

## Os fatores reais de poder — 3

16 JAN 1995

ESTADO DE SÃO PAULO

As críticas ao andamento da máquina constitucional, no que diz respeito ao Legislativo, não vêm apenas da sociedade ou de setores dela. O próprio Congresso, enquanto instituição, tem plena consciência de que não corresponde às expectativas da população ou dos setores que influenciam a opinião pública, se não a formam. Na Constituição vigente, essa consciência se expressa de modo muito claro na faculdade outorgada às comissões temáticas de aprovar em caráter terminativo determinadas matérias reguladas pelo Regimento. Com isso se pretendeu apressar o processo legislativo, evitando que, depois de dormir em comissão, os projetos cansassem de esperar para ser votados pelo plenário.

O espírito antigo impediu que essa inovação produzisse todos os seus efeitos: 10% do plenário da Câmara ou do Senado podem impedir que o projeto aprovado em comissão vá para a outra Casa, devendo ser votado pelo plenário. Como 10% se conseguem na base do "assina aqui, meu amigo", projetos que apesar de polêmicos podem ser aprovados por comissões, muitas vezes ficam na pauta à espera de uma boa oportunidade para ser votados. Ora, se é possível votar em comissão, em caráter terminativo, determinadas categorias de projetos, por que não se pode fazer a mesma coisa com determinadas medidas provisórias? Eliminar-se-ia, estabelecido este critério, o governo unipessoal que se estabeleceu desde Sarney a partir de 1988.

A grande questão que, dizem, define a importância ou não do Congresso, é o Orçamento. Hoje, vingando-se do período autoritário, deputados e senadores podem apresentar um número certo (enorme!) de emendas ao projeto original do Executivo. Com isso, afirmam, manifestam sua importância e reafirmam o princípio democrático. Sucede, neste terreno, que: 1) o Congresso muitas vezes não vota o Orçamento a tempo e à hora, e o Executivo faz o que bem entende; 2) o Orçamento não obriga o Executivo a gastar assim ou assado;

apenas o autoriza a fazer este e não aquele gasto. Com isso, o Executivo pode não liberar verbas para nenhuma emenda aprovada pelo Congresso. Haverá choro? Se for muito grande e o Executivo precisar muito do voto de quem chora, liberará a verba. O que é, convenhamos, um sistema em que se desnaturam as relações entre os dois Poderes, corrompendo-as.

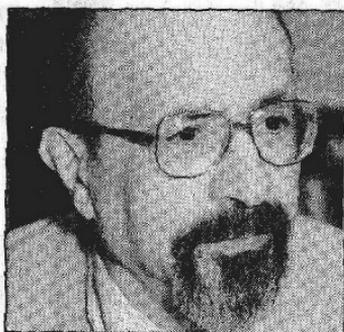
A rigor, a grande discussão que se deve travar é saber para que serve o Orçamento. Teoricamente, ele exprime a política que o Governo (no sistema presidencialista, o Executivo e os partidos que o apóiam no Congresso) deseja realizar. Na prática brasileira, não significa isso — significa coisa alguma.

Se assim é, se o Executivo faz o que deseja na medida em que não está obrigado a nada, por que motivo não se adapta a prática à teoria? O Executivo e os partidos que o apóiam decidem a política que vão seguir, traduzem-na na peça orçamentária que é aprovada pelo Congresso sem emendas — evidentemente, o Executivo tendo maioria. Esse tipo de entendimento prévio entre o

Executivo e sua maioria permitiria uma melhor execução das políticas de governo. São elas que estão faltando no Brasil — em boa parte porque os congressistas se apegam a filigranas e se esquecem do essencial.

Apesar de todos os defeitos que se apontam no Congresso — e eles são muitos, talvez até mais do que podemos imaginar — ele se constitui num fator real de poder na medida, e apenas nela, pois não tem força armada a sustentá-lo, em que é dele que decorre a legitimidade dos atos executivos.

Mais que isso: levou-se ao extremo lógico a noção de que a soberania popular se representa no Congresso e não no Executivo, e é por isso que o presidente da República presta compromisso perante o Congresso (o povo, o soberano). Exceto no Estado Novo, respeitou-se essa imagem. Ora, um Poder que repousa numa imagem é frágil, ainda que juridicamente indispensável para o funcionamento da máquina constitucional.



■ Oliveira S. Ferreira é diretor do "Estado"

### Faltam políticas de governo — em parte porque os congressistas se apegam a filigranas