

ANL

19 MAR 1988

p.9

O Congresso no 'Day After' da Constituinte

JORNAL DO BRASIL

Paulo Kramer (*)

Qualquer que seja a decisão dos constituintes sobre o futuro sistema de governo — parlamentarismo ou presidencialismo — uma coisa é certa: o Congresso Nacional será, daqui para a frente, a grande arena das decisões políticas, econômicas e administrativas.

Na verdade, desde a remoção do chamado entulho autoritário, logo no início da Nova República, a hipertrofia do Executivo, herdada de duas décadas de regime militar, vem sendo posta em xeque pela classe política e pela opinião pública. 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. Como sentença o jornalista Carlos Chagas: "Agora é o contrário — o Executivo não decide mais, ou seja, não gasta mais sem que o Legislativo se pronuncie." 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 Conex e o Conin, terão sua composição cada vez mais afetada por indicações de próceres políticos e partidá-

rios. 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 se limitar 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 600 congressistas e milhares de assessores legislativos que terão de ser devidamente informados e persuadidos. Entre as mudanças merecedoras de atenção prioritária incluem-se:

a) *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. 3 do projeto da Comissão de Sistematização e do substitutivo do *Centrão*), será composta por seis membros indicados pelos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado 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, mantenham o que não for e incorporem efetivas inovações, como a proteção contra "demissões imotivadas".

A Comissão de Transição não irá criar, portanto, um arcabouço jurídico inteiramente novo, caso contrário sua missão se transformaria numa teia de Penélope: até agora, aprovados em primeiro turno apenas cinco por cento do projeto constitucional, há pelo menos 40 remissões à legislação ordinária (que compreende as leis aprovadas por maioria simples do Congresso) e dez à legislação complementar (maioria absoluta). De qualquer forma 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.

b) *Orçamentação e planejamento econômico*— Tanto o projeto da Sistematização como 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 uni-

ficado, 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 deles decorrentes, bem como a regionalização" (art. 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 indispensáveis para obtenção das receitas públicas" (*ibid.*, parágrafo 2º). O Executivo não poderá propor qualquer 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 tem no governo seu principal cliente, fornecedor ou sócio. Afinal, o deslocamento do fulcro decisório do Executivo para o Legislativo não altera o fato estrutural de que, no Brasil,

70% do PIB se concentram nas mãos do Estado.

Com o Executivo constitucionalmente obrigado a submeter os anteprojatos orçamentários ao crivo do Congresso, a tecnocracia vai precisar de muito "jogo de cintura" para negociar com os políticos e, quem sabe, até com entidades populares: o texto da Sistematização, em seu artigo 75, parágrafo 2º, prevê a "iniciativa popular" na apresentação de projetos de lei ou de propostas de emenda constitucional.

c) *O Senado*— Até pelo menor número de cadeiras (72 senadores contra 487 deputados), o Senado Federal deverá 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. E, caso triunfe a tendência parlamentarista, a Câmara dos Deputados terá de se dedicar com igual seriedade à seleção, capacitação e atualização de seus técnicos, já que dali sairão o primeiro-ministro e seu gabinete, e eles por certo necessitarão de subsídios prévios confiáveis para seu plano de governo.

d) *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 tramitem matérias relevantes para mantê-los corretamente informados 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 se prever um redirecionamento da atenção de *lobbies* que hoje gravitam exclusivamente em torno de Brasília, para o que acontece nas assembleias legislativas e câmara de vereadores, até agora limitadas a um papel pouco mais que decorativo.

(*) Professor da UnB e técnico do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC)