uma matéria, sobretudo nos casos de alto grau de conflito. As CPOs coletadas indicam que atributos políticos – como prestígio, lealdade, experiência, capacidade de negociação, acesso a atores e instituições etc. – têm igual ou maior valor no contexto do processo decisório. Deste modo, novas investigações e desenhos de pesquisa qualitativos ou mistos que permitam adentrar os mecanismos da coordenação legislativa com atenção para estes aspectos, podem revelar outros recursos relevantes, muitos deles não captados pelos métodos tradicionais da Ciência Política.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta seção final, pretendemos sintetizar os principais achados da pesquisa e suas implicações, além de destacar as suas principais limitações e caminhos para pesquisas futuras. Antes, contudo, é importante retomar alguns pontos centrais do desenho da investigação. Nesta pesquisa, investigamos o papel das lideranças partidárias no processo legislativo brasileiro, mais especificamente, a atuação dos líderes da coalizão na coordenação das bancadas partidárias visando a aprovação da agenda do Executivo. Para isso, focamos as Medidas Provisórias, principal instrumento do presidente para a concretização de sua agenda de governo. A partir de um diálogo com as teorias inspiradas no modelo partidário, nos perguntamos *como* as lideranças dos partidos de coalizão contribuem para a aprovação da agenda do Executivo. Em outras palavras, buscamos identificar os mecanismos que vinculam a atuação dos líderes aos resultados do processo decisório.

Partimos da hipótese de que as lideranças recorrem a diferentes recursos estratégicos de acordo com o contexto a depender do nível de conflito político e da saliência do tema no Legislativo e na opinião pública. Para promover uma “descida” ao nível dos casos, utilizamos o *Process-Tracing* – método considerado adequado para investigações causais em profundidade que levam em consideração entidades e atividades. Por meio dessa técnica, buscamos identificar evidências, ou observações de processos causais (CPOs), a respeito dos mecanismos associados aos resultados.

Nosso objetivo central consistiu na investigação das chamadas “causas-dos-efeitos”, tomando a atuação das lideranças como variável independente e o resultado do processo decisório como variável dependente. Dessa forma, esperávamos contribuir para ampliar o conhecimento ainda escasso sobre as lideranças partidárias e seu papel na mediação de demandas de bancada e nas negociações com o Executivo, ponto pouco explorado pela literatura, sobretudo do ponto de vista da informalidade.

Na pesquisa empírica, desenvolvemos um modelo baseado em estudos de caso com distintos níveis de conflito e saliência na mídia nos governos Lula e Dilma. Mantendo constante a temática social e o partido do chefe do Executivo, selecionamos os casos intencionalmente com o intuito de evidenciar o desempenho das lideranças em diferentes cenários. Para esta investigação, foram escolhidas as MP 239/2005,

considerada de baixo a moderado conflito, e a MP 664/2014, classificada como de alto conflito.

A pesquisa analisou detalhadamente os dois casos a partir da identificação dos principais atores, suas preferências, recursos, sequência de atividades e eventos, nível de engajamento e estratégias. As principais fontes de dados foram a documentação dos processos decisórios disponibilizada pela Câmara dos Deputados e a cobertura jornalística de diversos veículos de mídia presentes no meio digital. Essa abordagem permitiu examinar em profundidade a dinâmica interna da atuação das lideranças partidárias no processo legislativo a partir de diferentes fontes, o que contribuiu para minimizar os erros e vieses de mensuração.

Do ponto de vista teórico, dialogamos com a literatura sobre a produção da governabilidade no presidencialismo de coalizão, mais especificamente com os estudos sobre a formação e a gestão da coalizão e o uso das Medidas Provisórias. Nossa principal interlocução foi com os estudos produzidos no Brasil inspirados pela teoria partidária, que explicam o sucesso e a dominância do Executivo na produção legal a partir das prerrogativas constitucionais do presidente em combinação com os poderes regimentais das lideranças partidárias. Destacamos uma lacuna nesta literatura no tocante à investigação da forma como os líderes mobilizam seus poderes e exercem sua influência. Na maior parte das vezes os estudos, em sua maioria baseados em técnicas quantitativas, fazem um salto dedutivo inferindo da centralização do processo decisório as altas taxas de disciplina partidária e o sucesso do Executivo na concretização de sua agenda.

Por meio dos estudos de caso, verificamos que as prerrogativas formais das lideranças, embora presentes e relevantes nos processos decisórios analisados, não foram o fator mais determinantes na cadeia causal. As estratégias formais não aparecem como os principais eventos/atividades que produziram efeitos causais importantes para a produção dos resultados. A partir desta constatação e da identificação de ações e estratégias informais das lideranças partidárias que desempenharam papel crucial nos casos analisados, argumentamos que, assim como o Executivo, os líderes também dispõem de uma *toolbox* na qual as prerrogativas regimentais são uma ferramenta valiosa, porém não a única. Outros recursos – como prestígio, experiência, legitimidade, vínculos representativos, acesso a agências e a autoridades do alto escalão do governo – são passíveis de serem mobilizados podendo ser, inclusive, mais decisivos, a depender do contexto e da correlação de forças dentro e fora do Legislativo. A leitura de cenário e os

custos envolvidos podem implicar, inclusive, em usos mais “econômicos” ou “ostensivos” desses recursos, conforme argumentamos.

A análise também sugeriu a existência de uma divisão de trabalho na estrutura de lideranças, isto é, entre líderes e vice-líderes. A partir disso, aventamos a hipótese de que os líderes podem recorrer aos vice-líderes como forma de reduzir a presença e o tempo dedicado às negociações e sessões legislativas, abrindo espaço para que eles possam se engajar em outras atividades legislativas consideradas mais relevantes. Este seria um mecanismo de racionalização do funcionamento da estrutura de liderança de modo a extrair de seus membros o melhor que eles podem oferecer em distintos cenários. Este achado indica a necessidade de ir além da dicotomia líderes/liderados e de considerar a distribuição de poder, as hierarquias e as escolhas estratégicas no interior da estrutura de liderança e suas implicações para a coordenação da coalizão e os trabalhos legislativos.

Em consonância com este ponto, encontramos evidências de que a designação das lideranças responsáveis por conduzir processos decisórios mais conflitivos envolveu a consideração de atributos como a experiência no cargo, conhecimento do regimento interno e prestígio ante às respectivas bancadas. Isto demonstra que os processos decisórios têm pesos e contextos diferentes e que uma coordenação eficiente não se restringe à mobilização de poderes regimentais, incluindo outros atributos como conhecimento prévio do tema em questão, conexões com grupos ou públicos diretamente afetados e até mesmo vínculos locais a depender do conteúdo da matéria e de seus efeitos.

Os casos analisados mostram que o uso ostensivo de poderes regimentais, a patronagem, na forma de liberação de recursos e cessão de cargos, ou a existência de uma maioria legislativa, sejam em conjunto ou isoladamente, não são aspectos suficientes para garantir o resultado preferido pelo Executivo Mesmo quando utilizados de forma combinada, eles não foram suficientes para evitar derrotas em pontos importantes de uma matéria prioritária para o governo.

Além disso, a tese reforça a necessidade, já apontada em outros estudos, de problematizar as formas tradicionais de mensurar o sucesso e o fracasso do Executivo que, em geral, consideram apenas o resultado do processo decisório. As próprias categorias de sucesso e fracasso parecem limitadas para descrever o que se passa no processo decisório e para apreender a participação dos legisladores por meio do processo de emendamento. Aquelas noções remetem a uma ideia de um jogo de soma zero que não

captam a complexidade das relações entre Executivo e Legislativo no presidencialismo de coalizão.

A pesquisa também demonstrou o potencial dos desenhos qualitativos para apreender as dinâmicas de coordenação que envolvem o Executivo, as lideranças e as bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. Neste sentido, ela serve de encorajamento para estudos que se valham de abordagem qualitativa ou metodologias mistas, e que incluam técnicas como observação *in loco*, entrevistas e etnografia. Desenhos como estes são não apenas bem-vindos, como também necessários para adentrar a chamada *black-box* do processo de tomada de decisão. Eles podem contribuir para testar, refinar e gerar novas teorias e hipóteses sobre as dinâmicas decisórias no Legislativo brasileiro. Tomando os líderes como objeto de estudo, ainda não sabemos, por exemplo, de que modo o tamanho das bancadas e da estrutura de lideranças impactam o trabalho de coordenação e a divisão de trabalho entre eles. Também sabemos pouco sobre a relação entre líderes e liderados, um aspecto sobre o qual esta pesquisa não foi capaz de avançar devido à falta de dados e fontes confiáveis. Novos trabalhos podem contribuir para superar essas lacunas.

A pesquisa também mostrou a validade da mídia como fonte para estudos sobre o processo legislativo no Brasil. Nesta pesquisa as matérias na imprensa foram mobilizadas com duplo propósito. De um lado, ela nos permitiu verificar como e quando os líderes partidários fazem uso da mídia para intervir na arena pública, se posicionar publicamente sobre temas e enviar mensagens para públicos atentos, para o Executivo e suas bases eleitorais. De outro lado, utilizamos a mídia como fonte de informações e, para minimizar erros e imprecisões decorrentes dos vieses da cobertura jornalística, cotejamos e complementamos a informação obtida nos portais de notícias com dados extraídos da documentação disponibilizada no portal da Câmara dos Deputados.

Como não poderia de ser, este trabalho apresenta limitações que remetem à dificuldade de explorar mais a fundo as relações entre os líderes e suas respectivas bancadas. Este era um objetivo que a pesquisa não foi capaz de alcançar devido à dificuldade de acessar as informações necessárias, por meio das técnicas utilizadas. Para isso terá sido necessário realizar entrevistas o que, infelizmente, não pôde ser feito devido a diversos percalços, limitações e escolhas feitas durante o processo de investigação.

Também vale mencionar que não dialogamos diretamente com a literatura que trata especificamente do Poder Executivo e da presidência da República, fato que foi

apontado pela banca avaliadora. Consideramos que esta literatura possui grande relevância para o campo e pode ser útil em estudos que dedicam atenção a objetos de investigação semelhantes.

Outra limitação diz respeito ao número reduzido de casos. Embora os casos analisados tenham gerado achados úteis para problematizar e complementar as teorias com as quais dialogamos, eles são insuficientes tendo em vista a diversidade de cenários e condições que marcam a produção de políticas públicas no Brasil. Seria desejável, portanto, realizar o mesmo exercício aprofundado de análise para outros casos, em outros contextos e com outras questões em jogo. Isso seria necessário para revelar outros mecanismos subjacentes à atuação dos líderes partidários e, conseqüentemente, para produzir conhecimento com maior potencial de generalização.

Por fim, cabe uma observação a respeito do contexto de produção desta pesquisa. Boa parte da literatura de referência para esta investigação foi produzida em um período de estabilidade no funcionamento do chamado presidencialismo de coalizão. Mesmo durante o governo Dilma Rousseff, quando as taxas de disciplina dos partidos de coalizão estiveram bem abaixo das registradas nos governos anteriores, esta literatura permaneceu como uma importante moldura analítica para a compreensão das relações entre os poderes e do processo de produção legal no país.

Quando iniciamos esta investigação, no ano de 2018, o Brasil vivia um momento de crise e transição política. Após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, o país se preparava para viver uma das eleições mais polarizadas desde 1989. A vitória de Jair Bolsonaro para a Presidência e o início de seu governo, no segundo ano da pesquisa, inauguraram um novo período para as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, ao ponto de muitos analistas terem declarado a morte do presidencialismo de coalizão como modo padrão de funcionamento do presidencialismo brasileiro. Bolsonaro se elegeu com um discurso de rejeição à “velha política”, criticando as bases do presidencialismo de coalizão que consiste na troca de espaço no governo por apoio parlamentar por cargos e verbas.

O ex-presidente não formou uma coalizão ampla logo no início do mandato e governou por muito tempo sem partido (após sair do PSL), evitando articulação institucional com lideranças partidárias. Preferiu se apoiar em bancadas temáticas e no apoio popular nas redes sociais. Mesmo que tenha alterado sua postura na segunda metade

de sua administração quando se aproximou de lideranças políticas tradicionais no Congresso, seu modelo de governança ainda destoava muito de seus antecessores.

Além da ascensão de um presidente disruptivo, outros fatos marcantes da política brasileira da última década foi o fortalecimento da direita radical no Congresso, o enfraquecimento da Presidência, que perdeu importantes recursos na negociação com a Câmara, e a expansão da participação do Legislativo no processo orçamentário. Dito isso, é importante nos perguntarmos quais contribuições esta pesquisa traz para pensar o papel das lideranças partidárias hoje, na atual configuração do Congresso e das relações Executivo-Legislativo, em um quadro bastante diverso do que observamos há duas décadas.

A fragmentação partidária e a crescente autonomia dos deputados para acessar recursos orçamentários enfraquecem a centralidade do Executivo na coordenação política, podem comprometer a disciplina partidária e transferir parte do poder de barganha ao Legislativo. Com isso, o presidencialismo de coalizão dá lugar a um arranjo mais difuso e conflituoso, em que o governo perde capacidade de conduzir a agenda legislativa e passa a depender de negociações pontuais. A presença significativa de parlamentares ideologicamente radicalizados pode tornar o processo de coordenação ainda mais conflituoso porque, agora, além dos compromissos com o governo, o partido e seus respectivos estados, boa parte dos parlamentares precisam cultivar lealdades com movimentos e ativistas, muitas vezes a partir de performances nas redes sociais. Nesse cenário, a produção legal pode tornar-se menos previsível e mais fragmentada, refletindo um sistema em que o Executivo já não comanda a coalizão, mas é por ela comandado.

Os estudos sobre as lideranças partidárias precisarão levar essas transformações em conta para investigar como os líderes operam em um ambiente mais fragmentado, fluido e imprevisível. É essencial entender se (e como) as lideranças partidárias conseguem manter a coesão interna diante da crescente individualização da atuação parlamentar, impulsionada pelas redes sociais e pelo uso das emendas parlamentares. O papel tradicional das lideranças como mediadoras entre o Executivo e suas bancadas também pode estar se transformando. Por isso, é importante investigar se elas ainda conseguem canalizar demandas do governo ou se atuam de forma mais autônoma, representando interesses parlamentares que nem sempre se alinham ao Planalto. Com a significativa ampliação das emendas orçamentárias individuais, é preciso estudar como e se as lideranças atuam na disputa e distribuição de recursos, se exercem papel de

intermediação dos interesses e como isso afeta sua autoridade sobre os demais parlamentares. Em um Congresso dominado por frentes parlamentares organizadas (como a da segurança, do agronegócio, ou evangélica), é importante observar como as lideranças partidárias negociam com esses grupos e disputam espaço com lideranças alternativas, muitas vezes mais influentes junto à base. Por último, é necessário investigar se o poder regimental das lideranças ainda se traduz em influência real sobre as votações e decisões da bancada — ou se está sendo corroído por dinâmicas mais horizontais e personalistas dentro dos partidos.

Esperamos que esta pesquisa, ao apontar outros caminhos e interpretações possíveis para o papel das lideranças partidárias na coordenação da coalizão, possa contribuir para estudos futuros sobre o tema. E que estes busquem se debruçar sobre os problemas e questões supracitados de modo a contribuir para ampliar nosso conhecimento sobre o funcionamento do sistema político brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. **Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados**. Tese de doutorado em Ciência Política—Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.
- _____. **Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias**. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea. 2014.
- ALMEIDA, M. H. T. Em defesa da mudança. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 35, 1993.
- ALMEIDA, T. R.; CASALECCHI, G. A. Quando a corrupção é uma ameaça à democracia? Percepção de corrupção sobre políticos e burocratas e legitimidade democrática na América Latina. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 44, p. 1-35, 2025.
- AMES, B. **The deadlock of democracy in Brazil: interests, identities, and institutions in comparative politics**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.
- _____. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 406, 1995.
- AMINZADE, R. Class analysis, politics, and french labor history. In: LENARD, B. (Ed.). **Rethinking labor story**. Chicago: University of Illinois Press, 1993. p. 235.
- AMORIM NETO, O. **A crise política brasileira de 2015-2016**. p. 12, 2016.
- _____. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415–440, 2006.
- _____; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 661–698, 2003.
- _____; TAFNER, P. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p. 5–38, 2002.
- _____. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479–519, 2000.
- ANASTASIA, F (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, [s.d.], v. 1, p. 259–271, 2006.
- ARAÚJO, S.; SILVA, R. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, n. 1, p. 58–74, 18 out. 2012.

AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 37, n. 1, p. 273–289, 2018.

BADER, J. B. **Taking the initiative: leadership agendas in Congress and the “contract with America”**. Washington, D.C: Georgetown University Press, 1996.

BAIÃO, A; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. C. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 47–86, 2018.

BATISTA, M. **Quem ganha o quê e como isso importa? Alocação de ministérios e apoio legislativo no Brasil**. Em: 10º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. Belo Horizonte: 2016. Acesso em: 12 out. 2024.

_____. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449–473, nov. 2013.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Second Edition ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019.

_____. **Causal case study methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2016.

BEDRITICHUK, R. R. **Da popularidade ao impeachment: Medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma**. Dissertação - Mestrado em Ciência Política—[s.l.] Universidade de Brasília, 2016.

BEKAFIGO, M. A. How Is Leadership Exercised in the US House? Party Leaders’ and Committee Chairs’ “Actions”. **Social Science History**, v. 38, n. 3–4, p. 291–310, 2014.

BERTHOLINI, F; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 528–550, 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. 1995. **Regimento Comum do Congresso Nacional**. Disponível em: < <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/regimento-do-congresso-nacional>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

_____. Câmara dos Deputados. 1989. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

_____. Constituição Federal. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/regimento-do-congresso-nacional>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

_____. Senado Federal. 1970. **Regimento Interno do Senado Federal**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/regimento-interno>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRUNO, R. Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA): campo de disputa entre ruralistas e petistas no Congresso Nacional brasileiro. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 2, p. 461–502, 1 jun. 2021.

CALVERT, R. Leadership and Its Basis in Problems of Social Coordination. **International Political Science Review**, v. 13, n. 1, p. 7–24, 1992.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization**, v. 21, n. 1, p. 72–94, 2 jan. 2014.

CLUCAS, R. A. Principal-Agent Theory and the Power of State House Speakers. **Legislative Studies Quarterly**, v. 26, n. 2, p. 319–338, 2001.

CODATO, A. Metodologias para a identificação de elites: três exemplos clássicos. Em: PERISSINOTTO, R.; CODATO, A. (Eds.). Como estudar elites. Curitiba: Editora UFPR, 2015. p. 15–30.

COLLIER, D. Understanding Process Tracing. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, p. 823–830, out. 2011.

COOPER, J; BRADY, D. W. Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn. **American Political Science Review**, v. 75, n. 2, p. 411–425, 1981.

COX, G; W; MCCUBBINS, M. D. **Legislative leviathan: party government in the House**. 2nd ed. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2007.

_____; MORGENSTERN, S. Latin America’s reactive assemblies and proactive presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n. 2, p. 171, jan. 2001.

CURRY, J. M. **Legislating in the dark: information and power in the House of Representatives**. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2015. (Chicago studies in American politics).

DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 333–369, jun. 2005.

DIONÍSIO, J. E. M. B. R. **Agendamento dos meios: a relação entre a construção da agenda e a saliência das notícias em Portugal**. Dissertação - Mestrado em Sociologia—Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2013.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. 1ed. ed. São Paulo: Edusp, 1998.

FALLETI, T. G. Process tracing of extensive and intensive processes. **New Political Economy**, v. 21, n. 5, p. 455–462, 2 set. 2016.

FELISBINO, R. Atores e práticas: a produção de leis da elite parlamentar da câmara dos deputados nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). **Pensamento Plural**, v. 5, 2009.

FERREIRA JÚNIOR, N. A; ROCHA, A. B. A relação entre as estratégias eleitorais e a organização das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados. *In: Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Edições Câmara, 2019, p. 287–314.

Figueiredo, A; Limongi, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In: Melo, Carlos. R.; Sáez, M. A. (orgs.). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, pp. 147-98.

_____; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303–344, 2002.

_____; LIMONGI, F. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. **Comparative Politics**, v. 32, n. 2, p. 151, jan. 2000.

_____. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro, Brasil : [São Paulo, Brazil]: Editora FGV ; FAPESP, 1999.

_____; FERNANDO, L.; VALENTE, A. L. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 49–62, out. 1999.

_____. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, p. 175–200, 1995.

FREITAS, A; VASQUEZ, V. Estudos Legislativos no Brasil. **Cadernos ADENAUER (São Paulo)**, v. 2, p. 9–18, 2017. (Poder legislativo sobre múltiplos olhares).

_____. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro, Brazil: Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

GEDDES, B. How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics. **Political Analysis**, v. 2, p. 131–150, 1990.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge, Mass: MIT Press, 2005.

GERRING, J. The Case Study: What it is and What it Does. Em: BOIX, C.; STOKES, S. C. (Eds.). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. 1. ed. [s.l.] Oxford University Press, 2009. p. 90–122.

GOMES, A. **Rebeldes com causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a Nova Lei Orgânica dos Partidos**. Tese de doutorado—Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2016.

Gomes, L. A.; Luz, J. H. A governabilidade de um presidencialismo sem coalizão: um estudo das medidas provisórias do presidente Jair Bolsonaro. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 7, n. 13, 2019, pp. 55-78.

GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**, v. 49, n. 1, p. 193–224, 2006.

GOMES, W. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo, Brasil: Paulus, 2004.

GRACIANO, M. C. et al. A força da Bancada do Boi: a Frente Parlamentar da Agropecuária na definição da política fundiária. **Revista de Sociologia e Política**, v. 31, p. e015, 2023.

GREEN, M. N.; HARRIS, D. B. **Choosing the leader: leadership elections in the U.S. House of Representatives**. New Haven: Yale University Press, 2019.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. (EDS.). **Informal institutions and democracy: lessons from Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

HOCHSTETLER, K. Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America. *Comparative Politics*, v. 38, n. 4, p. 401–418, jul 2006. ISSN 00104159.

HUNTINGTON, S. P. **La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX**. [Reimpr.]. Barcelona: Paidós, 1991.

INÁCIO, M; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296–335, 2015.

JACOBSEN, H. L. G. **Interação estratégica entre os poderes executivo e legislativo: as Medidas Provisórias editadas nos mandatos de Lula e Dilma (2003-2014)**. Dissertação - Mestrado em Ciência Política—Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 2016.

JESSEE, S; MALHOTRA, N. Are Congressional Leaders Middlepersons or Extremists? Yes. **Legislative Studies Quarterly**, v. 35, n. 3, p. 361–392, ago. 2010.

LAMOUNIER, B. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia**, v. 21, n. 21, p. 17, 1991.

LANG, D.; CHIEN, G. **Wordcloud2: create word cloud by 'htmlwidget'**. Versão 0.2.1, 2018. Disponível em: <<https://cran.r-project.org/package=wordcloud2>>. Acesso em: 25 jun. 2025.

LEUFFEN, D. Case Selection and Selection Bias in Small-n Research. Em: GSCHWEND, T.; SCHIMMELFENNIG, F. (Eds.). **Research Design in Political Science**. London: Palgrave Macmillan UK, 2007. p. 145–160.

- LEVY, J. S. Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. **Conflict Management and Peace Science**, v. 25, n. 1, p. 1–18, fev. 2008.
- LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. *In*: **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, v. 1, p. 479.
- _____. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 76, p. 17–41, 2006.
- _____. FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 737–776, 2005.
- _____. FIGUEIREDO, A. Medidas Provisórias. *In*: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P. e KERCHE, F. (Orgs.); **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 266-299.
- LINZ, J. J. Presidencialismo ou parlamentarismo faz alguma diferença? *In*: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: IDESP, 1991, p. 61–120.
- _____. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990.
- _____. Del autoritarismo a la democracia. **Yale University Press**, p. 5–58, 1971.
- LOPEZ, F; PRAÇA, S. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/riel/article/view/49206>>. Acesso em: 24 fev. 2020.
- LOVETT, J. **The politics of herding cats: when congressional leaders fail**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2021. (Legislative politics & policy making).
- LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298, jul. 1972.
- MACHIAVELI, F. **Medidas provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo**. Mestrado em Ciência Política—São Paulo: Universidade de São Paulo, 16 dez. 2009.
- MAHONEY, J. The logic of Process Tracing tests in the Social Sciences. **Sociological Methods & Research**, v. 41, n. 4, p. 570–597, nov. 2012.
- MAHONEY, J.; GOERTZ, G. A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. **Political Analysis**, v. 14, n. 3, p. 227–249, 2006.

MAINWARING, S. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28–29, p. 21–74, 1993.

_____. Presidentialism in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 25, n. 1, p. 157–179, 1990.

MARENCO DOS SANTOS, A. L. Experiência política e liderança legislativa na Câmara dos Deputados. 2001. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/182957>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

MELO, C. R. Por que chegamos a tanto e que importância isso tem? Considerações sobre a fragmentação partidária no Brasil. *In*: **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019, p. 27.

_____; ANASTASIA, F; MELO, C. R. A reforma da previdência em dois tempos. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 301–332, jun. 2005.

MESQUITA, L. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira**. Dissertação - Mestrado em Ciência Política—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

MESSENBERG, D. A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 16, n. 30, p. 13, 2008.

_____. A elite parlamentar brasileira (1989-2004). **Sociedade e Estado**, v. 22, n. 2, p. 309–370, 2007.

MILLER, G. J. The political evolution of principal-agent models. **Annual Review of Political Science**, v. 8, n. 1, p. 203–225, 15 jun. 2005.

MIRANDA, G. L. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 201–225, 2010.

_____. A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Dados**, v. 52, n. 4, p. 911–959, 2009.

NEIVA, P. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 183–196, 2011.

NEUWIRTH, E. **RColorBrewer: ColorBrewer Palettes**. Versão 1.1-3, 2022. Disponível em: <<https://cran.r-project.org/package=RColorBrewer>>. Acesso em: 25 jun. 2025.

NIPE CEBRAP (2021). **Banco de Dados Legislativos do CEBRAP**. Visitado em 08/04/2025. Disponível em <https://bancodedadoslegislativos.com.br>

NORTON, P. Comparing Leadership Patterns and Dynamics in the Legislative Arena. *In*: HELMS, Ludger (Org.). **Comparative Political Leadership**. [s.l.]: Palgrave, 2016, p. 56–76.

Oliveira, C. G. **O deslocamento da função de legislar para o governo: a interdependência entre Executivo e Legislativo nas medidas provisórias e a intervenção do Judiciário**. Tese de doutorado em Direito – Brasília: PPGD/Centro de Ensino Universitário de Brasília, 2019.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. 1ed. ed. São Paulo: Edusp, 2020.

PACHECO, L. B; MENDES, Paula Ramos. **Questões sobre processo legislativo e regimento interno**. 4. ed. Brasília: Edições Câmara, 2017. (Conhecendo o legislativo, 16). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/23059>>.

PEABODY, R. Leadership in legislatures: evolution, selection, functions. **Legislative Studies Quarterly**, v. 9, n. 3, p. 441–473, 1984.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735–771, 2003.

PÉREZ-LIÑÁN, A. Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America. 1st. ed. [S.l.]: Cambridge University Press, 2007. 264 p. ISSN 1098-6596. ISBN 978-0-511-28945-3.

_____. RENNO, L. Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives. **Electoral Studies**, v. 22, n. 3, p. 425–448, set. 2003.

_____. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.

PEREIRA, C. **Medindo a Governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalisão nos governos FHC, Lula e Dilma**. Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PESSANHA, C. A. Delegação legislativa no Brasil: o Decreto-Lei e a Medida Provisória, 1965-1998. *In*: Waizbort, L. **A Ousadia Crítica: Ensaio para Gabriel Cohn**. Londrina, Ed. UEL, 1998.

POWER, T. J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18–33, 2010.

_____. The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil. *In*: CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. (Orgs). **Executive decree authority**. New York: Cambridge University Press, 1998.

REICH, G. **Oversight after Delegation: Executive Decrees as a Tool of Legislative Politics in Brazil**. University of Kansas, Lawrence. Manuscrito. 2000.

RAILE, E; PEREIRA, C; POWER, T. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323–334, 2011.

RENNÓ, L. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos? *In*: AVRITZER, L.;

ROHLFING, I. **Case Studies and Causal Inference: an Integrative Framework**. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

SAMPAIO, R.C.; SABBATINI, M.; LIMONGI, R. **Diretrizes para o uso ético e responsável da Inteligência Artificial Generativa: um guia prático para pesquisadores**. São Paulo: Editora Intercom, 2024.

SANTOS, F. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 223–258.

_____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237–264, 2002.

_____. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. **Dados**, v. 43, n. 4, p. 637–669, 2000.

_____. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, vol. 40, nº 3, 465-491, 1997.

SEAWRIGHT, J; GERRING, J. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294–308, jun. 2008.

SHARE, D; MAINWARING, Scott. Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 29, n. 2, p. 207–236, 1986.

SHUGART, M. S; CAREY, J. M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge [England] ; New York: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, R; ARAÚJO, S. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 19–50, dez. 2013.

SILVA JÚNIOR, J. A. et al.. Quem controla o Legislativo? A ocupação de cargos de comando na Câmara dos Deputados. **Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política**, v. 2, n. 2, p. 30, 2013.

_____. FIGUEIREDO FILHO, D. B. Marolas ou tsunamis? O impacto das ondas de renovação sobre a profissionalização dos deputados federais(1999-2003). **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 199–212, jun. 2012.

SIMONI JÚNIOR, S. Governo, oposição, líderes e minoria: poderes institucionais no Brasil em perspectiva comparada. **Revista Política Hoje**, v. 28, n. 2, p. 210–231, 2019.

SINCLAIR, B. Transformational leader or faithful agent? Principal-agent theory and house majority party leadership. **Legislative Studies Quarterly**, v. 24, n. 3, p. 421, ago. 1999.

_____. **Legislators, leaders, and lawmaking: the U.S. House of Representatives in the postreform era**. Paperback ed. Baltimore, Md.: Johns Hopkins Univ. Press, 1998.

_____. Majority party leadership strategies for coping with the New U. S. House. **Legislative Studies Quarterly**, v. 6, n. 3, p. 391–414, 1981.

TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 63–96, 2019.

TESTA, G.; MESQUITA, L.; BOLOGNESI, B. Do fisiologismo ao centro do poder: as reformas eleitorais e o centrão 2.0. **Caderno CRH**, v. 37, p. e024003, 13 maio 2024.

_____. **Informal institutions and coalitional presidentialism in Brazil**. Doutorado em Ciência Política—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.

_____, G. G. “Quando eu chegar lá eu te conto”: atributos dos deputados que incluem itens na pauta do Plenário da Câmara. 22 dez. 2011.

TSEBELIS, G. **Jogos ocultos - Escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

VAN DER LAAN, C. R. Taxa de consentimento de Medidas Provisórias: uma reavaliação aplicada ao governo Bolsonaro (2019-2022). **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 43, n. 3, p. 485–522, dez. 2024.

VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. G. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. **Dados**, v. 57, n. 3, p. 817–853, 2014.

VEIGA, L. F.; DUTT-ROSS, S.; MARTINS, F. B. Os efeitos da economia e da Operação Lava-Jato na popularidade da Presidente Dilma Rousseff no período pré-impedimento. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 72, p. e002, 2019.

WICKHAM, H. **Ggplot2: elegant graphics for data analysis**. Nova York: Springer-Verlag, 2016. Disponível em: <<https://ggplot2.tidyverse.org>>. Acesso em: 25 jun. 2025.

_____; HESTER, J.; CHANG, W.; BRYAN, J. **Devtools: tools to make developing R packages easier**. 2022. Disponível em: <<https://devtools.r-lib.org/>>. Acesso em: 25 jun. 2025.

APÊNDICE 1 - MEDIDAS PROVISÓRIAS QUE COMPÕEM O UNIVERSO DE ANÁLISE PARA A SELEÇÃO DE CASOS NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2015)

| Nº | INSTRUMENTO | GOVERNO | LEGISLATURA | DATA DE APRESENTAÇÃO | EMENTA | ASSUNTO PRINCIPAL | ÁREA TEMÁTICA | SALIÊNCIA NA MÍDIA | CONFLITO | RESULTADO |
|----|--------------|---------|-------------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------|--------------------|----------------|-----------|
| 1 | MPV 113/2003 | Lula 1 | 52 | 09/04/2003 | Estabelece normas para a comercialização da produção de soja da safra de 2003 e dá outras providências. | MP de comercialização de transgênicos | Econômica | Média | Menor conflito | Aprovada |
| 2 | MPV 107/2003 | Lula 1 | 52 | 06/03/2003 | Altera dispositivos das Leis n°s 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências. NOVA EMENTA DO PLV: Altera a legislação tributária, dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social e dá outras providências. | MP do REFIS (minirreforma tributária) | Econômica | Alta | Maior conflito | Aprovada |
| 3 | MPV 116/2003 | Lula 1 | 52 | 22/04/2003 | Dispõe sobre o salário-mínimo a partir de 1º de abril de 2003, e dá outras providências. | MP do Salário-Mínimo | Econômica | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 4 | MPV 126/2003 | Lula 1 | 52 | 15/08/2003 | Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. | MP dos atentados terroristas contra aeronaves | Jurídica | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 5 | MPV 131/2003 | Lula 1 | 52 | 26/09/2003 | Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2004, e dá outras providências. | MP do plantio e comercialização de transgênicos | Econômica | Média | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|---------------|--------|----|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------|-------|----------------|-----------|
| 6 | MPV 135/2003 | Lula 1 | 52 | 03/11/2003 | Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. | MP PIS COFINS | Econômica | Alta | Maior conflito | Aprovada |
| 7 | MPV 132/2003 | Lula 1 | 52 | 21/10/2003 | Cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. NOVA EMENTA: Cria o programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências. | MP do Bolsa-Família | Social | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 8 | MPV 133/2003 | Lula 1 | 52 | 24/10/2003 | Cria o Programa Especial de Habitação Popular - PEHP e dá outras providências. | MP do Programa Especial de habitação popular | Social | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
| 9 | MPV 144/2003 | Lula 1 | 52 | 11/12/2003 | Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. | MP do setor elétrico | Econômica | Média | Menor conflito | Aprovada |
| 10 | MPV 147/2003 | Lula 1 | 52 | 16/12/2003 | Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior. | MP da SINAES | Social | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 11 | MPV 141/2003 | Lula 1 | 52 | 02/12/2003 | Dá nova redação ao artigo 2º da Lei nº 10.260, de 12 de junho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. | MP do Crédito Educativo | Social | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 12 | MPV 148/2003 | Lula 1 | 52 | 16/12/2003 | Atribui competências à Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS e fixa as diretrizes a serem observadas na definição de normas para implantação de programas especiais de incentivo à adaptação de contratos anteriores à Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. | MP da Migração dos Planos de Saúde | Social | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 13 | MPV 168/2004* | Lula 1 | 52 | 20/02/2004 | Proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e | MP dos Bingos | Jurídica | Média | - | Rejeitada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|---------------|--------|----|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------|----------------|-----------|
| | | | | | jogos em máquinas eletrônicas denominadas "caça-níqueis", independentemente dos nomes de fantasia, e dá outras providências | | | | | |
| 14 | MPV 182/2004 | Lula 1 | 52 | 30/04/2004 | Dispõe sobre o salário-mínimo a partir de 1º de maio de 2004, e dá outras providências. | MP do Salário-Mínimo | Econômica | Alta | Menor conflito | Aprovada |
| 15 | MPV 223/2004 | Lula 1 | 52 | 15/10/2004 | Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2005, e dá outras providências. | MP dos Transgênicos | Econômica | Média | Menor conflito | Aprovada |
| 16 | MPV 207/2004 | Lula 1 | 52 | 16/08/2004 | Altera disposições das Leis n°s 10.683, de 28 de maio de 2003, e 9.650, de 27 de maio de 1998. | MP do status de ministro ao presidente do BC | Administrativa | Alta | Menor conflito | Aprovada |
| 17 | MPV 232/2004 | Lula 1 | 52 | 30/12/2004 | Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. | MP do aumento de tributos como IR e da Contribuição Social sobre Lucro Líquido. | Econômica | Alta | Menor conflito | Aprovada |
| 18 | MPV 235/2005 | Lula 1 | 52 | 14/01/2005 | Dispõe sobre o Programa Universidade para Todos - PROUNI. | MP de ampliação dos beneficiários do Prouni | Social | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
| 19 | MPV 248/2005 | Lula 1 | 52 | 22/04/2005 | Dispõe sobre o valor do salário-mínimo a partir de 1º de maio de 2005, e dá outras providências. | MP do Salário-mínimo | Econômica | Média | Menor conflito | Aprovada |
| 20 | MPV 252/2005* | Lula 1 | 52 | 16/06/2005 | Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital, dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica e dá outras providências. | MP do Bem | Econômica | Alta | - | Rejeitada |
| 21 | MPV 255/2005 | Lula 1 | 52 | 04/07/2005 | Prorroga o prazo para opção pelo regime de Imposto de Renda retido na fonte de Pessoa Física dos | MP do Bem 2 | Econômica | Alta | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|---------------|--------|----|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|-----------|
| | | | | | participantes de planos de benefícios e dá outras providências. | | | | | |
| 22 | MPV 258/2005* | Lula 1 | 52 | 22/07/2005 | Dispõe sobre a Administração Tributária Federal e dá outras providências. | MP da "Super Receita" | Econômica | Alta | - | Rejeitada |
| 23 | MPV 266/2005 | Lula 1 | 52 | 10/11/2005 | Abre crédito extraordinário ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios dos Transportes, da Integração Nacional e das Cidades, no valor global de R\$ 673.621.312,00, para os fins que especifica. | MP das operações tapa-buracos nas rodovias | Econômica | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 24 | MPV 284/2006 | Lula 1 | 52 | 07/03/2006 | Altera dispositivos das Leis nºs 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e 8.212, de 24 de julho de 1991. | MP do FGTS para domésticas | Social | Média | Maior conflito | Aprovada |
| 25 | MPV 281/2006 | Lula 1 | 52 | 16/02/2006 | Reduz a zero as alíquotas de imposto de renda e da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) nos casos que especifica, e dá outras providências. | MP da isenção de impostos para investidores estrangeiros | Econômica | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 26 | MPV 285/2006 | Lula 1 | 52 | 07/03/2006 | Dispõe sobre as operações de crédito rural, contratadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, e não renegociadas, nos termos da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e dá outras providências. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL DO PLV nº 16 de 2006: Dispõe sobre a repactuação de dívidas oriundas de operações de crédito rural na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989; e dá outras providências. NOVA | MP da renegociação de dívidas dos agricultores | Econômica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|--------|----|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|----------|
| | | | | | EMENTA DA REDAÇÃO FINAL DO PLV nº 19 de 2006: Dispõe sobre a renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito rural contratadas na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE e dá outras providências. | | | | | |
| 27 | MPV 321/2006 | Lula 1 | 52 | 13/09/2006 | NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Acresce art. 18-A à Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia; altera as Leis nºs 10.893, de 13 de julho de 2004, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e 11.322, de 13 de julho de 2006; e dá outras providências. | MP do desconto em impostos para empresas inadimplentes | Econômica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
| 28 | MPV 316/2006 | Lula 1 | 52 | 11/08/2006 | NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Altera as Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, e 9.796, de 5 de maio de 1999, aumenta o valor dos benefícios da previdência social; e revoga a Medida Provisória nº 316, de 11 de agosto de 2006; dispositivos das Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.444, de 20 de julho de 1992, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e a Lei nº 10.699, de 9 de julho de 2003. | MP do reajuste dos aposentados | Social | Alta | Maior conflito | Aprovada |
| 29 | MPV 354/2007 | Lula 2 | 53 | 23/01/2007 | Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério das Relações Exteriores, no valor de R\$ 20.000.000,00, para os fins que especifica | MP do repasse de recursos para reforma agrária na Bolívia | Econômica | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 30 | MPV 339/2006 | Lula 2 | 53 | 29/12/2006 | Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. | MP que regulamenta o FUNDEB | Social | Baixa | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|--------|----|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|----------|
| 31 | MPV 349/2007 | Lula 2 | 53 | 22/01/2007 | Institui o Fundo de Investimento do FGTS - FI-FGTS, altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e dá outras providências. | MP do investimento no PAC com recursos do FGTS | Econômica | Alta | Maior conflito | Aprovada |
| 32 | MPV 362/2007 | Lula 2 | 53 | 30/03/2007 | Dispõe sobre o salário-mínimo a partir de 1º de abril de 2007. | MP do Salário-mínimo | Econômica | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 33 | MPV 366/2007 | Lula 2 | 53 | 27/04/2007 | NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989, revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. | MP da divisão do Ibama | Social | Média | Menor conflito | Aprovada |
| 34 | MPV 384/2007 | Lula 2 | 53 | 21/08/2007 | Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, e dá outras providências. | MP do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania | Jurídica | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 35 | MPV 387/2007 | Lula 2 | 53 | 03/09/2007 | Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH nos exercícios de 2007 e 2008. | MP do repasse de verbas do PAC a estados e municípios durante a eleição | Econômica | Média | Maior conflito | Aprovada |
| 36 | MPV 417/2008 | Lula 2 | 53 | 01/02/2008 | Altera e acresce dispositivos à Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e | MP anistia para porte de arma para | Jurídica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|--------|----|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------|-------|----------------|----------|
| | | | | | comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm e define crimes. | guardas municipais fora de serviço | | | | |
| 37 | MPV 415/2008 | Lula 2 | 53 | 22/01/2008 | Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que 'institui o Código de Trânsito Brasileiro', e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências. | MP da venda de bebidas alcoólicas nas estradas | Outros | Média | Maior conflito | Aprovada |
| 38 | MPV 413/2008 | Lula 2 | 53 | 03/01/2008 | Dispõe sobre medidas tributárias destinadas a estimular os investimentos e a modernização do setor de turismo, a reforçar o sistema de proteção tarifária brasileiro, a estabelecer a incidência de forma concentrada da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS na produção e comercialização de álcool, altera o art. 3º da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, e dá outras providências. | MP da tributação sobre a CSLL dos bancos | Econômica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
| 39 | MPV 421/2008 | Lula 2 | 53 | 29/02/2008 | Dispõe sobre o salário-mínimo a partir de 1º de março de 2008. | MP do Salário-Mínimo | Econômica | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 40 | MPV 440/2008 | Lula 2 | 53 | 29/08/2008 | Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004; das Carreiras da Área Jurídica, de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de | MP do Reajuste de salário dos servidores públicos | Administrativa | Baixa | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|--------|----|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------|-------|----------------|----------|
| | | | | | <p>outubro de 2006; das Carreiras de Gestão Governamental, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; das Carreiras do Banco Central do Brasil - BACEN, de que trata a Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998; e da Carreira de Diplomata, de que trata a Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006; cria o Plano de Carreiras e Cargos da SUSEP, o Plano de Carreiras e Cargos da CVM e o Plano de Carreiras e Cargos do IPEA; dispõe sobre a remuneração dos titulares dos cargos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo P-1500, de que trata a Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e integrantes da Carreira Policial Civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, a criação de cargos de Defensor Público da União, a criação de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento, e sobre o Sistema de Desenvolvimento na Carreira - SIDECA, e dá outras providências.</p> | | | | | |
| 41 | MPV 442/2008 | Lula 2 | 53 | 06/10/2008 | <p>Dispõe sobre operações de redescuento pelo Banco Central do Brasil e autoriza a emissão da Letra de Arrendamento Mercantil - LAM, e dá outras providências</p> | MP do socorro aos bancos em dificuldade | Econômica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
| 42 | MPV 443/2008 | Lula 2 | 53 | 22/10/2008 | <p>Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil, e dá outras providências.</p> | MP de compra de bancos pela Caixa e pelo BB | Administrativa | Média | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|--------|----|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|----------|
| 43 | MPV 446/2008 | Lula 2 | 53 | 10/11/2008 | Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, e dá outras providências. | MP das Filantrópicas | Econômica | Média | - | Aprovada |
| 44 | MPV 451/2008 | Lula 2 | 53 | 16/12/2008 | Altera a legislação tributária federal, e dá outras providências. | MP da nova tabela de IR | Econômica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
| 45 | MPV 456/2009 | Lula 2 | 53 | 30/01/2009 | Dispõe sobre o salário-mínimo a partir de 1º de fevereiro de 2009. | MP do Salário-Mínimo | Econômica | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 46 | MPV 449/2008 | Lula 2 | 53 | 04/12/2008 | Altera a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários, concede remissão nos casos em que específica, institui regime tributário de transição, e dá outras providências. Dados Complementares: Parcela dívidas de pequeno valor, correspondente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), vencidas até 31 de dezembro de 2005; reduz e agiliza o contencioso tributário; cria o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais; autoriza o reconhecimento de ofício da prescrição dos créditos tributários; dispõe sobre a baixa de inscrições no CNPJ. Conhecida como MP DAS DÍVIDAS ou do Super-Refis. | MP da renegociação de dívidas | Econômica | Média | Menor conflito | Aprovada |
| 47 | MPV 458/2009 | Lula 2 | 53 | 11/02/2009 | Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis n°s 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383, de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de | MP da legalização das ocupações em terras da união na Amazônia | Social | Baixa | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|--------|----|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|----------|
| | | | | | junho de 1981, e dá outras providências. | | | | | |
| 48 | MPV 462/2009 | Lula 2 | 53 | 15/05/2009 | Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais, e dá outras providências. | MP do FGTS na quitação de dívida | Econômica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
| 49 | MPV 475/2009 | Lula 2 | 53 | 24/12/2009 | Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social em 2010 e 2011. | MP do reajuste do salário para aposentados e fator previdenciário | Econômica | Alta | Maior conflito | Aprovada |
| 50 | MPV 472/2010 | Lula 2 | 53 | 16/12/2009 | Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para uso Educacional - RECOMPE; prorroga benefícios fiscais; constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante - FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; altera a redação da Lei nº 11.948, de 16 de junho de 2009; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; e dá outras providências. | MP da multa por sonegação de IR, perdão de dívida de pequenos produtores e outras disposições | Outros | Baixa | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|----|--------------|--------|----|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------|-------|----------------|----------|
| 51 | MPV 479/2010 | Lula 2 | 53 | 30/12/2009 | <p>Dispõe sobre o prazo para formalizar a opção para integrar o Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública, de que trata o art. 28-A da Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006; a Gratificação de Qualificação - GQ, de que tratam as Leis nºs 11.355, de 2006, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; as tabelas da Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública - GDACTSP, de que trata a Lei nº 11.355, de 2006; o Plano de Carreiras e Cargos do IPEA, de que trata a Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008; a Carreira de Perito Médico Previdenciário e a Carreira de Supervisor Médico-Pericial, de que trata a Lei nº 11.907, de 2009; as Carreiras da Área Penitenciária Federal, de que trata a Lei nº 11.907, de 2009; a integração ao Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda - PECFAZ, de que trata a Lei nº 11.907, de 2009, de cargos vagos redistribuídos para o Quadro de Pessoal do Ministério da Fazenda; os Cargos em Exercício das Atividades de Combate e Controle de Endemias; a Gratificação Específica de Produção de Radioisótopos e Radiofármacos - GEPR, de que trata a Lei nº 11.907, de 2009; a transposição de cargos do PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, para o Plano de Carreiras e Cargos do</p> | MP do reajuste salarial e das gratificações para servidores públicos | Administrativa | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
|----|--------------|--------|----|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------|-------|----------------|----------|

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| | | | | | <p>Hospital das Forças Armadas - PCCHFA; o enquadramento dos servidores titulares dos cargos de provimento efetivo de Professor do Ensino Básico Federal e de Professor do Ensino Básico Federal dos ex-Territórios na Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; a tabela de valores da Gratificação de Apoio à Execução da Política Indigenista - GAPIN, de que trata a Lei nº 11.907, de 2009; a tabela de valor do ponto da Gratificação de Desempenho de Atividades Administrativas do DNPM - GDADNPM, e da Gratificação de Desempenho de Atividades Administrativas do Plano Especial de Cargos do DNPM - GDAPDNPM, de que trata a Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004; a Carreira do Seguro Social, de que trata a Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004; a possibilidade da aplicação do instituto da redistribuição de servidores para a Suframa e para a Embratur; a Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal - GSISTE, de que trata a Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006; os servidores da extinta Fundação Roquette Pinto cedidos nos termos do inciso I do art. 22 e do art. 23 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; as Carreiras de Oficial de Chancelaria e de</p> | | | | |
|--|--|--|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | | |
|----|---------------|--------|----|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------|-------|---|-----------|
| | | | | | Assistente de Chancelaria, de que trata a Lei nº 8.829, de 22 de dezembro de 1993; o exercício no âmbito do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal - SIASS; a licença por motivo de doença em pessoa da família e o afastamento para participação em programa de pós-graduação stricto sensu no País, de que tratam, respectivamente, os arts. 83 e 96-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; a transposição de cargos do PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, para o Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005; reabre prazo para opção pela Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei nº 11.355, de 2006; e dá outras providências. | | | | | |
| 52 | MPV 487/2010* | Lula 2 | 53 | 26/04/2010 | Altera a Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, que autoriza a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica; afasta a incidência de restrição à contratação de novas dívidas pelos Estados na hipótese de revisão do programa de ajuste fiscal em virtude de crescimento econômico baixo ou negativo; autoriza a União a permutar | MP do setor elétrico (consumidor paga pela construção) | Econômica | Baixa | - | Rejeitada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|---------|----|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|----------|
| | | | | | ações de sua propriedade por participações societárias detidas por entidades da administração pública federal indireta, a deixar de exercer e a ceder o seu direito de preferência para a subscrição de ações em aumentos de capital de sociedades de economia mista federais, a emitir títulos da dívida pública mobiliária federal em substituição de ações de sociedades de economia mista federais detidas pelo Fundo de Garantia à Exportação - FGE, e a realizar aumento de capital em empresas estatais, mediante a transferência de direitos decorrentes de adiantamentos efetuados para futuro aumento de capital; altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001; e dá outras providências. | | | | | |
| 53 | MPV 497/2010 | Lula 2 | 53 | 28/07/2010 | Promove desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas, institui o Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol - RECOM, e dá outras providências. | MP da isenção fiscal das obras dos estádios da Copa-2014 | Econômica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
| 54 | MPV 519/2010 | Dilma 1 | 54 | 31/12/2010 | Autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de | MP do Salário-Mínimo | Econômica | Média | Menor conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|----|--------------|---------|----|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------|----------------|----------|
| | | | | | alimentos para assistência humanitária internacional. | | | | | |
| 55 | MPV 503/2011 | Dilma 1 | 54 | 22/09/2010 | Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, com a finalidade de constituir consórcio público, denominado Autoridade Pública Olímpica - APO. | MP que cria a Autoridade Pública Olímpica (APO) para coordenar ações da copa | Administrativa | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
| 56 | MPV 501/2011 | Dilma 1 | 54 | 08/09/2010 | Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2010, com o objetivo de fomentar as exportações do País; altera as Leis nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e nº 10.260, de 12 de julho de 2001; modifica condições para a concessão da subvenção em operações de financiamento de que trata o art. 1º da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, que autoriza a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica; e dá outras providências. | MP do trem-bala | Econômica | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 57 | MPV 527/2011 | Dilma 1 | 54 | 18/03/2011 | Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria | MP da flexibilização e sigilo orçamentário de | Econômica | Média | Menor conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|----|--------------|---------|----|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|----------|
| | | | | | a Secretaria de Aviação Civil, altera a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, cria cargos de Ministro de Estado e cargos em comissão, dispõe sobre a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários, cria cargos de Controlador de Tráfego Aéreo. | licitações para Copa e Olimpíada | | | | |
| 58 | MPV 518/2011 | Dilma 1 | 54 | 31/12/2010 | Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito. | MP dos bons pagadores | Econômica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
| 59 | MPV 540/2011 | Dilma 1 | 54 | 03/08/2011 | Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - REINTEGRA; dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI à indústria automotiva; altera a incidência as contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona, e dá outras providências. | MP da redução de IPI, de uma série de medidas antifumo, e da utilização de recursos do FGTS para financiar obras em cidades-sede, entre outras disposições | Econômica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
| 60 | MPV 548/2011 | Dilma 1 | 54 | 31/10/2011 | Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Educação, no valor de R\$ 460.530.000,00, para o fim que especifica. | MP que concede 460 milhões para o pagamento de bolsas de estudos no PRONATEC | Econômica | Baixa | Menor conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|----|--------------|---------|----|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------|----------------|----------|
| 61 | MPV 550/2011 | Dilma 1 | 54 | 18/11/2011 | Altera a Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, e dá outras providências. | MP da linha de crédito para pessoas com deficiência | Econômica | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 62 | MPV 558/2012 | Dilma 1 | 54 | 06/01/2012 | Dispõe sobre alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. | MP que altera os limites de sete unidades de conservação na Amazônia para abrigar hidrelétricas do PAC | Social | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 63 | MPV 568/2012 | Dilma 1 | 54 | 14/05/2012 | Dispõe sobre servidores do Instituto Nacional de Meteorologia, da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, da Agência Brasileira de Inteligência, da Comissão de Valores Mobiliários, do Instituto Evandro Chagas, do Centro Nacional de Primatas, da Fundação Oswaldo Cruz, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Instituto Nacional do Seguro Social, da Superintendência de Seguros Privados, do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, da Superintendência | MP do reajuste de salário dos servidores de várias carreiras federais, especialmente os professores e médicos | Administrativa | Baixa | Menor conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| | | | | | <p>Nacional de Previdência Complementar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, do Serviço Exterior Brasileiro, do Instituto Brasileiro de Turismo, da Superintendência da Zona Franca de Manaus, do ex-Território de Fernando de Noronha e do Ministério da Fazenda, sobre os ocupantes de cargos de Médico do Poder Executivo, de cargos de Especialista em Infraestrutura Sênior, de cargos de Agente de Combate às Endemias e de cargos das Carreiras de Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, de Analista de Infraestrutura, de Ciência e Tecnologia, de Tecnologia Militar, de Desenvolvimento de Políticas Sociais e de Finanças e Controle, sobre as gratificações e adicionais que menciona; altera as Leis nºs 11.776, de 17 de setembro de 2008, 8.691, de 28 de julho de 1993, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, 11.355, de 19 de outubro de</p> | | | | |
|--|--|--|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| | | | | | <p>2006, 12.154, de 23 de dezembro de 2009, 12.277, de 30 de junho de 2010, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 9.657, de 3 de junho de 1998, 12.094, de 19 de novembro de 2009, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 8.270, de 17 de dezembro de 1991, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.539, de 8 de novembro de 2007, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 8.829, de 22 de dezembro de 1993, 11.350, de 5 de outubro de 2006, 11.421, de 21 de dezembro de 2006, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.355, de 26 de dezembro de 2001, 10.404, de 9 de janeiro de 2002, 10.483, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.855, de 1º de abril de 2004, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.319, de 6 de julho de 2006, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 10.971, de 25 de novembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 10.682, de 28 de maio de 2003, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 10.480, de 2 de julho de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, e 11.526, de 4 de outubro de 2007; revoga a Lei nº 9.436, de 5 de fevereiro de 1997, o art.</p> | | | | |
|--|--|--|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|---------|----|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|----------|
| | | | | | 21 da Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e o § 2º do art. 52 da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011; e dá outras providências. | | | | | |
| 64 | MPV 567/2012 | Dilma 1 | 54 | 03/05/2012 | Altera o art. 12 da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia e dá outras providências, o art. 25 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências, e o inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. | MP das regras da poupança | Econômica | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 65 | MPV 570/2012 | Dilma 1 | 54 | 15/05/2012 | Altera as Leis nºs 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. | MP que versa sobre ampliação da oferta de educação infantil no âmbito do programa Brasil Carinhoso. Também inclui benefício extra do Bolsa Família, RDC e Minha Casa, Minha Vida | Social | Baixa | Menor conflito | Aprovada |
| 66 | MPV 571/2012 | Dilma 1 | 54 | 28/05/2012 | Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; | MP do Código Florestal | Social | Alta | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|----|---------------|---------|----|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------|-------|---|-----------|
| | | | | | <p>altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.</p> <p>Nova Ementa da Redação NOVA EMENTA: Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.</p> <p>Dados Complementares: Altera o Novo Código Florestal.</p> | | | | | |
| 67 | MPV 574/2012* | Dilma 1 | 54 | 29/06/2012 | <p>Estabelece medidas para estimular o pagamento de débitos relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, de</p> | MP do Pasep que estimula os estados e municípios a pagarem os | Econômica | Baixa | - | Rejeitada |

| | | | | | | | | | | |
|----|--------------|---------|----|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------|----------------|----------|
| | | | | | responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias e fundações; altera o art. 1º da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, para prorrogar a vigência da redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes na importação e sobre a receita decorrente da venda no mercado interno das massas alimentícias que menciona, e as Leis nºs 12.249, de 11 de junho de 2010, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.375, de 30 de dezembro de 2010, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.893, de 13 de julho de 2004, e 12.599, de 23 de março de 2012; e revoga dispositivo da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002. | débitos sob pena de terem os recursos descontados do FPE e do FPM (fundos de participação) | | | | |
| 68 | MPV 575/2012 | Dilma 1 | 54 | 08/08/2012 | Altera as Leis nºs 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de | MP das Parcerias Público-Privadas nos estados | Administrativa | Baixa | Menor conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|----|--------------|---------|----|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|----------|
| | | | | | dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. | | | | | |
| 69 | MPV 579/2012 | Dilma 1 | 54 | 12/09/2012 | Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais, sobre a modicidade tarifária, e dá outras providências. | MP do setor elétrico e da redução da conta para o consumidor final | Econômica | Média | Maior conflito | Aprovada |
| 70 | MPV 593/2012 | Dilma 1 | 54 | 06/12/2012 | <p>Ementa</p> <p>Altera a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante; e dá outras providências.</p> <p>Nova Ementa da Redação</p> <p>NOVA EMENTA: Altera as Leis nºs 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional</p> | MP da ampliação do Pronatec para as instituições privadas | Social | Baixa | Menor conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|---------|----|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------|-------|---|----------|
| | | | | | de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC; 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeito do imposto sobre a renda; 8.212, de 24 de julho de 1991, para alterar as condições de incidência da contribuição previdenciária sobre planos educacionais e bolsas de estudo; e 6.687, de 17 de setembro de 1979, para permitir que a Fundação Joaquim Nabuco ofereça bolsas de estudo e pesquisa; dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em ações e projetos educacionais. | | | | | |
| 71 | MPV 617/2013 | Dilma 1 | 54 | 31/05/2013 | Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes sobre a receita decorrente da | MP do perdão das dívidas das Santas Casas | Econômica | Baixa | - | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|---------------|---------|----|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|-----------|
| | | | | | prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros nas modalidades que menciona. | | | | | |
| 72 | MPV 595/2012 | Dilma 1 | 54 | 07/12/2012 | Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis n°s 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis n°s 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis n°s 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências | MP que cria o marco regulatório dos portos | Econômica | Alta | Maior conflito | Aprovada |
| 73 | MPV 605/2013* | Dilma 1 | 54 | 24/01/2013 | Altera as Leis n°s 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, 12.783, de 11 de janeiro de 2013, 9.074, de 7 de julho de 1995, 12.767, de 27 de dezembro de 2012, e 9.427, de 26 de dezembro de 1996; e dá outras providências. | MP do desconto nas tarifas de energia | Econômica | Média | - | Rejeitada |
| 74 | MPV 601/2013* | Dilma 1 | 54 | 28/12/2012 | Ementa Altera as Leis n° 12.546, de 14 de dezembro de 2011, para prorrogar o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas | MP da desoneração da folha para construção civil e varejistas, altera | Econômica | Baixa | - | Rejeitada |

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|--|--|--|--|
| | | | | <p>Exportadoras - Reintegra, e para desonerar a folha de pagamentos dos setores da construção civil e varejista; nº 11.774, de 17 de setembro de 2008, que reduz as alíquotas das contribuições de que tratam os incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, que dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias; nº 12.431, de 24 de junho de 2011; e nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, para permitir às pessoas jurídicas da rede de arrecadação de receitas federais deduzir o valor da remuneração dos serviços de arrecadação da base de cálculo da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins; e dá outras providências.</p> <p>Nova Ementa da Redação NOVA EMENTA: Altera as Leis nºs 12.546, de 14 de dezembro de 2011, para prorrogar o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - Reintegra e para alterar o regime de desoneração da folha de pagamentos, 11.774, de 17 de setembro de 2008,</p> | PIS/PASEP, entre outros | | | | |
|--|--|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|
| | | | | <p>10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.431, de 24 de junho de 2011, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.485, de 3 de julho de 2002, 12.249, de 11 de junho de 2010; 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.218, de 29 de agosto de 1991, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 11.727, de 23 de junho de 2008, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e 10.996, de 15 de dezembro de 2004; regula a compra, venda e transporte de ouro; altera a sistemática de aproveitamento do saldo de créditos presumidos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins oriundos da cadeia de comercialização do café; cria crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados na aquisição de desperdícios, resíduos e aparas de plástico; dispõe sobre a comprovação de regularidade fiscal pelo contribuinte; altera a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins na cadeia de produção e comercialização</p> | | | | | |
|--|--|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|---------|----|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|----------|
| | | | | | da soja e de seus subprodutos; concede incentivo tributário para a construção de cisternas; e dá outras providências. | | | | | |
| 75 | MPV 609/2013 | Dilma 1 | 54 | 08/03/2013 | Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita decorrente da venda no mercado interno e sobre a importação de produtos que compõem a cesta básica; altera as Leis nºs 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.147, de 21 de dezembro de 2000, 10.865, de 30 de abril de 2004, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 12.350, de 20 de dezembro de 20 de dezembro de 2010, 12.599, de 23 de março de 2012, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, 12.783, de 11 de janeiro de 2013, 9.074, de 7 de julho de 1995, e 9.427, de 26 de dezembro de 1996; revoga dispositivo da Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012; e dá outras providências. | MP que desonera 22 itens da cesta básica e reduz PIS/ Cofins etc. da conta de luz | Econômica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
| 76 | MPV 621/2013 | Dilma 1 | 54 | 09/07/2013 | Institui o Programa Mais Médicos; altera as Leis nºs 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e 6.932, de 7 de julho de 1981; e dá outras providências. | MP que institui o programa Mais Médicos e amplia em dois anos a duração dos | Social | Média | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|---------------|---------|----|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|-----------|
| | | | | | | cursos de medicina | | | | |
| 77 | MPV 612/2013* | Dilma 1 | 54 | 04/04/2013 | <p>Ementa</p> <p>Reestrutura o modelo jurídico de organização dos recintos aduaneiros de zona secundária, altera a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e a Medida Provisória nº 601, de 28 de dezembro de 2012; reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre as indenizações a que se refere a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013; altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para dispor sobre multa pecuniária pelo descumprimento do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO; e dá outras providências.</p> <p>Dados Complementares: Altera a Lei nº 10.865, de 2004 e a Lei nº 12.715, de 2012. Altera a Medida Provisória nº 601, de 2012.</p> | MP da desoneração da folha de pagamento, reduz PIS e Cofins etc. | Econômica | Baixa | - | Rejeitada |
| 78 | MPV 615/2013 | Dilma 1 | 54 | 17/05/2013 | <p>Autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol que especifica e o financiamento da renovação e implantação de</p> | MP do Refis da Crise para o parcelamento da dívida das empresas em | Econômica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--|--|--|--|
| | | | | | <p>canaviais com equalização da taxa de juros; dispõe sobre os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro - SPB; autoriza a União a emitir, sob a forma de colocação direta, em favor da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, títulos da dívida pública mobiliária federal; estabelece novas condições para as operações de crédito rural oriundas de, ou contratadas com, recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE; altera os prazos previstos nas Leis nº 11.941, de 27 de maio de 2009, e nº 12.249, de 11 de junho de 2010; autoriza a União a contratar o Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar na gestão de recursos, obras e serviços de engenharia relacionados ao desenvolvimento de projetos, modernização, ampliação, construção ou reforma da rede integrada e especializada para atendimento da mulher em situação de violência; disciplina o documento digital no Sistema Financeiro Nacional; disciplina a regularização de áreas ocupadas</p> | débito com a união | | | | |
|--|--|--|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|---------|----|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------|-------|----------------|----------|
| | | | | | <p>por entidades de assistência social, de educação ou templos de qualquer culto no Distrito Federal; disciplina a transferência, no caso de falecimento, do direito de utilização privada de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira, banca de venda de jornais e de revistas; altera a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins na cadeia de produção e comercialização da soja e de seus subprodutos; altera as Leis nºs 12.666, de 14 de junho de 2012, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 11.508, de 20 de julho de 2007, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 9.069, de 29 de junho de 1995, 10.865, de 30 de abril de 2004, 12.587, de 3 de janeiro de 2012, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 10.925, de 23 de julho de 2004, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 4.870, de 1º de dezembro de 1965 e 11.196, de 21 de novembro de 2005, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências.</p> | | | | | |
| 79 | MPV 619/2013 | Dilma 1 | 54 | 07/06/2013 | Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a contratar o Banco do Brasil S.A. ou suas | MP que versa sobre diversos assuntos, entre | Outros | Baixa | Menor conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| | | | | <p>subsidiárias para atuar na gestão e na fiscalização de obras e serviços de engenharia relacionados à modernização, construção, ampliação ou reforma de armazéns destinados às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a condição de segurado especial, o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967 e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para dispor sobre prazos do penhor rural, e as Leis nº 12.096, de 24 de novembro de 2009 e nº 12.512, de 14 de outubro de 2011; atribui força de escritura pública aos contratos de financiamento do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de que trata a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, celebrados por instituições financeiras por meio de instrumentos particulares; institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas; e dá outras providências.</p> <p>Nova Ementa da Redação</p> | <p>eles da moratória para dívidas das Santas Casas e subvenção às instituições filantrópicas</p> | | | | |
|--|--|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| | | | | | <p>NOVA EMENTA: Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para a contratação de todas as ações relacionadas à reforma, modernização, ampliação ou construção de unidades armazenadoras próprias destinadas às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários em ambiente natural; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1942 -</p> <p>Consolidação das Leis do Trabalho, as Leis nºs 11.491, de 20 de junho de 2007, e 12.512, de 14 de outubro de 2011; dispõe sobre os contratos de financiamento do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de que trata a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998; autoriza a inclusão de despesas acessórias relativas à aquisição de imóvel rural nos financiamentos de que trata a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998; institui o Programa Nacional de Apoio à</p> | | | | |
|--|--|--|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| | | | | | <p>Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas; altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o Decreto-Lei nº 167, de 14 de fevereiro de 1967, as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.718, de 27 de novembro de 1998, e 12.546, de 14 de setembro de 2011; autoriza a União a conceder subvenção econômica, referente à safra 2011/2012, para produtores independentes de cana-de-açúcar que desenvolvem suas atividades no Estado do Rio de Janeiro; altera a Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005; institui o Programa de Fortalecimento das Entidades Privadas Filantrópicas e das Entidades sem Fins Lucrativos que Atuam na Área da Saúde e que Participam de Forma Complementar do Sistema Único de Saúde - PROSUS; dispõe sobre a utilização pelos Estados, Distrito Federal e Municípios dos registros de preços realizados pelo Ministério da Saúde; autoriza a União, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a conceder o uso de bens públicos imobiliários dominicais,</p> | | | | |
|--|--|--|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| | | | | | <p>mediante emissão de Certificado de Direito de Uso de Bem Público Imobiliário - CEDUPI; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941; dispõe sobre as dívidas originárias de perdas constatadas nas armazenagens de produtos vinculados à Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM e Estoques Reguladores do Governo Federal, depositados em armazéns de terceiros, anteriores a 31 de dezembro de 2011; altera a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002; autoriza o Poder Executivo a declarar estado de emergência fitossanitária ou zoossanitária, quando for constatada situação epidemiológica que indique risco iminente de introdução de doença exótica ou praga quarentenária ausente no País, ou haja risco de surto ou epidemia de doença ou praga já existente; altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; dispõe sobre o repasse pelas entidades privadas filantrópicas e entidades sem fins lucrativos às suas mantenedoras de recursos financeiros recebidos dos entes públicos; altera a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, as Leis</p> | | | | |
|--|--|--|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | | |
|----|--------------|---------|----|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|----------|
| | | | | | nºs 10.848, de 15 de março de 2004, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 12.096, de 24 de novembro de 2009, 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, 12.087, de 11 de novembro de 2009, e 10.260, de 12 de julho de 2001; e dá outras providências. | | | | | |
| 80 | MPV 627/2013 | Dilma 1 | 54 | 12/11/2013 | Altera a legislação tributária federal relativa ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ, à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, à Contribuição para o PIS/PASEP e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS; revoga o Regime Tributário de Transição - RTT, instituído pela Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009; dispõe sobre a tributação da pessoa jurídica domiciliada no Brasil, com relação ao acréscimo patrimonial decorrente de participação em lucros auferidos no exterior por controladas e coligadas; altera o Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977 e as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 4.506, de 30 de novembro de 1964, 7.689, de 15 de dezembro de | MP da isenção de impostos sobre os contratos firmados no exterior por multinacionais brasileiras e redução do valor das multas dos planos de saúde | Econômica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|---------|----|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------|----------------|----------|
| | | | | | 1988, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 9.656, de 3 de junho de 1998, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.893, de 13 de julho de 2004, 11.312, de 27 de junho de 2006, 11.941, de 27 de maio de 2009, 12.249, de 11 de junho de 2010, 12.431, de 24 de junho de 2011, 12.716, de 21 de setembro de 2012, e 12.844, de 19 de julho de 2013; e dá outras providências. | | | | | |
| 81 | MPV 630/2013 | Dilma 1 | 54 | | Altera a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC e dá outras providências. | MP que altera Regime Diferencial de Contratação e amplia para estados e municípios (RDC) | Administrativa | Baixa | Aprovada | |
| 82 | MPV 651/2014 | Dilma 1 | 54 | 10/07/2014 | Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sobre a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros, sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros e sobre a | MP que reabre o Refis e desonera uma série de setores dos tributos na folha de pagamento e no IR, entre outros | Econômica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| | | | | | <p>isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias; prorroga o prazo de que trata a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011; altera as Leis nºs 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, 12.431, de 24 de junho de 2011, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.996, de 18 de junho de 2014, 11.941, de 27 de maio de 2009, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.522, de 19 de julho de 2002, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.409, de 25 de maio de 2011, 5.895, de 19 de junho de 1973, 11.948, de 16 de junho de 2009, 12.380, de 10 de janeiro de 2011, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 12.712, de 30 de agosto de 2012, 12.096, de 24 de novembro de 2009, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, 11.488, de 15 de junho de 2007, 6.830, de 22 de setembro de 1980, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.147, de 21 de</p> | | | | |
|--|--|--|--|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| | | | | | <p>dezembro de 2000, 12.860, de 11 de setembro de 2013, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 12.598, de 21 de março de 2012, 12.715, de 17 de setembro de 2012, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 9.481, de 13 de agosto de 1997, 12.688, de 18 de julho de 2012, 12.101, de 27 de novembro de 2009, 11.438, de 29 de dezembro de 2006, 11.478, de 29 de maio de 2007, 12.973, de 13 de maio de 2014, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 11.972, de 6 de julho de 2009, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, e 10.865, de 30 de abril de 2004, e o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 1.569, de 8 de agosto de 1977, das Leis nºs 5.010, de 30 de maio de 1966, e 8.666, de 21 de junho de 1993, da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977; e dá outras providências.</p> | | | | |
|--|--|--|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | | |
|-----------|---------------|---------|----|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|-----------|
| 83 | MPV 652/2014* | Dilma 1 | 54 | 28/07/2014 | Cria o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional. | MP do plano regional de aviação | Econômica | Baixa | - | Rejeitada |
| 84 | MPV 656/2014 | Dilma 1 | 54 | 08/10/2014 | Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores; prorroga os benefícios previstos nas Leis nos 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.440, de 14 de março de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 12.375, de 30 de dezembro de 2010; altera o art. 46 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre a devolução ao exterior ou a destruição de mercadoria estrangeira cuja importação não seja autorizada; altera as Leis nos 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 12.973, de 13 de maio de 2014, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, | MP que parcela a dívida dos clubes, além de descontas nas multas e juros de pagamento | Econômica | Média | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| | | | | | 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.522, de 19 de julho de 2002, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 10.820, de 17 de dezembro de 2003, 6.634, de 2 de maio de 1979, 7.433, de 18 de dezembro de 1985, 11.977, de 7 de julho de 2009, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.074, de 7 de julho de 1995, 12.783, de 11 de janeiro de 2013, 11.943, de 28 de maio de 2009, 7.565, de 19 de dezembro de 1986, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 11.442, de 5 de janeiro de 2007, 8.666, de 21 de junho de 1993, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 6.360, de 23 de setembro de 1976, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 7.889, de 23 de novembro de 1989, 1.283, de 18 de dezembro de 1950, 12.485, de 12 de setembro de 2011, 5.070, de 7 de julho de 1966, 9.472, de 16 de julho de 1997, 10.480, de 2 de julho de 2002, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 6.530, de 12 de maio de 1978, 5.764, de 16 de dezembro de 1971, 8.080, de 19 de setembro de 1990, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, 13.043, de | | | | |
|--|--|--|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|

| | | | | | | | | | | |
|-----------|---------------|---------|----|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|-----------|
| | | | | | 13 de novembro de 2014, os Decretos-Lei nº 745, de 7 de agosto de 1969 e 3.365, de 21 de junho de 1941, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.360, de 23 de setembro de 1976, 7.789, de 23 de novembro de 1989, 8.666, de 21 de junho de 1993, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.973, de 13 de maio de 2014, 8.177, de 1º de março de 1991, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004 e 9.514, de 20 de novembro de 1997, e do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941; e dá outras providências. | | | | | |
| 85 | MPV 653/2014* | Dilma 1 | 54 | 11/08/2014 | Altera a Lei nº 13.021, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o exercício e a fiscalização das atividades farmacêuticas. | MP das farmácias que incluiu emenda sobre a fiscalização dos frigoríficos | Econômica | Baixa | - | Rejeitada |
| 86 | MPV 661/2014 | Dilma 1 | 54 | 03/12/2014 | NOVA EMENTA: Autoriza a União a conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e a destinar superávit financeiro das fontes | MP da quebra de sigilo do BDNES | Econômica | Baixa | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|---------|----|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|----------|
| | | | | | de recursos existentes no Tesouro Nacional à cobertura de despesas primárias obrigatórias; e altera as Leis n°s 12.096, de 24 de novembro de 2009, 10.820, de 17 de dezembro de 2003, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990. | | | | | |
| 87 | MPV 665/2015 | Dilma 2 | 55 | 30/12/2014 | Altera as Leis n°s 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis n°s 7.859, de 25 de outubro de 1989, e 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências. | MP do ajuste fiscal 1 (regras do seguro-desemprego) | Social | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
| 88 | MPV 664/2015 | Dilma 2 | 54 | 30/12/2014 | Altera as Leis n°s 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.876, de 2 de junho de 2004, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e 10.666, de 8 de maio de 2003; e dá outras providências. | MP do ajuste fiscal 2 (pensões por morte e fator previdenciário 85/95) | Social | Alta | Maior conflito | Aprovada |
| 89 | MPV 668/2015 | Dilma 2 | 54 | 30/01/2015 | Altera as Leis n°s 10.865, de 30 de abril de 2004, para elevar alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação, 11.941, de 27 de maio de 2009, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, | MP do ajuste fiscal 3 (PIS/Cofins sobre produtos importados) | Econômica | Média | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|---------|----|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-------|----------------|----------|
| | | | | | 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 12.810, de 15 de maio de 2013, 5.861, de 12 de dezembro de 1972, 13.043, de 13 de novembro de 2014, 10.522, de 19 de julho de 2002, 12.469, de 26 de agosto de 2011, 12.995, de 18 de junho de 2014, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, 10.996, de 15 de dezembro de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e 12.024, de 27 de agosto de 2009, e o Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977; revoga dispositivos das Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e 8.177, de 1º de março de 1991; e dá outras providências | | | | | |
| 90 | MPV 672/2015 | Dilma 2 | 54 | 25/03/2015 | Dispõe sobre a política de valorização do salário-mínimo e dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social para o período de 2016 a 2019. | MP do reajuste dos aposentados e pensionistas e manutenção da regra 85/95 para aposentadoria integral | Social | Baixa | Maior conflito | Aprovada |
| 91 | MPV 671/2015 | Dilma 2 | 54 | 20/03/2015 | Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e | MP que parcela a dívida dos clubes, | Social | Média | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|----|--------------|---------|----|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-------|----------------|----------|
| | | | | | financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol - APFUT; dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades desportivas profissionais; cria a Loteria Exclusiva - LOTEEX; altera as Leis nºs 9.615, de 24 de março de 1998, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.671, de 15 de maio de 2003, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 11.438, de 29 de dezembro de 2006, e os Decretos-Leis nºs 3.688, de 3 de outubro de 1941, e 204, de 27 de fevereiro de 1967; revoga a Medida Provisória nº 669, de 26 de fevereiro de 2015; cria programa de iniciação esportiva escolar; e dá outras providências. | além de descontos nas multas e juros de pagamento (nova edição com regras de transparência) | | | | |
| 92 | MPV 676/2015 | Dilma 2 | 54 | 18/06/2015 | Altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para tratar da associação do segurado especial em cooperativa de crédito rural e, ainda essa última, para atualizar o rol de dependentes, estabelecer regra de não incidência do fator | MP que permite o reajuste das regras de aposentadoria em 85/95 progressivo após veto presidencial e torna possível a "reapostadoria" | Social | Média | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|----|--------------|---------|----|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|----------------|----------|
| | | | | | previdenciário, regras de pensão por morte e de empréstimo consignado, a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para assegurar pagamento do seguro-defeso para familiar que exerça atividade de apoio à pesca, a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, para estabelecer regra de inscrição no regime de previdência complementar dos servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para dispor sobre o pagamento de empréstimos realizados por participantes e assistidos com entidades fechadas e abertas de previdência complementar e a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e dá outras providências. | | | | | |
| 93 | MPV 675/2015 | Dilma 2 | 54 | 22/05/2015 | Altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, para elevar a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL em relação às pessoas jurídicas de seguros privados e de capitalização, e às referidas nos incisos I a VII, IX e X do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001; altera as Leis nºs 9.808, de 20 de julho de 1999, 8.402, de 8 de janeiro de 1992, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de | MP da redução da alíquota da Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) | Econômica | Média | Maior conflito | Aprovada |

| | | | | | | | | | | |
|-----------|--------------|---------|----|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------|-------|----------------|----------|
| | | | | | 29 de dezembro de 2003, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 12.715, de 17 de setembro de 2012, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 11.484, de 31 de maio de 2007, 12.973, de 13 de maio de 2014, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, e 10.865, de 30 de abril de 2004; e dá outras providências. | | | | | |
| 94 | MPV 680/2015 | Dilma 2 | 54 | 07/07/2015 | Institui o Programa de Proteção ao Emprego e dá outras providências. | MP do Plano de Proteção ao Emprego (PPE) | Social | Baixa | Menor conflito | Aprovada |