

Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias*

Octavio Amorim Neto
Paulo Tafner

INTRODUÇÃO

Um vivo debate acerca do desenho institucional brasileiro tem se dado desde o início da década de 90. Preocupados sobretudo com a capacidade decisória do Executivo, vários autores têm argumentado que o nosso atual sistema político é dotado de um dos desenhos institucionais mais ineficazes no que concerne à implementação de políticas públicas (Ames, 1995; 2001; Lamounier, 1994; Mainwaring, 1991; 1997; 1999; Mainwaring e Shugart, 1997; Sartori, 1997; Shugart e Carey, 1992). Para estes analistas, de um lado, encontra-se uma Presidência hipertrofiada em seus poderes constitucionais, cujo móvel, porém, seria a realização de uma ampla agenda legislativa de abrangência nacional; de outro, está um Poder Legislativo extremamente fragmentado, operado por partidos que, em sua maioria, são

*O presente artigo é uma versão amplamente modificada de trabalho apresentado pelos autores no seminário internacional sobre Formas de Gobierno en América Latina: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?, realizado no Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Cidade do México, 19/3/1999. Os autores agradecem à Mona Lyne e aos dois pareceristas de *Dados* por seus comentários a versões anteriores do texto e à Argelina Cheibub Figueiredo e a Fernando Limongi pela cessão de dados relativos às iniciativas legislativas do Executivo.

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, 2002, pp. 5 a 38.

indisciplinados e cuja principal motivação seria o atendimento de demandas paroquiais.

A fragmentação, a indisciplina e o paroquialismo dos partidos concorreriam para tornar o processo de formação de maiorias legislativas extremamente difícil, lento e custoso, comprometendo o êxito das medidas propostas pelo Executivo. Este, por sua vez, se veria forçado a recorrer a apelos plebiscitários e a instrumentos extraordinários de governo para fazer valer suas preferências, gerando assim freqüentes crises nas relações Executivo-Legislativo¹.

Essa visão, contudo, não é consensual. Baseados em minuciosa e original pesquisa empírica, Figueiredo e Limongi (1995; 1999; 2000) afirmam que os partidos brasileiros têm um comportamento legislativo altamente previsível e que os acordos que seus líderes entabulam entre si e com o presidente são seguidos por suas bancadas, permitindo assim uma alta taxa de aprovação das iniciativas do Executivo².

Críticos e defensores do desenho institucional brasileiro, porém, convergem em um ponto, qual seja, a grande extensão das prerrogativas constitucionais do presidente. Como se sabe, além de ter o poder de nomear e demitir ministros de Estado e titulares de agências estatais de enorme relevância (e.g., Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Petrobras, BNDES, Banco Central e as atuais agências reguladoras), e de controlar com grande autonomia os gastos públicos (no plano federal), o chefe de governo brasileiro pode também vetar parcial ou totalmente leis aprovadas pelo Congresso e, acima de tudo, emitir decretos com força de lei e validade imediata, as chamadas *medidas provisórias*. Estas lhe conferem enormes vantagens estratégicas no seu relacionamento com o Congresso, máxime no que toca à definição da agenda legislativa do país e ao seu ritmo de implementação (Almeida, 1998; Carey e Shugart, 1998; Figueiredo e Limongi, 1998; 1999; 2000; Monteiro, 1997; 2000; Pessanha, 1997; 1998; Power, 1998; Santos, 1997).

Assim, não deve constituir surpresa o fato de terem as medidas provisórias se tornado o centro das discussões políticas e acadêmicas acerca do desenho institucional do país. A principal questão em jogo é saber, tal como afirmam Figueiredo e Limongi (1997:128), se o uso de medidas provisórias pelo Poder Executivo significa que os parlamen-

tares abdicaram ou não de suas prerrogativas legislativas em favor daquele.

Três linhas de análise têm se apresentado ao debate acerca do significado das medidas provisórias (doravante, MPs). A primeira entende que o uso recorrente de MPs se constitui em verdadeira usurpação dos poderes do Congresso pelo Executivo ou subordinação daquele a este (Monteiro, 1997; 2000; Santos, 1997; Pessanha, 1997; 1998). Uma segunda matriz reconhece que o Congresso brasileiro tem sido passivo demais diante da elevada taxa de emissão de MPs pelo Executivo, mas não vê nisso a conseqüência de uma intenção deliberada do Executivo de emascular o Legislativo. Tratar-se-ia apenas de uma correção funcional da inércia decorrente dos problemas de ação coletiva enfrentados pelo Poder Legislativo (Mainwaring, 1997; Power, 1998). Finalmente, para Figueiredo e Limongi (1997; 1998; 1999), as MPs são um poderoso instrumento institucional que permite ao Executivo controlar a agenda legislativa, sem que isto signifique que o Executivo possa governar contra as preferências da maioria parlamentar. Seguindo uma linha de análise semelhante à de Figueiredo e Limongi, Negretto (2000) e Reich (2000) enfatizam o processo de controle mútuo dos Poderes, buscando identificar elementos que permitam retratar as delegações do Legislativo para o Executivo como uma ação estratégica do primeiro.

A despeito dos inúmeros e valiosos esforços de análise, há ainda muito o que se fazer para alcançarmos uma compreensão mais sólida a respeito da dinâmica das relações Executivo-Legislativo, em geral, e daquelas subjacentes ao uso das MPs, em particular. Assim, nosso propósito neste texto é trazer novos elementos teóricos e empíricos para esse debate, visando defender uma posição otimista a respeito das MPs, próxima à de Figueiredo e Limongi, porém, com diferenças significativas no que concerne à maneira como conceituamos a questão em foco e como concebemos os padrões de relacionamento entre Executivo e Legislativo desde a promulgação da Constituição de 1988.

O texto está assim estruturado: na próxima seção, serão apresentados um breve histórico sobre as MPs e dados empíricos sobre a edição das mesmas entre 1988 e 2000. Na terceira seção, baseados em recentes contribuições à teoria da delegação, sustentaremos que, seguindo Figueiredo e Limongi, a formação de um governo de coalizão gera incentivos

para que o Executivo emita MPs que atendam aos interesses das maiorias legislativas e que, além disso, o Congresso é capaz de inferir se tais medidas atendem ou não aos seus interesses por meio de um mecanismo indireto de supervisão, chamado *alarme de incêndio*. Porém, ao contrário de Figueiredo e Limongi e apoiados no trabalho de Amorim Neto (2000), na nossa avaliação nem todos os governos que tivemos desde 1989 podem ser considerados de coalizão ou igualmente coalescentes. A variação no grau de coalescência dos governos permite-nos explicar a variação nas taxas anuais de emissão de MPs originais e de reemissão de MPs com modificações em seus textos. Propomos, assim, que é possível entender as MPs como parte de um complexo e cambiável quadro de delegação dentro do presidencialismo brasileiro. Na quarta seção, serão realizados alguns testes empíricos indicativos da validade da hipótese relativa aos governos de coalizão. Na última seção, cotejaremos o resultado de nossos testes com as principais proposições da literatura acadêmica sobre as MPs.

MEDIDAS PROVISÓRIAS: HISTÓRICO E DADOS EMPÍRICOS

Após intensa mobilização popular no começo da década de 80, avaliada por amplos segmentos das elites brasileiras (anistia, eleições diretas para governadores, prefeitos das capitais e presidente da República), procedeu-se à redação de uma nova Constituição através de uma Assembléia Constituinte democraticamente eleita em 1986.

Na nova Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988, ficou evidente o esforço dos legisladores em ampliar os poderes do Congresso, devolvendo a este competências que lhe haviam sido retiradas durante o período militar. Por outro lado, parte substantiva dos poderes do Executivo foi preservada, dentre os quais se destaca o poder privativo de emitir MPs que entram em vigor imediatamente e têm prazo de 30 dias para serem apreciadas pelo Congresso³.

A permissão de edição de MPs adaptou o antigo decreto-lei, instituto legal incorporado à Constituição outorgada de 1967, que concedia ao presidente o poder de, em casos de urgência e relevância para o interesse público, emitir decretos com força de lei (decreto-lei), que entravam em vigor imediatamente após sua publicação e com prazo de 60 dias para apreciação pelo Congresso. Na hipótese de não apreciação, o decreto-lei era automaticamente aprovado por decurso de prazo – o que, freqüentemente, exigia mobilização da base governista no senti-

do de impedir votações que pudessem, ainda que remotamente, comprometer a vigência do decreto-lei – e, mesmo quando votado, não eram permitidas quaisquer emendas. Na ocorrência de rejeição pelo Congresso, os efeitos provocados pelo decreto-lei, durante sua vigência, não eram revogados (ver Hippolito, 2000).

Ao contrário dos antigos decretos-leis, a atual MP, se não apreciada pelo Congresso, é considerada automaticamente rejeitada, cabendo ao próprio legislar e regulamentar os efeitos da MP entre a data de sua publicação e sua rejeição. Mas o instituto da reedição de MPs concedido⁴ ao presidente torna, no entanto, essa diferença legal inócua. Como afirmam Figueiredo e Limongi:

“[...] a possibilidade da reedição de MPs que perdem eficácia fez desaparecer a principal diferença entre a medida provisória e o decreto-lei [...]. O decurso de prazo deixou de ser desfavorável ao executivo, uma vez que ao editar a MP este não precisaria ter certeza de contar com apoio para aprová-la; bastaria ser capaz de evitar que a oposição reunisse maioria” (1997:141).

Ademais, a Constituição trata com imprecisão e dubiedade o que sejam *relevância* e *urgência*, condições requeridas para a utilização do instituto legal da MP⁵. Esta exigência, na prática, não se tem constituído em impedimento ou mesmo constrangimento à iniciativa presidencial de lançar mão de tal instituto, pois, na imprecisão constitucional, cabe ao chefe de governo julgar unilateralmente as condições particulares que se adaptem à exigência legal definida. Essa particularidade confere ao Executivo, em sua relação com o Legislativo, enorme capacidade de controle sobre a agenda legislativa do país⁶.

A conjugação da capacidade de reedição – autorizada pelo Congresso e pelo Supremo Tribunal Federal – com a imprecisão constitucional quanto à relevância e urgência requeridas para o uso de MPs permitiu que esse instituto legal passasse a ser amplamente utilizado pelos governos desde a promulgação da Constituição de 1988.

Dados Quantitativos sobre as MPs

Desde a sua primeira utilização, 21/10/1988, publicada no *Diário Oficial do Congresso* três dias depois, até dezembro de 2000, foram editadas 5.533 MPs – o que equivale a uma média mensal de 38 MPs ou a 1,25 MPs por dia.

Como se observa na Tabela 1 e no Gráfico 1, a maior parte das MPs refere-se à reedição (4.965 ou 89,7%), ou seja, MPs que, à época, não tinham sido apreciadas pelo Congresso Nacional. Tomadas as MPs originais (568), verifica-se que a grande maioria foi aprovada em plenário (404 ou 71,12%) e apenas duas dezenas foram rejeitadas, das quais praticamente a metade por inadmissibilidade⁷.

Tabela 1
Medidas Provisórias por Ano

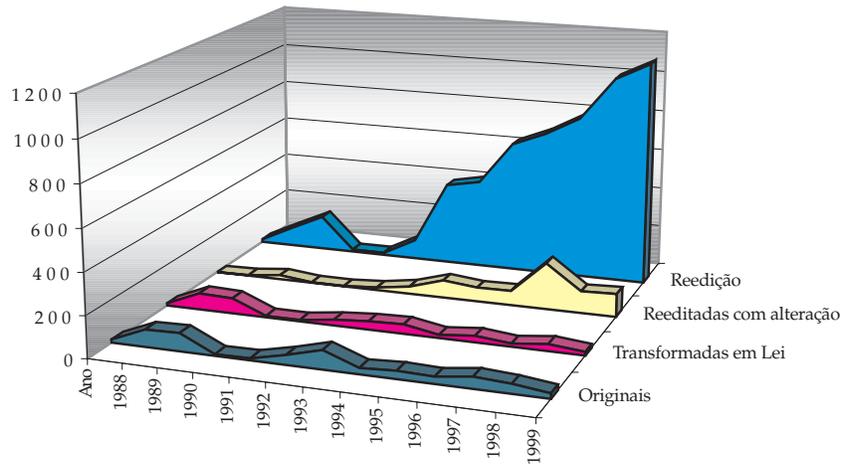
Ano	Originais(*)	Edição + Reedição	Reedição(**)	Reedição com Alteração	Transformadas em Lei	Rejeitadas
1988	15	15	0	0	11	1
1989	83	95	12	2	80	6
1990	87	170	83	20	74	9
Sarney (1990)	17	28	11	0	18	2
Collor (1990)	70	142	72	20	56	7
1991	8	11	3	2	7	1
1992	10	11	1	1	7	2
Collor (1992)	7	7	0	0	3	2
Franco (1992)	3	4	1	1	4	0
1993	47	96	49	12	28	0
1994	91	405	314	37	40	0
1995	30	438	408	86	45	0
1996	39	648	609	69	15	0
1997	33	716	683	71	31	0
1998	55	807	752	228	15	1
1999	45	1.018	973	108	33	0
2000	25	1.103	1.078	114	18	0
Total	568	5.533	4.965	750	404	20

Fontes: Mesa da Câmara dos Deputados e Casa Civil da Presidência da República.

(*) O fato de, em 1988, a soma de MPs transformadas em lei com as MPs rejeitadas não coincidir com o total de MPs originais revela apenas que algumas MPs, por não terem sido consideradas a tempo, e tampouco reeditadas no ano em curso, foram passadas para o ano seguinte. Para os anos seguintes, ocorre o oposto: a soma de MPs reeditadas com MPs transformadas em lei supera, em muito, o número de MPs originais, refletindo o processo de reedição.

(**) A coluna de reedição de MPs incorpora reedições com e sem alteração de texto. Assim, observa-se, por exemplo, que, em 1991, houve três reedições, das quais duas com alterações de texto. A terceira MP, não explicitamente apresentada no texto, porque redundante, é obtida pela diferença entre o total de reedições e as reedições com alteração de texto.

Gráfico 1
Medidas Provisórias – Dados Anuais



Fontes: Mesa da Câmara dos Deputados e Casa Civil da Presidência da República.

O que se verifica é que, a despeito do fato de que pouco mais de 10,0% do total seja, de fato, de novas MPs, a quantidade de MPs editadas pelo Executivo (originais e reedições) tem sido crescente. Destaque-se o número particularmente elevado de reedições com alterações de texto no ano de 1998. O mesmo conjunto de dados, com pequenas alterações, é detalhado por governo e apresentado na Tabela 2. A reedição parece ser a forma predominantemente adotada pelo Executivo na consecução de sua agenda legislativa, principalmente no governo de Cardoso.

A análise de temas preponderantes no uso de MPs (Tabela 3 e Gráfico 2) revela relativa constância dos mesmos, independentemente dos governos. Matérias econômicas e, dentro destas, as atividades de orçamento, finanças, impostos e regulação econômica, respondem, em média, por 61,0% do total de MPs originais editadas pelos governos, enquanto as administrativas, por 21,0%, restando às demais, 18,0% do total⁸. Alterações tributárias, flexibilidade no remanejamento de recursos orçamentários e regulação econômica, pode-se dizer, compõem a agenda do Executivo Federal.

Tabela 2
Medidas Provisórias por Ano e por Governo*

Governo	Ano	Editadas	Originais	Reeditadas	Transformadas em Lei	Rejeitadas
Sarney	1988	15	15	-	11	1
	1989	95	83	12	80	6
	1990	28	17	11	18	2
Subtotal		138	115	23	109	9
Collor	1990	142	70	72	56	7
	1991	11	8	3	7	1
	1992	7	7	0	3	2
Subtotal		160	85	75	66	10
Franco	1992	4	3	1	4	-
	1993	96	47	49	28	-
	1994	405	91	314	40	-
Subtotal		505	141	364	72	0
Cardoso I	1995	438	30	408	45	-
	1996	648	39	609	15	-
	1997	716	33	683	31	-
	1998	807	55	752	15	1
Subtotal		2.609	157	2.452	106	1
Cardoso II	1999	1.018	45	973	33	-
	2000	1.103	25	1.078	18	-
Subtotal		2.121	70	2.051	51	0
Total		5.533	568	4.965	404	20

Fontes: Mesa da Câmara dos Deputados e Casa Civil da Presidência da República.

(*) Cumpre destacar que as bases de dados por vezes não conferem entre si. Diferenças podem ocorrer e decorrem da inclusão ou não de MPs revogadas. No governo de Sarney, foram 2; no de Collor, 5; no de Franco, 5; e no primeiro governo de Cardoso, foram 8.

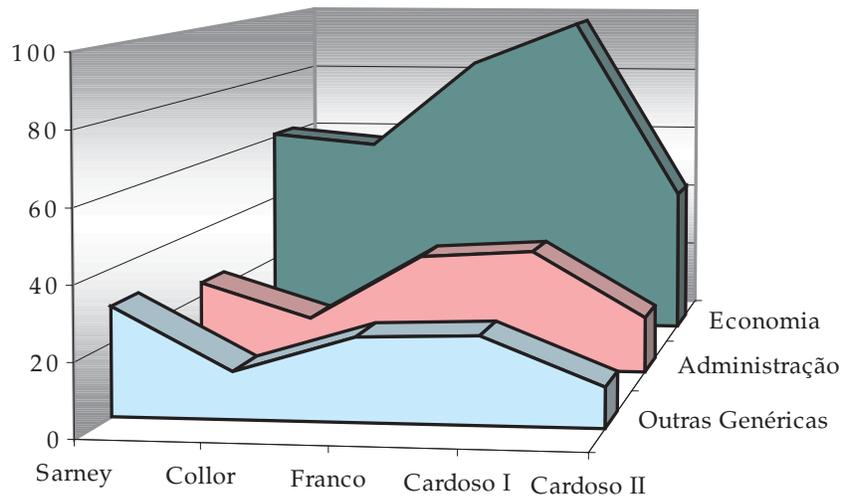
Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio...

Tabela 3
Medidas Provisórias Originais Classificadas por Tema e por Governo

Temas	Sarney	Collor	Franco	Cardoso I	Cardoso II	Total
Economia	61	58	85	98	43	345
• Orçamento e finanças	13	10	26	24	11	84
• Regulação econômica	17	12	15	19	8	71
• Preços e salários	4	10	9	12	5	40
• Impostos	18	14	15	21	9	77
• Outros	9	12	20	22	10	73
Administração	24	14	33	35	16	122
• Pessoal	13	8	15	15	7	58
• Org./Reforma do Estado	11	6	18	20	9	64
Outras Genéricas	30	13	23	24	11	101
Total	115	85	141	157	70	568

Fontes: Mesa da Câmara dos Deputados e Casa Civil da Presidência da República.

Gráfico 2
Medidas Provisórias Originais Classificadas por Tema e por Governo



Fontes: Mesa da Câmara dos Deputados e Casa Civil da Presidência da República.

Como veremos mais à frente, a utilização crescente de MPs ao longo dos últimos anos, antes de representar uma tendência histórica ou sistêmica, diz respeito, na verdade, às condições específicas das relações Executivo-Legislativo vigentes sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, relações que, para nós, não representam nem usurpação nem abdicação. É do que tratamos na próxima seção.

O PRESIDENCIALISMO À LUZ DA TEORIA DA DELEGAÇÃO

O presidencialismo pode ser concebido como um regime no qual o eleitorado designa dois agentes para representá-lo – o presidente e o Congresso – e aos quais delega poderes (Shugart e Carey, 1992; Strom, 2000). Porém, para usar a noção desenvolvida por Strom (2000), “a cadeia delegativa” do presidencialismo não pára por aí. O presidente, por sua vez, delega poderes aos ministros e à burocracia, assim como o Congresso delega, externamente, poderes ao presidente e à burocracia e, internamente, aos partidos e comissões.

Relações de delegação são, por definição, relações hierárquicas. Para entendê-las, utilizaremos o chamado *principal-agent model*, expressão que será aqui traduzida como modelo mandante-agente, inicialmente formulado por estudiosos da organização industrial (ver Jensen e Meckling, 1976; Milgrom e Roberts, 1992), mas que, hoje, é amplamente utilizado na ciência política. Inicialmente, faremos uma breve revisão de alguns dos principais textos da literatura de ciência política sobre tal modelo (Kiewiet e McCubbins, 1991; Lupia e McCubbins, 1998; 2000; Moe, 1984), para, depois, aplicá-lo ao caso do presidencialismo brasileiro.

O modelo mandante-agente é um instrumento analítico extremamente apropriado para o estudo de processos delegatórios na política, porque visa justamente esclarecer questões de controle hierárquico em contextos de assimetria de informações e conflito de interesses (Moe, 1984). Segundo este autor, “O modelo mandante-agente é a expressão analítica da relação de agenciamento, na qual uma parte, o mandante, entra em um acordo contratual com a outra parte, o agente, na expectativa de que este, subseqüentemente, escolherá ações que produzam o resultado desejado pelo mandante” (*idem*:756).

Ao contratar um agente, um mandante está sempre sob a incerteza de não saber se o agente escolherá ações que produzam os resultados por

ele, mandante, esperados. Os agentes podem explorar a vantagem estratégica que sua posição lhe confere para promover seus próprios interesses em detrimento dos do mandante. Esse é o significado da assimetria de informações. Os mandantes antecipam-se racionalmente à perspectiva de resultados adversos construindo uma estrutura de interação que permita mitigá-los.

O relacionamento entre agente e mandante torna-se, assim, conflituoso por natureza. Tal conflito gera dois tipos de perda por agenciamento (*agency loss*), que podem ser expressas pela noção de custos de transação: (1) perdas decorrentes das ações dos agentes contrárias aos interesses do mandante; e (2) perdas que resultam dos esforços envidados pelo mandante para controlar as ações do agente.

As perdas por agenciamento podem crescer até o ponto em que o ganho auferido com a delegação torna-se menor do que aquele que o mandante obteria caso não houvesse contratado nenhum agente. Isso acontece quando o mandante não tem condição de saber se o que o agente faz é do seu interesse e quando este último não tem incentivos para agir de acordo com os interesses do mandante (Lupia e McCubbins, 1998:79-93; 2000). Segundo estes autores, se isto se dá, a delegação transforma-se em abdicação. A questão, então, é: como podem efetivamente os mandantes mitigar as perdas por agenciamento?

Para Kiewiet e McCubbins (1991:27-34), há quatro técnicas de superação das perdas por agenciamento: o estabelecimento de contratos; mecanismos de seleção; mecanismos de monitoramento; e controles institucionais. Das quatro, uma tem particular interesse para o nosso estudo: os mecanismos de monitoramento.

A fim de evitar ações e informações ocultas, os mandantes frequentemente estabelecem procedimentos para se inteirarem das atividades dos agentes. Dessa forma, os mandantes podem acionar uma terceira parte no intuito de fazê-la atuar como se fosse um *alarme de incêndio*. Na medida em que a terceira parte tem incentivos para observar e influenciar as ações do agente, sua participação na relação mandante-agente pode se tornar um mecanismo de controle potencialmente menos custoso e mais confiável do que o policiamento ostensivo e a investigação direta das ações de um agente (Kiewiet e McCubbins, 1991:31; McCubbins e Schwartz, 1987).

Passemos esses princípios ao caso particular do presidencialismo brasileiro, tratando apenas das delegações externas aos poderes do Estado. O eleitorado brasileiro investe de autoridade três agentes encarregados de representá-lo e fazer valer seus interesses: o presidente, a Câmara dos Deputados e o Senado. Entre esses agentes, estabelecem-se também várias delegações. O presidente delega poderes aos membros das duas Casas legislativas quando compõe seu gabinete com membros do Congresso (Amorim Neto, 1994) e quando constitui líderes que o representam no processo legislativo. Estas são delegações informais, uma vez que não se encontram inscritas na Constituição.

A Câmara e o Senado delegam poder legislativo ao Executivo quando da decretação de MPs e quando concedem, como indica o nome, legislação delegada solicitada pelo presidente. Estas são delegações formais cujos procedimentos são traçados pela Constituição. A necessidade de envio de propostas de emenda à Constituição e de projetos de lei aprovados em uma Casa para revisão na outra pode ser entendida como um controle institucional estabelecido por seus mandantes, o eleitorado, para que uma verifique o desempenho da outra. Da mesma forma, o veto presidencial é também um mecanismo de controle institucional do Executivo sobre o Legislativo.

O modelo institucional brasileiro pode ser definido como um conjunto complexo de delegações cruzadas, assim como o é, em geral, qualquer regime presidencial (Strom, 2000). Tal modelo se caracteriza pelos altos custos de transação que o controle das delegações exige. Em virtude das múltiplas linhas de delegação, a probabilidade de paralisia decisória e de instabilidade é alta. Por outro lado, existem várias alternativas de controle do Executivo e das Casas do Congresso. No entanto, como veremos a seguir, o Executivo nacional é controlado menos por métodos formais de policiamento ostensivo à disposição do Legislativo que por mecanismos informais de *alarme de incêndio* e por meio de negociações realizadas no seio das coalizões interpartidárias formadas para sustentar o governo.

Figueiredo e Limongi (1999; 2000) sustentam, corretamente, que a tarefa de coordenação, no Brasil, se realiza de maneira eficaz quando o presidente combina seus poderes de agenda (conferidos pelas MPs e pela prerrogativa de requerer urgência para seus projetos de lei) com os dos líderes partidários que detêm a maioria dentro do Colégio de Líderes, através de um acordo de coalizão que resulta na nomeação

de deputados e senadores e outras importantes figuras partidárias para o gabinete presidencial. A mais estável presidência desde 1988, a de Cardoso entre 1995 e 1999, primeira em que um presidente popularmente eleito conseguiu não apenas chegar ao fim do seu mandato, mas também se reeleger, caracterizou-se justamente pela forte cooperação entre o presidente e os maiores partidos do Congresso⁹.

Não estamos seguros, todavia, de que o padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo que vigeu durante o primeiro mandato de Cardoso tenha sido observado também sob as outras três presidências no período 1989-1994, tal como nos fazem crer Figueiredo e Limongi. Igualar os instáveis períodos representados pelo último ano do governo de Sarney, a presidência abortada de Collor e a administração interina de Itamar Franco à presidência de Cardoso nos parece exagerado. A se crer que existiram distintos padrões de governança a partir de 1989, faz-se necessário, então, reconceituar a política das MPs à luz de tais padrões e desenvolver indicadores operacionais para os mesmos.

Delegação e Abdicação

Para muitos juristas e cientistas políticos, as taxas crescentes de emissão de MPs registradas nos últimos anos significam que o Congresso abdicou de seus poderes legiferantes em prol do Executivo. Trata-se de uma afirmação muito séria e contundente a respeito do funcionamento da democracia no país. Para que tal asserção não seja apenas a manifestação de uma posição política ou ideológica a respeito do governo de plantão, precisamos, antes de mais nada, saber em que condições a delegação se torna abdicação. Recentemente, Lupia e McCubbins (1998:79-93; 2000) examinaram detidamente esse problema. Abaixo, procuramos resumir brevemente suas proposições para, em seguida, adaptá-las ao caso das MPs.

De acordo com Lupia e McCubbins, duas condições determinam o resultado de um processo de delegação: a condição de incentivo e a condição de conhecimento. A primeira é satisfeita se o agente tem algum incentivo para fazer uma proposta que é melhor – para o mandante – do que o *status quo*. A segunda é satisfeita se e somente se um mandante pode corretamente inferir se a proposta de ação que um agente lhe faz é melhor para ele do que o *status quo* (situação na qual o agente não faz nenhuma proposta). Se as duas condições são satisfeitas, então, a

delegação é bem-sucedida; se apenas uma é satisfeita, prevalece o *status quo*, resultado neutro do ponto de vista do mandante. Por último, se as duas condições não são satisfeitas, a delegação vira abdicação.

Traduzindo as duas condições para o caso específico das MPs no Brasil, devemos, então, fazer duas perguntas tendo como base a suposição de que, no que concerne à edição de MPs, o Executivo é o agente constitucional do Congresso:

- (1) O Executivo tem algum incentivo para enviar ao Congresso MPs que sejam melhores para a maioria legislativa do que o *status quo*?
- (2) As maiorias legislativas têm como saber se uma MP é melhor para si do que o *status quo*?

Quanto à primeira pergunta, de acordo com vertente da literatura citada na Introdução, a resposta é negativa, uma vez que há um conflito estrutural entre os interesses “modernos” representados pelo primeiro e os “atrasados”, pelo último (Campos, 1975; Furtado, 1971; Soares, 1973). Discordamos de tal perspectiva.

Em primeiro lugar, não há nenhuma evidência de que o Executivo e o Legislativo tenham, respectivamente, o monopólio da representação do “moderno” e do “atraso”. De fato, parece mais evidente que ambos os Poderes contenham parcelas de representação tanto do “atraso” quanto do “moderno”. A convivência de gramáticas políticas diferentes – e, em alguns casos, antagônicas – antes de representar a exceção, tem sido a regra na política brasileira (Nunes, 1997). O Executivo participa dessa múltipla gramática em frentes vitais de atuação: no jogo de formação de maiorias legislativas, no atendimento de demandas particularistas de setores e regiões e no esforço de ganhar (ele próprio) e ajudar seus aliados a ganhar eleições. Em suma, em vez de um conflito estrutural de interesses entre o Executivo e o Legislativo, o que existe, de fato, é um conjunto de interesses e preferências múltiplas que podem ser circunstancialmente coordenados ou não pelos membros de ambos os Poderes.

A questão que, então, se põe é: como é feita tal coordenação no Brasil? É praticamente consensual entre os analistas do presidencialismo brasileiro que o melhor instrumento para a consecução dessa tarefa é a formação de gabinetes de coalizão (Abranches, 1988; Amorim Neto, 1994; Deheza, 1997, cap. 3; Figueiredo e Limongi, 1999; 2000; Mainwa-

ring, 1997; Meneguello, 1998; Thibaut, 1998), que visam garantir, de um lado, o devido apoio legislativo ao Executivo e, de outro, a adequada participação dos partidos na condução do governo. Aliás, tal solução não é nenhuma surpresa dado o sistema multipartidário brasileiro.

Todavia, é preciso ter em mente que nem todos os presidentes têm incentivos para formar governos de coalizão *stricto sensu*. Em geral, presidentes filiados a partidos com pequena representação parlamentar têm preferido governar unilateralmente a ceder às demandas dos partidos majoritários no Congresso (Amorim Neto, 1998). Collor é o melhor exemplo desse comportamento, que se verificou com outros presidentes latino-americanos – Fujimori, no Peru, Bucaram, no Equador, e Chávez, no começo do seu mandato, na Venezuela. Ademais, dado que no presidencialismo não existem mecanismos formais que permitam afiançar de forma eficaz acordos de coalizão, tais como o caráter de colegiatura das decisões do gabinete e a moção de censura ao governo presentes no parlamentarismo, as coalizões formadas naquele regime tendem a ser mais instáveis (Mainwaring, 1993).

Ainda assim, é possível afirmar, com Figueiredo e Limongi, que, no Brasil, o Executivo tem incentivos para editar MPs que atendam aos interesses da maioria parlamentar na medida em que se crie um mecanismo político – uma coalizão multipartidária – que permita – *ex post* – ajustes nas propostas feitas pelo Executivo de acordo com os interesses da maioria parlamentar, sem os quais a única alternativa que restaria ao Congresso, como forma de fazer valer suas preferências, seria a obstrução ao Executivo ou, em casos mais agudos, o conflito aberto. Novamente, a presidência de Collor é o exemplo mais eloquente de um padrão conflituoso de relação entre o Legislativo e o Executivo.

Por exemplo, um deputado membro de um partido pertencente a um governo de coalizão, ao saber que um grupo de interesse por ele representado se sente afetado por um artigo de uma dada MP, pode comunicar-se com o ministro do seu partido para tentar modificá-la. É possível que tal modificação seja feita caso corresponda ao desejo da maioria dos deputados que integram a coalizão governativa. Não é à toa que parte das MPs reeditadas tem seus textos modificados.

O jogo de reedição modificada de MPs – sob um governo de coalizão – permite que a maioria parlamentar se adapte às perdas por agenciamento geradas pela delegação que faz ao Executivo, fazendo com que esta tenha êxito ou, pelo menos, não vire abdicação. Porém, caso o Executivo não tenha se coordenado com a maioria parlamentar por meio de um acordo de coalizão, só resta àquela o caminho da oposição às MPs. Isto é, caso não haja um governo de coalizão, é praticamente inevitável que o uso de MPs gere sérios conflitos entre o Executivo e o Legislativo.

Segunda pergunta: têm as maiorias legislativas como inferir se uma MP é melhor para si do que o *status quo*? Como se sabe, é notória a baixa capacidade informacional e técnica dos congressistas, por conta principalmente da alta taxa de renovação dos mandatos parlamentares a cada eleição, o que, em última instância, impede que deputados e senadores se especializem em temas de políticas públicas (Samuels, 2000). Isso nos levaria, inicialmente, a crer que a resposta à pergunta é negativa. Todavia, como bem lembram Lupia e McCubbins, um dos mecanismos de monitoramento mais utilizados por mandantes, em regimes democráticos, é o uso de *alarmes de incêndio*. Nesse caso, não é preciso que o Congresso possua grandes conhecimentos técnicos para saber se uma MP vai ou não ao encontro de seu interesse. Basta que o Congresso ouça as partes que serão afetadas por uma MP para que saiba se ela é melhor do que o *status quo*. O problema com este argumento, porém, é, como afirmam Limongi e Figueiredo, que uma MP pode alterar o próprio *status quo*. Nas palavras dos autores,

“[...] a promulgação de decreto [MP] implica a imediata alteração do *status quo*. Ao analisá-lo, o Congresso não opta entre o *status quo* anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira: SQ>SQmp>MPrej, onde o símbolo > significa ‘é preferido a’. Logo, a maioria aprova a MP. Se a MP fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua promulgação, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Congressistas podem ser induzidos a cooperar” (1998:89).

Limongi e Figueiredo, porém, não levam em conta que o Congresso tem poder de regular, como mencionado acima, os efeitos de uma MP

entre as datas de sua publicação e rejeição. Se isto é fato, então, tais efeitos (o que os autores chamam de MPrej) não se sobrepõem completamente ao *status quo* no cálculo dos parlamentares. Assim, o intervalo entre a emissão de uma MP pelo Executivo e sua votação pelo Congresso é justamente o período que tem o último para escutar possíveis *alarmes de incêndio* acionados pelos grupos sociais afetados pela MP. Ou seja, tal qual predito pela teoria, trata-se de um mecanismo de monitoramento eficiente e de baixo custo, convenientemente à disposição de um Congresso notoriamente despreparado, do ponto de vista técnico, para avaliar o impacto de decisões governamentais.

Um exemplo eloqüente de como o Congresso monitora o Executivo por meio de um mecanismo do tipo *alarme de incêndio* é dado pelo chamado Pacote 51. A 10 de novembro de 1997, logo após um ataque especulativo ao real causado pela crise asiática, o presidente Cardoso e seu ministro da Fazenda Pedro Malan lançaram um pacote contendo 51 medidas para reduzir o déficit fiscal do país que contemplava, basicamente, aumento de impostos e corte de gastos. Oito das 51 medidas foram implementadas por meio de MPs (Almeida, 1998), sendo a principal delas um aumento da alíquota de imposto de renda da classe média. Diante das propostas de ação do governo, a primeira reação do Congresso foi sugerir timidamente algumas alternativas a esse aumento. Todavia, vários setores da classe média começaram a manifestar, através dos meios de comunicação, sua oposição à proposta do Executivo. Somente depois de verificar que a oposição da classe média era intensa, ou seja, após a ativação do *alarme de incêndio*, é que o Congresso se armou de uma estratégia consistente para lidar com o pacote fiscal. Liderado pelo senador Antônio Carlos Magalhães, então presidente do Senado, o Congresso passou a exigir a revisão do pacote de modo a aliviar os custos com os quais a classe média teria que arcar em nome do ajuste fiscal. Depois de algumas rodadas de negociação, representantes do Executivo e do Legislativo, finalmente, fecharam acordo estabelecendo um aumento da alíquota do imposto de renda mais aceitável para a classe média.

Nesse sentido, a alta taxa de reedição de MPs pode ser entendida como o resultado não da passividade, incapacidade ou desinteresse do Congresso em apreciá-las, mas, sim, como consequência de uma escolha racional da maioria parlamentar no que concerne à maneira mais eficaz de obter informações sobre seus efeitos. Posto de outra maneira, o atraso com que o Congresso decide sobre MPs é uma for-

ma de ele adaptar-se às perdas decorrentes do agenciamento legislativo feito pelo Executivo e de maximizar o uso do seu escasso tempo. Segundo a lógica da nossa análise, o Congresso não deve votar – dentro do prazo regulamentar – as MPs que tratam de assuntos de menor monta para não perder seu escasso tempo – um exame impressionista das MPs indica que esses são, em geral, assuntos específicos da administração pública. Ao agir assim, os parlamentares estão implicitamente delegando poder ao Executivo para regular matérias que não atingem os interesses vitais das maiorias legislativas, ajudando a agilizar o processo de tomada de decisão.

Porém, no que concerne às MPs sobre temas relevantes, a demora do Congresso em apreciá-las diz respeito à maneira como nosso Legislativo procura superar os problemas decorrentes da falta de capacitação técnica dos parlamentares e de suas assessorias. Sabedor de que não possui meios suficientes para avaliar em tempo exíguo os detalhes técnicos de complexos temas de políticas públicas, nosso Congresso prefere esperar para escutar as reações dos grupos sociais afetados por uma MP para, a partir daí, formar sua posição a respeito desta. Trata-se de um mecanismo eficaz e barato de monitoramento dos atos do Executivo, racionalmente utilizado por um Congresso desparelhado tecnicamente. Sendo assim, é plausível afirmar que o Congresso brasileiro tem como saber se uma MP é melhor do que o *status quo*.

TESTANDO AS HIPÓTESES

Nesta seção, procuramos mostrar empiricamente como variações no padrão de formação de governo estão associadas a taxas anuais de edição e reedição de MPs. O problema operacional de tal esforço é que todos os gabinetes formados no Brasil entre 1988 e 2000 têm políticos de mais de um partido ocupando postos ministeriais. Tal característica dá a aparência de que todos os gabinetes são de coalizão, isto é, uma aliança entre mais de um partido para dar apoio ao governo em troca da partilha de cargos executivos. Para resolver esse problema, é preciso que entendamos, em primeiro lugar, como se formam as coalizões no Brasil. Para tanto, usaremos comparações com regimes parlamentaristas para facilitar nossa exposição.

Idealmente, as coalizões deveriam se armar em torno de um acordo programático, por meio do qual os partidos buscariam conciliar suas

diferenças ideológicas. No Brasil, no entanto, assim como na grande maioria dos sistemas multipartidários, sejam eles presidencialistas ou parlamentaristas, as coalizões são cimentadas principalmente por meio da partilha de postos ministeriais. Até aí, tudo muito claro e simples. Porém, há partilhas e partilhas do bolo ministerial, e estas variam de acordo com o sistema de governo sob o qual se opera.

Nos regimes parlamentaristas europeus, vige, em geral, a regra da proporcionalidade, qual seja, a cada partido é dada aproximadamente uma fatia do ministério proporcional ao peso relativo que tem na maioria parlamentar comandada pelos membros da coalizão governante (Browne e Franklin N., 1973; Budge e Keman, 1990:88-131; Schofield e Laver, 1985). No caso brasileiro, a partilha dos postos ministeriais nem sempre segue a norma da proporcionalidade. Isto porque os presidentes têm a faculdade constitucional de nomear livremente seus ministros. É uma deliberação privada do chefe de governo ater-se ou não ao critério de proporcionalidade ou a qualquer outro. Entretanto, a correspondência agregada entre o peso parlamentar dos partidos e sua representação ministerial é um bom indicador do grau de solidez legislativa de um gabinete multipartidário no Brasil (Amorim Neto, 2000). Baseado em um índice aritmético, denominado de taxa de coalescência do gabinete¹⁰, esse autor mostra que quanto maior aquela correspondência, maior a disciplina legislativa da parte dos partidos que integram o gabinete, entre 1989 e 1998, em apoio ao presidente.

Ainda segundo Amorim Neto (1998), subjacente à formação de um sólido gabinete de coalizão, está a decisão presidencial de governar preferencialmente por mecanismos ordinários de legislação. Assim, nossa hipótese básica é que *a taxa de coalescência do gabinete está negativamente associada à taxa de edição de MPs originais e positivamente associada ao número de projetos de lei enviados pelo presidente ao Congresso.*

Ademais, como dito na seção anterior, um sólido gabinete de coalizão abre a possibilidade de negociação permanente entre a presidência e as maiorias parlamentares de modo a corrigir ou aprimorar dispositivos legais através da reedição de MPs com alterações no texto. Portanto, *a taxa de coalescência do gabinete está positivamente associada à taxa de reedição de MPs com alterações no texto.* No caso oposto, quando o chefe do Executivo opta por – ou por qualquer outra razão é levado a –

governar sem sólido apoio parlamentar, o recurso às MPs originais torna-se a forma predominante de ação do Executivo.

Sendo o apoio legislativo do presidente uma variável determinante da dinâmica de edição de MPs (originais e reeditadas com alterações) e sendo aquele, por sua vez, influenciado pelo ciclo eleitoral da presidência (Amorim Neto, 2000), pode-se também esperar que a dinâmica de edição de MPs seja também afetada por tal ciclo. Nossa hipótese – como corolário da hipótese principal formulada acima – é que, nos anos de disputa eleitoral em âmbito nacional (seja para cargos legislativos ou executivos), o Congresso, voltado para atividades vinculadas ao processo eleitoral, transfere ao Executivo maior capacidade legislativa. A consequência disso pode ser expressa nos seguintes termos: *em anos eleitorais, eleva-se a taxa de edição de MPs originais.*

Uma forma simples de verificar a validade dessas proposições pode ser através do coeficiente de correlação linear entre as séries de dados, que se encontram na Tabela 4 abaixo.

Tomadas ano a ano, as séries de dados do número de MPs originais editadas pelos governos, do número de reedições com alterações, de suas respectivas taxas de coalescência¹¹, a ocorrência de eleições nacionais (operacionalizada como uma variável binária, isto é, assumindo o valor 1 em anos eleitorais e 0 em anos em que não há eleições nacionais) e o número de projetos de lei originados no Executivo, pode-se calcular os coeficientes de correlação linear entre as variáveis, cujos resultados estão apresentados nas Tabelas 5, 6 e 7.

Na Tabela 5, são apresentados apenas os coeficientes de correlação entre as variáveis relativas ao número de MPs originais, ao número de MPs reeditadas com alteração no texto, às taxas de coalescência e aos anos eleitorais. Isso decorre do fato de que, para essas séries, há disponibilidade de dados para todo o período 1988-2000.

Como se pode verificar, os sinais dos índices de correlação se mostram adequados, indicando, como se esperava, correlação negativa entre a taxa média ponderada de coalescência dos gabinetes e a edição de novas MPs, e correlação positiva entre a taxa de coalescência e a reedição de MPs com alterações. Porém, a primeira correlação revelou-se significativa apenas acima do nível de 0,1; a segunda, todavia, é significativa ao nível de 0,05. Também como se esperava, constata-se

Tabela 4
MPs Originais, MPs Reeditadas com Alterações, Índice de Coalescência, Anos Eleitorais, Projetos de Lei Originados do Executivo e Razão entre MPs Originais e Projetos de Lei do Executivo*

Governos	Anos	MPs Originais (A)	MPs com Alterações de Texto	Taxa de Coalescência Ponderada dos Gabinetes	Anos com Eleições Nacionais?	Projetos de Lei Originados do Executivo (B)	B/(A + B)
Sarney	1989	83	2	0,41	Sim	170	0,6719
Collor	1990	87	20	0,40	Sim	102	0,5397
	1991	8	2	0,40	Não	216	0,9643
Franco	1992	10	1	0,46	Não	197	0,9517
	1993	47	12	0,55	Não	189	0,8008
	1994	91	37	0,22	Sim	56	0,3810
Cardoso I	1995	30	86	0,57	Não	192	0,8649
	1996	39	69	0,59	Não	158	0,8020
	1997	33	71	0,60	Não	129	0,7963
	1998	55	228	0,60	Sim	128	0,6995
Cardoso II	1999	45	108	0,65	Não	-	-
	2000	25	114	0,59	Não	-	-

Fontes: Para as MPs, ver Tabela 1; para a taxa de coalescência dos gabinetes, Amorim Neto (2000:489); para os períodos 1989-1998 e 1999-2000, os dados relativos à composição partidária dos gabinetes foram cedidos pelo Instituto Brasileiro de Estudos Políticos; para o número de projetos de lei originados do Executivo, as informações foram fornecidas por Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi.

(*) Foi excluído o ano de 1988 e, em 1990 (Collor), estão incluídas as MPs de Sarney até março.

Tabela 5
Coefficientes de Correlação Linear entre MPs Originais, MPs
Reeditadas com Alterações, Coalescência dos Gabinetes e Eleições

	MPs Originais	Reeditadas com Alterações	Coalescência	Eleições
MPs originais	1			
Reeditadas com alterações	-0,0403	1		
Coalescência	-0,4834	0,5844**	1	
Eleições	0,8589*	0,1025	-0,5626	1

N = 12

* Significante ao nível de 0,01.

** Significante ao nível de 0,05.

uma correlação positiva e altamente significativa entre eleições e a edição de MPs originais.

É sabido que o último ano do governo de Collor e os primeiros meses do de Franco (1992), logo após a destituição do primeiro, foi um ano atípico, facilmente identificável como ponto destoante na série de dados. Utilizando-se o mesmo procedimento, mas expurgando-se esse ano das séries, obtém-se um resultado mais expressivo, conforme se observa na Tabela 6:

Tabela 6
Coefficientes de Correlação Linear entre MPs Originais, MPs
Reeditadas com Alterações, Coalescência dos Gabinetes e Eleições
(excluído o ano de 1992)

	MPs Originais	Reeditadas com Alterações	Coalescência	Eleições
MPs originais	1			
Reeditadas com alterações	-0,1790	1		
Coalescência	-0,5788**	0,5812**	1	
Eleições	0,8642*	0,0434	-0,6031	1

N = 11

* Significante ao nível de 0,01.

** Significante ao nível de 0,1.

A Tabela 6 mostra que a correlação entre a taxa de coalescência e MPs originais se tornou mais intensa e, finalmente, significativa, enquanto

a correlação daquela variável com MPs reeditadas com alterações se tornou levemente menos significativa.

Complementarmente, é de se esperar comportamento semelhante quando consideramos o processo regular de envio pelo Executivo de projetos de lei ao Congresso. Todavia, a melhor maneira de se operacionalizar a relação entre a coalescência dos gabinetes e a taxa com que o Executivo se vale do processo ordinário de produção legislativa não é uma simples contagem do número de projetos de lei. O melhor indicador para isso é uma variável que expresse a relação entre projetos de lei enviados ao Congresso e a soma destes com MPs originais, no período de 1989 a 1998¹². Assim, obtivemos os seguintes resultados:

Tabela 7
Coefficientes de Correlação Linear entre Coalescência, Eleições e a Razão entre MPs Originais e Projetos de Lei do Executivo

	Coalescência	Eleições	B/(A + B)
Coalescência	1		
Eleições	-0,5010	1	
B/(A + B)	0,5713**	-0,8264*	1

N = 10

* Significante ao nível de 0,01.

**Significante ao nível de 0,1.

Estes revelam uma correlação não muito forte (ao nível de 0,1), mas ainda assim significativa, entre a coalescência dos gabinetes e a razão entre projetos de lei do Executivo e MPs originais. Já o coeficiente de correlação entre eleições nacionais e a razão entre projetos de lei e MPs originais é negativo, elevado e altamente significativo. Ou seja, na ocorrência de disputa eleitoral, como consequência da própria dinâmica das eleições, os congressistas delegam ao Executivo parte de sua capacidade legislativa, permitindo a este último um uso mais intenso de MPs originais.

Os resultados aqui apresentados devem ser vistos de forma indicativa e não conclusiva, dado o reduzido tamanho da amostra. No entanto, se a pequena série aqui analisada, de fato, representar uma tendência, e não apenas um comportamento atípico dentro de uma série mais longa, o entendimento da relação Executivo-Legislativo no Brasil, tal como por nós apresentada, pode ter uma conclusão diferente

daquelas que têm dominado a literatura sobre o tema (à exceção de Figueiredo e Limongi).

Essa conclusão, não custa repetir, é de que o recurso às MPs originais (tal qual medido anualmente) é tanto maior quanto mais fraca é a coordenação entre o Executivo e o Legislativo, coordenação esta evidenciada por uma distribuição pouco judiciosa de postos ministeriais entre os partidos. Isso significa também que as MPs originais podem ser utilizadas como um instrumento contrário às preferências das maiorias legislativas. A afirmação, porém, deve vir acompanhada de um qualificativo: tal instrumento antimajoritário só é eficaz no curto prazo. Collor é o exemplo clássico. Sem contar com uma maioria parlamentar, abusou das MPs originais no seu primeiro ano de governo (1990), editando nada menos do que 70. Todavia, em 1991 e 1992, se viu constrangido pelo Congresso (Power, 1998) a emitir apenas 8 e 7 MPs originais, respectivamente, as taxas anuais mais baixas do período 1989-2000.

Em contraste, quando o presidente opta por oferecer aos partidos uma participação ministerial aproximadamente proporcional ao peso parlamentar de cada um, ou seja, quando um sólido gabinete de coalizão – e majoritário – é constituído, a reedição modificada de MPs serve como mecanismo de controle do Executivo pelo Congresso e como mecanismo de ajuste das preferências de ambos os Poderes. Também nesse caso, o Executivo prefere o caminho regular da tramitação ordinária, enviando ao Congresso projetos de lei para sua apreciação. O padrão de interação dos Poderes é também, como procuramos evidenciar, fortemente influenciado pelo ciclo eleitoral, modificando, nesses momentos, o balanceamento entre delegação e controle.

CONCLUSÃO

A elevada taxa de emissão de MPs por parte do Executivo brasileiro tem ensejado um conjunto de análises que identificam, de um lado, um crescente risco de conflitos entre os Poderes e, eventualmente, o predomínio do Executivo sobre o Legislativo e, de outro, combinada com características de nosso sistema partidário, a ausência de controles institucionais sobre as ações do Executivo. O argumento que apresentamos procurou abarcar ambos os aspectos, divergindo em gênero quanto ao primeiro e em grau quanto ao segundo.

Para nós, o presidencialismo brasileiro desenvolveu uma forma de interação entre o Executivo e o Legislativo que foge à visão clássica de que este deve controlar aquele por meio de instrumentos legais e formais, indo da simples interpelação de ministros em plenário, um papel ativo e independente das comissões na elaboração das leis, até votações contrárias às propostas do governo. O controle do Executivo pelo Legislativo tem se dado, principalmente, pela compatibilidade dos incentivos políticos entre os membros das maiorias parlamentares e o chefe do Executivo, compatibilidade que se obtém com a formação de gabinetes de coalizão. Assim, havendo compatibilidade de incentivos, o recurso a instrumentos clássicos de controle se faz menos necessário.

Essa hipótese foi originalmente enunciada por Figueiredo e Limongi. Nosso trabalho é caudatário do desses autores, mas tem uma expressiva diferença de grau. Na medida em que não consideramos que todas as administrações entre 1989 e 2000 sejam de coalizão, mostramos que distintos critérios de formação de governo implicam diferentes padrões de relacionamento entre Executivo e Legislativo, os quais, por sua vez, afetam o modo de utilização de MPs originais, de MPs reeditadas com o texto modificado e de projetos de lei de autoria do Executivo.

Ao integrarem gabinetes de coalizão, os partidos estabelecem mecanismos não institucionais de supervisão e controle sobre a ação do Executivo, dentre os quais se encontram o acesso e a participação na formulação de políticas do governo. Destaca-se aí senão a participação na formulação, pelo menos uma atuação efetiva na revisão das MPs editadas pelo governo. Esse padrão de interação, amiúde, tem sido negligenciado por algumas vertentes da literatura nacional, à exceção de Figueiredo e Limongi, o que tem levado ao entendimento de que o Executivo, no Brasil, tem agido de modo a emascular o Legislativo.

Não é essa certamente nossa opinião. Como tentamos demonstrar, não apenas é possível como factível que a delegação estabelecida entre os Poderes Legislativo e Executivo no presidencialismo brasileiro seja realizada de modo a internalizar, no âmbito das coalizões interpartidárias, formas não institucionais de supervisão e controle.

Como vimos em nossa seção empírica sobre as MPs, a despeito do reduzido conjunto de dados de que dispomos, os resultados parecem confirmar ser aquela uma forma de delegação viável e eficaz para o nosso Congresso, sabidamente desprovido de instrumentos de controle técnico de políticas de governo. Reich (2000:19) sustenta que “o poder de decreto, no Brasil, se caracteriza por uma delegação de autoridade legislativa por um Congresso que é singularmente motivado a deixar os detalhes do processo decisório nas mãos do Poder Executivo e a direcionar sua atenção para a supervisão de algumas poucas questões de política governamental”¹³. Trata-se de uma *rationale* semelhante a que identificamos, porém, com a diferença de que, para nós, o que leva o Congresso a supervisionar algumas questões de política governamental é a ativação de *alarmes de incêndio* por grupos afetados por MPs.

Trata-se, certamente, de um mecanismo institucional de ajuste *ex post*, mas adequado e conveniente a um Legislativo como o brasileiro. Na sua ausência, a única alternativa que restaria ao Congresso para fazer valer suas preferências seria uma permanente obstrução do Executivo. Quando o chefe do Executivo optasse por, ou fosse levado a, governar sem sólido apoio parlamentar, o recurso às MPs originais tornar-se-ia a forma predominante de ação governamental. Os resultados obtidos foram satisfatórios, mesmo quando mantidas observações que discrepam da tendência central da série de dados.

Cumprir lembrar, contudo, que a operação do mecanismo de *alarme de incêndio* tem um viés favorável aos interesses sociais bem organizados, uma vez que estes têm maior facilidade de vocalizarem suas reivindicações e de pressionarem por mudanças nas MPs ou mesmo de rejeitarem aquelas que os tenham afetado negativamente. O melhor exemplo de tal viés do mecanismo de *alarme de incêndio* foi a votação, em 2 de dezembro de 1998, da MP que procurava reformar o sistema previdenciário mediante o aumento da alíquota de contribuição dos servidores civis ao sistema de previdência do setor público. Extremamente bem organizado, o sindicato dos funcionários públicos foi o grupo de pressão que mais conseguiu se fazer ouvir nos corredores do Congresso às vésperas da votação, logrando, ao fim, obter a derrota da proposta do governo em plenário. O viés do *alarme de incêndio* é, sem dúvida, um tema interessante, que, todavia, deve ser deixado para trabalhos futuros.

Por último, cabe destacar que o principal problema das MPs não reside no seu impacto sobre as relações Executivo-Legislativo. Isto, todavia, não quer dizer que elas sejam um instrumento plenamente adequado a um governo democrático. Seu uso freqüente, como advertido por vários juristas, tem causado grande instabilidade na ordem jurídica do país (ver D'Elia e Eckstein, 2001). Mudar constantemente as principais leis do país por *fiat* executivo com posterior chancela legislativa é um convite permanente à violação de direitos individuais e à destruição da capacidade de planejamento dos agentes econômicos. Por essa razão, a emenda constitucional nº 32, de setembro de 2001, ao limitar a reedição de MPs e definir os temas que não podem ser por elas tratados, será certamente benfazeja ao desenho institucional do país.

(Recebido para publicação em março de 2001)

NOTAS

1. A idéia de que o Legislativo brasileiro é avesso à modernização social e fortemente pautado por preferências distributivistas e inflacionistas data de longa época. Campos (1975:35-36) assim descreve o que denomina de crise do Legislativo: “É mais freqüente que o impulso reformista provenha do Executivo, enquanto o processo de barganha e formação de consenso, torna os parlamentares, conservadores antes que reformistas. [...] No caso brasileiro, há poucas dúvidas de que, antes da Revolução de 1964, o Congresso havia se transformado em ‘engenho de inflação’ ao multiplicar o orçamento de dispêndio, e em ‘fator de distorção’ de investimentos pela sua hipersensibilidade a pressões regionais capazes de destruir a coerência e o equilíbrio de planos e programas”. Ver, também, Furtado (1971), Soares (1973) e Souza (1976). Nessas análises, a fonte do descompasso entre as demandas sociais e a representação parlamentar decorre do sistema eleitoral, que privilegiaria setores mais atrasados e conservadores do eleitorado em detrimento dos segmentos modernizantes e dinâmicos da sociedade. Diversos autores têm visão distinta sobre essa interpretação. Ver a respeito Santos (1986; 1987) e Hippolito (1985). Sobre partidos e sistemas eleitorais, ver Lima Junior (1983; 1993; 1994; 1997), Nicolau (1996) e Tafner (1997).
2. Para uma excelente revisão dos vários matizes do debate acerca do funcionamento das instituições políticas brasileiras, ver Palermo (2000).
3. O artigo 84 do capítulo II – Do Poder Executivo – em seu item XXVI, estabelece que compete privativamente ao presidente da República “editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62”. Este, por sua vez, com um único parágrafo, tem a seguinte redação: “Art. 62 – Em caso de *relevância* e *urgência*, o Presidente da

República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. *Parágrafo Único* – As medidas provisórias perderão eficácia, desde a sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas decorrentes.” (ênfases nossas)

4. Na realidade, o texto constitucional não prevê a reedição de medidas provisórias pelo Poder Executivo. No entanto, no início de 1989, o governo Sarney editou a MP nº 29, de 15/1/89, parte integrante do conjunto de MPs que compunham o Plano Verão – um dos planos heterodoxos de estabilização econômica adotados no país entre 1986 e 1992. Vencido o prazo constitucional sem que tivesse sido apreciado pelo Congresso, criou-se verdadeiro “impasse” político, pois sua rejeição implicaria sérios impactos na vida econômica do país. O Congresso, tendo a opção de votar – e, eventualmente, aprovar a medida –, permitiu a reedição da medida provisória, abrindo precedente que se consolidou na jurisprudência brasileira.
5. Durante muito tempo, juristas argumentaram que essa dubiedade deveria ser objeto de regulamentação. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de setembro de 2001, definiram-se, claramente, alguns temas que não podem ser objeto de MPs – por exemplo, está vedado o congelamento de ativos financeiros por meio de MPs. Ainda assim, o Executivo conta com grande margem de manobra para definir as circunstâncias nas quais deve emitir MPs.
6. A imprecisão do texto constitucional é facilmente identificável já na primeira MP emitida pelo presidente Sarney, a MP nº 10, de 21/10/88, que trata da “proibição da pesca de certos peixes em seu período de reprodução e dá outras providências”.
7. A inadmissibilidade ocorre quando, ainda em análise pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, o texto é julgado contrário à legislação constitucional ou eivado de vícios que torna impeditiva sua continuidade no Congresso Nacional.
8. A leitura das ementas, por vezes, deixa muito vago o tema específico de que trata a Medida Provisória. Nesses casos, adotou-se o procedimento de classificá-las como “Outras Genéricas”. Além disso, deve-se considerar que apenas o governo de Cardoso teve um mandato completo. Destaque-se, ainda, o fato de que a implementação legal de planos heterodoxos de estabilização econômica exigiu quantidades superlativas de MPs para sua regulamentação, tendo em vista seus efeitos sobre contratos e acordos realizados entre os agentes privados e entre estes e o setor público.
9. Dados apresentados por Santos (1998:280) mostram que a estabilidade governamental, tal qual medida por um índice de rotatividade ministerial, foi mais alta na primeira presidência de Cardoso (0,46) do que nas de Sarney (0,43), Collor (0,29) e Franco (0,24).
10. Aplicando-se o índice de desproporcionalidade de Rose (1984) para medir o desvio da proporcionalidade entre cadeiras e votos que uma dada eleição pode produzir, obtém-se a seguinte fórmula para a taxa de coalescência de um dado gabinete (Amorim Neto, 2000:485):

$$\text{Gabinete} = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio...

onde,

S_i = % de cadeiras ocupadas pelo partido i dentro do total de cadeiras controladas pelos partidos que integram o Gabinete quando este foi nomeado;

M_i = % de ministérios recebidos pelo partido i quando o Gabinete foi nomeado.

11. Foi aqui desprezado o ano de 1988, tendo em vista que o uso de MPs se iniciou apenas em outubro daquele ano. No caso de anos em que se formaram dois ou mais gabinetes, a taxa de coalescência foi calculada através da média ponderada pela duração de cada gabinete.
12. Os dados referentes aos anos de 1999 e 2000 são ainda provisórios, razão pela qual não foram incluídos no teste.
13. Tradução livre da seguinte passagem: “[...] decree authority in Brazil is best characterized as delegation of legislative authority by a Congress that is unusually motivated to leave the details of policymaking to the executive branch and instead focus its attention on overseeing a select few issue-areas”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio H. Hudson de. (1988), “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados*, vol. 31, nº 1, pp. 5-33.
- ALMEIDA, Acir dos Santos. (1998), A Escolha Constitucional dos Poderes do Presidente: O Caso da Medida Provisória. Dissertação de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- AMES, Barry. (1995), “Electoral Rules, Constituency Pressures and Pork Barrel: The Bases of Voting in the Brazilian Congress”. *Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, pp. 324-343.
- . (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics*. Ann Arbor, Michigan University Press.
- AMORIM NETO, Octavio. (1994), “Formação de Gabinetes Ministeriais no Brasil: Coalizão versus Cooptação”. *Nova Economia*, vol. 4, nº 1, pp. 9-34.
- . (1998), Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers. Tese de Doutorado, University of California, San Diego.
- . (2000), “Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil”. *Dados*, vol. 43, nº 3, pp. 479-517.
- BROWNE, Eric C. e FRANKLIN N., Mark. (1973), “Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies”. *American Political Science Review*, vol. 67, nº 2, pp. 453-468.
- BUDGE, Ian e KEMAN, Hans. (1990), *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. New York, Oxford University Press.

Octavio Amorim Neto e Paulo Tafner

- CAMPOS, Roberto. (1975), "O Poder Legislativo e o Desenvolvimento", in C. Mendes (org.), *O Legislativo e a Tecnocracia*. Rio de Janeiro, Imago Editores/Conjunto Universitário Candido Mendes.
- CAREY, John M. e SHUGART, Mathew S. (1998), "Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?", in J. M. Carey e M. S. Shugart (orgs.), *Executive Decree Authority*. New York, Cambridge University Press.
- DEHEZA, Grace Ivana. (1997), *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*. Tese de Doutorado, Instituto Universitário Europeu, Florença.
- D'ELIA, Mirella e ECKSTEIN, Isabella. (2001), "Medidas Provisórias: Quando o Executivo Legisla". *Revista da Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 52, pp. 6-9.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1995), "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". *Dados*, vol. 38, nº 3, pp. 497-524.
- . (1997), "O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação". *Novos Estudos CEBRAP*, nº 47, pp. 127-154.
- . (1998), Institutional Legacies and Accountability: Executive Decrees in Brazil and Italy. Trabalho apresentado na conferência sobre Legados Institucionais, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 17-19 de agosto.
- . (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.
- . (2000), "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil". *Comparative Politics*, vol. 32, nº 2, pp. 151-170.
- FURTADO, Celso. (1971), "Political Obstacles to Economic Growth in Brazil," in C. Veliz (org.), *Obstacles to Change in Latin America*. Oxford, Oxford University Press.
- HIPPOLITO, Lúcia. (1985), *De Raposas e Reformistas: O PSD e a Experiência Democrática Brasileira, 1945-1964*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- . (2000), "O Buraco é Mais Embaixo". *Revista Insight/Inteligência*, vol. 3, nº 10, pp. 60-68.
- JENSEN, Michael C. e MECKLING, William H. (1976), "The Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure". *Journal of Financial Economics*, vol. 3, pp. 305-360.
- KIEWIET, D. Roderick e MCCUBBINS, Mathew. (1991), *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, University of Chicago Press.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1994), "Brazil at an Impasse". *Journal of Democracy*, vol. 5, nº 3, pp. 72-87.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. (1983), *Partidos Políticos Brasileiros: 1945-1964*. Rio de Janeiro, Ed. Graal.
- . (1993), *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. São Paulo, Edições Loyola.
- . (1994), "O Mercado Político e o Sistema Partidário no Brasil: 1945 a 1990", in J. S. L. Lopes, J. R. Prandi e E. Diniz (orgs.), *O Brasil no Rastro da Crise: Partidos, Sindicatos,*

Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio...

Movimentos Sociais, Estado e Cidadania no Curso dos Anos 90. São Paulo, ANPOCS/Hucitec/IPEA.

- . (1997), “A Reimplantação do Multipartidarismo: Efeitos Institucionais e Contextuais”, in O. B. de Lima Junior (org.), *O Sistema Partidário Brasileiro: Diversidade e Tendências 1982-94*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. (1998), “Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão”. *Lua Nova*, nº 44, pp. 81-106.
- LUPIA, Arthur e MCCUBBINS, Matthew D. (1998), *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge, Cambridge University Press.
- . (2000), “Representation or Abdication? How Citizens Use Institutions to Help Delegation Succeed”. *European Journal of Political Research*, vol. 37, nº 3, pp. 291-307.
- MAINWARING, Scott. (1991), “Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective”. *Comparative Politics*, vol. 24, nº 1, pp. 21-43.
- . (1993), “Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation”. *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, pp. 198-228.
- . (1997), “Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”, in S. Mainwaring e M. S. Shugart (orgs.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- . (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press.
- e SHUGART, Matthew S. (1997), “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, in S. Mainwaring e M. S. Shugart (orgs.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MCCUBBINS, Matthew e SCHWARTZ, Thomas. (1987), “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”, in M. McCubbins e T. Sullivan (orgs.), *Congress: Structure and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MENEGUELLO, Rachel. (1998), *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo, Paz e Terra.
- MILGROM, Paul e ROBERTS, John. (1992), *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- MOE, Terry. (1984), “The New Economics of Organization”. *American Journal of Political Science*, vol. 28, nº 4, pp. 739-777.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. (1997), *Economia e Política: Instituições de Estabilização Econômica no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.
- . (2000), “Condicionamentos Institucionais das Medidas Provisórias”. *Revista de Administração Pública*, vol. 34, nº 2, pp. 25-44.
- NEGRETTO, Gabriel L. (2000), Does the President Govern Alone? Legislative Decree Authority and Institutional Design in Brazil and Argentina. CIDE, Cidade do México. Manuscrito.
- NICOLAU, Jairo M. (1996), *Multipartidarismo e Democracia: Um Estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

Octavio Amorim Neto e Paulo Tafner

- NUNES, Edson. (1997), *A Gramática Política Brasileira: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- PALERMO, Vicente. (2000), "Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo". *Dados*, vol. 43, nº 3, pp. 521-557.
- PESSANHA, Charles. (1997), *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado, USP, São Paulo.
- . (1998), "A Delegação Legislativa no Brasil: O Decreto-Lei e a Medida Provisória, 1965-1998", in Vários Autores, *A Ousadia Crítica: Ensaio para Gabriel Cohn*. Londrina, Ed. UEL.
- POWER, Timothy J. (1998), "The Pen Is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil", in J. M. Carey e M. S. Shugart (orgs.), *Executive Decree Authority*. New York, Cambridge University Press.
- REICH, Gary. (2000), *Oversight after Delegation: Executive Decrees as a Tool of Legislative Politics in Brazil*. University of Kansas, Lawrence. Manuscrito.
- ROSE, Richard. (1984), "Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?", in A. Lijphart e B. Grofman (orgs.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York, Praeger.
- SAMUELS, David. (2000), "Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, nº 3, pp. 481-497.
- SANTOS, Fabiano. (1997), "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Dados*, vol. 40, nº 3, 465-491.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1986), *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. São Paulo, Vértice.
- . (1987), *Crise e Castigo: Partidos e Gerais na Política Brasileira*. São Paulo, Vértice.
- . (1998), "Poliarquia em 3D". *Dados*, vol. 41, nº 2, pp. 207-280.
- SARTORI, Giovanni. (1997), *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (edição revista). New York, New York University Press.
- SCHOFIELD, Norman e LAVER, Michael. (1985), "Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Governments 1945-83". *British Journal of Political Science*, vol. 15, nº 2, pp. 143-164.
- SHUGART, Matthew S. e CAREY, John. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SOARES, Gláucio A. D. (1973), *Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo, Difel.
- SOUZA, Maria do Carmo C. de. (1976), *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo, Alfa-Ômega.
- STROM, Kaare. (2000), "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies". *European Journal of Political Research*, vol. 37, nº 3, pp. 261-289.
- TAFNER, Paulo. (1997), *Desproporcionalidades e Exclusão no Sistema Político Brasileiro*. Dissertação de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro.

THIBAUT, Bernhard. (1998), "El Gobierno de la Democracia Presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una Perspectiva Comparada", in D. Nohlen e M. Fernández B. (orgs.), *El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.

ABSTRACT

Coalition Governments and Fire Alarm Mechanisms in the Legislative Control of Provisional Measures

This article discusses the relationship between the Executive and Legislative Branches in Brazil with regard to the issuing of Provisional Measures (PMs) by the former. The article contends that the legal ability of the Brazilian Chief of State to issue decrees with the force of law and taking force immediately (i.e., PMs) does not imply that members of Congress have abdicated from their legislative prerogatives in favor of the Executive Branch, as proposed by some authors analyzing the issue. After presenting the most important analyses of the dynamics in the Executive-Legislative relationship, the article aligns itself with the interpretation emphasizing the process of mutual delegation and control between the two powers, contending that the formation of a solid coalition government generates incentives for the Executive to issue PMs that meet the interests of the legislative majorities, and that Congress is also capable of inferring whether such measures meet its interests, by way of an indirect supervisory mechanism known as the "fire alarm". The article proposes that it is possible to view PMs as part of a complex and changing context of delegation within Brazilian Presidentialism, involving neither usurpation nor abdication.

Key words: provisional measures; legislative supervision through fire alarm mechanisms; coalition governments

Octavio Amorim Neto e Paulo Tafner

RÉSUMÉ

Gouvernements de Coalition et Mécanismes d'Alerte d'Incendie dans le Contrôle Législatif des Mesures Provisoires

Dans cet article, on discute les rapports entre les Pouvoirs Exécutif et Législatif au Brésil concernant la promulgation de Mesures Provisoires (MPs) par l'Exécutif. On y montre que la capacité légale du chef du gouvernement brésilien à promulguer des décrets ayant force de loi et application immédiate, les MPs, ne signifie pas que les députés et sénateurs aient abandonné leurs prérogatives législatives au profit de l'Exécutif, tel que l'ont prétendu certains auteurs qui se sont penchés sur la question. Après avoir présenté les analyses les plus importantes de la dynamique des rapports Exécutif-Législatif, l'auteur adopte une interprétation qui distingue le processus de délégation et le contrôle mutuel entre ces pouvoirs, en soutenant que la formation d'un gouvernement de coalition solide stimule l'Exécutif à produire des MPs qui tiennent compte des intérêts des majorités législatives; en outre, le Congrès est capable de juger si telles ou telles mesures répondent ou non à ses intérêts par le moyen d'un mécanisme indirect de contrôle, nommé *alerte d'incendie*. L'auteur propose qu'on peut comprendre les MPs comme partie d'un cadre de délégation complexe et changeant à l'intérieur du présidentielisme brésilien, sans pour autant y avoir d'usurpation ni d'abdication.

Mots-clé: mesures provisoires; contrôle législatif exercé par des mécanismes d'*alerte d'incendie*; gouvernements de coalition