

## ENTRE A GOVERNABILIDADE E A INCONSTITUCIONALIDADE: UMA ANÁLISE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA PÓS-1988

BETWEEN THE GOVERNABILITY AND THE UNCONSTITUTIONALITY: AN  
ANALYSIS OF BRAZILIAN DEMOCRACY POST-1988

*Leonardo Silva\**

**Cite este artigo:** SILVA, Leonardo. Entre a governabilidade e a inconstitucionalidade: uma análise da democracia brasileira pós-1988. **Revista Habitus:** revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p.118-135. Junho. 2013. Semestral. Disponível em: <[www.habitus.ifcs.ufrj.br](http://www.habitus.ifcs.ufrj.br)>. Acesso em: 30 de junho. 2013.

**Resumo:** Neste artigo visou analisar as interpretações dos cientistas políticos Figueiredo & Limongi (1999, 2007) e da jurista Benitez (2002) sobre os efeitos que a forma de governabilidade adotada no regime democrático brasileiro pós-1988 – e, sobretudo, o uso cotidiano de medidas provisórias (MPs) – pode gerar sobre o equilíbrio Executivo/Legislativo e, conseqüentemente, sobre a qualidade da democracia. A partir de uma revisão bibliográfica examinei os debates acadêmicos sobre a consolidação do sistema político brasileiro e sobre os efeitos do uso das MPs. Concluí argumentando que apesar da alegada utilidade e eficiência dos dispositivos e métodos usados para alcançar a estabilização e consolidação da democracia brasileira, eles também são necessariamente corrosivos para o Estado democrático de direito.

**Palavras-chave:** Democracia brasileira pós-1988; Governabilidade; Inconstitucionalidades; Medidas provisórias; Estado de exceção.

**Abstract:** In this paper I intent to analyze the interpretations of the political scientists Figueiredo & Limongi (1999, 2007) and of the jurist Benitez (2002) about the effects that the form of governability adopted in the Brazilian democracy post-1988 – and above all the ordinary use of temporary measures – can create on the Executive/Legislative balance and, consequently, over the quality of democracy. Through a bibliography revision, I examine the academic debates about the Brazilian political system consolidation and the effects of the use of temporary measures. I conclude arguing that although the alleged utility and efficiency of the mechanisms and methods used for reach the stabilization and consolidation of Brazilian democracy, they are also necessarily corrosive to the Democratic State of Law.

**Keywords:** Brazilian democracy post-1988; Governability; Unconstitutionality; Temporary measures; State of exception.

## 1. Introdução

**M**eu objetivo central neste artigo é analisar – à luz das pesquisas de Schmitt (2006) e Agamben (2004) sobre o estado de exceção – as interpretações dos cientistas políticos Figueiredo & Limongi (1999, 2007) e da jurista Benitez (2002) sobre os efeitos que a forma de governabilidade correntemente adotada no regime democrático brasileiro pós-1988 – destacando-se aqui a concentração de poder legislativo no Executivo e, notadamente, o uso cotidiano e sistemático de medidas provisórias (MPs) pelo Presidente da República –, pode gerar sobre o equilíbrio entre Executivo e Legislativo e, conseqüentemente, sobre a qualidade da democracia como um todo.

Devido, sobretudo, à amplitude das questões analisadas utilizo como método a exploração bibliográfica. Este método é levado a cabo por meio da identificação e análise de livros, monografias, teses, dissertações, publicações periódicas, bancos de dados, artigos e informações contidas em sítios da internet que tratam do tema. Como observa Gil (1994, p. 71) uma das grandes virtudes deste método é permitir ao “[...] investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.”

Nesse sentido, defino os seguintes objetivos específicos: a) examinar sucintamente as chamadas interpretações pessimistas – representadas aqui pela obra de Mainwaring (2001) – e otimistas – representadas pelo trabalho de Figueiredo & Limongi (1999, 2007) – sobre a estabilidade, a governabilidade e a qualidade do regime democrático brasileiro pós-1988; b) descrever como teóricos da ciência política e da ciência jurídica – Figueiredo & Limongi (1999, 2007) e Benitez (2002) respectivamente – interpretam as características e prováveis efeitos das MPs sobre a ordem democrática brasileira; c) analisar brevemente o conceito de estado de exceção em Schmitt (2006) e Agamben (2004) e; d) identificar e analisar a luz do conceito de estado de exceção algumas das principais características e efeitos que são atribuídos por Figueiredo & Limongi (1999, 2007) e Benitez (2002) ao uso cotidiano das MPs.

## 2. O debate acerca da consolidação do regime democrático brasileiro pós-1988

Devido principalmente à configuração institucional peculiar da democracia brasileira contemporânea – produto, sobretudo, de uma combinação de presidencialismo com representação proporcional e federalismo – ela foi avaliada de formas muitas vezes contraditórias pelos diferentes cientistas políticos que dela se ocuparam. Contudo, apesar desta diversidade de interpretações, pode-se notar a coexistência de duas vertentes principais, as quais foram chamadas por Amorim Neto (2006) de pessimista e otimista. Segundo Amorim Neto (2006, p. 129), não obstante nos Estados Unidos da América (EUA) a interpretação pessimista ainda ser amplamente dominante, no Brasil as concepções em torno das quais tem se estruturado o debate acadêmico sobre o regime democrático brasileiro pós-1988 foram estabelecidas tanto “[...] pela visão pessimista, defendida especialmente por Ames, Lamounier, Lima Junior e Mainwaring, [como pela] visão otimista, sustentada por Limongi e Figueiredo.”

Posicionando-se do lado pessimista do debate Mainwaring (2001) chegou à conclusão, por meio da análise da estrutura partidária brasileira, de que a democracia no país ainda é significativamente instável e problemática. Para Mainwaring (2001), apesar da tendência atual de se considerar que os partidos políticos tiveram sua importância reduzida, estes últimos ainda continuam sendo tanto os principais representantes políticos como os únicos agentes que tem acesso aos cargos eletivos nas democracias contemporâneas. Nesse sentido, Mainwaring (2001, p. 35) argumenta que o estudo do “[...] caso brasileiro sugere que a democracia tende a ser problemática se, depois de algum tempo de experiência com governos democráticos, um sistema partidário moderadamente institucionalizado não se desenvolve.” Para o autor, a ineficiência e instabilidade do sistema político brasileiro lançam raízes principalmente nessa fragilidade e baixa institucionalização da estrutura partidária (MAINWARING, 2001). Na leitura de Mainwaring (2002), os problemas gerados pela debilidade do sistema partidário e dos partidos brasileiros dificultam a governabilidade, limitam a representatividade popular e o accountability (responsabilização política), corroem a legitimidade democrática e favorecem o elitismo e a patronagem o que, por sua vez, afeta a qualidade da ordem democrática como um todo.

Indo numa direção oposta à de autores como Mainwaring (2001), do lado otimista do debate Figueiredo & Limongi (1999) argumentam que os dados empíricos estão longe de indicarem um comportamento partidário errático e, conseqüentemente, um sistema político tão inadequado e problemático como geralmente se tem atribuído ao Brasil. De acordo com Figueiredo & Limongi (1999, 2007), não há paralisia no processo decisório sendo, na realidade, o comportamento do plenário mais previsível e consistente do que por muito tempo se supôs na literatura. Uma das razões para este significativo disciplinamento está no fato de que a agenda dos trabalhos legislativos é “[...] decidida mediante um processo decisório altamente centralizado e controlado pelos líderes partidários, especialmente, via Colégio de Líderes e pelo presidente da República.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 94). Na visão de Figueiredo & Limongi (1999), este controle ‘sobre o que e quando se vota’ restringiria o espaço aberto às práticas pautadas pelos interesses individualistas, imediatistas e “eleitoreiros” dos congressistas.

Um dos fatores responsáveis por essa concentração e centralização do processo decisório no âmbito legislativo está ligado à continuidade legal existente entre o período ditatorial e o atual regime democrático no que se refere às regras formais que regulamentam as relações Executivo/Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Diferentes dispositivos constitucionais – tais como à capacidade exclusiva de iniciar projetos de lei de em áreas essenciais, de editar decretos com força de lei (medidas provisórias), de emendar a Constituição, de solicitar urgência para seus projetos de lei, etc. – implantados durante o regime militar, para aumentarem os poderes legislativos do Executivo foram, subsequentemente, incorporados na nova Constituição democrática brasileira de 1988 (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, 2007). Segundo Figueiredo & Limongi (2007, p. 147-148), “[...] toda a legislação produzida pelos militares para fortalecer o Poder Legislativo do Executivo foi incorporada pela nova Constituição. O Executivo hoje tem fortes poderes legislativos e de agenda.” Por isso, desde a

Constituição de 1988 o Executivo tem sido o principal legislador na democracia brasileira (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Dentre os dispositivos constitucionais herdados pelo Executivo do período ditatorial, o mais relevante é o decreto com força de lei. O decreto com força de lei é um poderoso instrumento de governo instituído pela ditadura militar que foi relativamente modificado pelos constituintes e incorporado na Constituição democrática de 1988 sob o nome de medida provisória (MP) (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, 2007). Segundo Figueiredo & Limongi (2007, p. 152), “a medida provisória é o instrumento legislativo mais poderoso à disposição do Executivo: ela garante ao presidente o poder unilateral de alterar o status quo já que entra em vigor imediatamente.”

Para Figueiredo & Limongi (2007), seria notadamente o poder de editar e reeditar MPs atribuído ao Executivo pela Constituição de 1988 [1] que – em uma interação complexa com outros aspectos institucionais – contribuiria para tornar possível a governabilidade e a estabilidade da democracia no país. Segundo eles, ao significativo aumento do poder legislativo do Executivo se somaria a atual estrutura organizacional do Congresso brasileiro, que tende a centralizar direitos e recursos nas mãos dos líderes partidários e do presidente da Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007). Os líderes partidários e o presidente da Câmara determinam a pauta legislativa, “[...] os procedimentos de convocação de votações, de apresentação de emendas e de tramitação em regime de urgência.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007, p. 154).

Assim, a conclusão geral de Figueiredo & Limongi (2007, p. 184) é que hoje a “[...] democracia brasileira é estável ou, o que quer que este termo signifique, está consolidada. Não se teme uma reversão autoritária.”

Não obstante as ressalvas feitas por certos pesquisadores a esta perspectiva [2], no presente artigo adotarei o argumento de Figueiredo & Limongi (1999, 2007) de que o regime democrático brasileiro contemporâneo está hoje relativamente estável e consolidado e de que isso se deve em parte à concentração de poder legislativo no Executivo que foi gerada pela incorporação de certos dispositivos constitucionais gestados no período ditatorial à Constituição de 1988. Nesse sentido, tendo em vista que as MPs são o instrumento legislativo mais poderoso que foi colocado pela atual Constituição nas mãos do Executivo, na próxima seção apresento duas interpretações distintas sobre as principais características e efeitos das MPs sobre a ordem democrática: uma proveniente do campo da ciência política e outra do campo da ciência jurídica.

### **3. As medidas provisórias e as fronteiras entre o político e o jurídico**

Tal como todo objeto de pesquisa, as MPs são interpretadas segundo a perspectiva teórico-metodológica que norteia o procedimento de análise. Pela sua própria natureza socio-histórica as MPs são um *instituto* que ultrapassa as fronteiras entre o político e o jurídico e,

consequentemente, os limites estabelecidos entre o campo da ciência política e o da ciência jurídica. Tendo isso em vista, nesta seção descrevo sucintamente como determinados teóricos pertencentes a cada um destes dois campos tendem a interpretar este controverso dispositivo constitucional [3]. A partir de uma breve exposição dos principais argumentos dos cientistas políticos Figueiredo & Limongi (1999, 2007) e da jurista Benitez (2002), demonstro que as dimensões das MPs à que estes diferentes autores atribuem maior ênfase em suas análises são significativamente diversas.

### **3.1 As medidas provisórias na democracia brasileira contemporânea a partir de uma perspectiva política: o problema da estabilidade e governabilidade**

No campo da ciência política Figueiredo & Limongi (1999, 2007) foram dois dos primeiros pesquisadores brasileiros a se dedicarem à análise dos padrões de relacionamento estabelecidos entre Executivo e Legislativo após a promulgação da Constituição de 1988 e, mais especificamente, de alguns dos efeitos gerados pelo uso cotidiano e sistemático de MPs pelo Executivo sobre a nova ordem democrática vigente no Brasil.

Apesar de atentarem para muitas das controvérsias relativas tanto ao complexo processo de introdução das MPs na Constituição de 1988 [4] como ao uso cotidiano e sistemático que tem sido feito delas [5], Figueiredo & Limongi (1999, 2007) argumentam que atualmente a democracia brasileira está consideravelmente consolidada e interpretam as MPs como um dos fatores que contribuíram efetivamente para isto. Na visão dos autores, a prerrogativa de editar e reeditar MPs possuída pelo Executivo associada ao seu poder e dos líderes partidários de determinar a agenda dos trabalhos legislativos, tem contribuído significativamente para a superação da fragmentação institucional e das forças centrífugas do sistema político e, consequentemente, para tornar mais governável e estável a democracia brasileira (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, 2007).

Alguns analistas políticos – como, por exemplo, Shugart & Carey (1992 apud FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007) – defendem que num regime democrático em que o Executivo tem muito poder legiferante, este último tenderia a impor sua vontade ao Legislativo, ao invés de buscar a cooperação do mesmo, comprometendo desse modo o processo de deliberação. Porém, para Figueiredo & Limongi (2007) esta ampliação dos poderes do Executivo não significa que ele possa impor sua decisão de forma unilateral sobre o Legislativo, já que, a vontade da maioria do Congresso não poder ser contornada. Isso significaria, na verdade, que na democracia brasileira contemporânea o governo e a sua maioria no Legislativo agem muitas vezes de forma conjunta e articulada. Segundo os autores supracitados:

Em um sistema multipartidário, onde governo de coalizão majoritária é o padrão dominante, instituições dotando o presidente e os líderes partidários de poderes de agenda podem servir como instrumento para facilitar a coordenação entre membros da coalizão e aumentar a cooperação com o Executivo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007, p. 148).

Assim, contra os argumentos da usurpação do poder legiferante do Legislativo por parte do Executivo ou mesmo da abdicação deste poder do primeiro em favor do segundo, Figueiredo

& Limongi (1999) propõe interpretar a concentração de poder legislativo no Executivo, mesmo via MPs, como uma ‘delegação de autoridade’ do Legislativo para o Executivo. De acordo os autores, “o processo decisório na atual democracia brasileira caracteriza-se por um alto grau de delegação de poderes do Congresso para o Executivo e, no interior do Congresso, dos parlamentares para os líderes partidários.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007, p. 149).

Desse modo, poder-se-ia dizer que apesar de terem em vista muitos dos problemas que são relacionados às MPs, Figueiredo & Limongi (1999) defendem que elas têm sido um elemento essencial para a governabilidade e estabilização do sistema político brasileiro.

### **3.2 As medidas provisórias na democracia brasileira contemporânea a partir de uma perspectiva jurídica: o problema da constitucionalidade**

No campo da ciência jurídica Benitez (2002) é uma pesquisadora brasileira que faz importantes contribuições para o entendimento de quais as consequências jurídicas que um uso indiscriminado de MPs pode acarretar sobre o equilíbrio e qualidade da ordem democrática. À luz do direito constitucional contemporâneo, a autora realiza uma análise crítica do uso que foi feito das MPs pelo Executivo no Estado democrático de direito brasileiro entre os anos 1988 e 2001.

Para Benitez (2002), apesar das MPs serem um instituto útil nas possíveis situações de urgência e necessidade, cada vez mais presentes nas sociedades contemporâneas, o uso indiscriminado que muitas vezes tem sido feito dele coloca em dúvida sua viabilidade no regime democrático brasileiro.

Em primeiro lugar, a autora questiona a compatibilidade das MPs com um sistema presidencialista de governo. Segundo ela, as MPs parecem não serem compatíveis com este tipo de regime, ao menos se não se trata de instituir previamente as “[...] adaptações a sua implantação e funcionamento, especificamente no que respeita as formas de controle para evitar um uso indiscriminado, tarefa desnecessária no sistema parlamentarista porque os princípios básicos de funcionamento do regime por si só já garantem essa segurança.” (BENITEZ, 2002, p. 227). Para ilustrar seu argumento de que ao contrário do regime presidencialista brasileiro, nos sistemas parlamentaristas as MPs tendem a funcionar a contento, Benitez (2002, p. 229) cita o exemplo do Estado italiano, onde o governo utiliza os *Provvedimenti Provvisori* [6] “[...] sob sua responsabilidade política, de maneira que, se o Parlamento não os aprova por terem sido tomados sem a devida urgência ou necessidade, isso manifesta desconfiança, o que pode gerar a queda do Gabinete, como já ocorreu.” Conforme a jurista, em contraste ao parlamentarismo italiano, no ‘sistema de governo do Executivo monocrático’ existente no Brasil as MPs podem ser instituídas pela decisão única e exclusiva do Presidente da República, “[...] que por elas não responde politicamente perante o Poder Legislativo.” (BENITEZ, 2002, p. 229).

Em segundo lugar, no que diz respeito especificamente ao uso que é feito das MPs no Brasil, Benitez (2002, p. 238) argumenta que a prática cotidiana e sistemática de edição e reedição desse instituto por parte do Executivo viola os princípios basilares sobre os quais não só a Constituição de 1988, mas o próprio Estado democrático de direito brasileiro está

assentado. De acordo com a autora, por serem uma objetivação das opções valorativas de uma nação nos âmbitos jurídico e político, os chamados ‘princípios constitucionais’ são tanto os elementos que norteiam como os que limitam as diretrizes e normas que podem ser introduzidas numa Constituição (BENITEZ, 2002). Por isso, para que uma norma seja constitucionalmente legítima ela não pode entrar em contradição com esses princípios básicos. Contudo, segundo Benitez (2002) é exatamente essa contradição entre princípios constitucionais e normas que tem ocorrido no caso do uso das MPs no Brasil.

Assim, por violar vários dos princípios básicos veiculados pela Constituição de 1988 – como o princípio de separação dos poderes, o princípio de supremacia da Constituição, o princípio democrático, o princípio de legalidade, princípio de igualdade, o princípio de segurança jurídica – o uso compulsivo que no Brasil tem sido feito das MPs é interpretado por Benitez como um “[...] verdadeiro golpe à Constituição [...]” (BENITEZ, 2002, p. 238),

#### **4. O estado de exceção como paradigma de governo**

Como foi demonstrado na seção anterior, apesar de chamarem atenção para aspectos muito importantes das MPs e seus efeitos, tanto a leitura de Figueiredo & Limongi (1999, 2007) quanto a de Benitez (2002) são (assim como toda interpretação sobre uma questão) necessariamente parciais. Enquanto Figueiredo & Limongi (1999, 2007) atribuem uma importância menor ao fato de que o uso que é feito atualmente das MPs no Brasil contribui para minar os fundamentos legais – notadamente, os princípios constitucionais – da democracia, Benitez (2002) não enfatiza que estas são de fato um instrumento constitucional que tem contribuído consideravelmente para a governabilidade e a estabilização da ordem política atualmente vigente.

Contudo, como articular e tentar ir além dessas duas perspectivas que são em grande medida antagônicas? Como supracitado, proponho que o conceito de Estado de exceção pode ser de grande ajuda nessa empreitada; ela será o ponto sobre o qual articularei minha interpretação sobre os argumentos jurídicos e políticos sobre as MPs. Nesse sentido, apresento a seguir tanto a análise de Schmitt (2006) como de Agamben (2004) sobre o estado de exceção.

##### **4.1 O conceito jurídico-político de estado de exceção em Carl Schmitt**

Como observa Agamben (2004), em razão do estado de exceção se situar na ‘zona de indeterminação’ entre a política e o direito ele torna-se um fenômeno de difícil definição. Nesse sentido, segundo ele a “[...] tentativa mais rigorosa de construir uma teoria do estado de exceção é obra de Carl Schmitt [...]” (AGAMBEN, 2004, p. 53). Schmitt foi não apenas um dos primeiros e mais influentes juristas a estabelecer uma definição explícita do estado de exceção, como ainda colocou este conceito no centro de suas reflexões sobre as relações entre soberania, direito e política.

No seu livro Teologia Política (Politische Theologie) publicado em 1922, Schmitt busca, sobretudo, inscrever o estado de exceção – fenômeno considerado essencialmente político, ou seja, extrajurídico – na própria ordem jurídica (AGAMBEN, 2004). Segundo Schmitt (2006), o

estado de exceção é um conceito geral da teoria de Estado que se refere à suspensão (total ou parcial) da lei que ocorre dentro da própria ordem jurídica ou, mais precisamente, à suspensão da lei que é levada a cabo com o objetivo de conservação do regime jurídico-político vigente; o estado de exceção é a instauração de uma zona anômica (sem lei) que está simultaneamente dentro e fora do nomos (lei). Como afirma Agamben (2004, p. 39):

Na verdade, o estado de exceção não é nem exterior nem interior ao ordenamento jurídico e o problema de sua definição diz respeito a um patamar, ou a uma zona de indiferença em que dentro e fora não se excluem mas se indeterminam. A suspensão da norma não significa sua abolição e a zona de anomia por ela instaurada não é (ou, pelo menos, não pretende ser) destituída de relação com a ordem jurídica.

De acordo com Schmitt (2006), a importância do conceito de estado de exceção reside, sobretudo, no fato de que a soberania é total e necessariamente atrelada a ele (SCHMITT, 2006). Na visão do jurista alemão, o fio que conecta o estado de exceção à soberania é a decisão. Ao fim e ao cabo, é a decisão sobre o caso excepcional, é a decisão sobre quando e por que deve ser instituído o estado de exceção o que define, segundo Schmitt (2006), quem é realmente o soberano em um regime jurídico-político. Como afirma Agamben (2010, p. 22), para Schmitt o soberano é “[...] aquele no qual o ordenamento jurídico reconhece o poder de proclamar o estado de exceção e de suspender, deste modo, a validade do ordenamento [...]”.

Por sua vez, é a decisão do soberano que permite que este fenômeno extrajurídico chamado de estado de exceção possa ser ancorado na ordem jurídica. Por isso, “[...] o soberano se coloca fora da ordem jurídica normalmente vigente, porém a ela pertence, pois ele é competente para a decisão sobre se a Constituição pode ser suspensa in toto.” (SCHMITT, 2006, p. 8). Assim, para Schmitt (2006, p. 13), o estado de exceção é o momento em que o Estado e a Constituição revelam sua diferença irreduzível, já que, “[...] nessa situação, fica claro que, em detrimento do Direito, o Estado permanece.” Na vigência do “[...] estado de exceção, o Estado suspende o Direito por fazer jus à autoconservação [...]” (SCHMITT, 2006, p. 13).

#### **4.2 A história do estado de exceção segundo Giorgio Agamben**

No seu livro Estado de exceção (Stato di eccezione) publicada em 2003, Agamben (2004) recupera a teoria schmittiana de estado de exceção e aplica-a ao caso das democracias contemporâneas. Segundo o filósofo italiano, o termo estado de exceção (Ausnahmezustand) é originário da doutrina jurídica alemã, mas em outras tradições como a italiana, francesa e anglo-saxônica também foram cunhados termos análogos, tais como: decreto de urgência, estado de sítio (político ou fictício), lei marcial e poderes emergenciais (AGAMBEN, 2004).

Neste livro Agamben (2004, p. 15) utiliza “[...] o sintagma “estado de exceção” como termo técnico para o conjunto coerente de fenômenos jurídicos que se propõe a definir.” O autor argumenta que longe de ser neutra, “[...] a escolha da expressão “estado de exceção” implica uma tomada de posição quanto à natureza do fenômeno que se propõe a estudar e quanto à

lógica mais adequada a sua compreensão.” (AGAMBEN, 2004, p. 15). Segundo Agamben (2004, p. 15):

Se exprimem uma relação com o estado de guerra que foi historicamente decisiva e ainda esta presente, as noções de “estado de sítio” e de “lei marcial” se revelam, entretanto, inadequadas para definir a estrutura própria do fenômeno e necessitam, por isso, dos qualificativos “político” ou “fictício”, também um tanto equívocos. O estado de exceção não é um direito especial (como o direito da guerra), mas, enquanto suspensão da própria ordem jurídica, define seu patamar ou seu conceito-limite.

Inspirando-se em Schmitt (2006), Agamben (2004) reconhece que o estado de exceção tem acompanhado (de forma explícita ou implícita) diferentes regimes jurídico-políticos, mas argumenta que somente hoje ele atingiu seu pleno desenvolvimento. Segundo Agamben (2004), atualmente ocorre um intenso processo de expansão e de “radicalização” deste instituto como um método ordinário de governo, de modo que, cada vez mais, a exceção tem tornado-se a regra. Como afirma Agamben (2004, p. 13), o “[...] deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo cotidiana”, tem cada vez mais tornado o estado de exceção “[...] o paradigma de governo dominante na política contemporânea.”

Como demonstra Agamben (2004), a utilização de decretos com força de lei (um dos principais instrumentos do estado de exceção) tem sua origem histórica em situações emergenciais e/ou excepcionais, tais como insurreições, guerras ou crises. Nesse sentido, na Grécia e na Roma antigas já existiam mecanismos semelhantes aos decretos com força de lei, que em caso de necessidade, deveriam concentrar todos os poderes nas mãos de um líder, ou grupo, para que este pudesse tomar as decisões pertinentes com a unidade e a velocidade que a situação exigia, sendo que terminado o período de emergência essa concentração de poder deveria ser suspensa, e o estado normal de direito restabelecido.

Contudo, apesar da existência desses mecanismos congêneres na antiguidade, na visão de Agamben (2004) o estado de exceção, tal como existe hoje, é uma criação da moderna tradição democrático-revolucionária. Para ele, é somente com o surgimento da democracia moderna que o estado de exceção “[...] tende a ser incluído na ordem jurídica e a apresentar-se como verdadeiro “estado” da lei.” (AGAMBEN, 2004, 43).

Para Agamben (2004, p. 19), um dos aspectos primordiais do estado de exceção moderno é “[...] a abolição provisória da distinção entre poder legislativo, executivo e judiciário [...]. Na visão do filósofo italiano, foi notadamente a partir das duas guerras mundiais que se intensificou o processo de concentração dos poderes legiferantes no Executivo e, conseqüentemente, a “erosão dos poderes legislativos do Parlamento, que hoje se limita, com frequência, a ratificar disposições promulgadas pelo executivo sob a forma de decretos com força de lei [...]” (AGAMBEN, 2004, p. 19).

Segundo Agamben (2004), foi durante a Primeira Guerra Mundial e nos anos que a seguiram que ocorreu em países democráticos como a França a experimentação e o

aperfeiçoamento de alguns dos principais dispositivos funcionais do estado de exceção moderno e, notadamente, dos decretos com força de lei emitidos pelo Executivo. Agamben (2004, p. 29) também argumenta que foi a partir da Primeira Guerra que se pôde observar nas democracias ocidentais à tendência crescente dos governos “[...] de fazer coincidirem a emergência político-militar e a crise econômica.” Como afirma o autor, como era “[...] previsível, a ampliação dos poderes do executivo na esfera do legislativo prosseguiu depois do fim das hostilidades e é significativo que a emergência militar então desse lugar a emergência econômica por meio de uma assimilação implícita entre guerra e economia.” (AGAMBEN, 2004, p. 26). Assim, na leitura de Agamben (2004) atualmente a emergência econômica tende muitas vezes a assumir o lugar da emergência político-militar como a principal razão da instituição do estado de exceção.

Na Segunda Guerra Mundial, por sua vez, o estado de exceção vigorou na Alemanha nazista durante cerca de doze anos sendo todo poder incorporado no Führer. Do mesmo modo, como demonstram Berthon & Potts (2008), durante a Segunda Guerra até mesmo nos EUA e na Grã-Bretanha, que eram consideradas algumas das nações mais democráticas da época, todos os poderes legislativos também foram concentrados nas mãos no Executivo que, nesse caso, eram o presidente F. D. Roosevelt e o primeiro-ministro W. Churchill respectivamente.

Segundo Agamben (2004), um dos principais pressupostos básicos que justificam a instauração do moderno estado de exceção é o de que se for preciso deve-se suspender o Estado democrático de direito para se salvar a democracia. Para os juristas adeptos dessa linha de raciocínio – que pode ser sintetizada no antigo adágio latino *necessitas legem non habet* (“a necessidade não tem lei”) –, como Santi Romano, Hauriou e Mortati, a necessidade ao mesmo tempo em que não reconhece nenhuma lei, também cria sua própria lei (AGAMBEN, 2004). Contudo, como bem observa Ballardore-Pallieri (1970 apud AGAMBEN, 2004), a situação de necessidade, urgência ou exceção longe de ser um fenômeno puramente objetivo, pressupõe fundamentalmente um julgamento subjetivo de valor; ao invés de estarem dadas de antemão, as situações “[...] necessárias e excepcionais são, é evidente, apenas aquelas [...] que são declaradas como tais.” (AGAMBEN, 2004, p. 46). Por isso, a tentativa de solucionar “[...] o estado de exceção no estado de necessidade choca-se, assim, com tantas e mais graves aporias quanto o fenômeno que deveria explicar.” (AGAMBEN, 2004, p. 46). Tal como o estado de exceção, “[...] a necessidade se reduz, em última instância, a uma decisão [...]” (AGAMBEN, 2004, p. 47, grifo meu). Desse modo, o que de fato institui o estado de exceção não é nem o direito nem a necessidade, mas sim, um ato político, a decisão do soberano.

## **5. Possíveis “pontos de contato” entre o estado de exceção e as medidas provisórias**

À luz das análises de Schmitt (2006) e Agamben (2004) sobre o estado de exceção, nessa seção abordo algumas das principais considerações feitas por Benitez (2002) e Figueiredo & Limongi (1999, 2007) buscando chamar à atenção para alguns dos principais aspectos e efeitos que parecem ser inerentes ao uso de MPs no regime democrático brasileiro pós-1988.

Nesse sentido, argumento que o conceito de estado de exceção pode ser útil para a compreensão da democracia brasileira contemporânea não por que o Brasil é um ‘Estado de exceção e/ou possui um governo de exceção’ [7], mas sim, pelos paralelos que parecem existir entre as MPs (e o uso que é feito delas) e este instituto jurídico-político.

Em primeiro lugar, do mesmo modo que no caso do estado de exceção, os fatores usados para justificar e legitimar a “força de lei” que é conferida às MPs emitidas pelo Presidente da República (que por sua natureza jurídica não são leis) são a alegada relevância, urgência e necessidade da situação questão.

Em segundo lugar, as MPs também foram progressivamente transformadas, assim como o estado de exceção, de uma medida excepcional em uma técnica cotidiana e sistemática de governo (AGAMBEN, 2004; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007).

Em terceiro lugar, tendo-se em vista, que é sobre matérias econômicas que versam grande parte da MPs (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007), pode-se dizer que a necessidade do uso de MPs é justificada principalmente pelas situações de urgência econômica. Dessa forma, tal como ocorreu progressivamente com o estado de exceção, o uso das MPs também possui significativas relações com as emergências e crises econômicas.

Em quarto lugar, o uso que é feito das MPs também tende a gerar no Brasil a “confusão” na separação dos três poderes do Estado democrático de direito, que é apontada por Agamben (2004) como típica das nações onde vigora o estado de exceção, o que coloca em xeque não somente o equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, como a própria soberania popular (BENITEZ, 2002).

Em quinto lugar, a constante atribuição de força de lei as medidas legislativas excepcionais emitidas pelo Executivo, que por sua natureza jurídica não são leis, tende a fazer com que o uso excessivo das MPs conduza, assim como também o faz o estado de exceção, a um progressivo ‘isolamento da força de lei com relação à lei’ (AGAMBEN, 2004).

Em último lugar, do mesmo modo que o estado de exceção, o uso ordinário das MPs e as constantes violações de diversos princípios constitucionais que ele acarreta (BENITEZ, 2002) também têm por fundamento último (e implícito) a ideia de que, na situação considerada de urgência ou emergência pelo soberano, o Estado necessariamente conserva sua superioridade frente à Constituição (SCHMITT, 2006, 2007).

Examinamos abaixo em mais detalhes cada um desses prováveis “pontos de contato” entre o estado de exceção e as MPs.

### **5.1 Crises econômicas e a “necessidade” do uso das medidas provisórias como uma técnica cotidiana de governo**

A Constituição brasileira de 1988 estabelece através do caput do Art. 62 que: “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.” Relaciona-se

juridicamente, desse modo, o poder de adotar MPs com força de lei, possuído pelo Presidente da República, aos casos de relevância e urgência. Assim, tal como ocorre com o estado de exceção analisado por Agamben (2004), o elemento usado pra fundamentar a legitimidade e a constitucionalidade das MPs é a própria necessidade e urgência das situações a que elas são aplicadas.

Contudo, apesar de ser constitucionalmente autorizado e legitimado pelos casos de relevância e urgência, cada vez mais o uso das MPs tende a se apresentar não como uma medida excepcional, mas sim, como uma técnica ordinária de governo. À semelhança do estado de exceção moderno e do seu mais importante instituto, o decreto com força de lei, as MPs também se transformaram no Brasil “[...] de [um] instrumento derogatório e excepcional de produção normativa [...] em uma fonte ordinária de produção de direito.” (AGAMBEN 2004, p. 31). Como demonstram Figueiredo & Limongi (2007, p. 165), no Brasil atual “[...] a edição e reedição de MPs se tornaram parte cotidiana da implementação de políticas públicas.”

Nesse sentido, e apresentando grandes paralelos com a tendência histórica de progressiva conexão entre o estabelecimento do estado de exceção (e o concomitante emprego de decretos com força de lei) e às emergências de caráter econômico (AGAMBEN, 2004), os principais fatores práticos usados para justificar e legitimar o uso cotidiano e sistemático de MPs pelos presidentes brasileiros são os problemas econômicos do país. Assim, no Brasil atual a intensificação do uso de instrumentos legislativos extraordinários por parte do Executivo – dos quais às MPs são o caso exemplar – não está ligada a situações de emergência decorrentes da eclosão de guerras, pelo menos não de guerras entre Estados-nação. No Brasil democrático pós-1988, a guerra existente é notadamente econômica: o combate à inflação e às crises econômicas.

De fato, como demonstram Figueiredo & Limongi (2007), no Brasil as MPs tratam principalmente de questões econômicas. Como afirmam os autores: “A relação entre a edição de medidas provisória e a gestão macroeconômica fica ainda mais patente quando se analisa o uso do recurso ao longo do tempo.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007, p. 163). Segundo eles, “[...] os picos de edição de medida provisória coincidem com planos de combate à inflação e as diversas crises que ameaçaram a estabilidade do real.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007, p. 163, grifo meu).

### **5.2 Medidas provisórias, soberania popular e o equilíbrio entre Executivo e Legislativo**

No Brasil pós-1988, sendo o povo “[...] o titular da soberania popular, na vigência da democracia indireta transfere tal titularidade aos seus representantes eleitos, os quais compõem um dos três poderes do Estado, o Poder Legislativo.” (BENITEZ, 2002, p. 116). Contudo, apesar dessa definição não é ao Legislativo – tecnicamente o representante da vontade popular – que cabe a decisão sobre o uso das MPs, mas sim, ao Executivo. Isso suscita a questão da soberania popular, pois, como demonstra Schmitt (2006), o verdadeiro soberano de um sistema político é aquele que decide sobre quando e como deve ser instituído o estado de exceção. Nesse sentido,

poder-se-ia questionar, por exemplo, se no Brasil pode-se considerar o povo o soberano, já que, é o Executivo e não o Legislativo quem decide quando, por que e como usar MPs [8]. Essa pergunta torna-se ainda mais complexa quando se leva em conta, por exemplo, o fato de que em longo prazo esse uso cotidiano e sistemático de MPs parece ter realmente contribuído para a superação da inflação e estabilização da economia e, conseqüentemente, para a melhoria das condições materiais de vida de muitos brasileiros [9].

Ligado a esse primeiro ponto está o fato de que, tal como no caso do estado de exceção, também se pode observar no Brasil uma “confusão” entre as funções desempenhadas pelo Legislativo e pelo Executivo, derivada do processo de concentração de poder legiferante no Executivo e, notadamente, do uso das MPs como uma técnica ordinária de governo. Como demonstram Figueiredo & Limongi (2007), é o Executivo – com 83% das leis aprovadas desde a instituição da Constituição de 1988 – o maior legislador do país e não o Legislativo.

Isso, por sua vez, suscita o problema dos efeitos do excesso de poder legislativo possuído pelo Executivo, e mais especificamente, do uso indiscriminado de MPs por parte deste último, sobre o equilíbrio jurídico-político entre os três poderes que compõem o Estado democrático de direito brasileiro. Como demonstrado, os efeitos dessa concentração de poder legiferante no Executivo, principalmente via MPs, são bastante complexos ou mesmo ambivalentes: de um lado viola diferentes princípios constitucionais, dentre os quais, o princípio constitucional de separação dos poderes e o princípio democrático (notadamente em sua acepção representativa) (BENITEZ, 2002) e por outro contribui para a governabilidade e, conseqüentemente, para a estabilização do sistema político (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, 2007).

### **5.3 Medidas provisórias, o ‘isolamento da força de lei em relação à lei’ e a insegurança jurídica**

O uso cotidiano e sistemático de MPs também parece conduzir ao problema que Agamben (2004) chamou de progressivo ‘isolamento da força de lei em relação à lei’. Como afirma o Superior Tribunal Federal (apud BENITEZ, 2002, p. 344), “[...] as medidas provisórias configuram, no direito constitucional brasileiro, uma categoria especial de atos normativos primários emanados do poder Executivo, que se revestem de força, eficácia e valor de lei.” Ou seja, as MPs são atos normativos que não são leis, mas que, no entanto, se ‘revestem com a força, eficácia e valor da lei’.

Segundo Agamben (2004, p. 60), o “[...] conceito “força de lei”, enquanto termo técnico do direito, define, pois, uma separação entre a vis obligandi ou a aplicabilidade da norma e sua essência formal, pela qual decretos, disposições e medidas, que não são formalmente lei, adquirem, entretanto sua “força”.” Essa separação, por sua vez, expõe à luz o fato de que a aplicabilidade da lei – ‘enforceability of law’ – depende, em última instância, da força – ‘force’. Pois, como afirma perspicazmente Derrida (2010, p. 9), sem dúvida há “[...] leis não aplicadas, mas não há lei sem aplicabilidade, e não há aplicabilidade ou enforceability da lei sem força,

quer essa força seja direta ou não, física ou simbólica, exterior ou interior, brutal ou sutilmente discursiva – ou hermenêutica –, coercitiva ou reguladora etc.”

Como demonstra Agamben (2004), o uso cotidiano do estado de exceção tende a apartar a lei constitucionalmente legítima de sua força, já que, nessa situação a regra é que a lei esteja em vigor, mas não se aplique (não tenha “força”), enquanto que atos que não tem valor de lei adquirem sua “força”. De acordo com o filósofo italiano, no caso extremo dessa apartação entre lei e força de lei, “[...] a força de lei flutua como um elemento indeterminado, que pode ser reivindicado tanto pela autoridade estatal (agindo como ditadura comissária) quanto por uma organização revolucionária (agindo como ditadura soberana).” (AGAMBEN, 2004, p. 61).

Segundo depreende-se da análise de Benitez (2002), a separação entre lei e força de lei causada pelo uso compulsivo de MPs no Brasil, coloca o país muitas vezes em uma situação de insegurança jurídica. Como defende a jurista, o uso excessivo de MPs por parte do Executivo fere o princípio de segurança jurídica, ou seja, a previsibilidade, a clareza e a durabilidade do direito. Os cidadãos passam a não saber exatamente quais leis estão vigorando e quais não, fato este que resulta muitas vezes num quadro de insegurança jurídica. Porém, segundo Benitez (2002, p. 326),

é justamente pelo elemento surpresa que muitas medidas provisórias obtiveram sucesso, isto do ponto de vista dos que a emitiram. Muitas medidas operam sim enquanto “ferramentas de política surpresa”, o que fulminava de pronto qualquer chance de previsibilidade do conteúdo que veiculavam.

#### **5.4 Medidas provisórias e a superioridade do Estado frente à Constituição**

Como demonstra Benitez (2002) entre 1988 e 2001 o uso compulsivo de MPs levou a violação dos princípios constitucionais basilares do Estado democrático de direito brasileiro – tais como, o princípio da legalidade e anterioridade, o princípio de separação dos poderes, o princípio de justiça social, o princípio de supremacia da Constituição, o princípio de proteção jurídica, o princípio democrático, o princípio de legalidade, princípio de igualdade, o princípio de segurança jurídica – o que, por sua vez, configura-se como um “[...] verdadeiro golpe à Constituição [...]” (BENITEZ, 2002, p. 238),

Por analogia ao estado de exceção, mostrou-se tanto que o uso das MPs é justificado e legitimado constitucionalmente pela urgência e relevância das próprias situações em que essas medidas são aplicadas (urgência e relevância que são definidas pelo soberano, ou seja, pelo Presidente da República), como que de um ponto de vista prático essa urgência e relevância é predominantemente de cunho econômico.

Contudo, o que legitimaria, em última instância, o uso das MPs como técnica ordinária e muitas vezes inconstitucional de governo na democracia brasileira pós-1988? Mais uma vez, a analogia com o estado de exceção pode ser esclarecedora. Segundo Schmitt (2006; 2007), durante o estado de exceção o direito e Estado revelam sua autonomia conceitual e prática e sua

diferença irreduzível, já que, nessa situação, o primeiro é suspenso para que o segundo possa permanecer. Desse modo, no estado de exceção o Estado mostra claramente a supremacia de sua existência frente à da Constituição vigente.

Um raciocínio semelhante pode ser usado para se compreender o fundamento último, a *ultima ratio* da legitimidade que muitas vezes é conferida ao uso cotidiano das MPs. Em última instância, não é a urgência e, mais especificamente, a urgência econômica, mas antes, a própria conservação do Estado e da ordem estabelecida (do *status quo*), que legitima esse ‘verdadeiro golpe à Constituição’ que vem sendo desferido pelo uso excessivo das MPs. Assim, fere-se o Estado democrático de direito para salvar a democracia. Ou em outras palavras: violam-se diversos princípios constitucionais basilares [10] para se tornar possível a governabilidade e a estabilização da ordem democrática brasileira.

## 6. Considerações finais

À luz do que foi dito ao longo deste artigo, pode-se argumentar que o equilíbrio ótimo entre o Legislativo e Executivo num regime democrático concreto longe de estar dado a priori parece ser um elemento necessariamente condicional, ou seja, dependente tanto do sistema político que se está analisando como da perspectiva teórica que norteia o procedimento de análise. Nesse sentido, com base nas pesquisas de Figueiredo & Limongi (1999, 2007) e Benitez (2002) pode-se inferir que apesar de o equilíbrio entre estes dois poderes está bastante distante do constitucionalmente ideal, ele tende a favorecer a governabilidade e a estabilização do regime político como um todo. O mesmo vale para o uso que é feito das MPs (a mais poderosa arma legislativa possuída pelo Executivo): por um lado ele contribui para governabilidade e estabilização e, por outro, viola sistematicamente os princípios fundamentais da Constituição brasileira de 1988.

Posto isso, proponho que tanto o equilíbrio existente entre o Legislativo e o Executivo (que favorece o segundo em detrimento do primeiro), como o uso que é feito das MPs pelo Executivo causam efeitos necessariamente ambivalentes sobre a complexa ordem democrática brasileira pós-1988. Nesse sentido, o uso do conceito de estado de exceção mostrou-se bastante útil no momento de se pensar a complexidade e ambivalência presentes nestes problemas.

Por fim, pode-se afirmar que apesar de sua alegada utilidade e eficiência, os métodos e dispositivos usados pelo regime democrático brasileiro pós-1988 para estabilizar-se e consolidar-se também podem ser – assim como o estado de exceção – altamente perigosos para a existência do mesmo. Eles podem acabar aproximando em demasia essa jovem democracia dos regimes políticos aos quais ela se diz diametralmente oposta. 🌀

## NOTAS

\* Aluno do 9º período do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista do projeto de extensão: “Quem tem medo dos transgênicos II?” – Professora [www.habitus.ifcs.ufrj.br](http://www.habitus.ifcs.ufrj.br)

orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marcia da Silva Mazon. Linhas de pesquisa: Sociologia Econômica e Sociologia da Ciência e Tecnologia. E-mail: leosociais2011@hotmail.com.

[1] Em 11 de setembro de 2001 entrou em vigor a Emenda Constitucional n° 32 que alterou o Art. 62 da Constituição de 1988, relativo às MPs. Além de vedar a edição de MPs sobre certas matérias cuja iniciativa legiferante é considerada exclusiva do Legislativo (como direito penal ou o sequestro de bens financeiros pelo Estado), essa emenda também determina que elas somente podem ser reeditadas uma vez (BRASIL, 2001). Em compensação, o prazo de validade das MPs passou de 30 para 60 dias, ao final do qual, se não aprovada, à medida perde sua força de lei. Vale lembrar, que antes da promulgação da EC n° 32 o Executivo podia tanto promulgar MPs sobre quase qualquer matéria como ainda reeditá-las indefinidamente.

[2] Amorim Neto (2006), por exemplo, defende que apesar de sua inegável importância para o debate atual, a análise levada a cabo por Figueiredo & Limongi (1999, 2007) tende a ser demasiado otimista quanto ao nível de estabilidade e consolidação da democracia brasileira pós-1988. Segundo Amorim Neto (2006, p. 141), esses autores “[...] parecem ter respondido aos pessimistas com um excessivo otimismo empírico, com base em medidas agregadas de produção legislativa.”

[3] Vale ressaltar, que outros teóricos pertencentes a estes dois campos podem ter interpretações diferentes sobre as MPs. Nesse sentido, as interpretações abordadas nesse trabalho são apenas duas de uma multiplicidade.

[4] Figueiredo & Limongi (1999) demonstram como o processo de elaboração do texto relativo às MPs é bastante ambíguo. Segundo os autores, no decorrer da feitura da Constituição de 1988 não foi realizado, até onde se sabe, “[...] qualquer pronunciamento favorável a manutenção do decreto-lei. Ao mesmo tempo, por contraditório que possa parecer, poucos constituintes defenderam que a nova Carta deveria abolir toda e qualquer forma de poder legislativo extraordinário do executivo.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, pp. 128-129).

[5] Os Provisórios são o instituto italiano congênere das MPs (BENITEZ, 2002).

[6] Um dos exemplos mais conhecidos sobre o uso indiscriminado desse instituto que é citado pelos autores é o da queda-de-braço entre Executivo e Legislativo que terminou com a promulgação pelo presidente Fernando Collor de Mello da MP n° 168, que estabeleceu um limite aos saques à poupança (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 141). Como se sabe, essa MP foi extremamente impopular e suscitou muitas críticas.

[7] Devido, sobretudo, a forte conotação política que nos últimos anos tem lhe sido atribuído, o termo estado de exceção é muitas vezes interpretado de maneira errônea. Como foi mostrado, esse conceito se refere muito menos a uma ‘unidade política de exceção’ (um ‘Estado-nação de exceção’) do que a um instituto jurídico-político que possui congêneres em qualquer sistema político contemporâneo. Nesse sentido, poder-se-ia pensar no estado de exceção como uma espécie de tipo-ideal do objeto que se procura aqui analisar (i. e. as MPs).

[8] Este questionamento crítico não deve levar a esquecer que as MPs existem porque a Assembléia Constituinte de 1988 as criou para ser um substituto “democrático” do decreto-lei e que, em última instância, elas ainda permanecem como um poderoso instrumento legiferante do Executivo porque o Legislativo aceita-as como tal. Além disso, como mencionado acima, a Emenda Constitucional n° 32 de 2001 estabeleceu limites mais rigorosos ao uso das MPs pelo Executivo, tais como a impossibilidade de legislar em certas matérias primordiais como os direitos políticos, a cidadania e os princípios básicos da Constituição, o limite de apenas uma prorrogação pelo período de 60 dias (antes uma MP podia ser reeditada indefinidamente) e uma forma de tramitação na qual o decurso de prazo favorece o Legislativo (uma MP que não for convertida em lei no prazo de 60 dias, prorrogável uma vez pelo mesmo período, perde automaticamente sua força-de-lei). Do mesmo modo, nenhum mecanismo constitucional impede que as MPs sejam definitivamente abolidas pelo Congresso Nacional, fato este que poderia ser usado para reforçar o argumento de autores como Figueiredo & Limongi (1999, 2007) de que o Legislativo apenas delegou – por meio das MPs – parte seu poder legiferante ao Executivo e que tal delegação pode ser retirada a qualquer momento. Logicamente, estas importantes ressalvas, apesar de relativizarem e complexificarem a analogia entre o estado de exceção e as MPs, não invalidam o procedimento comparativo.

[9] Refiro-me aqui, sobretudo, ao Plano Real que foi um marco tanto no combate à inflação e na estabilização da economia brasileira quanto no número de edições e reedições de MPs pelo Executivo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, 2007).

[10] Como supracitado, apesar de na prática as MPs muitas vezes violarem os princípios constitucionais da democracia brasileira, elas são formalmente previstas pela Constituição de 1988 como um instrumento legiferante para ser usado pelo Executivo em situações que sejam consideradas de urgência e relevância. A legislação vigente no Brasil, contudo, não estabelece quais as características definidoras dessas situações de modo que na prática fica a cargo do Executivo decidir em quais contextos se faz necessário o uso das MPs. Por outro lado, também se deve ter em vista que, fica a critério do Legislativo aceitar ou não as decisões do Executivo por meio da aprovação ou rejeição das MPs e do Judiciário avaliar a constitucionalidade das novas normatizações que forem colocadas em vigor. Estes fatores, eles próprios significativamente contraditórios, apenas parecem demonstrar a grande complexidade e ambivalência das MPs.

## REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Editora Boitempo, 2004.
- AMORIM NETO, Octavio. Estratégias presidenciais, padrões de governança e disciplina partidária no Brasil pós-Consituente. In: **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer/FGV Editora, 2006, pp. 121-146.
- BENITEZ, Maria Gisela Bester. **O uso de medidas provisórias no Estado democrático de direito brasileiro**: análise crítica à luz do direito constitucional contemporâneo. Tese de doutorado em Direito do PDPC-UFSC: Florianópolis, SC, 2002.
- BERTHON, Simon & POTTS, Joanna. **Os senhores da guerra**: Hitler, Stalin, Churchill e Roosevelt. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília - DF: Senado, 1998.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, 12 de setembro de 2001, Seção 1, pp. 1-4.
- DERRIDA, Jacques. **Força de lei**: o fundamento místico da autoridade. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos R. & SÁEZ, Manuel. **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século XXI. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, pp. 147-198.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.
- MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias**: o caso do Brasil. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV Editora, 2001.
- SCHMITT, Carl. **Teologia política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Recebido em 28 de maio de 2012

Aprovado em 22 de junho de 2013