O poder de propor: ou, a economia das medidas provisórias*

Jorge Vianna Monteiro**

Sumário: 1. Introdução; 2. A atividade legislativa; 3. Excedente legislativo da burocracia; 4. O poder de propor; 5. Conclusão.
Palavras-chave: política econômica; Constituição; Estado; medidas privisórias; separação de poderes.

A relação agente-patrocinador que se estabelece no jogo de política econômica em decorrência do uso de *medidas provisórias*. Conseqüências disso para a deterioração do sistema de separação de poderes.

The power to propose: or, the economics of the medidas provisórias

The overall theme of this article is the degree of autonomy under which the Brazilian National Congress operates, as to the economic policy-making. Since 1988 the peculiar constitutional mechanism of the *medidas provisórias* has been working in such a way that transfers legislative power from the legislature itself to bureaucrats. After a brief characterization of the legislative output of the National Congress, the author presents the concept of *legislative excess* through which the growing erosion of the constitutional system of separation of powers is measured. Some analytical implications of the concept are elaborated as the *power to propose* in public choices.

1. Introdução

O tema geral em que este artigo se enquadra é o grau de autonomia com que efetivamente atuam as legislaturas no governo representativo, no tocante ao processo decisório da política econômica.

Modernamente, sabe-se que tal autonomia é qualificada pela descentralização legislativa, como representada pelo sistema de jurisdições em comissões. O caso brasileiro recente (1993/94) evidenciou, nas práticas da Comissão Mista de Orçamento, a extensão em que o Plenário do Congresso Nacional pode atuar como mero homologador de decisões já estabelecidas.

Igualmente, essa autonomia pode ser questionada, em face da atuação dos burocratas governamentais que exercem um forte controle sobre a agenda dos legisladores. Outra vez, o processo orçamentário federal serve como ilustração. Todavia, nos anos 90, é o mecanismo da edição de Medidas Provisórias (MP)

* Artigo recebido em jun. e aceito em jul. 1995. Esta análise é parte de um estudo contínuo desenvolvido pelo autor no Departamento de Economia, PUC-Rio, no âmbito dos mecanismos institucionais da política econômica no Brasil.
** Professor associado — Departamento de Economia, PUC-Rio.

que configura uma crescente transferência de poder de decisão da legislatura para os burocratas, a qual atinge seu auge no período 1993/94, com a implementação da política de estabilização de preços.

Esse papel limitado da legislatura no ambiente de governo representativo é, ademais, agravado pelo diferencial de conhecimento e competência técnica em geral que favorece os membros das comissões e os diferentes segmentos da burocracia do Executivo (Lupia & McCubbins, 1984).

O presente artigo caracteriza a substancial abdicação de poder decisório do Legislativo (Kiewiet & McCubbins, 1991), ocasionada pela edição das MP. Diferentemente da habitual ênfase jurídica (Clève, 1991, 1993), o mecanismo das MP é aqui tratado no âmbito do jogo de estratégias que se estabelece entre o Executivo e a legislatura, e do qual resulta a política econômica (Monteiro, 1994a). As reformas econômicas empreendidas, sobretudo a partir de 1990, servem como pano de fundo para a argumentação aqui desenvolvida.

Na seção 2 são apresentados alguns dos principais resultados da economia das legislaturas e que são essenciais para se aferir comparativamente o significado do fluxo de medidas provisórias — o que é empreendido na seção 3. Na seção 4, a MP é definida como um instrumento estratégico do Executivo. Esse recurso caracteriza o que a teoria de escolhas coletivas rotula como *poder de propor*. O texto conclui que tal poder de propor atuou como uma verdadeira *âncora institucional*[1] dos programas de estabilização econômica empreendidos no período sob análise. Note-se, todavia, que essa opção de estratégia econômica tem um elevado custo social: o aumento da *instabilidade institucional* em que opera a economia brasileira. A deterioração do sistema de separação de poderes é a dimensão mais objetiva dessa instabilidade.

2. A atividade legislativa

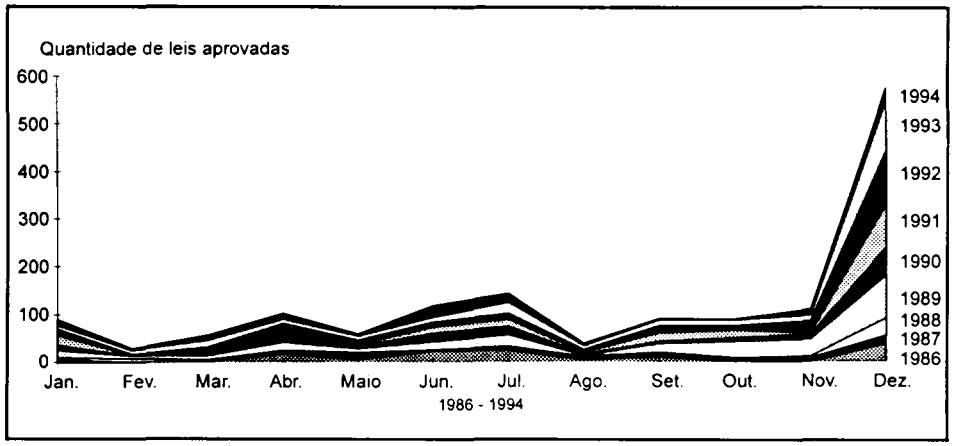
Os políticos atuam como *corretores* de uma legislação que fundamentalmente envolve transferências de riqueza; para tanto, conciliam demanda e oferta de legislação. Os beneficiários desse atendimento são os grupos organizados e concentrados, a expensas dos interesses não-organizados e difusos (McCormick & Tollison, 1981). Caso esse processo resulte em *excesso* de legislação, o equilíbrio será restabelecido pela remoção da ineficiência e dos corretores que atuaram na intermediação excessiva, na próxima ocasião eleitoral.

Nessa visão analítica, a produção legislativa corresponde ao valor do total das transferências de riqueza geradas e providas aos diferentes grupos de interesses.

---

[1] Esse termo foi introduzido por Monteiro (1994c).

Gráfico 1
O fenômeno da votação final no Congresso Nacional



Essa produção reflete tanto características estruturais da legislatura (número total de seus membros, número de comissões e regras de votação,[2] entre outras), quanto diferentes combinações de *insumos* legislativos (tamanho da minoria, extensão da sessão legislativa e base da representação política, por exemplo).

Certas regras legislativas (como as que regulam a urgência na tramitação de projetos de leis) condicionam de modo muito relevante essa produção. Assim, por exemplo, ao longo de 1989-92, Figueiredo e Limongi (1994) constatam que, do total de leis ordinárias aprovadas no Congresso Nacional, o regime de urgência foi adotado na apreciação de 2/3 dos casos.[3]

O fluxo de decisões legislativas mostrado no gráfico 1 revela a conhecida sazonalidade referida na literatura especializada como o fenômeno da *votação final*, isto é, a produção de leis concentrando-se ao final da sessão legislativa.

Segundo os princípios de organização econômica (Alchian & Demsetz, 1972; Crain, Leavens & Tollison, 1986), tal padrão de produção exibido pelo Congresso Nacional no período 1986-94 reflete as habituais decorrências da escolha coletiva.

---

[2] Fundamentalmente, essas são as regras constantes dos volumosos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

[3] Em 1987/88, assim como em 1993/94, o esforço de mudança constitucional pode igualmente ter contribuído como um fator exógeno na determinação da atividade do Congresso Nacional. O sentido dessa influência é *a priori* incerto: a instabilidade das regras constitucionais, sob revisão, pode ter acelerado ou retardado a passagem legislativa de alguns projetos de lei. Igualmente, a própria diversidade de esforços — sobretudo no final de 1993 e começo de 1994 — em que esteve empenhado o Congresso Nacional pode ter aumentado ou não a produtividade legislativa. A ocorrência eleitoral também oferece evidências conflitantes em seus impactos no fluxo global de legislação: o ano eleitoral de 1989 apresenta média mensal de leis superior à observada em 1990-93; já em 1994, o desempenho foi inferior à média de 1990-93.

Mais especificamente, a concentração das votações ao final da sessão legislativa resulta do potencial de renegação que está implícito nas trocas de votos entre os legisladores. Assim, a transferência do *voto final* para o período terminal da sessão tende a fazer com que os acordos de votação sejam executados quase que simultaneamente, minimizando o potencial de renegação.[4]

3. Excedente legislativo da burocracia

A influência que o presidente da República exerce sobre a legislatura desenvolve-se por *duas* variantes:

a) *informalmente*, pelo significado eleitoral para o legislador, de se associar à imagem do presidente da República[5] — no partido, no palanque, na comitiva, na cerimônia de inauguração de uma obra pública — o que em geral tem significativo efeito eleitoral; por seu acesso à mídia; sua popularidade pessoal; suas habilidades individuais de liderança; seu poder de preencher cargos na burocracia federal; e pela aprovação prévia de pleitos, no âmbito de um Conselho Político,[6] entre outros exemplos;

b) *fomalmente*, por seu *poder de agenda*, em decorrência de sua capacidade de *iniciar* o processo legislativo (o caso típico é o processo orçamentário da União); seu poder de *veto* a projetos de lei aprovados na legislatura;[7] por sua peculiar capacidade de emitir MP.

De certo modo, a atuação coordenada entre o Executivo e a legislatura não é uma predisposição natural no Presidencialismo (Ferejohn & Calvert, 1984), não apenas em decorrência do sistema de separação de poderes, como também pela descentralização que vigora no processo legislativo, por sua jurisdição em comissões. Nesse sentido, é significativo o efeito que os mecanismos informais associados à liderança do presidente da República produzem na obtenção desse esforço de coordenação.

---

[4] A sazonalidade aqui tratada qualifica substancialmente o tradicional argumento quanto à "apatia" da legislatura *versus* o "dinamismo" do Executivo, na produção de legislação.

[5] O que é muito significativamente designado na literatura técnica pelo termo *coattails*.

[6] Como ocorreu, ainda recentemente, no começo de 1995. Em tal Conselho Político têm assento, entre outros, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, assim como os líderes dos partidos integrantes da coalizão governista no Congresso Nacional.

[7] O fato de o veto executivo ser tratado na Constituição brasileira — diferentemente do caso norte-americano — muito mais como um poder presidencial (Seção II, Capítulo II, Título IV) do que como um ato legislativo (Seção VIII, Capítulo I, Título IV) talvez estimule a visão de que o presidente da República deva contar com recursos legislativos próprios, como as medidas provisórias.

Por outro lado, o uso dos instrumentos formais da ação presidencial pode reforçar a tendência não-cooperativa. O mecanismo de edição de MP é o exemplo mais significativo dessa ocorrência.

A partir de outubro de 1988,[8] uma nova regra constitucional passou a vigorar no jogo de estratégias entre o Executivo e a legislatura: o presidente da República — ou, mais indiretamente, os burocratas — teve ampliado seu poder de legislar através da edição de medidas provisórias.[9]

O novo mecanismo (art. 62 da Constituição) passava a operar sob um regime tal que:

a) a MP é utilizada em conjunturas de "*relevância* e *urgência*";

b) tanto quanto uma lei, a MP promove efeitos imediatos;

c) a vida útil da MP é de 30 dias, caso não venha a ser convertida em lei.

Não obstante a notória permissividade desse conjunto de regras, ao longo do tempo não houve qualquer decisão legal especificando como deveria operar tal regime. Em conseqüência, o Executivo passou a contar com um aumento expressivo de capacidade legislativa autônoma, a qual seria maximizada em 1993/94.

Entre outras decorrências, o mecanismo das MP oferece à burocracia formuladora de políticas públicas as seguintes prerrogativas:

a) utilização virtualmente irrestrita de atos legais, em termos de quantidade, variedade e amplitude de seus efeitos;

b) condicionamento imediato do comportamento dos agentes de decisão privados e, assim, de todo o processo econômico;

c) capacidade de alterar regimes legais preestabelecidos;

d) *transitoriedade administrada*, ou seja, a cada 30 dias (período inicial de sua vigência), uma MP pode ser: estritamente *reeditada* (sob novo número, podendo o mesmo texto de uma MP em vigor ser revalidado por mais 30 dias); *modificada* (sob novo número, podendo o texto de uma MP em vigor ser alterado em *exten-*

---

[8] Duas curiosidades sobre as medidas provisórias: a de nº1 (datada de 21 de outubro de 1988) foi publicada no *Diário Oficial da União* em 24-10-1988 e republicada em 25-10-1988, porém erroneamente sob o nº 10. A partir de então, manteve-se a *nova* numeração de ordem. Desse modo, não existem as MP de nºs 2 a 9. A propósito, a MP nº 1 (ou nº 10) regula a pesca de algumas espécies em período de reprodução.

[9] Habitualmente, argumenta-se que as MP apenas substituem os decretos-lei, o que não é bem assim. Na verdade, a ausência de regulamentação para a edição das MP amplia o poder legislativo do presidente da República, comparativamente à edição de decretos-lei.

são irrestrita); e *cancelada tacitamente* (não podendo uma MP em vigor ser reeditada após 30 dias) ou *explicitamente* (podendo uma MP em vigor ser revogada por meio da edição de outra MP).

Mesmo o prazo de validade máxima de 30 dias pode ser alterado, com o que uma MP em vigor pode ser modificada ou cancelada *antes* do término de sua validade.[10]

A tabela seguinte apresenta a trajetória da variável MP_t / L_m, em que MP_t é a quantidade emitida de medidas provisórias no mês t, e L_m é a média mensal da produção da legislatura, nos respectivos períodos de tempo ali assinalados — boa parte dos quais cobrindo as diversas fases do esforço de estabilização de preços que se convencionou rotular de Plano Real.[11]

Quantidade de MP emitidas por média de leis produzidas
(MP_t / L_m)

Período	Mínima	Média	Máxima
1993	0,05	0,41	1,44
1994	1,37	3,03	6,69
1993 e 1994	0,07	1,35	4,81
Jul. 1993 a dez.1994	0,47	1,55	4,31
Jul. 1993 a maio1995	0,47	1,74	4,56
Jan.1993 a maio1995	0,06	1,51	4,99
Jul. 1994 a maio1995	1,71	3,14	5,72

Fonte: *Diário Oficial da União* — Seção I.

Essa evidência empírica serve para ilustrar o *excedente legislativo* da burocracia, isto é:

---

[10] O que ocorreu, mais recentemente, em janeiro de 1995. Na conveniência do novo governo, recém-inaugurado, um grupo de MP foi cancelado bem antes de seu prazo de vencimento e simultaneamente reeditado, de modo a permitir que seu novo prazo de vencimento ocorresse com a nova legislatura, já instalada. "Num único lote de 14 MP, o Executivo revogou antecipadamente — e, simultaneamente, reeditou — 12 dessas MP. A revogação alcançou MP editadas entre 5-1-1995 e 27-1-1995" (Monteiro, 1995).

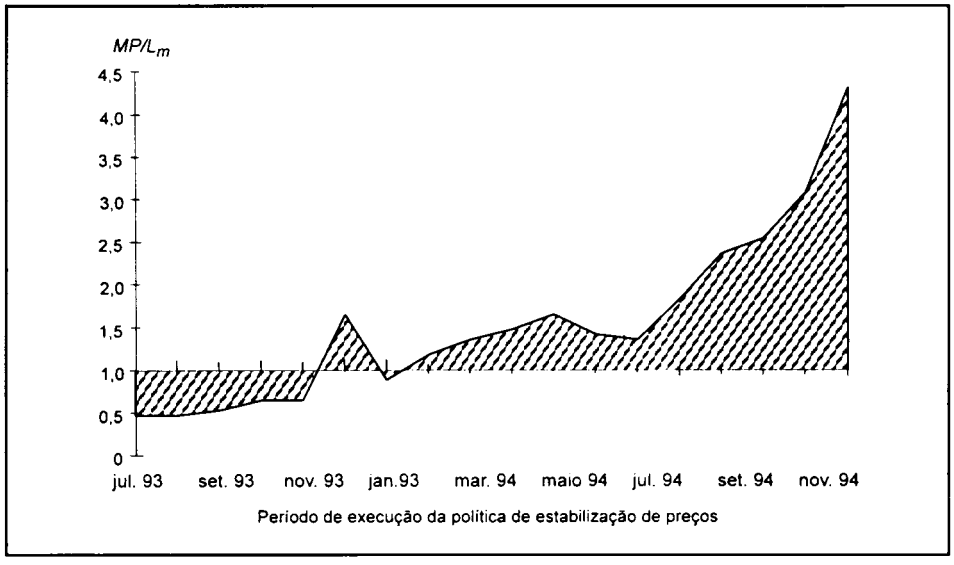
[11] Ainda que esse rótulo só tenha sido mais difundido a partir da introdução no novo padrão monetário, em 1994, o termo engloba toda a seqüência de medidas econômicas iniciada em julho de 1993. Os dados estatísticos mostrados na tabela referem-se à capacidade *bruta* de emissão de MP, ou seja, inclusive reedições de MP. Tal conceito é tanto mais apropriado para medir a atividade desse mecanismo legislativo quando se sabe que, por ocasião do vencimento de uma MP — 30 dias após sua edição —, o Executivo não está limitado a simplesmente alterar-lhe o número de ordem. Em verdade, nos casos mais relevantes — como na MP que criou o padrão monetário do real — a cada reedição recorre-se a supressões ou acréscimos. De todo modo, tomar a emissão de MP em termos de capacidade *líquida* ocultaria o potencial de poder discricionário que está implícito nas reedições.

$$E = \{(MP_t/L_m) - 1\} \quad (1)$$

Por esse excedente, a agenda dos burocratas pode diferir significativamente das preferências de seu *patrocinador* — a legislatura. Em decorrência, o patrocinador experimenta uma redução em seu bem-estar que é identificada pelo chamado *custo de agência* (Kiewiet & McCubbins, 1991).

Assim, por exemplo, entre julho de 1994 (início do novo regime monetário) e maio de 1995, observa-se que o excedente legislativo variou entre um mínimo de 70,9% e um máximo de 472,3%. Todavia, é ao longo de 1994 que tal excedente alcança níveis substancialmente mais elevados. Em verdade, considerando-se o período de julho de 1993 — com o surgimento do Plano de Ação Imediata (PAI) — a dezembro de 1994,[12] o gráfico 2 mostra que esse excedente legislativo[13] se sustenta ($E > 1$) praticamente ao longo de todo o ano de 1994. Ademais, o período de julho de 1993 a dezembro de 1994 é de especial relevância para a análise aqui desenvolvida, por concentrar cerca de 2/3 do total das MP emitidas entre outubro de 1988 e dezembro de 1994.[14]

Gráfico 2
Quantidade de MP pela produção média de leis no período jul. 1993-dez. 1994



[12] A rigor, o PAI foi divulgado em 14 de junho de 1993. Em 7 de dezembro de 1993, surgiu o Programa de Estabilização Econômica, e em 27 de fevereiro de 1994, emitia-se a MP nº 434, que introduziu a Unidade Real de Valor (URV).

[13] Em certo sentido, esse é o excedente *primário*, de vez que esse conjunto de MP viabiliza um conjunto igualmente vasto de legislação secundária, tal como decretos e atos ministeriais. Ademais, vale lembrar que o projeto de lei de conversão aprovado no Congresso Nacional pode ainda sofrer o veto do Executivo.

[14] Embora o volume máximo de emissão mensal só tenha sido alcançado, como mostra o anexo, em janeiro de 1995.

Desse modo, são identificados no gráfico 2:

a) um *efeito deslocamento*: medindo a transferência de poder efetivo de decisão no processo de escolhas públicas (altura das ordenadas) dos legisladores para os burocratas. Tomando-se o gráfico 2 por referência, E, como definido na expressão (1), varia entre 0,53 e um máximo de 3,3;

b) um *efeito sustentação*: ou seja, o número de meses consecutivos em que $E > 1$, indicado nas abcissas. Outra vez, nota-se que tal sustentação ocorre a partir de fevereiro de 1994, portanto por 11 meses. Pode-se ainda mostrar que, no período mais longo, de janeiro de 1993 a maio de 1995, essa sustentação ocorre por 16 meses consecutivos.

4. O poder de propor

Na decisão tricameral que envolve o presidente da República, a Câmara dos Deputados (513 membros) e o Senado Federal (81 membros), a prerrogativa da edição de MP constitui-se no *poder de propor* (Baron & Ferejohn, 1989).[15] O poder de propor é essencial na determinação do resultado final da interação estratégica do Executivo e a legislatura: a política econômica.

Na delegação de responsabilidades constitucionais, o Executivo tem a *iniciativa* da escolha da proposta ou do curso de ação. Com as MP, generaliza-se tal prerrogativa, com sua virtual extensão a todo e qualquer tema de política, bem como a toda e qualquer seqüência de atos, inclusive sua repetição, reforço e composição.[16] Ou, mais tecnicamente, através das MP a burocracia governamental passa a dispor de um substancial *poder* de agenda nas escolhas públicas. Em consequência:

a) o processo decisório da legislatura apresenta-se sob forte condicionamento, simplesmente em razão do elevado número de MP que o congestiona, independente da ocorrência de sua votação no prazo legal de 30 dias.[17] Embora não seja um fato generalizável por todo o período após outubro de 1988, em determinados subperío-

---

[15] Originariamente, esse conceito foi estabelecido em torno do papel central desempenhado pelas comissões legislativas.

[16] Como estabelecido na Constituição (art. 62), a MP não aprovada pela legislatura no prazo de 30 dias perde sua validade. Contudo, a falta de regulamentação desse princípio operacional, toda MP pode ser, então, reeditada. A prática da emissão de MP, no entanto, deu lugar a dois outros aspectos da flexibilidade com que tal mecanismo pode ser utilizado: o *reforço* (quando, na ocasião da reedição, a MP é *ajustada* à luz de sua vigência prévia) e a *composição* (quando a reedição de uma MP pode acolher uma regulação, ainda que estranha ou não-pertinente ao sentido global da MP original).

[17] A expressão (3), adiante, formaliza tal conjectura.

dos é expressiva a participação de projetos de conversão de MP. Esse é o caso dos três primeiros meses de 1995[18], em que a legislatura recém-instalada optou por "limpar a pauta", ou seja, votar inúmeras MP que já aguardavam apreciação: nesses três meses, 37% das leis produzidas pelo Congresso Nacional decorreram da conversão de MP;[19]

b) de um modo mais sutil, a agenda legislativa é influenciada pelo precedente de existir uma MP, versando sobre um tema que, em outra circunstância, poderia vir a ser originariamente encaminhado por um projeto de iniciativa do legislador.

Ademais, os membros da legislatura estão limitados — ou virtualmente impedidos — de apresentar emendas às propostas do Executivo.[20] Ou seja, quem na votação na legislatura for contrário a uma proposta poderá apenas agir votando contra a MP — voto esse que, por seu turno, poderá ter um elevado *custo político* para o próprio legislador ou seu partido.[21]

Mais precisamente, as votações de boa parte das MP transcorrem num regime de virtual *regra fechada*, em que o legislador tem no conjunto de suas estratégias apenas a opção *sim/não*.[22]

A consideração de uma proposta sob regra fechada confere aos burocratas um virtual poder de "*manter fechado o portão*",[23] ou seja, dispor de poder de veto *ex ante* a qualquer proposta de mudança no *status quo* que se origine na legislatura. Assim sendo, quanto mais tempo os burocratas consigam *manter fechado o portão*, maior a vantagem que eles podem tirar da situação (Baron & Ferejohn, 1989).

---

[18] Quando, simultaneamente, inaugura-se uma nova administração federal e uma nova legislatura.

[19] Tal evidência é ainda mais significativa por ocorrer no início da sessão legislativa.

[20] A rigor, as emendas são apresentadas ao projeto de lei de conversão, e não diretamente à MP.

[21] Pense o leitor na circunstância de um deputado ou senador votar contra uma MP que já terá produzido efeitos *avassaladores* na sociedade como um todo, desde seu primeiro dia de vigência. Esse é o caso da reforma monetária que introduziu o real, e que tem sido alvo de renovadas MP, de vez que — mesmo após quase um ano de sua implementação — a versão contemporânea da MP não originou um projeto de lei de conversão. Some-se a isso o fato de que o próprio Executivo pode ter interesse em protelar a aprovação de um dado projeto de conversão, usando estratégias apropriadas para que tal projeto sequer venha a voto. Terá sido essa a opção do Executivo, relativamente à MP da reforma monetária, antes referida, a valer a notícia publicada no *Jornal do Brasil*, 10-6-1995, p.13 (Negócios & Finanças).

[22] De fato, tem sido mínima a aprovação de MP, com emendas propostas pela legislatura — caso em que o projeto aprovado de lei de conversão será enviado ao presidente da República. Quanto ao projeto aprovado sem emendas, é promulgado pelo presidente do Senado Federal. A esse respeito, ver Clève (1991), especialmente p. 79-85.

[23] Essa é uma estilização habitualmente utilizada no estudo do processo decisório de comissões legislativas.

A ocorrência do excedente E resulta, em verdade, de uma escolha de regras auto-restritivas que acaba por produzir benefícios distributivos para o Executivo. O mecanismo de edição de MP possibilita que um "proponente"[24] (Gilligan & Krehbiel, 1989) obtenha uma vantagem estratégica no jogo da política econômica, à custa da coalizão decisiva na legislatura.[25]

Desse modo, o poder de propor nas escolhas públicas no Brasil é "fundamentalmente diferente da habitual relação (privada) agente-patrocinador" (Moe, 1990:233): é o agente (o burocrata) que detém a autoridade efetiva que condiciona o processo decisório — e, logo, o comportamento — da legislatura (o patrocinador), a qual, ademais, não é de todo livre para sair dessa relação.

Em face de todas essas propriedades, a função de resultados (r) da legislatura (Denzau & Mackay, 1983) pode ser estabelecida como:

$$y(x) = r[x; x_0, C(x), E] \tag{2}$$

em que $y(x)$ é a decisão da legislatura; x é a MP emitida pelo Executivo; x_0 é o *status quo*; $C(x)$ é a regra de controle de emendas, que, neste caso, é (virtualmente) a regra fechada; e E, como definido em (1).

Pela conjectura apresentada em (a), pode-se supor que:

$$\{y(x) - x\} = f[E],\ f' < 0 \tag{3}$$

Do mesmo modo, o poder do burocrata de manter *fechado o portão* pode ser expresso em termos do excedente legislativo:

$$\{x - x_0\} = g[E],\ g' < 0 \tag{4}$$

Por fim, cabe notar que o poder de propor do Executivo revela-se — sobretudo em 1993/94 — um peculiar e essencial mecanismo de geração de *credibilidade* para a política econômica e, por extensão, para o próprio governo.

Com efeito, mesmo num ambiente de elevada incerteza,[26] a emissão de MP permite ao Executivo apresentar em *virtual simultaneidade* seus pré-comprome-

---

[24] O presidente da República e, por extensão, a cúpula da burocracia federal.

[25] Ou, visto por outro ângulo cooperativo, tal poder resulta da operação de regras que privilegiam as propostas de uma das partes envolvidas no jogo — o Executivo —, permitindo o estabelecimento de uma divisão de tarefas estável, em que os demais envolvidos — os legisladores — obtêm vantagens da especialização em produzir projetos de lei de conversão. Outra vez, essa conjectura é originariamente estabelecida no âmbito dos procedimentos da decisão em comissões legislativas. Ver, a propósito, Krehbiel (1991). Essa é uma consideração relevante na tentativa de explicar a abdicação de tanto poder decisório pelo Congresso Nacional, por tão longo período.

[26] A incerteza em que opera a economia brasileira ao longo de 1993/94 tem três determinantes: a) o quadro de regras institucionais impreciso que decorre da vigência da Constituição de 1988; b) a precária agenda da revisão constitucional (a ocorrer ao final de 1993, após os cinco anos probatórios da Constituição). Em julho de 1993, quando teve início o programa de estabilização econômica, eram *desconhecidas* as datas de começo e término do período de revisão constitucional, bem como a extensão e profundidade em que se daria tal revisão; c) a realização de eleições gerais em outubro/novembro de 1994.

timentos de política econômica e sua correspondente implementação legal. Assim, perante os agentes econômicos, o governo — ainda que decidindo numa circunstância tipicamente propícia à renegação de comprometimentos — cumpre-os, e com presteza. Ou, ainda, o mecanismo das MP resolve o *problema de comprometimento* tão característico do jogo da política econômica.[27]

O poder de propor MP induz a que, no período *futuro,* os burocratas levem em consideração o efeito de suas políticas, via formação de expectativas, sobre as decisões *correntes* dos agentes privados. Ou seja, o mecanismo de emissão das MP atua como uma regra de política econômica virtualmente inalterável (Klein, 1990).[28]

5. Conclusão

Os anos 90 registram dois fatos de grande significado na economia política brasileira. Por um lado, dois grandes experimentos de estabilização econômica: o Plano Collor (1990) e o Plano Real (1993-95), e por outro, o exercício de um extraordinário poder discricionário da burocracia governamental, em decorrência da copiosa e abrangente emissão de MP.

A seção 4 evidencia que esses dois fatos estão interligados, na medida em que o recurso à edição de MP viabilizou a construção de credibilidade para as políticas públicas.

Estivesse a seqüência das diferentes ações de estabilização de preços, empreendidas entre julho de 1993 e dezembro de 1994, sujeita ao procedimento de projetos de lei, talvez os resultados finais da estabilização econômica tivessem sido bem diferentes dos que foram efetivamente observados.

Há evidentemente uma perda de flexibilidade na condução da política econômica através de projetos de lei — comparativamente à edição de MP.[29] Todavia, é reconhecido (Shepsle, 1989) o fato de que a capacidade do governo para cumprir pré-comprometimentos (o que também tem sido definido como governabilidade)

---

[27] Em ocasião eleitoral, por certo que esse tipo de atuação tão incisiva por parte do governo incumbente não poderia deixar de refletir-se na construção do capital político que, por seu turno, viabilizou a transição da antiga (1993/94) para a atual (1995) coalizão governamental. Essa é, todavia, uma indução de raízes distintas do que é habitualmente designado na literatura como "ciclos político-orçamentários", como em Persson & Tabellini (1994).

[28] Não deixa de ser paradoxal que o discricionarismo da burocracia no jogo da política econômica acabe por gerar um efeito típico de equilíbrio de pré-comprometimento (Monteiro, 1994a).

[29] Essa questão tem uma contrapartida analítica na determinação do *core* no jogo da política econômica. Sabe-se, por exemplo, que, embora o bicameralismo não crie necessariamente um *core*, o veto executivo sem contestação garante a existência de *core* nesse jogo (Miller & Hammond, 1990). Analogamente, pode-se argumentar que o poder de propor representado pela capacidade de emissão de MP — especialmente pela virtual impossibilidade de ser contestado na legislatura — também induz à *existência* e à *localização* do *core* no jogo entre o Executivo e a legislatura.

nem sempre resulta no atendimento das preferências da maioria ou em representatividade política.

Em verdade, o mecanismo das MP operou como uma verdadeira *âncora institucional* a sustentar a resolução do governo de combater a inflação e obter, num curto espaço de tempo, taxas de inflação de um dígito e em declínio.

Boa parte do processo político foi também progressivamente neutralizada pelo uso de poder discricionário dos burocratas, especialmente da chamada área econômica do governo. Como visto na seção 3, estima-se que o volume de emissões de MP alcançou, em dezembro de 1994, quase *quatro vezes e meia* o volume médio mensal de leis produzidas entre julho de 1993 e dezembro de 1994, ou mais de *seis vezes e meia*, a valer a evidência para todo o ano de 1994.

Trata-se, portanto, de uma apreciável dissipação do sistema de separação de Poderes — um dos pilares do governo representativo.[30] Essa é possivelmente uma dimensão do custo social da estabilização de preços que tem ficado à margem de boa parte das análises da conjuntura econômica recente. Por conseqüência, a *instabilidade institucional* — sob a qual já operava a economia brasileira desde meados de 1988 — é intensificada pelo uso do mecanismo das MP.

O problema da autonomia legislativa abordado nas seções anteriores pertence a uma classe especial de problemas da economia política constitucional: a *escolha de regras* do jogo da política econômica (Buchanan, 1990). Há muitas razões pelas quais se pode propor restringir a capacidade de legislar do Executivo. A lógica para essa alteração nas regras do jogo não está apenas no conflito de interesses entre o Executivo e a legislatura, mas também na redução da representatividade política decorrente da transferência de poder decisório da legislatura para a burocracia.

Referências bibliográficas

Alchian, A. & Demsetz, H. Production, information costs, and economic organization. *American Economic Review, 62*:777-95, 1972.

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.

Buchanan, J. The domain of constitutional economics. *Constitutional political economy, 1* (1): 1-18, 1990.

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

[30] Além do sistema de separação de Poderes, as instituições representativas estão relacionadas ao bicameralismo, ao federalismo e à independência do Judiciário. Ver, a propósito, Monteiro (1994b).

———. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988.* São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993.

Crain, W.; Leavens, D. & Tollison, R. Final voting in legislatures. *American Economic Review, 76* (4): 833-41, 1986.

Denzau, A. & Mackay, R. Gatekeeping and monopoly power of committees: an analysis of sincere and sophisticated behavior. *American Journal of Political Science, 27*:740-61, 1983.

Ferejohn, J. & Calvert, R. Presidential coattails in historical perspective. *American Journal of Political Science, 28* (1):127-46, 1984.

Figueiredo, A. & Limongi, F. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituinte. *Novos Estudos Cebrap, 38*:24-37, mar. 1994.

Gilligan, T. & Krehbiel, K. Collective choice without procedural commitment. In: Ordeshook, P. (ed.). *Models of strategic choice in politics.* Ann Arbor, University of Michigan Press, 1989. p. 295-314.

Kiewiet, D. & McCubbins, M. The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process. Chicago, University of Chicago Press, 1991.

Klein, D. The microfoundations of rules versus discretion. *Constitutional Political Economy, 1* (3): 1-19, 1990.

Krehbiel, K. Information and legislative organization. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.

Lupia, A. & McCubbins, M. Who controls? Information and the structure of legislative decision making. *Legislative Studies Quarterly, 19* (3):361-84, 1984.

McCormick, R. & Tollison, R. *Politicians, legislation, and the economy: an inquiry into the interest-group theory of government.* Boston, Martinus Nijhoff, 1981.

Miller, G. & Hammond, T. Committees and the core of the Constitution. *Public Choice, 66* (3): 201-27, 1990.

Moe, T. Political institutions: the neglected side of the story. *Journal of Law, Economics, and Organization, 6*:213-53, 1990.

Monteiro, J. V. *Estratégia macroeconômica.* Rio de Janeiro, Ipea, 1994a.

———. Sobre a reforma econômica do Estado brasileiro. *Revista de Administração Pública, 28* (3): 94-131, 1994b.

———. A âncora institucional do Plano. *Estratégia Macroeconômica, 2* (45), 1994c.

———. A crucial separação de poderes. *Estratégia Macroeconômica, 3* (49), 1995.

Persson, T. & Tabellini, G. *Monetary and fiscal policy.* Cambridge, MIT Press, 1994.

Shepsle, K. Institutions, discretion, and the problem of government commitment. May, 1989. 53p. mimeog.

Anexo

Quantidade mensal de medidas provisórias emitidas — outubro de 1988 a maio de 1995

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Jan.		7		2			15	77
Fev.		2	13			1	20	35
Mar.		6	36			3	23	40
Abr.		7	7		1	4	25	25
Maio		9	7	1		4	28	26
Jun.		12	6	1		9	24	
Jul.		3	5	1		8	23	
Ago.		7	16		2	8	31	
Set.		8	21		3	9	40	
Out.	1	9	20	1	2	11	43	
Nov.	10	17	17		2	11	52	
Dez.	4	10	15	2		28	73	
Total	15	97	163	8	10	96	397	

Fonte: *Diário Oficial da União* — Seção I.