

A conjuntura das escolhas públicas

COORDENAÇÃO: JORGE VIANNA MONTEIRO*

“UM COMENTÁRIO ESTABELECIDO A PARTIR DO MODELO ANALÍTICO DA ‘PUBLIC CHOICE’ — UMA VERTENTE DA MODERNA ECONOMIA POLÍTICA QUE CONSIDERA AS POLÍTICAS PÚBLICAS RESULTADO DA INTERAÇÃO SOCIAL, SOB INSTITUIÇÕES DE GOVERNO REPRESENTATIVO.”

Déficit de democracia

JORGE VIANNA MONTEIRO

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Hipertrofia do Executivo; 3. Instabilidade das regras do jogo; 4. Uma estupidez constitucional; 5. Conclusão.

1. Introdução

Ao longo dos anos, tanto no rastro de sucessivas crises econômicas, quanto por estilo dos que se alçaram aos postos de mando na formulação da política econômica, o Executivo passou a deter substancial poder decisório nas escolhas públicas, sem que o Congresso Nacional desse efetiva demonstração de estar descontente com o *status quo*.¹ Essa não é apenas uma situação que dissipa o sistema de separação de poderes, vai mais além: o

contraponto da legislatura, a responsabilização pelas escolhas públicas, e o vigor das instituições de governo representativo ficam deteriorados por essa hipertro-

* Professor de políticas públicas da Ebape/FGV e professor associado do Departamento de Economia da PUC-Rio. Endereço: PUC-Rio — Departamento de Economia — Rua Marquês de São Vicente, 225 — Gávea — CEP 22453-900, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: jvinmont@econ.puc-rio.br.

¹ Ou, visto por um outro ângulo, o Executivo envolve-se, hoje, mais significativamente na feitura de leis do que no passado, enquanto o Congresso omite-se muito mais, em termos de reação a tal ocorrência. Recorrentemente o recurso à emissão de medidas provisórias (MP) tem evidenciado nuanças de uso que surpreendem até o mais atento analista da economia política brasileira. Mesmo descontado o estímulo eleitoral, a recente progressão da emissão de MPs (11 MPs emitidas entre 27 de junho de 2006 e 4 de julho de 2006) e as ocorrências em torno da conversão em lei da MP nº 288 (que estende a atualização do valor do salário mínimo a todos os aposentados e pensionistas do INSS) demonstram quão grave pode ser o manejo desse poder decisório no ambiente de uma democracia representativa.

fia do Executivo. A seção 2, adiante, elabora esse fenômeno por uma perspectiva analítica apropriada.

Em paralelo, a possibilidade de se alterar regras constitucionais obtém grande notoriedade, sobretudo em épocas eleitorais e no rastro de algum “escândalo político”. A atual conjuntura apresenta simultaneamente esses pré-requisitos e, desse modo, não surpreende que a questão da estabilidade das escolhas públicas seja, uma vez mais, desconsiderada, como nos seguintes eventos:

- ▼ por questões puramente internas ao (PSDB), veicula-se a possibilidade de um acordo tácito que teria sido feito entre as lideranças desse partido quando da aprovação de seu candidato à presidência da República: se eleito, ele não buscará a reeleição, dando chances a que os postulantes preteridos do partido possam almejar a candidatura presidencial em 2010;²
- ▼ por seu turno, o presidente da República manifestou-se informalmente a favor da convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte que teria, a partir de 2007, o propósito único de estabelecer regras da “reforma política”.³

² Para ficar do lado seguro, as partes interessadas na revisão das regras estipuladas, sobretudo nos arts. 14 e 82 da Constituição, optaram por viabilizar um acordo interpartidário (PSDB, PFL e PT) e, por ele, aprovar na Comissão de Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal (2 de agosto de 2006) a proposta de emenda constitucional (PEC 41, 29 de maio de 2003, com alterações), que elimina a regra da reeleição para presidente da República, governador e prefeito, com validade a partir de 2010.

As seções 3 e 4 detalham essa cultura de desprezo constitucional.

2. Hipertrofia do Executivo

Um envolvimento sistemático e equilibrado do Congresso na apreciação dos atos do Executivo não apenas minimizaria os vícios que vêm sendo observados na emissão de MPs, mas igualmente afastaria os legisladores da tarefa que a maioria de seus membros parece aceitar, sem maiores questionamentos, nos últimos 10 anos: flutuar entre ser uma extensão departamental do Executivo ou, no pólo oposto, a instância de tribunal do Executivo.

O problema da hegemonia do Executivo tem variadas origens:

- ▼ a inerente complexidade das políticas públicas se reflete na relação entre os dois poderes: cada vez mais, leis aprovadas no Congresso englobam razoável delegação de funções e recursos para a alta gerência do Executivo que, desse modo, passa a herdar poderes legislativos específicos e, por vezes, mesmo poderes judiciais;⁴

³ O poder constituinte assim proposto é, ademais, exclusivo porque seria exercido “externamente” ao Congresso Nacional.

⁴ Além da vantagem de informação, o poder discricionário do burocrata resulta da própria estrutura do processo legislativo, ou seja, quando os legisladores delegam autoridade a uma agência governamental, eles permitem que a agência tenha a iniciativa no jogo de políticas públicas: ela estabelece um curso de ação que prevalecerá, a menos que a legislatura o impeça.

- ▼ contudo é a emissão de MPs que oferece a evidência mais substantiva do condicionamento a que tem estado sujeito o processo decisório dos legisladores;⁵
- ▼ a configuração da estratégia de veto presidencial que, progressivamente, deixou de ser um recurso para bloquear projetos de lei mal alinhados com o interesse geral e tornou-se um instrumento para blindar decisões do Executivo (Katyal, 2006:8);⁶
- ▼ em diversas ocasiões, quando a crise econômica torna-se especialmente grave, um fator coadjuvante dessa ascensão do poder presidencial é a deferência manifestada pelo Supremo Tribunal Federal (STF).⁷

⁵ Só muito esporadicamente o Congresso se volta para a necessidade de disciplinar tal mecanismo. Apenas em 2001 (EC nº 32, 11 de novembro de 2001) houve a convergência necessária para aprovar um novo regime de formação das MPs e, ainda assim, tal decisão pode ter sido fortuitamente gerada por interesses conjunturais (Monteiro, 2004:142). O detalhado regime de regras que a EC nº 32 introduziu no art. 62 da Constituição criou, ele próprio, um controle exercido pelo Executivo sobre a agenda dos legisladores: a vigência máxima de uma MP (§4º), combinada com a automática prioridade da MP na deliberação do Congresso (§6º), pode levar ao bloqueio do processo decisório legislativo.

⁶ Muito embora caiba ao Congresso apreciar o veto presidencial por regra de maioria, a habitual sintonia fina que se processa na legislatura com o *logrolling* (“troca de votos”) é substancialmente comprometida pela exigência constitucional de voto secreto (art. 66, §4º). Vale ainda lembrar que o recurso ao veto é igualmente válido no caso de projetos de lei de conversão, isto é, aqueles que se originam de MP.

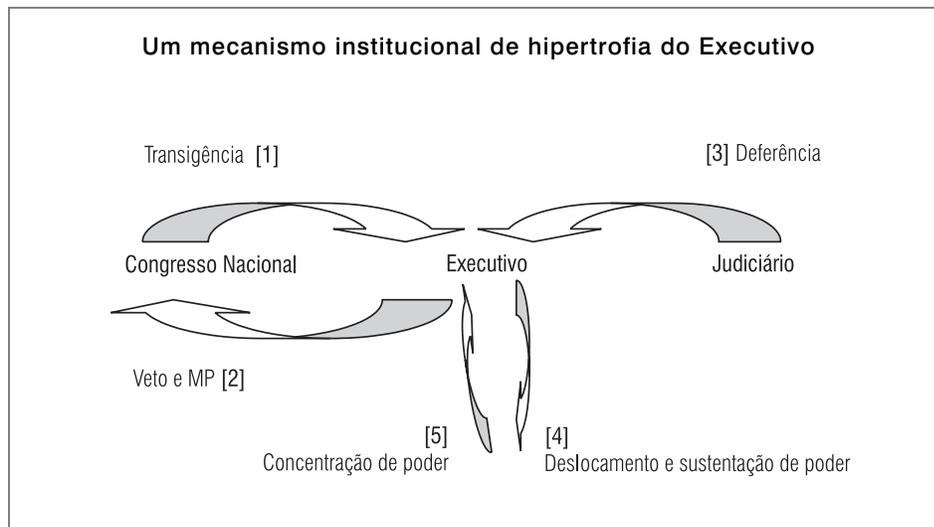
Em uma apta descrição do condicionamento do Congresso por uma combinação de deferência judicial, estratégia de veto presidencial e de emissão de MP, identifica-se um regime de “catraca e tranca” (Katyal, 2006:9) que dificulta qualquer tentativa de limitar o poder do Executivo: “catraca” porque, diante da deferência na revisão judicial, os burocratas encontram vasta área de flexibilidade para instrumentar as políticas públicas, estabelecendo seguidamente novos patamares de atuação; “tranca” porque as ameaças de veto e a emissão de MPs prestam-se à fixação dessas políticas, levando a maioria legislativa a transigir.

Esse mecanismo institucional é ilustrado na figura.

- ▼ a seqüência de eventos {[2]→[1]} combinada à [3] ativa [4], o mecanismo de “catraca-tranca”;
- ▼ por via de [4], produz-se o aumento do poder decisório [5] do Executivo, não apenas “sustentando-o” nesse patamar, mas igualmente habilitando a que ele se “realimente” a partir desse patamar.

Quanto à produção de medidas provisórias na atual administração federal, deve-se

⁷ Imagine-se a repercussão de o STF se contrapor ou mesmo anular decisões fundamentais de um esforço de estabilização econômica, ainda que em sua instrumentação o plano econômico transgrida, em alguma extensão, regras constitucionais. A trajetória da política econômica entre meados de 1993 e 2000 oferece farta evidência dessa deferência (Monteiro, 2000).



ressaltar a intensidade dessa forma de feitura de leis. Em pouco mais de sete meses (1º de janeiro a 4 de agosto de 2006):

- ▼ a quantidade emitida de MPs equipara-se a 85,1% da própria produção “líquida” de leis pelo Congresso Nacional, ou seja, já descontado o número de leis que convertem MP;
- ▼ do total de leis produzidas pela legislatura nesse período, cerca de 2/5 correspondem, a leis de conversão, portanto, uma parcela “não autônoma” da produção do Congresso.

Uma implicação que esse desempenho pode trazer ao sistema constitucional da separação de poderes é sintetizada pela seguinte constatação: “a Câmara não vota um projeto que não seja MP desde 23 de março. No Senado, há mais de três meses

a pauta está trancada com MP. Só em abril houve uma janela de dois dias, quando foram votados alguns projetos”.

Outra classe de conseqüências é que a MP oferece aos legisladores, tanto quanto ao Executivo, a possibilidade de tornar-se “hospedeira” de decisões que podem servir a interesses privados de legisladores e do próprio Executivo, porém mascaradas pela dubiedade quanto à sua responsabilização. O atual momento eleitoral exhibe essa característica das MPs. A mencionada MP nº 288, de 28 de março de 2006, que estabelecia originalmente a correção do valor do salário mínimo, serviu para que deputados e senadores a reconfigurassem como uma lei que estende o percentual de atualização do salário mínimo (16,67%) para todas as pensões e aposentadorias pagas pelo INSS.

De fato, essa iniciativa de uma maioria de legisladores, em ambas as casas do

Congresso, é uma notável ilustração do “ciclo político-eleitoral” (Monteiro, 2004:29) que está presente na trajetória das escolhas públicas:

- ▼ por um lado, ela disfarça a prodigalidade do expressivo impacto negativo que essa extensão traz para a política de ajuste fiscal;
- ▼ e, por outro, exagera uma preocupação — que o Executivo não teria tido — com a “iniciativa” da MP nº 288: dar um tratamento equânime a todos os beneficiários da Previdência Social.

3. Instabilidade das regras do jogo

Como referido na seção 1, anteriormente, a recorrência do tema de mudança constitucional na agenda das lideranças políticas nacionais agrava-se com o baixo *status* com que as próprias regras constitucionais aparecem nas preferências das lideranças políticas do país:

- ▼ seja porque elas podem ser submetidas aos interesses privados da política partidária;
- ▼ seja porque as mudanças propostas pretendem ser uma ocorrência *ad hoc* em um conjunto que, para ser um efetivo balizamento às expectativas dos que participam do jogo das escolhas públicas, “deve ser tratado em sua totalidade”.⁸

⁸ Não se pode pretender alterar regras essenciais à definição do poder de governar e manter inalterado um pilar da arquitetura da democracia constitucional brasileira: o sistema de separação de poderes (art. 2º).

Analogamente, é notório que pouco se aprendeu com a trajetória da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que definiu um novo regime de emissão de MP. Esse regime acabou por criar sérios impedimentos ao funcionamento compartilhado do poder de governar (Monteiro, 2004). Possivelmente, muitos dos que usam o rótulo “reforma política” nem percebem que essa é uma dimensão essencial do que necessita ser feito nesse tipo de reforma. De um modo geral, o conteúdo que se tem atribuído a esse rótulo passa ao largo do problema da restauração do sistema de separação de poderes ou da reconsideração do mecanismo de emissão de MP, operando no presidencialismo.

A já mencionada (seção 1) sugestão do presidente da República quanto à convocação de uma Assembléia Constituinte é ainda mais inquietante, pois pressupõe que o Congresso Nacional não seja instância apropriada para promover uma dada agenda de emendas ao texto da Constituição.⁹ Se a intenção presidencial é acionar um “antídoto” para as notórias disfunções com que opera a classe política brasileira,¹⁰ isso pode disparar um mal maior: a aceleração da perda de credibilidade da própria Constituição, mal que, por certo, afetará inescapavelmente a própria “reforma” que o presidente busca materializar.

No corrente debate sobre a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte está imersa a questão da vocação

⁹ O que, por certo, contraria outras classes de regras constitucionais, como as especificadas no art. 60, por exemplo.

¹⁰ Como reveladas nos vários inquéritos em curso desde meados de 2005, dentro e fora do Congresso.

do Congresso Nacional para cuidar de mudanças nas regras constitucionais. Independentemente de quem são efetivamente aqueles que, no Congresso ou fora dele, seriam encarregados dessa tarefa, é interessante notar que não é tão elementar alocar as funções de mudança e interpretação das regras constitucionais, tanto quanto assegurar de antemão não ser essa uma competência dos legisladores.

Nessa ordem de considerações, há que se indagar se o Congresso tem os meios, a motivação e a oportunidade para empreender a mudança, cuja paternidade vem sendo atribuída, de um modo incerto, a um grupo de juristas e ao presidente da República.¹¹ Ou, mais objetivamente, teria o Congresso os meios, os motivos e a oportunidade para se encarregar da mudança da Constituição, mesmo que se possa pensar tornar essa mudança circunscrita a uma “reforma política”? Senão, vejamos:

- ▼ quanto aos “meios” disponíveis para o desempenho da tarefa constituinte, a capacidade institucional do Congresso em desempenhar a mudança e a interpretação de regras constitucionais é inegável e pode ser antevista em diferentes vertentes;
- ▼ deputados e senadores, por certo, têm *expertise* no tema constitucional, quanto mais não seja por meio das atividades de comissões, especialmente de Constituição e Justiça, que trivialmente são acionadas quando são aprecia-

¹¹ Surpreendentemente, o debate brasileiro pode ser emoldurado em uma linha de indagação que tem grande tradição no campo da teoria das escolhas públicas (Epstein, 2006; Devins e Whittington, 2005).

dos projetos de lei de variados graus de complexidade;¹²

- ▼ a “motivação” dos legisladores para empreender a tarefa constituinte é fundamental para que se obtenha a qualidade da apreciação das regras constitucionais que se deseja. Para tanto os fatores que estariam subjacentes a essa motivação se distribuem em três classes (Garrett e Vermeule, 2005): a preferência subjetiva do legislador pelo que ele acredita ser uma escolha pública que atenda ao interesse geral; a sempre presente determinante privada da reeleição; e uma combinação de objetivos públicos (“boas” políticas públicas) e privados (reeleição);¹³

¹² Um caso a lembrar foi a passagem da lei de parcerias público-privadas (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004). Como mostrado nessa ocorrência, no que faltar de competência “interna” ao Congresso, os legisladores sempre poderão contar com a assistência de conhecimento especializado disponível em unidades decisórias do Executivo, do próprio Judiciário e de variados segmentos do setor privado.

¹³ É essa possibilidade de que os legisladores operem sob uma motivação mista que os predispõem a desempenharem apropriadamente suas tarefas constituintes. De todo modo, mesmo aqueles que buscam frontalmente a reeleição podem ser capazes de revelar um comportamento adequado à boa discussão constitucional: o deputado ou senador que atende aos interesses de seu reduto eleitoral ganha liberdade para levar adiante sua própria visão constitucional; em decorrência, ele pode persistir em sua “consciência constitucional”, sem prejudicar suas perspectivas de reeleição, podendo até mesmo aumentar seu capital eleitoral (Tushnet, 2005:288-289). Na mesma direção, um outro argumento é que o deputado ou senador constituinte necessita gerar credibilidade em torno de sua posição no Congresso, pelo que ele não terá tanta indução a se posicionar tão abertamente contra temas constitucionais de interesse geral. Essa seria a “força civilizadora da hipocrisia” (Garrett e Vermeule, 2005:247).

- ▼ e quanto à “oportunidade” para empreender decisões constitucionais?

As 52 emendas constitucionais até aqui votadas no Congresso reforçam a predisposição dos legisladores em empreender mudanças nas regras mais fundamentais do funcionamento da economia nacional.¹⁴ Uma interessante variante dessa linha de argumentação realça a oportunidade que uma maioria de senadores teria para influenciar a confirmação de membros do Judiciário.¹⁵ Por fim, há o argumento de que, mesmo sem diretamente produzir legislação constitucional, o Congresso pode produzir “superleis” que, tal qual a lei constitucional, têm grande estabilidade ante iniciativas do Judiciário ou dos próprios legisladores (Eskridge e Ferejohn, 2005).¹⁶

A recorrente predisposição à mudança constitucional tenta conciliar dois objetivos aparentemente tão opostos e que têm tido muito destaque no debate nacional: dispor de regras constitucionais que sejam atualizadas “com alguma frequência”

¹⁴ Esse resultado final fica qualificado pelo teor das discussões com que essas emendas foram processadas nas instâncias especializadas do Congresso (comissões) e nos plenários da Câmara e do Senado. Em certo sentido, tem sido o Congresso — mais do que o STF — que tem delineado o entendimento de boa parte das regras constitucionais.

¹⁵ Por essa via indireta, influenciam a própria interpretação das regras constitucionais: ao ter a ocasião de extrair promessas da parte dos indicados pelo presidente da República — tentativa que pode ou não ser bem-sucedida —, os senadores podem afetar decisões futuras daqueles que sejam “judicialmente ambiciosos”, como os que já atuam em níveis mais baixos do Judiciário (Gerhardt, 2005:116-119).

(a metáfora para tal é a da “Constituição viva”) e, ao mesmo tempo, reforçar a arquitetura do governo democrático, vale dizer, a proteção de direitos individuais (Katyal, 2001).

Sob essa perspectiva, destaca-se a função do Congresso como instância da interpretação constitucional. Tal desempenho é robustecido pela representatividade pública dos legisladores, o que torna desejável ser o Congresso a instância dessa interpretação; já o mesmo não pode ser dito dos tribunais. A celebrada “dificuldade contramajoritária” (DCM) (Monteiro, 2004:41-42) acentua que as decisões do STF, por exemplo, tendem a refletir a pouca competência dos juízes em perceberem demandas, crenças e ideais da sociedade, bem como a não-responsabilização pelas decisões a que chegam. Afinal, juízes são um pequeno número de agentes de decisão substancialmente pouco representativo de toda a população (Katyal, 2001:1340):

¹⁶ Esse *status* de “superlei” certamente não depende exclusivamente da atitude dos próprios legisladores, mas, igualmente, de sua repercussão e seu apreço junto aos demais poderes e à opinião pública em geral. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 4 de maio de 2000) pode servir de exemplo de superlei que obtém uma blindagem que transcende as duas características intrínsecas de lei complementar, uma vez que pretende ser uma resposta a problemas longamente reconhecidos como críticos à estabilidade econômica. Ademais, uma superlei (Eskridge e Ferejohn, 2005:1216) busca estabelecer uma nova moldura normativa para uma política pública; ao longo do tempo, integra-se à escala de “valores” públicos; gera relevantes condicionamentos e efeitos sobre a formação de outras leis e políticas; e, no longo prazo, revela-se como norma ou solução de um problema social ou econômico, originalmente considerado renitente.

- ▼ o Congresso poderia ocupar maior espaço na interpretação de regras que tenham ficado pressionadas pela passagem do tempo, não mais refletindo valores sociais contemporâneos, ou seja, a questão da “Constituição viva”, antes referida;¹⁷
- ▼ tais dispositivos certamente não alocação ao Judiciário a tarefa de supervisionar o bom comportamento dos políticos. Para a própria redenção da classe política e restabelecimento da responsabilização dos políticos, deve caber ao Congresso interpretar as novas regras que, em última instância, terão resultado de demandas da sociedade como um todo.

O risco envolvido em tirar do Judiciário parte dessa competência de interpretar a Constituição é fomentar um padrão de decisões errático, ao sabor dos interesses da coalizão majoritária na legislatura. Todavia essa é uma daquelas situações em que, sem prática, não há aprendizado.¹⁸

Nesse ambiente institucional, antecipa-se que o Congresso tenda a emular nessas questões um comportamento substancialmente baseado em princípios e apartidário, análogo ao observado no processo decisório do Judiciário (Katyal, 2001:1342).

¹⁷ O bloco de novas regras que disciplinem o comportamento de políticos e partidos políticos é um exemplo oportuno: os desmandos constatados nos inquéritos parlamentares e policiais em curso, desde meados de 2005, tornam premente a revisão dos critérios de acesso a postos eletivos e da ordem partidária.

Um preparo prévio para o desempenho desse novo papel pelos políticos poderia ser evidenciado pela experiência do Senado Federal na confirmação de nomes indicados pelo presidente da República para integrarem o STF (Constituição, arts. 52, III, *a*, e 101, parágrafo único; Regimento Interno do Senado, art. 101, II, *i*). Diferentemente do caso norte-americano, no entanto, esse desempenho no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e do Plenário do Senado não tem rendido bons frutos na interpretação constitucional. Ao longo dos anos, o que se tem observado é que a excessiva distorção promovida pela atuação da base parlamentar de sustentação do governo torna esse exercício de confirmação um mero protocolo.

Em decorrência (Katyal, 2001:1345):

¹⁸ Outro exemplo nesse sentido é o processo orçamentário da União. Argumenta-se que os legisladores não teriam qualquer cautela no ambiente de decisões orçamentárias “impositivas” (PEC nº 22-2000, Parecer CCJ-SF nº 949, de 17 de julho de 2006) quando a proposta orçamentária, uma vez aprovada no Congresso, ofereceria poucos graus de liberdade aos burocratas do Executivo para a sua implementação. Desse modo, aumentariam o gasto público e o atendimento clientelista. Em contraposição, pode-se presumir justo o oposto: à medida que a escolha orçamentária ficasse centrada no processo legislativo, os políticos perderiam o “manto de invisibilidade” de atuarem em um processo decisório público opaco, em que é virtualmente impossível remontar a complexa teia que liga a lei orçamentária aprovada na legislatura e a ampla discricionariedade ao qual essa lei é sujeita nas subseqüentes decisões gerenciais. A seção 4, a seguir, detalha essa disfunção nas escolhas orçamentárias públicas.

- ▼ fosse a etapa de confirmação pelo Senado rica de conteúdo quanto à interpretação constitucional, os demais 10 membros do STF também poderiam ser influenciados pelos juízos constitucionais emitidos por uma maioria de senadores, seja no âmbito da CCJ, seja no Plenário, quando de uma confirmação de um nome indicado pelo presidente da República;
- ▼ com esse ganho de informação recíproca, o STF poderia passar a atuar em sintonia com as percepções dos políticos, mesmo na circunstância em que, por variadas razões, o Congresso ficasse impedido de empreender decisões de natureza constitucional.

Por essa via indireta, o Judiciário estaria, de certo modo, espelhando demandas de mais amplo espectro social.

4. Uma estupidez constitucional

Uma das conseqüências a que está sujeita uma economia que opera em um ambiente de continuada instabilidade institucional é a flexibilidade com que suas lideranças políticas encaram mudanças nas regras das escolhas públicas, ainda que a regra a ser alterada diga respeito a mecanismos centrais da democracia representativa.

A mais recente incursão nesse sentido envolve o processo orçamentário da União.

Pelo fato de não ter sido votado a tempo, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) de 2007 (PLN nº 2 e correspondente EM nº 59-06/MP, 12 de abril de 2006), e diante da chegada ao Congresso

Nacional da proposta orçamentária desse mesmo ano (PLN nº 15, e correspondente EM nº 167-06/MP, 31 de agosto de 2006), é agora sugerido que, de todo, ignore-se o PLN nº 2/06 e se passe a discutir e votar a proposta de orçamento da União. Trivialmente, o relator da proposta orçamentária argumenta que “perdemos o momento” para observar o rito constitucional, como definido nos arts. 165, §2º da Constituição, e 35, §2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em verdade, a importante decisão orçamentária anual não tem merecido da parte do Congresso e, igualmente, do Executivo, a atenção devida a um relevante mecanismo de controle da sociedade sobre os governantes, como indicam os seguintes fatos:

- ▼ em 1994, a lei orçamentária só veio a ser aprovada quando já havia decorrido 10 meses de sua vigência. Com isso foi negada aos cidadãos a observação mais objetiva do custo das políticas públicas e da trajetória pela qual seguia o governo (Monteiro, 1997);
- ▼ a precedência da LDO, relativamente ao orçamento da União, foi, por muito tempo, tratada como um mero expediente burocrático, que estabelecia generalidades facilmente contornadas durante e após a tramitação da proposta orçamentária;
- ▼ a própria lei orçamentária tem uma fraca correlação com a efetivação de gastos e receitas públicas nas escolhas empreendidas pela alta gerência econômica do Executivo. Essa é a velha

questão de o orçamento da União ser ou não ser uma decisão impositiva.

O argumento de ser 2006 um ano eleitoral e, portanto, com a legislatura operando atipicamente, não é razão que isente de culpa os legisladores por esse descaso em relação ao orçamento público. Por igual, a tolerância do Congresso para com o atrasamento de seu processo deliberativo, por força das regras que regem a tramitação prioritária de medidas provisórias, expõe muito mais a fraqueza institucional do Congresso do que exime de responsabilidade deputados e senadores.¹⁹

Conclui-se que a solução “administrativo-gerencial” com que, agora, os legisladores se defrontam é, em verdade, uma “estupidez constitucional”.²⁰ Antes de aceitar um dispositivo constitucional, no pressuposto de que sempre se possa vir a reconsiderá-lo mais adiante, seria aconselhável que os legisladores dispusessem de uma “estratégia de saída”, estabelecida com algum detalhamento.

Pode ser que a atitude das lideranças políticas quanto a “pular” a etapa decisória da LDO não arruíne a Constituição, porém, com esse tipo de iniciativa, a

¹⁹ Sob esse último aspecto, há que se lembrar de um fator agravante: quando, recentemente, a Câmara dos Deputados foi instada a “limpar a pauta” de deliberações legislativas, uma vez que MP nº 20 apresentavam-se no topo de sua agenda decisória, os deputados, em apenas uma sessão noturna, resolveram celeremente o problema.

²⁰ Tomo por empréstimo essa expressão que tem o significado de uma decisão “a que, ao mesmo tempo, falta um sentido inteligível e é muito lesiva aos interesses da sociedade” (Eskridge e Levinson, 1998:1).

Constituição perde um pouco mais de sua credibilidade.²¹

Possivelmente em razão do conturbado momento eleitoral em que opera a economia brasileira, a abreviação do processo orçamentário favorecida pelo Congresso tem recebido pouca atenção da mídia e, assim, da opinião pública. Todavia esse será um contencioso importante para o período pós-eleitoral:

- ▼ caso se dê a reeleição do atual governo, as incertezas aumentarão, pois a divergência orçamentária será usada como moeda de troca nas transações entre o Executivo e a nova legislatura, a se inaugurar em 2007. Afinal, dificilmente a votação da proposta orçamentária, em curso no Congresso, dar-se-á em tempo hábil, ainda em 2006;
- ▼ caso vença a oposição, muito provavelmente essa incerteza tomará a forma de um período de “vácuo” orçamentário.

²¹ O cálculo do custo-benefício dessa nova violação de regras constitucionais deveria incorporar uma genuína atenção (Tribe, 1998:100): com alternativas de implementação que se passa a ter, na seqüência das escolhas orçamentárias da União e, na falta de um efetivo esforço de implementação, com a definição mais precisa da trajetória que será seguida por se ter descartado a LDO. A função limitativa da LDO será suprida por decisões discricionárias de subgrupos de legisladores (lideranças partidárias, relatores e sub-relatores na Comissão Mista de Orçamento)? De que terá valido o projeto de LDO encaminhado ao Congresso pelo presidente da República no prazo preestabelecido? Atribuir defeitos ao texto desse projeto (o Executivo teria superestimado os gastos públicos na proposta orçamentária, comparativamente ao projeto de LDO) é uma escusa aceitável para infringir mecanismos definidos na Constituição?

rio (análogo à ocorrência, antes mencionada, do ano de 1994), com a nova administração federal argumentando que necessitará refazer o projeto de LDO e, em consequência, a proposta orçamentária de 2007.

Em ambas as circunstâncias, perde a sociedade e aumenta um pouco mais a instabilidade institucional com a adoção de um padrão de escolhas públicas opaco, com o processo orçamentário se ajustando muito mais à troca de apoio político-partidário e às exigências gerenciais do governo do que aos princípios da separação de poderes.

A ocorrência orçamentária aqui tratada por certo é inseparável da complexa sobrecarga que a emissão de medidas provisórias provoca no processo legislativo — outra fonte significativa de instabilidade institucional na economia brasileira. A tolerância do Congresso, por tão longo tempo, em relação ao fluxo substancial de leis emitidas pelo Executivo pode sugerir um diagnóstico pouco usual da responsabilidade do próprio Congresso por essa disfunção. Tal atitude se constituiria em um problema de “auto-expansão do Congresso”, muito mais do que uma influência autônoma do Executivo no processo legislativo: não obstante os incentivos de que dispõem para sustentar sua própria autoridade, deputados e senadores não atuam nesse sentido.

Por boa parte do período 1994-2001, por exemplo, a coalizão majoritária no Congresso compartilhou a mesma ideologia do Executivo e, assim, o Congresso fazia escolhas públicas, a um menor grau de exposição aos custos dessas políticas, por

via de MPs originadas no Executivo (Levinson, 2005:954). Ou, ainda, com as MPs, o Congresso não se terá autolimitado, em seu poder decisório, mas, sim, exercitado indiretamente esse poder! A valer tal interpretação, o uso tão intenso e persistente de MPs não compromete tão severamente o sistema da separação de poderes; afinal, o Executivo não estaria propriamente se impondo ao Congresso. De todo modo, a arquitetura constitucional fica comprometida por tão *sui generis* mecanismo de feitura das leis, sobretudo quando acoplado à violação da LDO agora sugerida.

5. Conclusão

Nas duas semanas finais de junho, abriu-se um contencioso do Executivo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que se traduz pela eventualidade de o presidente da República enviar ao Congresso uma ou mais MPs tratando de reestruturação de carreiras e reajustes salariais do funcionalismo público.

Nesta época eleitoral, a emissão de MPs torna-se ainda mais perversa na dissipação da separação de poderes, uma vez que a iniciativa legislativa do Executivo encontra uma legislatura sazonalmente dispersa e, assim, com pouca atividade de votação. Acentuam-se, portanto, não apenas a desproporcionalidade de MPs, comparativamente às leis originariamente produzidas por deputados e legisladores, mas também as possibilidades de bloqueio da agenda da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como anteriormente referido.

Percebe-se que, em meio às freqüentes referências a “reformas” (tributária, traba-

lhista, política, entre outras) que seriam necessárias na economia brasileira, perde-se de vista a deterioração que a longa convivência com a hipertrofia do Executivo nas escolhas públicas tem provocado nas instituições de governo representativo.

Entre os muitos déficits habitualmente mencionados na retórica política, esse “déficit de democracia” talvez seja o que mais fundamentalmente necessita ser reduzido ou eliminado.

A exclusão dessa classe de ocorrências da consideração dos poderes a serem alocados ao presidente da República (caso da revogação do segundo mandato) ou do impacto que alterações na organização partidária ou nas regras eleitorais possam trazer para o processo de escolhas majoritárias da legislatura (caso frequente em propostas de “reforma política”) é um vício que apenas reforça a inerente instabilidade das escolhas públicas na economia brasileira.²²

²² O padrão dessa instabilidade é ainda mais perverso porque ele passa a influenciar a construção de estratégias pelos agentes privados. Assim, por exemplo, qualquer que seja o conteúdo dos programas econômicos dos principais competidores na eleição presidencial, o agente privado mais sofisticado antecipará, em alguma extensão, que o comprometimento com as políticas públicas definidas nesses programas fica pendente do horizonte de planejamento que vier a ser definido pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) do segundo mandato. Ao mesmo tempo, essa indefinição fica atrelada à configuração partidária que vier a resultar, em 2007 ou 2008, digamos, das mudanças na legislação partidária e eleitoral, tanto quanto a cobertura que se venha a dar à “reforma política”. Para uma economia que já opera sob substancial incerteza quanto aos seus “processos”, nada mais contra-indicado do que fazer propostas avulsas de novas mudanças de regras.

Em certo sentido, a política partidária recondiciona os incentivos a que estão sujeitos os legisladores e o presidente da República. Um exemplo disso é o fato de um ou mais partidos poderem transformar a presidência da República em um contrapeso genuinamente independente do Congresso (Levinson e Pildes, 2006:2321): os interesses políticos do presidente da República se afastam de um suposto papel apropriado que ele desempenharia nesse sistema constitucional; em troca, tais interesses andam a reboque de interesses partidários.²³

A “desabilitação” do sistema constitucional de poderes pode estar fundamentalmente entrelaçada a uma separação de partidos em sua localização no Executivo e no Congresso. Assim, por exemplo, o prenúncio de que em 2007 pode-se ter o PT no comando no Executivo, porém atuando como força minoritária no Congresso, sugere que a competição partidária é que alimentará a separação de poderes. Em contraposição, com a possibilidade de o PT aliar-se ao PMDB, como coalizão majoritária, a engrenagem da competição partidária seria removida da estrutura interna de governo, dissipando-se, assim, a competição entre Executivo e Congresso (Levinson e Pildes, 2006:2329).²⁴

²³ Ou, visto de outra forma, os ocupantes dos postos no Executivo e no Congresso passam a ter poder e motivações atados a temas de políticas públicas e eleições, o que configura incentivos a que eles sejam amplamente indiferentes aos poderes e interesses dos departamentos de governo *per se* (Levinson e Pildes, 2006:2323).

²⁴ O potencial de uso de ME, por outro lado, fica reconfigurado numa e noutra circunstância.

Em paralelo a questões mais amplas da reforma política, os políticos evidenciam comportamentos que superficialmente podem sugerir serem motivados pelo apreço ao interesse geral. Esse é o caso do vago comprometimento dos partidos políticos quanto a uma proposta de emenda constitucional que venha a cancelar a possibilidade de um segundo mandato presidencial. Essa é uma circunstância em que a decisão constitucional opera sob um “véu de ignorância” (Monteiro, 2004:59-60) diante da incerteza eleitoral; e, como as decisões constitucionais que os legisladores possam tomar correntemente limitam as “futuras” legislaturas, a atual composição do Congresso volta-se menos para o atendimento de interesses partidários.

À luz das ocorrências aqui revisadas de um ponto de vista analítico, cabe lembrar que, no ambiente da democracia representativa, as instituições “podem ser robustas em relação a lapsos ocasionais, porém não a desregramentos em larga escala” (Cain, 2003:963).

Referências bibliográficas

- ACORDO pode limpar a pauta do plenário, *Jornal da Câmara*, Brasília, v. 8, n. 1707, p. 3, 4 set. 2006.
- ACORDO suprapartidário leva CCJ do Senado a aprovar fim da reeleição. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 3 ago. 2006, A4.
- BASTOS confirma reajuste a servidores. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 29 jun. 2006. Nacional, A4.
- CAIN, B. Cheap talk citizenship: the democratic implications of voting with dollars. *University of Richmond Law Review*, v. 37, n. 4, p. 959-978, 2003.
- CONSTITUINTE exclusiva. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 8 ago. 2006. Opinião, A3.
- CRIADA pelo PSDB, regra gerou crise entre tucanos. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 3 ago. 2006. A4.
- DEVINS, N.; WHITTINGTON, K. *Congress and the Constitution*. Durham: Duke University Press, 2005.
- EPSTEIN, L. Who shall interpret the Constitution. *Texas Law Review*, v. 84, n. 2, p. 1307-1315, 2006.
- ESKRIDGE, W.; FERREJOHN, J. Super-statutes. *Duke Law Journal*, v. 50, n. 5, p. 1215-1394, 2005.
- ESKRIDGE, W.; LEVINSON, S. Constitutional conversations. In: ESKRIDGE, W.; LEVINSON, S. (Eds.). *Constitutional stupidities, constitutional tragedies*. New York: New York University Press, 1998. Introdução. p. 1-11.
- FALTA consenso sobre o fim da reeleição em 2010. *Valor Econômico*, São Paulo, 23 ago. 2006. Política, A10.
- GARRETT, E.; VERMEULE, A. Institutional design of a thayerian congress. In: DEVINS, N.; WHITTINGTON, K. (Eds.). *Congress and the Constitution*. Durham: Duke University Press, 2005. p. 242-268.
- GERHARDT, M. The federal appointments process as constitutional interpretation. In: DEVINS, N.; WHITTINGTON, K. (Eds.). *Congress and the Constitution*. Durham: Duke University Press, 2005. p. 110-1330.
- GOVERNO e oposição acusam-se por falta de votações. *Valor Econômico*, São Paulo, 4 jul. 2006. A6.

- KATYAL, N. Legislative constitutional interpretation. *Duke Law Journal*, v. 50, n. 5, p. 1335-1388, 2001.
- . Internal separation of powers: checking today's most dangerous branch from within. *Yale Law Journal*, v. 115, n. 9, p. 2314-2349, 2006.
- LEME, N. Paes. A Constituinte exclusiva e a mídia. *O Globo*, Rio de Janeiro, 9 ago. 2006. Opinião, p. 7.
- LEVINSON, D. Empire-Building Government in Constitutional Law. *Harvard Law Review*, v. 118, n. 3, p. 916-972, 2005.
- ; PILDES, R. Separation of parties, not powers. *Harvard Law Review*, v. 119, n. 8, p. 2312-2386, 2006.
- LULA propõe constituinte exclusiva. *O Globo*, Rio de Janeiro, 3 ago. 2006. O País, p. 3.
- MARTINS, I. Gandra. Enfim, um debate. *Veja*, São Paulo, p. 54-55, 9 ago. 2006.
- MONTEIRO, J. V. *Economia & política: instituições de estabilização econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- . *As regras do jogo: o Plano Real, 1997-2000*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- . *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- PLENÁRIO vota 20 MPs e desbloqueia pauta. *Jornal da Câmara*, Brasília, v. 8, n. 1708, p. 1 a 3, 5 set. 2006.
- RELATORES querem votar o orçamento e relegar a LDO. *Valor Econômico*, São Paulo, 19 set. 2006. Política, A10.
- TRIBE, L. How to violate the Constitution without really trying. In: ESKRIDGE, W.; LEVINSON, S. (Eds.). *Constitutional stupidities, constitutional tragedies*. New York: New York University Press, 1998. cap. 20, p. 98-102.
- Tushnet, M. Misleading metaphors in comparative constitutionalism: moments and enthusiasm. *International Journal of Constitutional Law*, v. 3, n. 2 e 3, p. 262-268, 2005.