

*A revista Videre Futura é uma publicação
semestral das Faculdades Integradas Rio Branco.
As opiniões expressas nos artigos assinados
são de responsabilidade exclusiva de seus autores.*

Revisão

Profa. Stella Maria Garrafa Serra

Projeto e produção gráfica

Signorini Produção Gráfica

Ilustração da capa

NeoTass Publicidade

V694 VIDERE FUTURA. v.1, n. 2, tomo I, Agosto 2001
São Paulo: Faculdades Integradas Rio Branco;
ITAE - Instituto de Tecnologia Avançada em
Educação

Semestral

ISSN 1518-9171

1. Sistemas de Informação 2. Comunicação Social
3. Educação 4. Relações Internacionais 5. Turismo 6. Administração
I. Faculdades Integradas Rio Branco II. ITAE - Instituto de Tecnologia
Avançada em Educação

CDD:056.9

Fotolito e Impressão: Página Um e Yangraf

Tiragem: 5000 exemplares

VIDERE FUTURA

Endereço para correspondência:

ITAE - Instituto de Tecnologia Avançada em Educação

Av. Arnolfo de Azevedo, 104 Pacaembu

01236-030 S. Paulo SP Brasil

Assinatura: (0xx11) 3862-3281

itae@itae.g12.br

Faculdades Integradas Rio Branco

Edifício Rotary

Av. Higienópolis, 996 1º andar Higienópolis

01238-910 S. Paulo SP Brasil

Tel: (0xx11) 3662-2900 r. 2504

facdomus@facdomus.br

Assinatura: (0xx11) 3862-3281

O executivo que legisla

Cláudio Gonçalves Couto

*Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo
Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e das Faculdades
Integradas Rio Branco*

resumo O governo Fernando Henrique Cardoso distingue-se de seus antecessores por duas razões importantes. Por um lado, pelo sucesso na política de estabilização monetária e na realização de reformas econômicas orientadas para o mercado. Por outro, em função da construção de uma sólida base de apoio parlamentar, que permitiu, ao Executivo levar adiante sua agenda de políticas. O encaminhamento desta agenda se deu pela utilização de diversos mecanismos institucionais, que operaram, de forma articulada, destacando-se dois: a aprovação de emendas constitucionais e a reedição continuada de medidas provisórias em função de uma delegação legislativa. Na medida em que se trata de delegação, não se pode falar em usurpação do parlamento; contudo, legislar por decreto acaba por impedir o debate público sobre as políticas, valor fundamental numa democracia.

abstract *The Cardoso's presidency differs from his antecessors for two main reasons. On the one hand, for the successful monetary stabilization policy and market oriented reforms. On the other hand, for the framing of a strong parliamentary support, that allowed the Executive the implementation of its policy agenda. The accomplishment of such agenda was possible for the employment of several institutional devices in a articulated way, and two of these devices must be particularly noted: the approval of constitutional amendments and the continuous reedition of provisional measures, due to a legislative delegation. Since it is delegation, it is not usurpation; however, to legislate by decree avoids the public debate about policies, a fundamental activity in democracies.*

Durante a recente disputa pela presidência das duas Casas do Congresso, muito se falou acerca da importância de se limitar a edição de medidas provisórias. Tanto o candidato do PSDB, como o do PFL à presidência da Câmara dos Deputados alardearam que, se eleitos, promoveriam a apreciação da emenda constitucional que regulamenta (e limita) o uso

desse instrumento legislativo pelo Poder Executivo. Pretendiam, com isto, não somente obter os votos da oposição, que há muito se bate pela limitação desses poderes extraordinários do presidente da República, como também adquirir, junto à opinião pública e aos deputados de um modo geral, uma imagem de maior preocupação com a preservação das prerrogativas institucionais do parlamento.

Razões para tanto, aparentemente, não faltariam, já que se tornou praxe a edição contínua de medidas provisórias (MPs) pelo Presidente da República, possibilitando a implementação de leis sem que estas sejam submetidas ao escrutínio do Congresso Nacional. Muitos falam, inclusive, de usurpação do Poder Legislativo pelo Executivo, já que a função precípua daquele - legislar - estaria sendo-lhe subtraída pela ação unilateral deste último. Poder-se-ia argumentar que, se a democracia liberal em que vivemos tem, como um de seus pressupostos fundamentais, a separação de poderes, nada mais natural que o impedimento que o Executivo legislasse - assim como não se admite como desejável a intromissão dos legisladores nos assuntos cotidianos da administração governamental.

Representantes do Executivo federal, contudo, rapidamente saíram em sua defesa, alegando que, nos últimos anos, havia decrescido o número de MPs editadas pelo presidente. Segundo esses defensores, Fernando Henrique Cardoso editou menos medidas provisórias do que todos os seus antecessores, caso considerássemos a média mensal de edições. De fato, esta foi de 3,3 medidas provisórias mensais, para o primeiro mandato e de 2,7, para o segundo, contra 7,8 de Sarney, 2,8 de Collor e 5,2 de Itamar Franco. É importante observar que o presidente Collor de Mello iniciou seu governo, editando um grande número de MPs, mas acabou recuando após uma ameaça, por parte do Congresso de limitar-lhe o poder pela aprovação de uma proposta emenda constitucional (PEC) que regulamentaria o procedimento; diante do recuo do presidente, essa proposta acabou sendo posta de lado.

Segundo os mesmos defensores do presidente Fernando Henrique, o que na realidade aumentou, sobremaneira no período recente, foi o número de medidas provisórias *reeditadas*, ou seja, o Executivo ver-se-ia forçado a revalidar MPs que não foram apreciadas pelo Congresso Nacional. Logo, se algum "culpado" existisse nesta história, este seria o Poder Legislativo que, ao não cumprir sua obrigação de apreciar as MPs expedidas pelo presidente num prazo de trinta dias, forçaria este último a reeditá-las continuamente. A tabela abaixo permite que se tenha uma noção da produção de normas governamentais que se valeu desse instrumento, desde a sua criação, em 1988, ainda durante o governo José Sarney.

Medidas Provisórias
Edição e Reedição por Governo

Governo	José Sarney (16 meses)	Fernando Collor (31 meses)	Itamar Franco (27 meses)	Fernando Henrique I Cardoso (48 meses)	Fernando Henrique Cardoso II (26 meses)	Total Geral
Originárias	125	87	141	160	71	584
Reeditadas	22	73	364	1.750(699)*	2.076(137)*	5.121
Convertidas	109	66	121	82	74	452

Revogadas	2	5	5	11	5	28
Sem Eficácia	5	5	15	3	1	29
Rejeitadas	9	11	-	1	1	22
Em Tramitação				40	11	51
Total	147	160	505	2.609	2.281	5.702

Fonte: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Dados até 21/02/2001.
* Reedições de MPs de governos anteriores.

Se considerarmos, então, as MPs reeditadas, no lugar das editadas originariamente, o quadro muda bastante de figura. Neste caso, o período do presidente Fernando Henrique Cardoso difere dos anteriores, marcadamente, pela explosão de reedições, tanto do ponto de vista absoluto quanto relativo - apenas as do primeiro mandato superam largamente tudo o que fizeram os governos anteriores somados. Na média mensal, foram 36,5 reedições no primeiro mandato, 79,8 no segundo, contra apenas 1,4 no governo Sarney, 2,4 no período Collor e 13,5 no período Itamar - quando Fernando Henrique se tornou ministro da Fazenda e implementou o Plano Real; ou seja, durante o segundo mandato do atual presidente, a média mensal de reedições chegou a ser até 57 vezes maior do que a de um de seus antecessores (Sarney).

Há, portanto, uma mudança de padrão notável. Ela também se verifica, se compararmos o montante das reedições em relação às edições originárias. José Sarney expediu um número de MPs originárias maior do que reeditou, na proporção de 5,7 por 1; Collor também: 1,2 por 1. Uma reversão desse padrão iniciou-se no governo Itamar Franco - foram 2,6 reedições de cada MP originária - e explodiu no período Fernando Henrique: 10,9 reedições de cada MP originária no primeiro mandato e 29,2 por 1 no segundo.

A medida provisória foi um instrumento legislativo criado pela Constituição de 1988, vindo a substituir o decreto-lei (DL), vigente durante a ditadura militar. O entendimento à época era de que, muito embora fosse desejável reduzir o poder de "legislar por decreto" que detinha o Executivo, era também o caso de se manter algum recurso à disposição do chefe de governo, para agir em casos de maior necessidade, expedindo decisões com força de lei e de vigência imediata. O que se procurou fazer foi inverter a lógica, segundo a qual um decreto-lei, não apreciado pelo parlamento no prazo de 60 dias acabava por se considerar aprovado (instrumento do decurso de prazo); para a MP, a nova Constituição passou a determinar a perda de eficácia, na eventualidade da apreciação não ocorrer em 30 dias. Ou seja, se antes o silêncio do Poder Legislativo era entendido como concordância tácita, a partir de então passaria a valer como uma negativa ao ato presidencial.

Ainda é importante observar que, tanto no caso dos DLs, como das MPs, os textos constitucionais determinavam que sua expedição deveria obedecer ao critério de "relevância e urgência". No caso dos primeiros, também se estipulava que não poderiam acarretar aumento de despesa e deveriam incidir apenas sobre matérias relacionadas à segurança nacional, finanças públicas, normas tributárias, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos; já no que diz respeito às MPs, não se fixou qualquer restrição ao tema: todos os assuntos poderiam ser tratados por seu intermédio, desde que houvesse "relevância e urgência".

De qualquer forma, entendia-se que, com a mudança referente à inversão do decurso de prazo, estava-se reduzindo o poder discricionário do Executivo, já que o Congresso rejeitaria qualquer MP que lhe desagradasse, ou pura e simplesmente ignorá-la. Não foi, contudo, o que se verificou. Ainda no governo do presidente José Sarney deu-se o primeiro caso de reedição de medida provisória não apreciada, o que deixou congressistas e representantes do meio jurídico atônitos. Como tal iniciativa era possível? Tratar-se-ia, obviamente, de uma inconstitucionalidade!

Todavia, o texto constitucional, embora não autorizasse a reedição, também não a proibia - silenciava sobre o assunto. O Executivo argumentava à época que a reedição se fazia necessária, pois, caso não se desse, levaria ao colapso do Plano Verão (o pacote de estabilização econômica do momento), já que a MP reeditada era parte fundamental do mesmo. Com isto, o Congresso acabou por acatar a reedição e, posteriormente, sua constitucionalidade foi atestada pelo Supremo Tribunal Federal. O STF considerou, não apenas que a Carta não vedava tal possibilidade, como também a "relevância e urgência" não deixariam de existir somente, porque trinta dias haviam passado. Estava criado, assim, o instrumento da reedição de medidas provisórias.

Desta forma, a limitação dos poderes legislativos do Executivo, que se pretendia criar com a inversão do decurso de prazo, caiu por terra, dando origem mesmo a um instrumento ainda mais poderoso de legislação autônoma, por parte do presidente da República, já que permitia a instauração de uma norma legal passível de sucessivos "aperfeiçoamentos" (a cada 30 dias, ou mesmo antes disso, pela edição de uma nova MP que revogasse a anterior) e que poderia tratar de qualquer assunto. Mas se parece razoável expedir novamente uma MP, trinta dias após sua primeira edição, pelo fato de que as razões "urgentes" que a motivaram ainda permanecem, o que dizer de medidas provisórias que são sucessivamente reeditadas, algumas delas por vários anos? Há caso de MP reeditada por mais de cinco anos seguidos, recebendo apenas pequenas alterações. Num exemplo como este, que sentido faz a idéia de *provisoriedade*? Afinal de contas, uma medida "provisória" que se mantém por um longo tempo eqüivale a uma lei que tenha existido por esse mesmo período¹. Uma lei, vale repetir, que pode ser aprimorada por meio de pequenas modificações sempre que o Executivo assim o desejar.

Sendo assim, a capacidade de reeditar medidas provisórias, é algo diferente do poder de editá-las originariamente. Fosse esta uma possibilidade restrita, que apenas tivesse em vista as mesmas condições urgentes que motivaram a primeira edição, nada de diferente se verificaria. Contudo, já que a edição de MPs e suas posteriores reedições ocorrem por "comodidade legislativa" - conferindo maior eficácia à produção governamental de normas e desobstruindo a pauta de negociação e decisão dos dois Poderes - podemos afirmar que o parlamento está, na verdade, *delegando capacidade legislativa*, quando não aprecia as MPs e permite ao Executivo que as reedite. A uma faculdade *constitucional* do presidente da República - a de "adotar medidas provisórias, com força de lei" (Art. 62) - soma-se uma outra, *delegada* pelo Congresso, ainda que tacitamente - a de legislar sobre um determinado tema, enquanto o parlamento não se manifesta.

O fato de se tratar de uma delegação, já que o Legislativo poderia apreciar as MPs, se assim o desejasse, faz com que perca sentido a idéia de uma usurpação de suas prerrogativas pelo Executivo. Trata-se, isto sim, de

¹ Este é um aspecto, para o qual chamaram a atenção pela primeira vez Argelina Figueiredo & Fernando Limongi, num de seus excelentes estudos acerca do relacionamento Executivo/Legislativo no Brasil. Esse e outros trabalhos podem ser encontrados em seu livro *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV; São Paulo: FAPESP, 1999.

uma escolha feita por aqueles que detêm o controle do Congresso - as maiorias e as mesas diretoras. Ao deixar de apreciar as medidas provisórias, o Legislativo pode valer-se de outros temas, que também ocupam o tempo e as energias de parlamentares e membros do Executivo encarregados de com eles negociar.

Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e uma boa parte do segundo, grande parte da agenda governamental se viu ocupada pela apreciação de propostas de emenda constitucional (PECs). Estas são iniciativas de tipo muito especial, já que não apenas afetam o ordenamento normativo fundamental do país (sua Constituição), mas também demandam a criação, entre os parlamentares e os partidos congressuais, de consensos muito mais amplos do que aqueles necessários à aprovação de decisões de caráter infraconstitucional (leis ordinárias, leis complementares). A aprovação de uma PEC requer o voto de três quintos dos membros de cada uma das duas Casas do Congresso (Câmara e Senado), em duas votações, sendo que qualquer modificação introduzida por uma Casa no que foi aprovada pela outra exige uma reapreciação da matéria, até que haja acordo. Trata-se, portanto, de uma iniciativa de tramitação muito mais complexa do que a das leis, que requerem apenas uma votação em cada Casa e, no caso das leis ordinárias - as mais comuns -, apenas o voto da maioria dos parlamentares presentes, podendo mesmo ser aprovadas por votação simbólica, ou ainda no âmbito das Comissões.

Em virtude dessa maior complexidade de tramitação das PECs, que leva à necessidade de negociações mais lentas e que envolvam um número maior de partes interessadas, a agenda Congressual fica bastante ocupada. Num cenário como este, a delegação de parte das tarefas legislativas para o Executivo acaba mostrando-se um recurso útil: são menos questões a apreciar, menos sessões ocupadas por sua discussão, uma menor mobilização das lideranças para debatê-las, etc.. A delegação de poderes legislativos ao Executivo, portanto, mais do que algo importante por si só, ganha sentido, ao se tratar de um instrumento que proporciona maior *eficiência* decisória ao parlamento, conferindo-lhe maior eficácia (produtividade) na geração de outras normas jurídicas.

Porém, nem tudo são flores. Se por um lado não se trata de uma usurpação - mas de uma delegação pelo consentimento às reedições de MPs, útil à maioria parlamentar e ao Executivo, que dedicam seus esforços a outras questões -, por outro lado tal prática acarreta prejuízos à democracia. Em primeiro lugar, pelo fato de que tal delegação tem, como efeito, retirar da arena privilegiada de debates sobre as questões nacionais - o Congresso - a discussão sobre uma série de decisões importantes para o país. Afinal, de contas, se o Executivo decide sozinho, qualquer questionamento a essas decisões pode se dar apenas depois que já começaram a surtir efeitos, de modo que se torna menos importante o debate. Em segundo lugar, porque, muito embora a adoção de uma prática deste tipo possa ser explicada em certa medida pelas dificuldades geradas por uma agenda governamental peculiar (reformas constitucionais), sua persistência ao longo de alguns anos pode levar à sua perpetuação. Ou seja, corre-se o risco de transformar em praxe governamental esta delegação tácita pela reedição de MPs, tornando assim uma característica de nosso sistema político a eliminação do debate parlamentar sobre temas, não só relevantes, como também urgentes.

Uma terceira razão para que se possa falar em prejuízos institucionais à democracia é a questionável constitucionalidade de parte das reedições, uma vez entendidas como decorrentes de uma delegação legislativa - o Congresso estaria abrindo mão de suas responsabilidades, ao permitir que o Executivo legislasse sobre determinadas questões. A Constituição brasileira estipula um único instrumento como meio pelo qual se pode delegar capacidade legislativa: a lei delegada. Este é, tradicionalmente, um recurso institucional muito pouco usado no Brasil: desde janeiro de 1946, foram expedidas apenas 13 leis delegadas, 11 delas sob a Constituição de 1946 e antes do regime militar (até 1962). Sob a vigência da Constituição de 1988, apenas duas foram editadas, durante o governo Collor. Ironicamente, ambas foram modificadas, ou regulamentadas por diversas medidas provisórias. Há, porém, uma série de limitações a seu uso, pois não podem ser objeto de delegação “os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos” (Art. 68).

Como não há, para as MPs, limitações quanto ao tema tratado, tem sido praxe sua edição e reedição para legislar sobre matéria orçamentária; prática corrente desde o governo Itamar Franco é seu uso com o intuito de modificar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Um caso interessante é o da medida provisória 1.287, de janeiro de 1996, que modificava a LDO válida para aquele ano: foi reeditada por três vezes e sem modificações importantes até maio, quando finalmente o novo orçamento foi sancionado. Dois dias após a sanção, a mesma MP, que acabou sendo parâmetro para a confecção do orçamento (já que modificava a LDO), foi novamente reeditada, dessa vez introduzindo modificações noutra artigo da lei.

Note-se bem: a LDO, feita para “orientar a elaboração da lei orçamentária anual” (Art. 165), passou a sofrer modificações mediante medidas provisórias *após a votação e sanção do próprio orçamento!* A partir de setembro daquele ano, um novo artigo da lei foi modificado por MP e, a partir de outubro, as reedições dessa MP (então com o número 1.525) passaram a incluir também modificações da LDO para 1997 - votada pelo Congresso e sancionada pelo presidente apenas três meses antes - além de alterações de outros artigos da LDO, para 1996. Essa lei continuou a ser reeditada, tendo ultrapassado as quarenta e cinco reedições até nosso último levantamento.

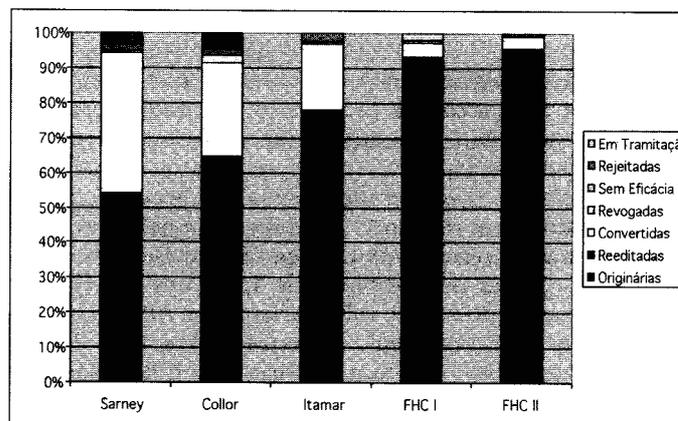
Ora, se não pode o Congresso, por uma decisão explícita de sua maioria, por meio da Lei Delegada, transferir poderes legislativos ao Presidente em questão orçamentária, poderia ele fazê-lo de forma tácita, não apreciando medidas provisórias que serão fatalmente reeditadas pelo Executivo? Ainda que as decisões do STF não se reportem à idéia de delegação legislativa efetivada por meio da reedição de MPs, não é isto o que de fato ocorre? Cremos haver uma incongruência político-constitucional na reedição de MPs acerca de política orçamentária, mesmo que ela talvez não se verifique do ponto de vista jurídico-constitucional (formal), já que o próprio STF não reconhece, na reedição de medidas provisórias, uma forma de delegação. Afinal de contas, se o entendimento dos constituintes

era o de não permitir a delegação em certos casos, e ela de fato ocorre aqui, há um claro desrespeito ao espírito da Constituição. Também entre juristas, é possível encontrar argumentos que se coadunam à nossa interpretação de cientista político. Diz Manoel Gonçalves Ferreira Filho acerca do poder que tem o Presidente de editar medidas provisórias (a ênfase é nossa):

Tal poder é condicionado pela ocorrência de relevância e urgência. Não tem ele limitação explícita quanto à matéria. Entretanto, pela lógica, de seu campo não devem ser excluídas as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, ou de suas casas, ou outras submetidas a leis complementares, ou aquelas em que é proibida a delegação. Em todos esses casos, nitidamente, a Constituição reserva às Câmaras a deliberação. Igualmente escapam ao alcance das medidas provisórias as matérias de iniciativa reservada dos tribunais².

Os prejuízos à democracia brasileira parecem ser uma ameaça real, se considerarmos o fato de que realmente a reedição continuada de MPs - isto é, o estabelecimento da delegação legislativa por esse instrumento - ter se convertido num padrão. O gráfico, a seguir, feito com base na tabela de medidas provisórias, evidencia isto.

Medidas Provisórias Edição e Reedição por Governo



Fonte: Tabela.

Como se pode notar, as MPs reeditadas aumentam sua participação contínua e avassaladoramente em relação a todas as demais. Pode-se observar que praticamente não há mais medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso, desde o governo Itamar Franco e também se reduziu muito o volume de MPs convertidas em lei - ou seja, o parlamento desobrigou-se da sua tarefa de apreciar esses atos do Executivo, rejeitando-os, ou transformando-os em normas legais permanentes, com o que o presidente da República acaba legislando, provisória e continuamente, mês a mês.

Algumas considerações finais devem ser feitas, tendo em vista esta análise. Antes de mais nada, é importante ressaltar que a separação de poderes não é algo absoluto em nenhuma democracia. No caso dos regimes parlamentaristas, pode-se falar inclusive numa *fusão de poderes*, já que

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Do processo legislativo*. 3ª edição atualizada. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 234.

o Executivo emerge da maioria parlamentar e o chefe de governo é, na verdade, o líder dessa maioria, podendo ser removido do cargo por ela e, em contrapartida, tendo a prerrogativa de dissolver o Legislativo e convocar novas eleições. Nos regimes presidencialistas, como o nosso, há também diversas superposições entre os dois poderes, particularmente no que concerne à formulação legal. O Executivo pode encaminhar projetos de lei ao parlamento - até mesmo detendo iniciativa exclusiva em determinadas matérias, como a lei orçamentária - e deve sancionar as leis aprovadas pelo parlamento, podendo também vetá-las; nos Estados Unidos e em outros países, a derrubada de um veto requer o voto de dois terços dos parlamentares, reforçando ainda mais esta faculdade legislativa do presidente, que pode impedir a aprovação de uma lei indesejada.

Assim sendo, não é por supostamente atentar contra a “separação dos Poderes” que as MPs prejudicariam a democracia. O real problema reside no fato de que a banalização de seu uso suspende o necessário debate público sobre questões de interesse nacional. A legitimidade das decisões que afetarão a vida dos cidadãos não provém apenas da autoridade eleitoral, ou constitucional daqueles que as tomam. Ela decorre também do debate sobre o que será feito, situação na qual os prós e os contras de uma determinada política devem ser ponderados e a decisão de implementá-la deve ser *justificada* perante todas as partes interessadas. Se algo da importância de uma lei é feito pelo governo sem prévia justificativa, corre-se o risco de que arbitrariedades irreparáveis sejam cometidas e, muitas vezes, perpetuadas. Queixar-se contra fatos consumados costuma ser menos eficaz do que criticar projetos duvidosos.

Uma segunda consideração se refere a que o uso das medidas provisórias não implica uma *usurpação* do Legislativo pelo Executivo. Em primeiro lugar, porque editar MPs é uma faculdade constitucional do presidente - embora não o seu *abuso*, sendo que, em muitos casos, o critério de “relevância e urgência” não é levado a sério. Em segundo lugar, porque o Congresso Nacional tem *delegado* a tarefa de legislar ao Executivo. Ao fazer isto, abre mão de uma responsabilidade que lhe cabe - a de discutir e apreciar MPs -, mas não faz sentido falar em usurpação de uma prerrogativa da qual se prescinde voluntariamente. Algo deve ser destacado neste ponto: não “o Congresso”, genericamente, que delega poderes legislativos ao Executivo - é a sua maioria que o faz. Não fosse assim, acabaríamos supondo que todos os parlamentares, de todos os partidos indistintamente, opositoristas, ou situacionistas, são responsáveis pela delegação. Esta é, na verdade, uma escolha feita pela maioria que, ademais, nos últimos anos, é *situacionista*. Desta forma, o padrão delegativo que descrevemos é uma *política de governo*, tanto quanto o são as demais políticas públicas - de saúde, educação, gestão econômica, etc. - e a responsabilidade por ela cabe aos governantes de plantão.

Por fim, vale notar que a opção por esta política tem conseqüências relevantes para o país, notadamente no que se refere à geração de uma grande *incerteza jurídica*. Ora, se boa parte das leis em vigor são, na verdade, medidas provisórias revogáveis, ou modificáveis a qualquer momento, sem prévio aviso, e requerendo renovação mensal, torna-se difícil, para a sociedade e para os atores políticos, prever com razoável acerto o modo como o país será governado no curto e médio prazos, para não mencionar horizontes de tempo maiores. Tal incerteza acaba gerando *insegurança jurídica*, algo pernicioso não apenas para a democracia, mas

também para o desenvolvimento econômico, pois numa "canetada" o presidente pode alterar situações que já pareciam consolidadas, atingindo direitos, causando prejuízos e tudo o mais.

Diante deste cenário, devem ser cobradas as promessas de campanha dos novos presidentes das Casas do Congresso - particularmente do presidente da Câmara - de que acelerariam a apreciação das propostas, regulamentando o uso de MPs. Mesmo que seja cômodo para um governo qualquer, por meio da delegação legislativa do Congresso, a democracia, é paradoxal que esse expediente, usado pelo atual governo na implantação de políticas que favoreçam uma economia de mercado estável, acabe por gerar algo que o mercado teme: a incerteza quanto às regras do jogo.

Referências Bibliográficas

- AMORIM NETO, Octavio & TAFNER, Paulo. **O Congresso e as Medidas Provisórias: delegação, coordenação e conflito**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999. Mimeografado.
- _____. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, nov. 1994.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. A longa Constituinte: reforma do Estado e flutuação institucional no Brasil. *Dados: revista de ciências sociais*, v. 41, n. 1, p. 51-86, 1998.
- FERRERA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. Poder de agenda, disciplina e apoio partidário na Câmara dos Deputados. In: FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro - São Paulo: FGV - FAPESP, 1999.