

Depois da Constituinte, um Congresso com muitos poderes

Paulo Kramer (*)

O novo balanço de poder que se delineia para o day after da Constituinte já permite prever um Congresso fortalecido com a retomada da prerrogativa de decidir sobre orçamento, impostos e administração pública em geral — numa palavra, receitas e despesas — e com o fim do decreto-lei e do decurso de prazo. Até mesmo aqueles órgãos colegiados, verdadeiros enclaves corporativos, onde o empresário privado se articulava com a burocracia estatal, como o CMN, o CDI, o CIP, o Concec e o Conin, terão sua composição cada vez mais afetada por indicações de líderes políticos e partidários.

Para os grupos de pressão que funcionam dentro e fora do Estado (empresas estatais, Forças Armadas, lobbies empresariais, sindicatos, igrejas e outras entidades), isso impõe uma revisão radical de estratégias e táticas. Seus representantes não mais poderão limitar-se a visitar ministros e burocratas de variado escalão, a fim de obter a aprovação de seus pleitos ou a neutralização de medidas adversas. O aconchego das salas de espera e dos gabinetes refrigerados dará lugar ao burburinho do plenário, aos complicados trâmites de projetos de lei em comissões e subcomissões técnicas, enfim, ao corpo-a-corpo com quase seiscentos congressistas e milhares de assessores legislativos que terão de ser devidamente informados e persuadidos. Entre as mudanças merecedoras de atenção prioritária incluem-se:

A adaptação da legislação ordinária à nova Carta — Este processo se fará sob a hegemonia do Legislativo, uma vez que a Comissão de Transição, prevista nas Disposições Gerais e Transitórias (art. 3º do projeto da Comissão de Sistematização e do substitutivo do Centrão), será



composta por seis membros indicados pelos presidentes da Câmara Federal e outros três pelo presidente da República. Essa comissão vai revisar a legislação existente a fim de propor ao Executivo e ao Legislativo medidas que expurguem o que for incompatível com o novo texto constitucional, mantendo o que não for e incorporem efetivas inovações.

A Comissão de Transição terá de enfrentar temas econômica e socialmente sensíveis, como os novos dispositivos sobre "Direitos Individuais e Coletivos", as diretrizes da "Ordem Social" sobre política assistencial e previdenciária e a aplicação de novos princípios à intervenção do Estado, ao regime de propriedade do subsolo, à política agrícola e à reforma agrária.

Orçamento e planejamento econômico — Tanto o projeto da Sistematização quanto o substitutivo

do Centrão (Título IV, Capítulo II, Seção II — "Dos Orçamentos") transferem integralmente ao Parlamento a competência de decidir sobre gastos e investimentos públicos, com base em três peças fundamentais: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e um triplice orçamento anual unificado, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e das empresas estatais.

O plano plurianual estabelecerá diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para a distribuição dos investimentos e outras despesas decorrentes, bem como a regionalização (artigo 194, parágrafo 1º). "A lei de diretrizes orçamentárias definirá as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual" e poderá dispor "sobre as alterações na legislação tributária indispen-

sáveis para obtenção das receitas públicas" (ibid, parágrafo 2º).

O Executivo não poderá propor nenhuma despesa que desconheça o plano plurianual em vigência, da mesma forma que o Congresso estará proibido de votar emendas que colidam com ele.

Esses parâmetros mais rígidos exigirão uma atuação convincente dos articuladores parlamentares da administração pública direta e indireta na luta pelas melhores fatias do "bolo". Assim, por exemplo, as Forças Armadas terão de se desdobrar para convencer os deputados e senadores de que, em certos casos, canhões são tão importantes quanto o leite das crianças. Idem para a legião infinita de empresários que têm no governo seu principal cliente, fornecedor ou sócio.

O Senado — Até pelo menor número de cadeiras (72 senadores ante 487 deputados), o Senado Federal de-

verá ser o palco para aprofundamento dos grandes debates sócio-econômicos e, por isso mesmo, precioso repositório de informações e caixa de ressonância de teses conflitantes. Quem necessita dessas informações deverá cultivar um relacionamento estreito com o corpo de assessores legislativos, alguns dos quais tão experimentados e onipresentes que chegam a ser considerados verdadeiros parlamentares sem mandato.

As comissões técnicas — Tão logo o Congresso retorne plenamente ao seu funcionamento regular, as comissões (e subcomissões) de ambas as casas voltarão a ser os filtros de decantação dos projetos de lei antes que eles desemboquem no plenário. Os representantes de interesses privados ou coletivos deverão cultivar os congressistas e o pessoal de apoio das comissões onde tramitam matérias relevantes para mantê-los corretamente in-

formados de seus pontos de vista e da relevância social dos seus pleitos.

Essa nova correlação de forças no âmbito federal terá um efeito cascata sobre os demais níveis de governo, já que, uma vez promulgada a Constituição, começará a maratona para a adaptação das cartas estaduais e das leis orgânicas municipais ao novo figurino. Com o fortalecimento do federalismo, através de uma repartição de receitas que favorecerá amplamente os estados e os municípios, é de prever um redirecionamento da atenção de lobbies que hoje gravitam exclusivamente em torno de Brasília para o que acontece nas assembleias legislativas e câmaras de vereadores.

(*) Professor da Universidade de Brasília e técnico do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Cendec), da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan).