Condicionamentos institucionais das medidas provisórias*

Jorge Vianna Monteiro**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A evidência empírica; 3. Uma estilização do padrão seqüencial da política econômica; 4. Inibindo a folga burocrática; 5. Conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: política econômica; escolhas públicas; Constituição; medidas provisórias; estabilidade macroeconômica; *public choice.*

A intervenção governamental na economia brasileira intensifica-se a partir da implementação do Plano Real. Essa trajetória é revelada pelo crescente uso do mecanismo de medidas provisórias, em substituição ao projeto de lei. Em paralelo, transfere-se dos legisladores para os burocratas do Executivo um substancial poder de propor e implementar mudanças no *status quo.* Igualmente, acentua-se, desde então, a instabilidade das regras sob as quais opera a economia brasileira.

Institutional conditionings of the provisional acts

Since mid-1993, with the first phase of the Plano Real, then known as Plano de Ação Imediata (PAI, Immediate Action Plan), governmental intervention takes the form of a large and sustained amount of provisional acts (*medidas provisórias*) – a sort of law issued as if it were administrative acts. As a consequence, the power to propose in the policy game is almost always transferred from the Lgislature to the bureaucrats. At the same time, this mechanism is the main source of institutional instability under which Brazilian economy operates.

1. Introdução

Não obstante a emissão de medidas provisórias (MPs) estar sujeita à regra constitucional em vigor desde outubro de 1988, ela somente se torna essencial ao entendimento do processo de intervenção governamental a partir do esforço de estabilização econômica iniciado em meados de 1993. De fato, é com o Programa de Ação Imediata (PAI) que as MPs se tornam definidoras de um padrão de escolhas públicas que concentra poder decisório nos burocratas do Executivo, em detrimento da participação efetiva dos legisladores. Na extensão em que o combate à inflação avança em suas novas fases, o volume e a diversificação do uso desse recurso institucional aumentam.

Instituições representativas caracterizam a formação de políticas públicas de tal modo que uma alteração no *status quo* somente poderá ser obtida com a aprovação explícita de uma legislação pelo Congresso Nacional. Ou, mais tecnicamente, há duas formas alternativas de se alterar o *status quo,* com a aprovação majoritária de uma decisão nas duas casas legislativas:

- com a eventual concordância do presidente da República, que se dispensa de usar seu poder de veto ou o utiliza, porém tem seu veto derrubado por uma maioria qualificada no Legislativo;[1]
- com a discordância presidencial mais o uso do veto, que, todavia, é mantido em sua apreciação no Legislativo.

Contudo, a economia política brasileira dos anos 90 é um expressivo contra-exemplo dessa abstração. A prática instituída na delegação do art. 62 da Constituição altera substancialmente esse processo de escolhas: a política pública expressa em uma MP somente pode ser alterada quando o próprio Executivo se dispõe a fazê-lo ou, muito improvavelmente, quando o Congresso Nacional, de um modo autônomo, traz a voto a MP, para aprová-la, com ou sem emendas, ou ainda rejeitá-la.[2] Nesse contexto, o Executivo – e, por extensão, os burocratas[3] – tem a vantagem do *first mover*:[4] a proposta de mudança no *status quo* induz as preferências dos legisladores quanto ao resultado final da interação.

O Executivo opta por uma das alternativas de um conjunto de políticas, ativando minimamente a capacidade legislativa do Congresso Nacional. Tal é o tipo de equilíbrio macroeconômico a que se pode chegar. Como nem sempre é possível obter um acordo legislativo, o Executivo dispõe de ampla margem de escolhas estratégicas, de modo que os burocratas acabam sendo os únicos participantes ativos do jogo de política econômica.[5] Por exemplo,

---

* Artigo recebido em dez. 1999 e aceito em fev. 1999. Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no seminário O Congresso e as Medidas Provisórias, realizado pelo Iuperj no Rio de Janeiro em 26 de abril de 1999. O autor é especialmente grato a Octávio Amorim Neto pelo convite para participar nesse seminário. Em certo sentido, este texto dá prosseguimento ao estudo apresentado em Monteiro (1995)], atualizando a evidência empírica até dez. 1999 e expandindo sua base analítica. Os indicadores estatísticos aqui apresentados têm todos a mesma fonte primária de dados: o *Diário Oficial da União,* seção I.

** Professor de políticas públicas da EBAP/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio..

[1] Por exemplo, pela exigência de voto secreto (art. 66 da Constituição) e eventualmente por procedimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à luz de seus respectivos regimentos.

[2] Cabendo, no caso de projeto aprovado de lei de conversão com emendas, a eventual incidência de veto presidencial. A esse respeito, ver Clève (1991).

[3] Ou, menos frouxamente, técnicos que preponderantemente ocupam cargos de DAS na cúpula do Ministério da Fazenda, Banco Central, Ministério do Orçamento e Gestão e no próprio Palácio do Planalto (casa civil).

[4] Como estabelecido na seção II, art. 84, inciso III do título IV, capítulo II da Constituição.

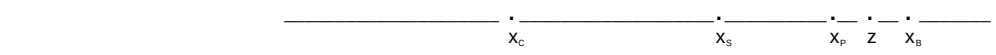
[5] Recentemente, entrou em voga na literatura de desenvolvimento econômico o conceito de *autonomia imersa* (*embedded autonomy*) que pode eventualmente qualificar este ponto de vista. Contudo, segundo essa linha de argumentação (Evans, 1995), os burocratas não atuariam distanciados da sociedade; muito ao contrário, eles estariam *imersos* em um "conjunto concreto de ligações sociais que unem o Estado à sociedade, provendo canais institucionais para a contínua negociação e renegociação de objetivos e políticas" (Evans, 1995:12). Essa é a precondição para se ter um Estado verdadeiramente capaz de promover uma "transformação industrial bem-sucedida." (Evans, 1995:12) e no qual "o poder burocrático institucionalizado impede que os incumbentes individuais atribuam regras e decisões aos que fazem as maiores apostas" (Evans, 1995:248). Por certo que a visão de mundo do governo é substancialmente a de que as agências reguladoras, por exemplo, seriam exemplos dessa autonomia imersa. Quando muito, tal autonomia estaria limitada a consultas *ad hoc* feitas a segmentos específicos da sociedade. Ao fim do processo, é inescapável a tradução da decisão política pelo texto de uma MP. A instabilidade institucional – especialmente a flexibilidade com que tem sido possível operar o sistema da separação de poderes – põe por terra qualquer tentativa de construir o *developmental State* preconizado por Evans e subjacente a essa visão oficial.

eles emitirão uma MP – ou promoverão a alteração de uma MP, ou mesmo de uma lei, já em vigor – de modo que nesse equilíbrio pouca ou nenhuma ação do Congresso Nacional será observada. Ainda que nem todos os futuros cursos de ação possam ser antecipados, uma política é, enfim, escolhida e não será revertida, num estado subseqüente do jogo, a menos que os burocratas assim o desejem.

Em suma: não é nem a falta de informação nem a falta de vontade do Legislativo em rever as decisões do Executivo, mas é a inabilidade de chegar a um acordo constitucional que acaba por dar ao Executivo a oportunidade de selecionar políticas que estão mais próximas da escolha ideal dos burocratas. A figura 1 ilustra (Steunenberg, 1996) essa ocorrência.

Figura 1

O fenômeno do *bureauocratic drift*



Os pontos mais preferidos (ou ideais), x_i, representam as preferências quanto a uma política econômica unidimensional $P(x)$, respectivamente do legislador mediano na Câmara dos Deputados (*C*) e no Senado Federal (*S*), bem como do presidente da República (*P*), e do burocrata (*B*). Observa-se que o burocrata pode implementar essa política em uma escala *z*, em desacordo com as preferências medianas nas duas câmaras e, portanto, bem mais próxima do ponto x_B. Tal é o fenômeno do *bureaucratic drift* (Shepsle, 1992).

No modelo de governo representativo, essa "folga" é atribuída (Niskanen, 1971) à assimetria de informação, que dá uma vantagem comparativa ao burocrata (agente) frente a seu patrocinador (os políticos na legislatura). O agente poderá implementar a escala *z* segundo suas próprias preferências, e não necessariamente de acordo com a política aprovada *ex ante*, na decisão tricameral de *P*, *C* e *S*.

O recurso à emissão de MPs caracteriza-se, pois, como um poder de propor[6] tal que a MP permite aos burocratas:

- *ex ante* – que, por um efeito de dissuasão, similar ao que ocorre no veto presidencial, o Legislativo desconsidere certas classes de estratégias de seu conjunto de escolhas;
- ex post – controlar a trajetória da MP até a decisão terminal de convertê-la em lei aprovada por uma maioria legislativa, ou de incorporá-la a uma outra MP, ou de revogá-la, ou de pura e simples não reeditá-la; ou, ainda, por meio dessa MP, tornar torna obsoleta iniciativa análoga, que seria viabilizada por intermédio de projeto de lei.[7]

2. A evidência empírica

No ambiente em que os burocratas detêm variada e volumosa autonomia legislativa, pode-se decompor a produção total de leis (*L*) pelo Congresso Nacional em duas parcelas: L^*, a produção derivada de projetos de lei originados de iniciativa do Executivo ou da própria iniciativa de senadores e deputados federais; e $L_1 = F(MP)$, a produção de projetos de lei que resultam da conversão de MPs. Ou seja:

$$L = L^* + L_1 \tag{1}$$

ou, considerando que $L = L^* + F(MP)$,

$$L^* = L - F(MP) \tag{2}$$

é a produção autônoma de leis pelo Congresso Nacional, no sentido de que esse seria o contingente de legislação produzido no ambiente típico de instituições representativas, com a prevalência do sistema constitucional de separação de poderes.[8]

---

[6] As MPs concentram não apenas o que seria reconhecido como um poder de propor, mas também o poder de sustentar o *status quo*. Na economia de legislaturas, usualmente esses poderes são tratados em separado, ao se analisar o poder das comissões legislativas (Baron &.Ferejohn, 1989). Igualmente, a MP potencialmente se sobrepõe a qualquer decisão majoritária que possa vir a alterar seus efeitos finais na economia, com o Executivo usando sua capacidade de manobra no Legislativo para que uma dada MP seja trazida a voto, sob a forma de um projeto de conversão. Este último aspecto também diferencia o poder de propor representado pela emissão de MPs do poder de propor exercido na relação agente-patrocinador de uma comissão com o plenário da legislatura (Shepsle & Weingast, 1987).

[7] Uma ilustração nesse sentido é apresentada em Monteiro (1996). Em 4 de dezembro de1996, a MP nº1.526 foi convertida e aprovada como um projeto de lei, dentro do prazo regulamentar de 30 dias de sua data de emissão. Essa MP estabeleceu um novo regime fiscal para as microempresas. Na verdade, a iniciativa da maioria governista tornou ocioso um projeto de lei análogo que já tramitava no Senado.

[8] Ou seja, na ausência de um mecanismo de MP, na configuração em vigor.

Tabela 1

Fator de correção da produção legislativa do Congresso Nacional (1994-1999)*

Período	L*/L
1994	0,52
1995	0,79
1996	0,98
1997	0,83
1998	0,80
Jul. 1994[a]-dez. 1999	0,84
Jan. 1995-dez.1999[b]	0,85

* Valores médios no período calculados levando em conta as datas de emissão das leis.

[a] Introdução do real.

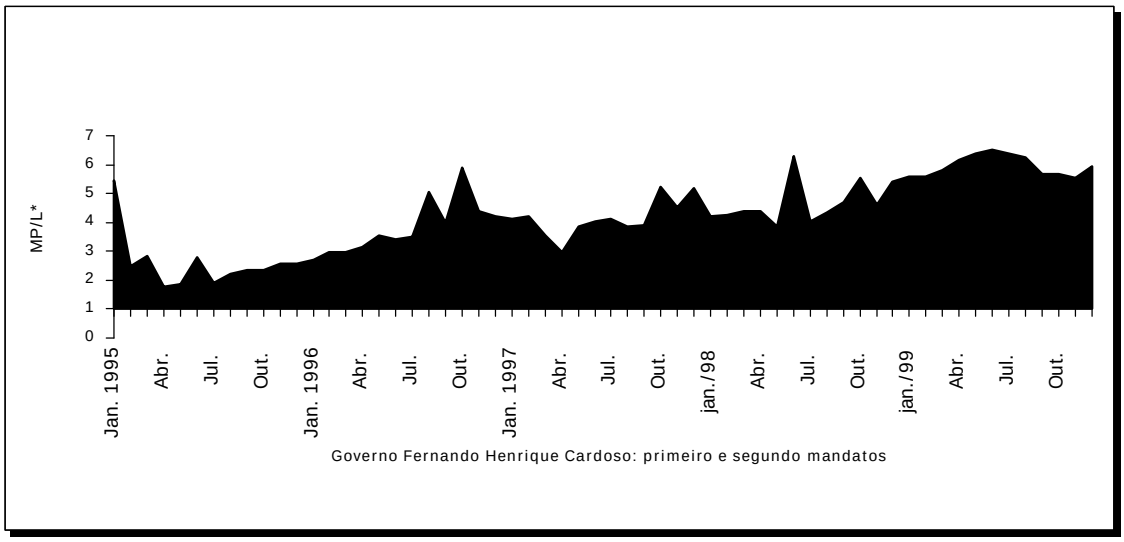
[b] Governo FHC – primeiro e segundo mandatos.

A tabela 1 mostra a proporção L^*/L ao longo de diversos subperíodos entre janeiro de 1994 e dezembro de 1999. Isto significa, por exemplo, que de todos os projetos de lei que entraram em vigor entre julho de 1994 a dezembro de 1999, cerca de 16% decorreram diretamente de MPs trazidas a voto no Congresso Nacional. Em 1994, ano da introdução da URV e da nova moeda, essa perda de autonomia do Congresso Nacional sobe para 48%.

Essa propriedade, no entanto, não capta toda a extensão em que o processo legislativo originário do Executivo atua na marcação da agenda do Congresso Nacional. A variável MP_t/L^* ou, alternativamente, $MP_t/[L - F(MP)]$, é uma medida sintética mais apta a sinalizar tal ocorrência.[9]. A trajetória dessa variável, como mostrada na figura 2, mede a efetiva transferência do poder de legislar dos políticos na direção do processo administrativo da burocracia.

Figura 2

Medidas provisórias por média de leis do Congresso Nacional no período jan. 1995-dez. 1999



Ao longo dos 60 meses transcorridos na atual administração federal (janeiro de 1995 a dezembro de 1999), a dissipação do sistema de separação de poderes flutua entre um índice de 1,8 MP por unidade média de leis (abril de 1995) e 6,5:1, em junho de 1999.[10] Observe-se, igualmente, que este é um padrão de intervenção que se apresenta sustentado por longo tempo e oscila segundo conveniências de ordem gerencial e política.

Nessa evidência numérica, a produção de MPs é tomada em termos brutos, ou seja, inclusive as reedições. A razão para tanto é que a emissão de uma MP, em uma dado ponto do tempo, habilita seu emissor a escolher entre as seguintes estratégias (Monteiro, 1996):

- *E1* –emitir uma nova MP, de numeração virtual *xxxx-0*;[11]
- *E2* – não permitir que a MP já existente seja trazida à votação no Congresso Nacional e, assim, mantê-la formalmente como MP.

---

[9] As variáveis *MP* e L^* são computadas por suas respectivas datas de emissão. A utilização do fluxo de leis por sua quantidade média no período (L^* na figura 2) é uma forma simples e intuitiva de neutralizar a notória sazonalidade da produção legislativa (Monteiro, 1995).

[10] Na verdade, na evidência empírica aqui apresentada estão excluídas 85 MPs editadas em 29 de junho de 1999 e que, caso computadas, elevariam substancialmente o número de MPs editadas no mês de junho: de 92, conforme computado, o número subiria para 177. A decisão de excluir do cômputo decorre do fato de que todas essas 85 MPs simultaneamente revogam um número equivalente de outras MPs — também editadas em junho. A inclusão distorceria fortemente a trajetória no período considerado. Obviamente, esse bloco de MPs tumultuou a numeração das MPs: criou-se um novo número de ordem (*xxxx*), porém acoplado com um número seqüencial (*k*) positivo, indicando mais uma reedição. Por outro lado, em termos qualitativos, essa ocorrência é muito expressiva, de vez que reforça o sentido de *experimentação* que se pode dar a esse tipo de legislação.

[11] Classe que eventualmente engloba a opção de deixar esgotar o prazo de validade da MP em vigor, que, sem apreciação pelo Legislativo, perde a eficácia.

Neste último caso, há duas hipóteses:

- *E2.1* – reeditar a MP tal qual tenha vigorado sob a numeração *xxxx-(k-1)*, para $k \geq 1$;
- *E2.2* – reeditá-la tal qual tenha vigorado sob a numeração *xxxx-(k-1)*, para $k \geq 1$, exceto pelas alterações que o Executivo julgue relevantes e oportunas.[12]

Este é o fundamento processual da política de estabilização de preços em curso no Brasil, de vez que a emissão de uma MP: traduz diretamente o sentido da política econômica que se quer implementar; serve de meio para que outros mecanismos institucionais já em vigor sofram as adaptações que essa política venha a requerer; provê a moldura legal para que atos caracteristicamente administrativos (decretos, resoluções, portarias) possam vir a ser formalizados.

A tabela 2 resume a incidência de MPs em períodos selecionados, entre julho de 1993e dezembro de 1999. Observa-se, por exemplo, que o período entre a introdução do real (julho de 1994) e dezembro de 1999 concentra 88% de toda a emissão de MPs, enquanto a partir da crise econômica de outubro de 1997 tem-se mais de 2/5 dessas emissões, ou 4/5, na atual administração federal.

Tabela 2
Medidas provisórias e política de estabilização econômica (jul. 1993-dez. 1999)

Período selecionado	% do total de MPs[a]
Jul. 1993[b]-jun. 1994	6,4
Jul. 1994[c]-jun. 1995	15,6
1999[d]	23,1
Jul. 1993[b]-dez. 1999	92,8
Jul. 1994[c]-dez. 1999	88,0
Out. 1997-dez. 1999[e]	45,9
Jan. 1995-dez. 1998[f]	68,0
Jan. 1995-dez. 1999[g]	81,8

[a] Out. 1988-Dez. 1999.
[b] Programa de Ação Imediata.
[c] Introdução do real.
[d] Últimos 12 meses.
[e] Período pós-crise asiática.
[f] Governo FHC – primeiro mandato.
[g] Governo FHC – primeiro e segundo mandatos.

Um corolário de toda a centralização aqui evidenciada é que a opinião pública acaba por direcionar mais fortemente suas expectativas para o Executivo e, em especial, para o presidente da República e seus ministros, acentuando ainda mais a imagem pública do quanto um presidente ativo pode realizar.[13] Nesse ambiente, quaisquer que sejam as motivações dos burocratas, eles poderão explorar em causa própria o conhecimento que têm das preferências de sua clientela, a privacidade dos detalhes de sua própria atividade produtiva e a passividade de seu patrocinador, o Congresso Nacional (Shepsle & Bonchek, 1997).

Isso é ainda mais verdadeiro quando se toma em consideração uma *segunda geração* de escolhas que é habilitada por tão irrestrita delegação legislativa.

A esse respeito, a trajetória da MP nº 1.531, que trata da privatização do setor elétrico, é um exemplo muito didático. Em sua 16ª versão (5 de março de 1998), essa MP – que altera *substancialmente* seu próprio texto de 30 dias antes – cria um complexo conjunto de instituições para o mercado de energia elétrica no país (arts. 12 a 15), no exclusivo atendimento às preferências reveladas pelos burocratas. Dispensou-se qualquer recurso ao processo político. A garantia de que é a decisão correta e oportuna é ditada exclusivamente por critérios do Executivo.[14]

Um exemplo ainda mais expressivo de tal padrão de escolhas decorre diretamente do processo decisório dessas agências. Em 30 de março de 1998, a Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) criou mais um conjunto de regulações por meio de sua Resolução nº 94,[15] que encontra justificativa na mesma MP nº 1.531-16, de 5 de março de 1998, e que, por seu turno, eliminou qualquer obstáculo que pudesse ser representado por um ato anterior do Congresso Nacional, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1997.

Esse é um jogo em que esta seqüência ilustra a opção que está disponível para a Aneel:

$$r(t+2) \rightarrow m(t+1) \rightarrow l(t)$$

---

[12] Tal é o caso da seqüência de MPs do setor automotivo, das mensalidades escolares e do Proer, ao longo de 1995, 1996 e 1997.
[13] Esse é um processo muito singular, se levarmos em consideração o período imediatamente após a entrada em vigor da Constituição, em que era generalizada a crença de que a nova Constituição "engessava" a capacidade de ação do Executivo, por conferir poderes *excessivos* ao Congresso Nacional.
[14] O Congresso Nacional terá sua chance de se pronunciar a respeito de uma dada MP quando de sua enésima reedição, porém até lá as novas regras criadas pela MP terão frutificado e promovido fatos consumados, oferecendo, pois, um alto custo político para serem canceladas ou alteradas em algum aspecto mais significativo. Para o estoque de MPs em vigor em dezembro de 1999, essa oportunidade de o Congresso Nacional converter uma MP em lei apresenta-se, em média, após 21 meses de vigência da MP. Ou, em termos da notação usada anteriormente, *k=20*. Em dezembro de 1999, o número seqüencial mais elevado é *k=74*, da MP nº 1.974, que trata de títulos da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional. De todo modo, pelo art. 62, *k=0*.
[15] Estabelecendo variadas condições pelas quais se dará a participação dos agentes de geração e distribuição no mercado de energia elétrica.

sendo *r* resolução, *m* medida provisória, *l* lei, e as setas significando "com precedência sobre" no cálculo de estratégias. Ou seja, para fazer seu movimento *r* em *(t+2)*, a agência deverá provocar em *(t+1)* a edição de uma MP nº *xxxx-k*, $k \geq 0$, que condicione *ex post* o movimento (*l*, aprovação de lei) feito pela legislatura no tempo *t*.

Esse fenômeno é reforçado pelo fato de que, com a expansão dos problemas econômicos e sociais em número e complexidade, aumenta a demanda por intervenção federal e a legislatura não se limita apenas a aprovar um maior número de leis que requerem mais execução. Ela também aprova leis que requerem a formulação de políticas em larga escala, antes de serem executadas (Greene, 1994; Flaherty, 1996). Por certo que a legislatura dispõe de meios para influenciar essa produção derivada e a conduta de agências autônomas, todavia, diante da substancial extensão em que se estabelece a delegação de legislar ao Executivo, esta é uma possibilidade muito reduzida.

Uma outra ocorrência, mais recente, atesta o fato de que qualitativamente as MPs podem mostrar um escopo muito amplo, a ponto de interferir de um modo sutil na dimensão da relação entre os poderes constitucionais. Na primeira reedição (30 de abril de 1999) da MP nº 1.819 foi ampliada a extensão em que essa MP altera a Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998 – ela própria convertida de uma MP: o prazo de levantamento do balanço das empresas integrantes do Programa Nacional de Privatização fica prolongado dos 90 para os 120 dias antecedentes à incorporação, fusão ou cisão (art. 6º da Lei nº 9.648).

A causa da modificação? A manifestação do Judiciário acolhendo pleitos relativos à cisão de Furnas, como passo prévio à privatização desta empresa estatal, o que forçou o adiamento da realização da assembléia geral da empresa e, por implicação, das etapas do seu cronograma de execução da privatização. Independentemente dos méritos da presteza gerencial na implementação de um programa público, é importante reconhecer, no fato, a MP condicionando uma ação do Judiciário.[16] À dissipação do sistema da separação de poderes que já se apresenta tão substancial na dimensão Executivo-Legislativo, como evidenciado, por exemplo, na figura 2, acrescenta-se o exemplo da MP nº 1.819-1, que promove a invasão da fronteira Executivo-Judiciário.

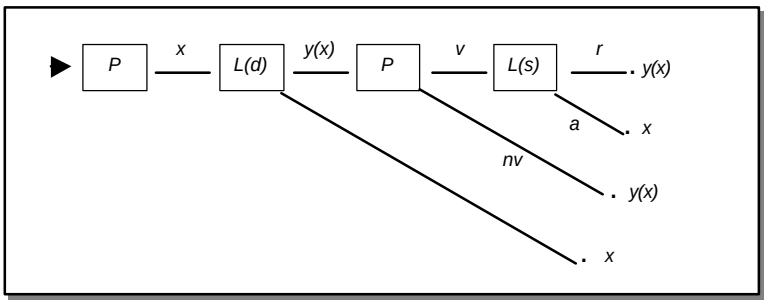
3. Uma estilização do padrão seqüencial da política econômica

A forma extensiva apresentada na figura 3[17] descreve o arranjo institucional típico da decisão de políticas no governo representativo.

Esta é uma interação que se desenvolve em quatro etapas, assim caracterizadas:[18]

- *P*, o presidente da República, propondo *x* como alternativa ao *status quo*, x_0;
- *L*, a legislatura, decidindo em que nível estabelecer a política econômica *y(x)*; nesta decisão, o membro mediano (pivô) é indicado por *d*, com a decisão sendo estabelecida por meio de regra de maioria;
- *P*, o presidente da República, decidindo se veta, *v*, ou não, *nv*, a decisão legislativa *y(x)*;
- *L*, a legislatura, decidindo se vota pela reversão, *r*, ou não, *a*, do veto presidencial; nessa decisão, o pivô é indicado por *s*, de vez que esta nova decisão da legislatura se estabelece por uma maioria qualificada pelo voto secreto.[19]

Figura 3
Interação Executivo-Legislativo:
a norma do governo representativo



Observando-se os pontos terminais (equilíbrios macroeconômicos) na figura 3, tem-se que um mesmo resultado da economia pública pode ser alcançado, segundo diferentes histórias.

Todavia, o recurso à emissão de MPs acarreta relevantes mudanças nessa forma extensiva, como é indicado na figura 4.[20] Há duas variantes em que as MPs, *m*, podem compor o conjunto de estratégias do presidente da República:

- primariamente, em substituição ao encaminhamento de um projeto de lei ao Congresso Nacional – *P* decide *m*, e a interação termina em z_{t+n}, $n \geq 0$;

---

[16] Diretamente, é vedado alterar a Constituição por meio de MPs; porém, o exemplo acima ilustra um refinado *gato* institucional. De todo modo, em 26 de maio de 1999, o STF considerou inconstitucional a MP nº 1.819-1, em sua revalidação do prazo do balancete de janeiro de Furnas.

[17] Originalmente apresentada em Monteiro, 1998b.

[18] Esse é um modelo espacial em que se supõe: um espaço de políticas unidimensional (*x*); preferências monotônicas na distância euclidiana; que cada agente conhece os pontos mais preferidos dos demais agentes. Por certo que há a possibilidade de que esse jogo seja estendido para incorporar explicitamente uma agência administrativa (burocracia) e uma comissão legislativa, assim como uma legislatura bicameral.

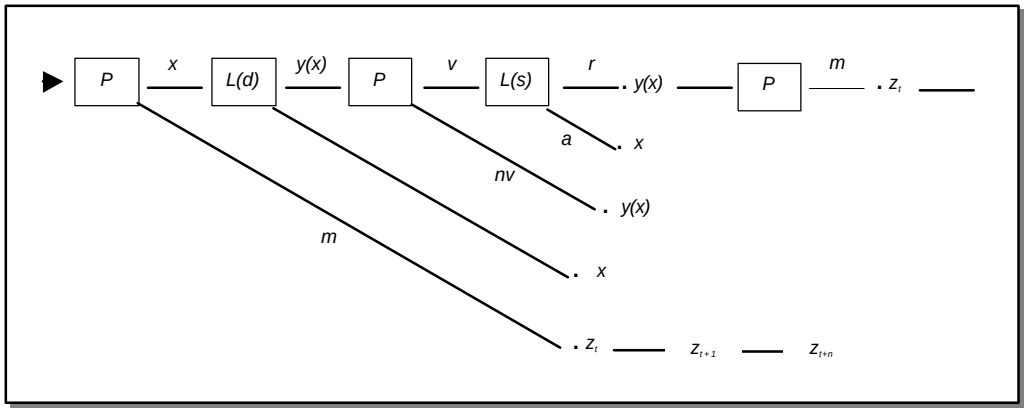
[19] O que sempre poderá ser tomado como equivalente a um quórum mais restritivo do que a simples obtenção de metade mais um dos votos. Tipicamente, $x_d \neq x_s$, sendo x_d e x_s, respectivamente, os pontos mais preferidos ou ideais de *d* e *s*.

[20] Originalmente apresentada em Monteiro (1998b).

▼ estendendo a interação, pela adição de um ou mais pontos de decisão na forma extensiva, e, assim, virtualmente neutralizando o poder da legislatura de rejeitar, *r*, o veto executivo.[21]

O equilíbrio da economia pública que é, portanto, determinado quando a estratégia *m* é acionada (figura 4), com a qualificação adicional de que esse equilíbrio estará refletindo substancialmente as preferências do presidente da República e dos burocratas.

Figura 4
Interação Executivo-Legislativo:
o caso das medidas provisórias



4. Inibindo a folga burocrática

Uma das poucas iniciativas orientadas para a restrição do mecanismo de MPs apresentadas no Congresso Nacional[22] é a *Emenda Fogaça* (PEC nº 472/97), iniciada no Senado Federal (Monteiro, 1997b, 1997d).[23] Os termos dessa restrição são, no entanto, muito frágeis, tendo em vista o vigor do mecanismo definido no art. 62. A idéia central do PEC é impor um *term limit*, quando o foco deveria ser mais propriamente o de restaurar o sistema de separação de poderes. Os burocratas continuarão a dispor basicamente de uma capacidade de legislar que terá preservado seu atributo de gerar fatos consumados virtualmente irreversíveis, para que se produza uma decisão *ex post* do Congresso Nacional. Ou seja, para uma numeração típica de uma MP sendo *xxxx-k*, em que *k* é seu número seqüencial, este PEC estabelece – um tanto frouxamente – que, no futuro, $k \pounds 1$. Todavia, a contagem de tempo que definirá a durabilidade da MP fica duplicada: dos atuais 30 dias para 60 dias, com uma possível renovação por igual período, de modo que, efetivamente, *k* está sendo fixado como $k \pounds 4$.[24]

Portanto, até aqui as tentativas de impor alguma disciplina à capacidade legislativa do Executivo têm sido de um padrão que desconsidera, por exemplo, a necessidade de que haja uma renovação periódica dessa cessão do poder tanto quanto o envolvimento compartilhado e *ex ante* da legislatura na decisão de se emitir uma MP.

Uma outra classe de soluções para impedir ou atenuar a folga burocrática envolve dotar o Congresso Nacional de mecanismos que lhe permitam atuar tanto *ex ante* quanto *ex post* à concretização do ato legislativo do Executivo. Um arranjo que se tem notabilizado nos acordos comerciais de grande porte como o Nafta (North American Free

---

[21] Frente ao automatismo da MP e à dissipação do sistema de separação de poderes, é razoável conjecturar que os burocratas têm a preferência pela emissão de MPs, comparativamente à reversão de uma decisão legislativa por veto presidencial. Com efeito, a quantidade ponderada de vetos, *V*, em unidades de MPs, *(VxL*)/MP*, no período 1993-96 apresenta a seguinte evolução (Monteiro, 1997a): 1993 – 9,91; 1994 – 0,86; 1995 – 3,44; 1996 – 0,65. Ou seja, a escala em que o poder de veto tem sido usado tende a ser reduzida. Diretamente, pelo fato de que tanto a magnitude do *excedente legislativo* (Monteiro, 1995), ou seja, *{MP/L* - 1}* quanto o prolongado *status* de decisão transitória do estoque corrente de MPs tornam o recurso ao veto menos relevante e freqüente no cálculo de estratégias do presidente da República. Igualmente, o atendimento de política pública sendo feito preferencialmente por meio da emissão de MPs deixa à legislatura uma variedade de decisões de menor expressão e, portanto, a opção pelo veto poderia estar sendo desestimulada. Todavia, o veto pode, por vezes, mostrar-se como uma estratégia relevante, mesmo em relação às MPs: sobre todas as seis leis (de conversão) entradas em vigor em fevereiro de 1997, por exemplo, incidiram vetos parciais do presidente da República. Por outro lado, pode-se identificar duas vertentes pelas quais ocorre o consentimento tácito do Congresso Nacional de que o poder do Executivo se exerça pelo mecanismo das MPs (Monteiro, 1997c). Primeiro, o Executivo aceita a aprovação de um projeto de lei para, em seguida, promover sua alteração, por meio da emissão de MP (a seqüência terminal de *P* na figura 4). Esta é, por exemplo, a trajetória da legislação de licitações e contratos públicos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) e, mais adiante, do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), frente à MP nº 1.500 (7 de junho de 1996) e suas reedições, e particularmente a MP nº 1.531 (2 de dezembro de 1996). Por essas alterações, foi possível ao Ministério das Comunicações promover mudanças naquelas leis, no atendimento de *seus* interesses e *suas* preferências quanto às condições da privatização da telefonia móvel. Segundo, sendo uma prerrogativa do Congresso Nacional examinar, propor emendas e aprovar – em comissão mista específica – cada MP, é muito indicativo saber que, no começo de fevereiro de 1997, por exemplo, e relativamente às 58 MPs vigentes no mês anterior, não haviam sequer sido operacionalizadas as correspondentes comissões mistas, seja por falta de quórum para a sua instalação, seja por falta de presidente ou relator.

[22] Dada a persistência do uso do mecanismo das MPs ao longo de toda a década, a pouca freqüência com que tem sido alvo de projetos de emenda, bem como o fato de o tema não integrar programa partidário ou mesmo ter tido destaque na campanha eleitoral de 1998, pode-se conjecturar que este *status quo* constitucional é tido como satisfatório para as diferentes correntes políticas e, portanto, resulta de uma mútua conveniência para oposição e situação, e Executivo e Legislativo. Uma interpretação algo estranha quanto à possibilidade de o Congresso Nacional retomar a questão da restrição ao uso das MPs foi recentemente apresentada em um editorial do *Jornal do Brasil* (1999): o pretexto dos legisladores seria o de criar condições efetivas de um parlamentarismo.

[23] Modificado e aprovado na Câmara dos Deputados em 26 de maio de 1999, esse PEC voltou a ser aprovado com modificações, mais uma vez no Senado Federal, em 1 de dezembro de 1999. Com a convocação extraordinária do Congresso Nacional (Mensagem nº.1.980, de 20 de dezembro de 1999) para o período de 5 de janeiro a 14 de fevereiro de 2000, essa emenda foi incluída na agenda de decisões da Câmara dos Deputados e tornou-se o centro de uma queda-de-braço entre o presidente da República e o presidente do Congresso Nacional (Monteiro, 2000). O citado projeto de emenda altera os arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, e 84 da Constituição.

[24] Não obstante, o simples fato de que o principal mecanismo de escolhas públicas no Brasil esteja sendo alvo de discussões e reparos no Congresso Nacional poderia ser tomado como um potencial aperfeiçoamento das instituições representativas, ainda mais que, pelo Aviso Circular nº 6/Gab-C. Civil/PR, de 11 de agosto de 1999, o Executivo optou por apresentar um comprometimento de autocontrole na emissão de MPs. Todavia, um sentido oculto na iniciativa talvez possa ter sido o de desestimular ou protelar a finalização da tramitação do PEC nº 472/97. Na verdade, a produção de MPs no período subseqüente a esse aviso não indica qualquer esforço de contenção: o ano de 1999 registrou uma emissão recorde de 1.009 MPs, ou seja, 28% a mais do que em 1998, e 23% de toda a emissão já ocorrida desde outubro de 1988.

Trade Agreement) talvez possa servir de ponto de partida para se promover a regulamentação do art. 62, restringindo a emissão desse tipo de legislação, como uma cessão de poder definitiva, abrangente e ilimitada, tacitamente promovida pelo Congresso Nacional. Trata-se da prerrogativa presidencial do *fast track* norte-americano. A cessão de autoridade implícita no *fast track* (Kahane, 1996) permite ao presidente norte-americano negociar acordos de comércio, com a realização subseqüente de uma votação do tipo *sim/não* no Senado e a definição mais rápida das respectivas leis complementares. Há, pois, substancial diferença entre a delegação das MPs e a que é inerente ao regime do *fast track*, a saber:

- o objetivo no caso norte-americano é estabelecer uma autorização (lei) que obtenha um genuíno apoio legislativo; desse modo, esta expansão do poder presidencial pressupõe negociações políticas *ex ante*, além da sanção *ex post* dos resultados dos acordos comerciais assim obtidos; entre nós, ocorre justo o oposto – a emissão de uma MP consolida um padrão de *fast track* que não deixa outra alternativa ao Congresso Nacional senão a de sua aprovação, nos termos postos pelo Executivo;
- a base para uma tal delegação legislativa é especificada em torno de três objetivos básicos – abrir os mercados às exportações americanas, promover o atendimento de certos padrões trabalhistas e de direitos humanos e induzir comportamentos de proteção ambiental nas economias com as quais se estabeleçam os acordos comerciais; portanto, não se trata de obter da legislatura um salvo-conduto para agir frente a uma vaga circunstância de "relevância e urgência", como tem sido a prática da emissão de MPs;
- o *timing* da negociação com a legislatura depende das regras internas da decisão coletiva na Câmara e no Senado; porém, a expectativa do Executivo é que isso ocorra muito rapidamente; enfim, entende-se que há um valor maior na ordem constitucional a ser preservado e que regula a interação Legislativo-Executivo – o sistema constitucional da separação de poderes;[25]
- por fim, vale notar que a autorização especial do *fast track* americano não é indefinida; a cautela procede – há que acompanhar a produtividade desse instrumento.[26]

A sociedade tem, pois, a visibilidade e a oportunidade para atuar na questão da expansão da autoridade de governar. Um esquema do tipo *fast track* aplicado às MPs é uma classe de regulamentação do art. 62 que possibilitaria ao Congresso Nacional participar tanto *ex ante* quanto *ex post* de sua operacionalização, de vez que:

- a intenção de emitir uma dada MP atenderia a um mandato previamente obtido da legislatura, com validade temporal predeterminada e com incidência em temas de políticas públicas igualmente preestabelecida;
- uma vez emitida a MP, a legislatura deveria sancioná-la num curto espaço de tempo, por voto fechado do tipo *sim/não*, sem possibilidade de emendas, tal qual no processo de apreciação de um veto presidencial; esta seria uma indução a que o Executivo tivesse redobrada cautela em sua opção por emitir uma MP, preferentemente ao encaminhamento de um projeto de lei.

Contudo, seria ingenuidade pensar que uma transposição do regime do *fast track* possa ser efetiva, no quadro de tanta instabilidade institucional que vigora nas escolhas públicas na economia brasileira. Seria incorrer no mesmo erro daqueles que recomendam a adoção do voto distrital, do regime de uma autoridade monetária independente, ou da opção de um segundo mandato presidencial, por simples emulação do que ocorre em alguns países do Primeiro Mundo. Isto nada mais seria do que tentar recriar um mecanismo institucional – e suas virtudes – *fora* de seu ambiente crítico: o Estado constitucional. Afinal, a história das Medidas provisórias mostra amplamente a dimensão do custo com que uma sociedade pode se confrontar, ao aceitar este tipo de cópia.

5. Conclusão

Diante da notória mudança de patamar dos problemas econômicos no começo de 1999, é natural que o enquadramento analítico da estabilização de preços acabasse por refletir alguma inovação metodológica. Afinal, não é só o Brasil que se confronta com a necessidade de ter um esforço antiinflacionário que promova a transparência da política monetária, a responsabilização dos *policy makers* e a credibilidade do Banco Central (Wynne, 1999). Assim é que a partir de julho de 1999 adotou-se a nova estratégia macroeconômica do *inflation targeting* Bernanke, Laubach, Mishkin, & Posen, 1999), que conduz à discussão de se ter uma autoridade monetária independente (AMI), com o decorrente grau de responsabilização a que está sujeito o banqueiro central (Monteiro, 1999). Em uma democracia representativa, o *quid pro quo* da AMI é que haveria conseqüências adversas para o banqueiro central, caso ocorresse o insucesso na obtenção das metas de política.

Todavia, em face da evidência empírica e da argumentação analítica apresentadas nas seções anteriores, a discussão quanto à AMI necessariamente deve levar em conta a substancial autonomia já desfrutada pelos burocratas, tanto por seu poder de propor quanto pela implementação de políticas públicas. Pelo comando exercido no pro-

---

[25] O caso brasileiro é um perverso contra-exemplo dessa prática típica da democracia deliberativa, com o Executivo interferindo diretamente na determinação do resultado legislativo, seja nas tentativas de influir nas sessões de votação na legislatura, como ocorrido no caso da emenda do segundo mandato eletivo no primeiro semestre de 1997, seja pelo patrocínio de alterações a dispositivos regimentais da legislatura, como ocorreu ainda recentemente com o procedimento a ser observado na votação de destaques. O mecanismo das MPs apresenta-se como o mais importante recurso institucional de que dispõe o governo para intervir na realidade sócio-econômica. Com inspiração na experiência parlamentarista de algumas economias européias (Clève, 1991), a MP tem contribuído para a progressiva dissipação do sistema constitucional da separação de Poderes, mesmo reconhecendo sua notória produtividade gerencial. É neste contexto que se pode afirmar ser tal mecanismo a "âncora institucional" do Plano Real (Monteiro, 1998a). Não obstante a envergadura deste recurso, suas regras de uso são surpreendentemente escassas e imprecisas. As MPs são regidas por restrições diretas (arts. 62 e 246 da Constituição) e indiretas (quando a Constituição especifica um outro instrumento como sendo a forma legal característica a ser assumida por uma decisão. Tal é o caso, por exemplo, do art. 165, que trata do sistema de planejamento orçamentário, ou, ainda, dos já citados arts. 48 e 84, que tratam das atribuições do presidente da República).

[26] Em 1993, o Nafta deixou de produzir o *boom* econômico esperado, além de não ter conseguido fazer prevalecer certas cláusulas auxiliares, relativas às condições trabalhistas e ambientais na economia mexicana. No caso das MPs, esse tipo de autorização minimizaria a utilização dessa emissão legal acoplada a uma estratégia de *experimentação*, quando uma MP é emitida com a intenção deliberada de ter seu texto alterado mais adiante, com os ajustes que se fizerem necessários, por meio de reedições. Além dos exemplos na longa seqüência de reedições de MPs centrais à implantação do Plano Real, tem-se o caso recente da MP nº 1.819, de 31 de março de 1999, que representa uma contradição à decisão da MP nº 1531-16, de 5 de março de 1998, quanto aos poderes do ONS (Operador Nacional do Sistema), que é uma peça central na política de desestatização do setor elétrico. Pelo prazo de um ano, a contar de 26 de março de 1999, foi mantido o GCOI (Grupo Coordenador de Operação Interligada) que é vinculado à Eletrobrás, enquanto o ONS é uma pessoa jurídica de direito privado. A conjectura é que o despacho de carga pelo ONS ainda não teria suficiente confiabilidade para substituir integralmente as funções do GCOI, como se pensava quando da 16ª reedição da MP nº 1.531, e dado o período de observação que transcorreu entre 5 de março de 1998 e 31 de março de 1999.

cesso de escolhas orçamentárias e no processo de legislar por via-administrativa, com a emissão de MPs, pratica-se, de longa data, uma variante da AMI – a que poderíamos rotular autoridade econômica independente (AEI) e cuja manifestação mais objetiva é sintetizada na figura 2.[27]

Cabe, portanto, refletir se compensará ao governo – e mesmo aos *policy makers* da área monetária – substituir uma intervenção tão mais intensa e de tão ampla dispersão pelo arranjo da AMI.[28] Ademais, a necessária prestação de contas a que tipicamente se submete a AMI (Monteiro, 1999) aparece como viciada, a valer o papel desempenhado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, em funções análogas nas escolhas públicas em vigor.[29]

Por outro lado, com os custos de transação sendo determinados endogenamente ao processo político (Twight, 1988, 1990), as MPs muito contribuem para que o cidadão-eleitor-contribuinte eleve seu nível de transigência diante da intervenção governamental, de vez que as MPs dão ao governo não apenas a capacidade, mas também o incentivo de aumentar tais custos, no atendimento de suas próprias preferências. A elevação dos custos de transação no jogo de política econômica ocorreria em duas frentes:

- custos de informação – a substituição da decisão legislativa pela decisão no Executivo torna mais onerosa a percepção e o monitoramento pelo cidadão das etapas do processo de formação das políticas públicas, permitindo que a ação do governo transcorra sem o período preparatório do projeto de lei e dando oportunidade a que as escolhas públicas se formem com base em um elevado conteúdo de informação privada disponível aos burocratas;
- custos de atuação – a participação *ex post* do cidadão nesse jogo fica restringida, como na circunstância de tornar-se substancialmente elevado o custo político da rejeição (ou mesmo da emenda) de uma MP em vigor, ou ainda pelo próprio uso de MP para ostensivamente restringir a capacidade de reação do cidadão.[30]

Sob essa conjectura, o equilíbrio macroeconômico herda as propriedades de reduzida transparência e inerente instabilidade que caracterizam os processos decisórios da AEI.[31] Eventualmente, esta instabilidade pode ser acomodada na própria instabilidade constitucional. A prorrogação da estada no comando da organização governamental (alteração iniciada ao final de 1996, com a apresentação de um PEC, e concluída ao término do primeiro semestre de 1997), por exemplo, foi promovida pela mudança de *status* do mandato presidencial: o governo sinalizou aos agentes econômicos com as virtudes da manutenção do mando, de modo a compensar o alargamento do horizonte de incerteza que se projetava para a economia brasileira.

O padrão de concentração observado nas escolhas públicas resultante da erosão do sistema de separação de poderes, aliado à elevação dos custos de transação (a conjectura Twight), dá ao Executivo o papel de implementador de contratos políticos de longo prazo (Crain & Tollison, 1990). As implicações deste cenário para o mercado de legislação preferencial são óbvias. O preço que um grupo de interesse estaria disposto a pagar dependeria da durabilidade dos benefícios decorrentes da legislação, com o mecanismo das MPs oferecendo características de uso que são adequadas a este tipo de atendimento.[32] Ou seja, as MPs acabariam por tornar o circuito Legislativo-Executivo-Judiciário algo análogo a um provedor verticalmente integrado de legislação de longo prazo a grupos de interesses especiais.[33]

Enfim, não nos iludamos. A prática associada ao art. 62, especialmente nos últimos cinco a seis anos, já desenvolveu um tal entendimento sedimentar (Friedman & Smith, 1998) que é remota a possibilidade de retroagirmos à condição original desse mecanismo, para fins de interpretação constitucional.

Referências bibliográficas

Baron, D. & Ferejohn, J. The power to propose. In: Ordeshook, P. (ed.). *Models of strategic choice in politics.* Ann Arbor, University of Michigan Press, 1989. p. 343-66.

Bernanke, B.; Laubach, T.; Mishkin, F.& Posen, A. *Inflation targeting: lessons from the international experience.* Princeton, Princeton University Press, 1999.

Clève, C. *As medidas provisórias e a Constituição Federal de 1988.* Curitiba, Juruá, 1991.

Crain, W. & Tollison, R. The Executive branch in an interest-group theory of government. In: & (eds.). *Predicting politics: essays in empirical public choice.* Ann Arbor, University of Michigan Press, 1990.

Dixit, A. *The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective.* Cambridge, MIT Press, 1998.

Evans, P. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, Princeton University Press, 1995.

Flaherty, M. The most dangerous branch. *The Yale Law Journal*, *125*:1724-839, 1996.

---

[27] Para uma noção de quão relativa poderá ser a instituição da AMI em outras economias e no Brasil, veja-se a seguinte observação: "Diferentemente da política fiscal, que tem múltiplos objetivos e é refém do vagaroso e lento processo legislativo, a política monetária pode ser ajustada rapidamente, em resposta aos desenvolvimentos macroeconômicos" (Bernanke, Laubach, Mishkin, & Posen, 1999:3). Na implementação do Plano Real tem sido largamente factível para o governo promover rápidas e profundas alterações nas regras sob as quais opera a economia, através da AEI, e que direta ou indiretamente acabam por alterar numerosas variedades de intervenções, monetárias ou não.

[28] E o que dizer da ingênua noção de *quarentena* para dirigentes da AMI que, vez por outra, ressurge no debate econômico nacional? Ela também se estenderia a todo aquele que detém o poder de mobilizar MPs?

[29] É provável que se creia que transparência, responsabilização e credibilidade sejam fenômenos institucionais fatoráveis, podendo ,assim, vigorar exclusivamente na política monetária.

[30] Como exemplificado pelas polêmicas MPs nºs 375 (23 de novembro de 1993), 1.053 (30 de junho de 1995) e 1.570 (25 de março de 1997), condicionando a revisão judicial de segmentos da política de estabilização econômica.

[31] Ou, alternativamente, frente à incerteza quanto aos direitos de propriedade sobre uma dada ação de política pública – propensa a ser alterada, em uma futura recomposição das forças políticas –, os burocratas acabam por sustentá-la de um modo economicamente menos eficiente, na tentativa de torná-la mais durável (Dixit, 1998).

[32] Outra vez, o episódio da extensão do mandato presidencial pode ser interpretado à luz da teoria de governo ambientada na ação de grupos de interesses especiais.

[33] A freqüência com que a Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores) tem-se beneficiado pelo atendimento preferencial do governo, pelo menos desde a substancial proteção tarifária conseguida em Julho de 1995 e, mais recentemente, com as reduções da incidência de IPI e ICMS, a prorrogação deste último benefício até o final de setembro de 1999, ainda que vigorando com o aumento no preço de venda final dos carros, pode servir como ilustração dessa conjectura. Em uma nova frente, o setor automotivo trabalha para que passe a vigorar um programa de renovação da frota de carros no país, em acordo com o governo federal.

Friedman, B. & Smith, S. The sedimentary Constitution. *University of Pennsylvania Law Review*, *147*(1):1-90, Nov. 1998.

Greene, A Checks and balances in an era of presidential lawmaking. *University of Chicago Law Review*, *61*(1):123-196, 1994.

Jornal do Brasil. Além do provisório. 18 out. 1999. p. 8.

Kahane, L. Senate voting patterns on the 1991 extension of the fast-track trade procedures: prelude to Nafta. *Public Choice*, *87*:35-53, 1996.

Monteiro, J. V. O poder de propor: ou, a economia das medidas provisórias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 29(3):59-72, jul./set. 1995.

_____. A generalização da ideologia do Estado orgânico. E*stratégia Macroeconômica*, *4*(94), 4 nov. 1996.

_____. O que foi feito do veto presidencial?, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, *31*(5):205-11, set./out. 1997a.

_____. Peculiaridades institucionais ao final de 1997. *Estratégia Macroeconômica*, *5*(124), 20 dez. 1997b.

_____. Sobre o Judiciário, o Legislativo, e o Executivo. *Estratégia Macroeconômica*, *5*(103), 10 mar. 1997c.

_____. Uma inflexão na trajetória? *Estratégia Macroeconômica*, *5*(104), 24 mar. 1997d.

_____. *Economia & política: instituições de estabilização econômica no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro, FGV, 1998a.

_____. Equilíbrio no vórtice do Executivo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, *32*(2):219-25, mar./abr. 1998b.

_____. O ambiente institucional do *inflation targeting*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, *33*(2):201-7, mar./abr. 1999.

_____. 1999: estupidezes & tragédias constitucionais. *Estratégia Macroeconômica*, *8*(177), 10 jan. 2000.

Niskanen, W. *Bureaucracy and representative government*. Chicago, Aldine Press, 1971.

Shepsle, K. Bureaucratic drift, coalitional drift and time consistency: a comment on Macey. *Journal of Law, Economics, and Organization*, *8*(1):111-8, 1992.

_____ & Bonchek, M. *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*. New York, Norton, 1997.

_____ & Weingast, B. The institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, *81*(1):85-104, 1987.

Steunenberg, R. Agent discretion, regulatory policymaking, and different institutional arrangements. Public Choice, *86*:309-39, 1996.

Twight, C. Regulation of asbestos: the microanalytics of government failure. *Policy Studies Review*, *10*:9-39, Fall 1988.

_____. Government manipulation of constitutional-level transaction costs: a general theory of transaction-cost augmentation and the growth of government. *Public Choice, 30*:131-52, 1990.

Wynne, M. The European system of central banks. *Federal Reserve Bank of Dallas Economic Review*, p. 2-14, 1st. trim. 1999.