

## Coluna do Castello

30 NOV 1988

Congresso retoma  
prática democrática

O conflito de interesses entre o governo federal e os governos estaduais, estes por enquanto apoiados pela liderança visível do Congresso, vai pondo à prova o mecanismo constitucional que devolveu ao Poder Legislativo prerrogativas de alterar a proposta orçamentária, participando assim ativamente da elaboração do Orçamento e superando a fase de 21 anos durante os quais as câmaras legislativas foram apenas casas de registro. As divergências são grandes mas a experiência é salutar para a prática democrática, ajudando a definir atribuições e competências e regulando relações financeiras dentro da Federação. Algo que está na rotina do governo americano e que, apesar do que estabeleciam as Constituições de 1891, 1934 e 1946, jamais foi plenamente desenvolvido entre nós. Como diz o ministro Costa Couto, é a democracia funcionando e gerando relacionamento adulto entre os poderes.

O governo, como se sabe, pode e deve mandar ao Congresso anualmente a proposta de Orçamento, definindo receita e despesa. O Congresso a examina e pode modificá-la na parte das despesas (a receita não é suscetível de alteração) mas não pode mexer nas rubricas de pessoal, serviço da dívida e transferência de recursos para Estados e Municípios. Pode modificar as dotações para os diversos Ministérios, a Presidência da República e demais órgãos da administração federal, contanto que não ultrapasse o teto previsto das despesas. Dentro desse limite ele pode reduzir, acrescer e modificar dotações.

A Comissão de Orçamento recebeu cerca de 2.500 emendas, as quais, se adotadas, representariam um acréscimo de despesa de 2 trilhões e 800 bilhões de cruzados. Nos seus estudos, a Comissão reduziu o total das modificações a um teto de 450 bilhões de cruzados, quantia que figurou nas negociações com o governo. As autoridades do Executivo, no entanto, propuseram o limite de 120 bilhões para os quais encontraram acomodação dentro da sua própria proposta. Depois de tratativas, a Comissão terminou por suspender a negociação, assumindo a responsabilidade de fazer por conta própria a acomodação das emendas com seus limites constitucionais. Isso foi comunicado ao Planalto pelo líder Ibsen Pinheiro e pelo presidente da Comissão Cid Carvalho.

A rolagem das dívidas dos estados é outro capítulo. O governo mandou inicialmente, em agosto, uma proposta pela qual essas dívidas seriam roladas até 75 %, devendo os devedores pagar em 1989 os 25 % restantes. Diante da reação dos Estados, a proposta foi modificada já depois da nova Constituição. Antes houve negociações sem êxito para exame das sugestões de rolar o principal pagando-se somente os juros, rejeitada, e de pagamento em cascata dos débitos: os Estados que devessem até 300 milhões de dólares rolariam toda a dívida, os que devessem entre 300 e 500 milhões rolariam 90%, entre 500 e 1 bilhão 80% e acima de 1 bilhão 75%. A proposta foi considerada discriminatória, afetando principalmente São Paulo. Um corretivo foi sugerido: São Paulo seguiria a *cascata*, rolando 100% até 300 milhões, 90% acima de 300, etc. Mesmo assim a sugestão foi repelida. Isso fez com que o governo retirasse a segunda proposta enviada ao Congresso e mandado uma terceira que restabelece a rolagem global até 75%.

O problema está criado, bloqueando o Congresso no exercício da sua recuperada prerrogativa. Ao receber a mensagem com a terceira proposta, o presidente do Senado, Humberto Lucena determinou seu envio "à Comissão de Orçamento para cumprir esse despacho observando as alterações contidas nesta mensagem". Tecnicamente o Congresso pode transferir todas as dotações da administração federal, ressalvadas as já referidas, para encaixar as emendas de parlamentares. Na realidade ele está condicionado pelos imperativos da administração e vê reduzido seu poder de alterar uma decisão tão importante quanto a de limitar a rolagem das dívidas de Estados e Municípios, coisa que se inclui no limite das prerrogativas do Poder Executivo.

O governo de São Paulo terá de voltar à negociação se não desejar ser envolvido no ressentimento dos demais Estados que seriam atendidos pela *cascata*, mas politicamente o governador Orestes Quércia já não pode fazê-lo. Cabe às lideranças políticas e parlamentares encontrar o caminho da composição e da conciliação diante da atitude enérgica adotada pelo governo federal. É a prática democrática que, depois de longo intervalo, está sendo posta em prática.