PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO
Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF

# MEDIDAS PROVISÓRIAS: COMPARATIVO DOS PROCEDIMENTOS APLICADOS NO CONGRESSO NACIONAL E NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO

Nivaldo Adão Ferreira Júnior[1]
Aldenir Brandão da Rocha[2]
Guilherme José Lima[3]

**Palavras-chave:** Isomorfismo institucional. Medida Provisória. Preponderância do Executivo. Legislativo Carimbador. Legislativo Reativo.

## RESUMO

O objetivo do presente estudo consiste na análise das regras aplicadas ao processo legislativo para as medidas provisórias (MPs), sob a perspectiva comparada entre o Poder Legislativo Federal e a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. A unidade de análise são os resultados finais de tais processos em ambas as arenas, tendo em vista o grau de influência parlamentar na modificação de seu conteúdo. A delimitação temporal abrange os anos 2003 (ano em que o Estado do Maranhão incorporou a Medida em sua Constituição como parte integrante do processo legislativo) a 2016.

A premissa básica que norteou o estudo foi a de que o Poder Executivo tem atuação preponderante sobre o Legislativo no plano das iniciativas e da agilidade na tramitação de suas propostas, no âmbito dos respectivos legislativos (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). Nesse sentido, o quadro teórico adotado filiou-se aos postulados do presidencialismo de coalizão e à teoria da delegação legislativa, tendo a medida provisória como unidade de análise. Estudos para o Legislativo Federal que apontam o poder de agenda do Executivo sobre o Legislativo e o uso de MPs como uma das ferramentas para o alcance da preponderância no processo legislativo são abundantes (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997). Da mesma sorte, estudos que fomentam a discussão do papel das MPs como forma de delegação legislativa ou como abdicação do poder de legislar também são fartamente encontrados (MIRANDA, 2010; ALMEIDA, 2014; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

O Legislativo Federal interage com o Executivo aprovando a maioria das MPs. Contudo, raramente uma medida provisória é aprovada na sua formatação original. Conforme aponta Rodrigues (2009), o parlamento federal brasileiro impõe a sua marca colocando suas demandas e fazendo valer suas pretensões por meio das emendas parlamentares, no

1 Câmara dos Deputados (nivaldo.ferreira@camara.leg.br).
2 CEFOR. Câmara dos Deputados (ALDENIR.ROCHA@CAMARA.LEG.BR).
3 Escola do Legislativo da Assembleia do Estado do Maranhão (guilhermejlima.adv@gmail.com).

que se poderia denominar de legislativo reativo (SANTOS, 2004). A tipologia adotada por Santos deriva de estudos para o Congresso americano, em que se denomina o legislativo de proativo, reativo ou carimbador, de acordo com a sua atuação na construção de políticas públicas, tendo por parâmetro o poder Executivo.

Para o que diz respeito aos legislativos estaduais e uso de medidas provisórias, há muito pouca literatura. Uma rara exceção é o fato de Paolo Ricci e Fabrício Tomio publicarem, em 2012, artigo no qual atestam o pouco uso das MPs pelos governadores à época (RICCI; TOMIO, 2012). O cenário hoje, contudo, é outro, e governadores já percebem o poder de editar decretos com força de lei como forma de aumentar o centralismo decisório. Desta situação de poucos estudos para o campo floresce a importância da pesquisa, que almeja lançar as bases para o estudo das relações entre executivo e legislativo nas demais unidades da federação que se utilizam da medida provisória.

No estado do Maranhão, esse instituto, apesar do pouco tempo de adoção pela Constituição estadual, já mostra sua efetividade na formatação da agenda do Legislativo pelo chefe do Executivo. Para um exemplo pontual, o atual Governador editou na primeira semana de seu governo 17 MPs, dando o tom das relações que teria com o Legislativo local (DIÁRIO..., 2015). Nesse contexto, a presente pesquisa buscou verificar a força das MPs naquele estado para enquadrar o legislativo maranhense em uma das três possibilidades da tipologia adotada por Santos (2004).

Como os legislativos estaduais costumam transcrever os dispositivos da Constituição Federal e os dispositivos regimentais da Câmara dos Deputados para o regimento das assembleias, no que a literatura denomina de isomorfismo institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983), sendo essa realidade observada também no Maranhão, a hipótese central da pesquisa que é esse estado teria um legislativo do tipo reativo (ou seja, seria um legislativo que reage às propostas do Executivo, modificando-as com autonomia), tal e qual acontece com a União.

A base para o enquadramento é o comparativo da produção maranhense com a produção do legislativo federal. A metodologia consistiu, portanto, em extrair do referencial teórico para o legislativo federal, exposto acima, os elementos caraterizadores do presidencialismo de coalizão e suas implicâncias na relação entre os poderes Executivo e Legislativo. De igual modo, a teoria da delegação legislativa foi visitada para contextualizar o tema da delegação de funções legislativas ao Executivo.

Realizou-se, a partir dos pressupostos teóricos, análise quantitativa do número de MPs aprovadas na sua forma original e aprovada com emendas e compararam-se as percentagens e médias apuradas para o Congresso Nacional com as do estado do Maranhão. Não se fez qualquer análise de conteúdo, ressalta-se, o que caracteriza o método como meramente quantitativo por meio de estatística descritiva.

Os resultados finais apontam que, diferentemente do encontrado pela literatura para o legislativo federal, o legislativo maranhense tende a ser do tipo carimbador, uma vez que

escassas são as MPs propostas às quais são oferecidas emendas pelos deputados estaduais e raríssimas são as medidas provisórias que sofrem alguma alteração no decorrer de sua tramitação, contrariando a hipótese inicial de pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alcir. **Informação, delegação e processo legislativo:** a política das medidas provisórias. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. (Textos para discussão, 1933). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2839/1/TD_1933.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Flávio Dino anuncia 17 Medidas Provisórias do seu governo.** Matéria publicada em 02 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2015/01/02/interna_politica,552352/flavio-dino-anuncia-17-medidas-provisorias-do-seu-governo.shtml>. Acesso em: 12 jun. 2017.

DIMAGGIO Paul J.; POWELL Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, pp. 147-160, Apr. 1983.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.47, p.127-154, 1997. Disponível em: <http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/81/20080626_o_congresso_e_as_medidas.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201-225, Oct. 2010.

RODRIGUES, Márcia Cruz. **Legislativo transformador?** As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo. 2009. Dissertação (Mestrado Institucional em Processo Legislativo) – CEFOR, Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

RICCI, Paolo; TOMIO, Fabricio. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. **Opin. Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 255-277, nov. 2012.

SANTOS, Fabiano. A Reforma do Poder Legislativo no Brasil. **Revista Plenarium**, Brasília, ano 1, v. 1, 2004.