

Democracia orçamentária

Carlos Von Doellinger

Uma questão fundamental para o debate da sociedade no momento atual: seria possível ao presidente da República alcançar maioria parlamentar e mantê-la durante seu mandato, de forma a consolidar um relacionamento diferente do chamado “presidencialismo de coalizão” — que predominou em grande parte dos governos até hoje — no intuito de obtenção da desejada governabilidade?

No “presidencialismo de coalizão”, segundo a terminologia do conhecido cientista político Sérgio Abranches, “o Poder Executivo fica como que refém dos humores e interesses das oligarquias congressuais e estaduais” e, conseqüentemente, a implementação de políticas públicas mantém-se aquém das necessidades do país.

A alternativa que se propõe é o fortalecimento da participação do Congresso Nacional na elaboração e execução dos planos e orçamentos da União, mantida a premissa básica do equilíbrio fiscal, em ambiente de estreita cooperação com o Poder Executivo. A essa alternativa denominamos “presidencialismo de cooperação”. O maior protagonismo dos parlamentares, com ganhos políticos em suas bases (realização de obras e atendimento de serviços) serviria de alternativa construtiva ao suposto predomínio do “toma lá dá cá”, que o governo atual se propôs em boa hora a

eliminar, e que afinal foi o processo final da degeneração do até agora consagrado “presidencialismo de coalizão”. Em contrapartida ao maior protagonismo legislativo no processo orçamentário, emulado pelo Poder Executivo, é de se admitir a possibilidade da criação de uma base parlamentar consistente.

O mecanismo cooperativo poderia se iniciar com a decisão do Congresso de votar um Projeto de Emenda Constitucional determinando a desvinculação das receitas a despesas — assim como a “desobrigação” de percentuais estabelecidos constitucionalmente em despesas adrede estabelecidas — e a desindexação das despesas para abrir espaço ao maior protagonismo dos parlamentares. Em outras palavras, uma reconstrução orçamentária destinada à melhor alocação dos meios financeiros do Estado de acordo com metas e prioridades acordadas entre Executivo e Legislativo, “desconstitucionalizando” as regras orçamentárias atuais, que “engessam” quase todos os recursos.

Obtida a maioria absoluta no Congresso, seriam viáveis ao Executivo o encaminhamento e a aprovação de matérias de interesse comum a ambos Poderes.

De se assinalar que a participação ativa do Poder Legislativo na discussão e mesmo elaboração da

peça orçamentária constitui a atividade mais nobre dos parlamentares no campo econômico-financeiro, ao menos na maioria dos países democráticos com boa base institucional. É através da Lei Orçamentária que o Estado instrumenta seu poder de ação efetiva na sociedade. No Brasil, lamentavelmente, essa missão foi restringida por uma longa sequência de emendas constitucionais e legislação infraconstitucional, mas precisa ser recuperada. Ela pode mesmo ser a base de um novo Pacto Federativo.

Tanto a Constituição de 1988 como as decisões internas do Congresso sobre a matéria orçamentária são restritivas à atuação parlamentar quanto à capacidade de participar de forma efetiva do processo orçamentário, que se restringe às emendas parlamentares individuais. Quantitativamente, pouco influenciam o resultado fiscal ou a alocação de recursos.

No ambiente do mecanismo de cooperação ora proposto, é de se admitir que o protagonismo parlamentar nos diversos programas governamentais possa conduzir à menor atratividade dessas emendas individuais, já que os parlamentares passam a ter participação ativa em todo o processo orçamentário, desde seu início.





Haveria a necessidade de se criarem novos arranjos de relacionamento do Ministério da Economia com o Congresso, principalmente através da Secretaria do Tesouro Nacional, da Secretaria de Orçamento e Finanças e da Secretaria do Planejamento, pelo Executivo, e as consultorias parlamentares da Câmara e do Senado que dão suporte à Comissão Mista de Orçamento e às demais comissões congressuais setoriais.

Algumas atividades poderiam se desdobrar em revisões de programações orçamentárias, realocações de créditos em diversos programas, maiores transferências voluntárias de fundos aos governos estaduais e municipais, desde que se dispusesse das novas regras orçamentárias de elaboração dos orçamentos, denominada Pacto Federativo.

Dessa maneira, se estabeleceria um elo de confiança entre Executivo e Legislativo, que seria a base da presente proposta de presidencialismo de cooperação. Ou uma democracia orçamentária.