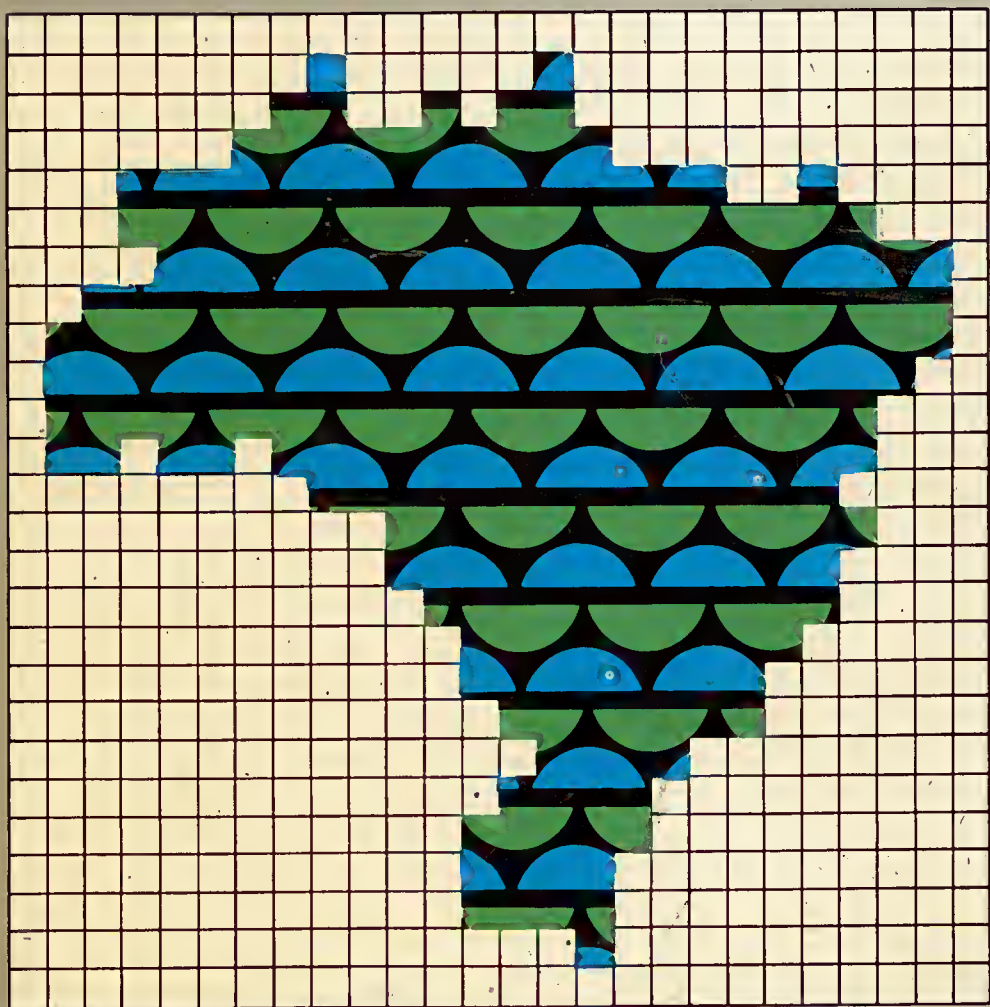


**SENADOR JOSÉ FRAGELLI**

# **A CONJUNTURA NACIONAL E O PODER LEGISLATIVO**



**BRASÍLIA—1985**



# **A CONJUNTURA NACIONAL E O PODER LEGISLATIVO**

*Palestra proferida pelo Sr. Senador José Fragelli, Presidente do Senado Federal no dia 5 de junho de 1985, na Escola Superior de Guerra.*



Excelentíssimo Senhor General Euclides de Figueiredo, Comandante da Escola Superior de Guerra; Senhores Membros da Junta Consultiva; Senhores Membros do Corpo Permanente; Senhores Membros do Corpo de Estagiários:

1. Desejo agradecer à direção da Escola Superior de Guerra a honrosa oportunidade de, como Presidente do Congresso Nacional vir tecer considerações sobre o Poder Legislativo na atual conjuntura nacional. A ESG surgiu com a preocupação maior de formular uma doutrina de segurança e desenvolvimento nacionais, após a Segunda Guerra Mundial, por iniciativa de dois ilustres comandantes da FEB, os Generais César Obino e Cordeiro de Farias. Uma das decisões felizes dos fundadores da ESG foi a de incorporar às suas atividades a participação de elementos civis, colocando assim em contato sistemático lideranças civis e oficiais militares. Esta participação se mostrou tão fecunda que, com o tempo, cresceu a proporção de civis em relação aos militares. Como certa vez destacou o Marechal Juarez Távora, a finalidade da Escola não era apenas treinar militares, mas também todos aqueles que poderiam influir o Governo. Daí que por esta Escola passaram empresários, funcionários públicos qualificados, congressistas magistrados, professores, economistas, escritores e uma gama variada de profissionais. Todos eles, depois de diplomados, reunidos em associações espalhadas por todo o território nacional, difundiram os estudos da ESG. Do mesmo modo, as viagens empreendidas pelas turmas da ESG por todo o Brasil multiplicaram o seu contato com governos estaduais e municipais e com numerosas instituições de classe, permitindo-lhes uma visão mais imediata, completa e ampla das realidades brasileiras, e ao mesmo tempo transmitindo a todos esses pontos do território nacional os objetivos básicos da ESG e os resultados do seu trabalho.

Todos nós conhecemos a influência da Escola nas programações dos governos da Revolução, sobretudo no campo do planejamento, objetivando um desenvolvimento integrado da economia nacional. Sob esse aspecto é indiscutível que os planos desenvolvidos levaram ao interior do País novas condições de progresso integrando-o ao todo nacional. Como homem do interior senti o efeito benéfico dessa política de integração, que compensou os efeitos menos positivos da política de centralização do poder.

O Brasil entra numa nova fase da sua vida nacional. Por tanto um período de reformulação de objetivos, de programas, de propósitos e de ação dos seus poderes políticos, mesmo porque eles se apresentam num quadro interno e ex-

terno bastante diferente de um quarto de século atrás. Estou certo de que a ESG, na continuação dos seus estudos, análises e formulações sobre o conjunto da problemática nacional, continuará dando uma contribuição assaz valiosa aos poderes públicos. É, pois, de toda conveniência que o Poder Legislativo e a Escola Superior de Guerra renovem sempre os seus contatos e procedam a uma colaboração ativa na troca de informações, idéias, planos e conclusões sobre os problemas brasileiros, sobretudo daqueles que tenham uma relação mais direta com as atividades legislativas.

2. Desejo ressaltar que não sou senão um advogado e homem da Província, sem conhecimentos especializados e mais apurados de direito constitucional e em geral dos problemas políticos, sociais, econômico-financeiros para que pudesse desincumbir-me plenamente do tema que me foi dado para falar — *A Conjuntura Nacional e o Poder Legislativo*. Sou assim, parece-me, o tipo do homem médio brasileiro que se ocupa de política. Iniciando a vida profissional como Promotor Público de Campo Grande, no meu Estado, e como Professor em modesto curso comercial de um estabelecimento de ensino, reestudando noções elementares de direito civil e comercial, constitucional e fiscal, tive a vida atribulada de todos os que começam as suas atividades em cidade do interior. A partir de 1945, acrescentou-se a tudo isso a política, e em 1947, eleito deputado estadual, vieram as lutas partidárias com atuação na Assembléia e o proselitismo partidário desenvolvido em quase todo o vasto território matogrossense. Não havia assim tempo bastante senão para estudos esparsos e variados. Espero, pois, a generosidade deste auditório, do mais alto nível nacional, em que há militares e civis estudiosos profundos, professores, cientistas políticos e sociais, no apreciar e julgar a pobreza da minha explanação e mais ainda quando tenha que responder às indagações e fundamentá-las.

3. Se considerarmos a Conjuntura como o complexo de acontecimentos que se verificam em certa ocasião e sob determinadas circunstâncias, parece-me que falar sobre a Conjuntura Nacional teria que abranger fatos e circunstâncias ocorrentes não só no plano nacional como no mundial. Teria, ainda, de considerar as diversas conjunturas internas, ou seja, a política, a social, a financeira e econômica, todas elas criando a problemática nacional do momento, com seus antecedentes imediatos e as suas conseqüências próximas. Eu vejo a posição do Poder Legislativo frente ao momento nacional como o de um dos poderes do Estado que quer reintegrar-se na plenitude das funções que o regime democrático sempre lhe reconheceu. Um misto de expectativa e de decisão, com iniciativas às vezes precipitadas na retomada dessas prerrogativas, marca, no momento, a atitude dos congressistas brasileiros — segundo eu a sinto e compreendo. De tal modo o Congresso se despojou até de funções que a Constituição em vigor não lhe tirou, que uma certa hesitação caracteriza os primeiros passos do Legislativo nesta nova fase. Se por um lado há um excesso de emendas constitucionais apresentadas, principalmente por Deputados, por outro la-



do, mesmo função precípua do Poder, como é a da condução da política financeira, através, por exemplo, da autorização prévia para a negociação e renegociação de empréstimos externos, o Legislativo ainda não se decidiu a exercê-la nos termos do artigo 43, II da Constituição. Essa atitude do Congresso poderia, se, bem considerada, ser tida, até, mais como de prudência, frente à difícil situação dos nossos graves compromissos financeiros externos, do que como hesitação. Não há dúvida porém de que o Congresso deseja participar direta e ativamente da política financeira do País, como comprova o projeto de lei do Senador Itamar Franco, já aprovado no Senado e em curso na Câmara, determinando expressamente que nenhum contrato ou operação de empréstimo externo possa ser assumido sem a sua prévia aprovação. Também no que respeita ao seu desejo de influir na política financeira interna, o Congresso deu mais uma prova da sua decisão, ao aprovar a chamada Lei Mauro Benevides ou seja a de número 7.295, de 19 de dezembro de 1984, que estabeleceu a fiscalização e o controle da execução financeira do orçamento pelo Poder Executivo, pelos órgãos da administração direta e indireta, e pelas empresas estatais. Essa medida põe em função o artigo 45 da Constituição, de há muito reclamada, sobretudo quanto à fiscalização da administração descentralizada, cuja falta, segundo Pontes de Miranda, constituía um dos grande males do Brasil, ou, como entendia Bilac Pinto, dava lugar aos abusos decorrentes da liberdade sem vigilância, com que se movimentaram os dinheiros do povo em muitos órgãos da administração direta e indireta do País.

Sentindo ser essa providência não apenas um desejo dos congressistas mas também uma necessidade decorrente da atual conjuntura financeira, uma das primeiras medidas que tomei como Presidente do Congresso foi a de instituir uma comissão para operacionalizar a Lei Mauro Benevides. Solicitei ao jovem Senador Marcondes Gadelha que criasse um grupo de trabalho, formado de especialistas recém-incorporados ao Senado através de concurso público, para regulamentar por Resolução do Congresso, ou Resoluções do Senado e da Câmara, a efetiva aplicação dessa lei. Trabalhando em conjunto com representantes da Câmara dos Deputados, foram criadas as Comissões de Fiscalização e Controle do Senado e da Câmara. O grupo de trabalho estabeleceu também normas para as atividades da Secretaria que vai dar apoio e assessoria à Comissão, estando autorizada a se instrumentalizar e a contratar os recursos humanos necessários ao completo desempenho de suas complexas e difíceis atribuições. A Comissão de Fiscalização e Controle, composta de 17 membros, está, no Senado, entregue a presidência do eminente homem público que é o Senador Reberto Campos. Para se ter melhor e mais completa idéia do que será essa Comissão, não só no controle do Executivo e seus diversos órgãos, mas também como seu colaborador propondo soluções, e portanto avaliar devidamente o papel a ser exercido pelo Legislativo, nessa área vital de funcionamento do regime democrático, eu me permito ler as considerações que o seu Presidente escreveu, a meu pedido.

1 — *Considerações Introdutórias*

A teoria da tripartição das funções estatais, idealizada por Aristóteles, sistematizada por Montesquieu e implementada pela Revolução Francesa, consagra o princípio da descentralização do exercício do Poder do Estado em três órgãos independentes e harmônicos, aos quais foi conferida denominação de conformidade com a função estatal que lhe foi, preponderantemente, atribuída.

Esses órgãos estatais que, por previsão constitucional, exercem parcelas do Poder, são independentes e harmônicos, por força do sistema de *checks and balances* ou “freios e contrapesos”, criado para propiciar a prática do controle de um organismo estatal por outro, ou seja, um sistema de controles recíprocos que viabilize a existência do Estado de Direito.

Dessarte, o Legislativo é um dos órgãos que controla os atos do Executivo — fazendo-o, inclusive, com primazia —, visando à prossecução do interesse público.

O controle que o Legislativo exerce sobre o Executivo baseia-se no princípio básico de que o Legislativo é, por essência, o Órgão do Estado que representa o povo, agindo em nome deste ao inovar na ordem jurídica, e, portanto, deve ser capaz de supervisionar e fiscalizar os rumos adotados na condução política nacional, visando assegurar que esta permaneça consoante com as aspirações da Nação como um todo.

Vários são os modos pelos quais o Legislativo poderá fiscalizar o Executivo e o exercício da atividade administrativa. Na tentativa de esquematizá-los, podemos oferecer uma classificação baseada em dois modelos básicos de controle, quais sejam: o modelo intraparlamentar e o modelo misto.

Encontramos, no modelo intraparlamentar — que deve ser entendido como aquele desenvolvido por organismos pertencentes à estrutura do próprio Legislativo — as seguintes formas de controle: *question time*, “*interpellations*”, *committee of Inquiry* e “Comissões permanentes”.

As duas primeiras formas citadas — *question time* e *interpellations* — são similares na medida em que visam, ambas, a conseguir explanações e explicações do Governo acerca de determinada matéria, mas diferenciam-se no tocante à aplicação ou não de sanção política. A *interpellations* implica, necessariamente, sanção política aplicada através do voto de moção, que expresse a satisfação ou insatisfação do Legislativo com a explanação do Governo; já a *question time* não implica qualquer sanção política.

No modelo misto — que deve ser entendido como aquele controle efetivado pelo Legislativo, com o auxílio de organismo *extracorpore* destacam-se as seguintes formas: o controle exercido pelo *comptroller and Auditor General*, que funciona conjuntamente com o *Public Accounts Committee* e o controle exercido pelo “Tribunal de Contas”.



O primeiro método de controle citado, o *comptroller and Auditor General* é indicado pela Coroa e somente poderá ser removido por decisão conjunta das duas Câmaras do Parlamento. A essa autoridade — que é completamente independente do Executivo — foi atribuída a competência de analisar, em primeira instância, as contas e gastos públicos, e, periodicamente, remeter à *Public Accounts Committee*, que tem função similar à Comissão de Finanças dos outros Parlamntos, relatório circunstanciado o qual, se necessário, será submetido, também, ao Parlamento.

No Brasil detectamos a existência, por previsão constitucional, dos dois modelos de controle do Executivo pelo Legislativo.

O primeiro modelo — intraparlamentar — manifesta-se sob três formas: o método de interpelação (previsto no artigo 38 da Constituição Federal), o método das Comissões de Inquérito (estabelecido no artigo 37 do Texto Constitucional) e o método das Comissões Permanentes que compreende a Comissão de Finanças (prevista no artigo 30, Parágrafo único, "a" da Carta) e a Comissão de Fiscalização e Controle (instituída no artigo 45 do Texto Maior).

No segundo modelo, encontramos a prática, no Brasil, do controle das Contas do Executivo (controle contábil) efetivado pelo Tribunal de Contas, que, nos termos contidos no artigo 70, § 1º da Constituição Federal, é órgão auxiliar do Congresso Nacional.

A Constituição Federal brasileira teve o seu artigo 45 implementado recentemente através da Lei nº 7.295, de 19 de dezembro de 1984, a qual criou, no âmbito do Senado, a Comissão de Fiscalização e Controle do Executivo e Administração Indireta. Essa Comissão, que é permanente, tem por escopo a avaliação do desempenho do Executivo, a análise de resultados e a propositura de soluções, diferindo, pois, das Comissões de Inquérito que, em sendo transitórias, limitam-se a averiguar fatos, investigar escândalos, coletar dados e informações necessárias à análise dos atos do Executivo pelo Legislativo.

Diferem, pois, no ordenamento jurídico brasileiro, as Comissões de Inquérito e as Comissões Permanentes, mormente a Comissão de Fiscalização e Controle que, por ser permanente, volta-se para apuração do que pode-se-ia chamar "o escândalo permanente da ineficiência burocrática".

Afinal, convém salientar que se constata, ainda, a prática, em vários países, de outro modelo de controle dos atos do Executivo, qual seja aquele exercido por organismos extramuros do Legislativo e que poderia ser denominado "modelo extraparlamentar". Esse modelo desdobra-se em dois métodos básicos de controle: o método voltado para controle das finanças do Estado, que é encontrado na Holanda, através do *General Board of Audit* e o método voltado para o controle das ações do Governo, que é encontrado na Suécia, Dinamarca, etc., através do *Ombudsman*.

## 2 – Esquema Demonstrativo dos Modelos e Formas de Controle do Executivo

Neste tópico oferecemos um esquema dos vários modelos de controle dos Atos do Executivo, abordados no item 1 destas notas.

### Modelos de Controle dos Atos do Executivo

#### I – Modelo intraparlamentar

- 1 – *Question time*. Ex.: Inglaterra, Áustria, Hungria, Japão;
- 2 – *Interpellations*. Ex.: Bélgica, França, Brasil;
- 3 – *Committee of Inquiry*. Ex.: Brasil, EUA.;
- 4 – Comissões Permanentes. Ex.: Brasil.

#### II – Modelo misto

- 1 – *comptroller and Auditor General e Public Accounts Committee*. Ex.: Inglaterra;
- 2 – “Tribunal de Contas e Parlamento”. Ex.: Brasil, Bélgica, França, EUA (*General Accounting Office*) e Alemanha Federal.

#### III – Modelo extraparlamentar

- 1 – Órgão que exerce o controle sobre as finanças:
  - 1.a – *General Board of Audit* – na Holanda;
  - 1.b – *Office of the General comptroller* – na Costa Rica;
  - 1.c – *Audit and Control Commission* – no Kuwait
- 2 – Órgão que exerce o controle sobre as ações do Governo:
  - 2.a – *Ombudsman*. Ex.: Dinamarca, Suécia, Inglaterra (*Parliamentary Commission for Administration*). Israel (*State forcomplaints from the Public*).
  - 2.b – *Procurator General* – República Democrática Alemã, Hungria, URSS.

4. Recordo-me de uma passagem de CLÓVIS RAMALHETE, em conferência no Instituto dos Advogados do Brasil quando dizia que, sobre a reformulação do Legislativo pairava a profecia de Churchill, que ele se destina a ser um foro de debates – mas, acrescentava, os Legislativos exercem, ou procuram exercer, e ampliar, a tarefa política de controle do Executivo. Dizia que os principais instrumentos do Legislativos são três: a votação dos orçamentos, as Comissões Parlamentares de Inquérito e as interpelações.

Acabamos de ver que a esses três instrumentos, o Congresso vem de acrescentar mais um, que é o do controle e fiscalização como foi descrito. No pertinente à participação do Poder Legislativo na sistemática orçamentária, parecem-me cabíveis algumas considerações justamente levando em conta a conjuntura política no seu duplo aspecto: a conjuntura da qual estamos saindo e aquela na qual devemos entrar.

Na história recente do Processo Orçamentário Brasileiro, a participação do Poder Legislativo pode ser dividida em dois segmentos: antes e depois da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

Antes, com a inexistência dos dispositivos constitucionais estabelecidos nos artigos 65 e 66, especialmente no § 1º deste último, eram oferecidas milhares de emendas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em grande número aprovadas. Este quadro desfigurava a Proposta Orçamentária do Governo Federal, transformando-a em documento inócuo, como instrumento de administração pública, de política econômica e social e de planejamento governamental.

Na ânsia de assegurar recursos para regiões, obras, ou entidades com as quais convivessem aliada, muitas vezes, a inegáveis interesses políticos ou eleitorais, o parlamentar não podia ter a visão do conjunto, a visão do planejamento público, embora, na época, este ainda fosse incipiente.

Depois, com o advento das restrições constitucionais à apresentação de emendas, com a ampliação do tecnicismo burocrata na sistemática orçamentária a minimizar o instituto, com a identificação de novas formas para escapar da autorização legislativa, e, simultaneamente, dentro de um contexto político-institucional, em que o Poder Executivo se via mais fortalecido, em detrimento do Poder Legislativo, o parlamentar brasileiro viu-se "desmotivado" com a "análise técnica" do orçamento e começou a se desinteressar, também, pela "análise política" da Proposta Orçamentária.

Tal assertiva é evidenciada pela sensível queda, ano a ano, do número de emendas apresentadas (e aprovadas); pela baixa de nível qualitativo de análise, refletido no conteúdo dos Pareceres elaborados, sobre os diversos Anexos, Órgãos e Partes em que o Projeto de Lei Orçamentária se desdobra no Congresso; pela diminuição de qualidade e do tempo destinado aos "debates" entre os Senhores Congressistas, na Comissão Mista de Orçamento ou Plenário; e, ainda pela limitação do espaço destinado ao assunto, nos diversos veículos da imprensa.

Mais recentemente, parece que se delineou no Congresso Nacional uma nova tendência, uma nova perspectiva: sua maior participação no processo orçamentário.

Reflexo, talvez, de uma situação político-institucional emergente; uma conjuntura político-social, na qual o "Processo de Abertura", esboçado no final do último governo, faz renascer o interesse pelo Orçamento no Congresso, dentro dos naturais anseios de fortalecimento do Legislativo e enobrecimento da dimensão política da Administração Pública.

"Interesse" não mais apenas eleitoral, regional ou setorial, onde o Orçamento era visto como algo a dar vantagens ao congressista, à sua região, ao seu setor de atuação, ou apenas formal, onde é visto como algo a ser simplesmente endossado. Surge, sim, um interesse mais técnico, mais avaliativo, caracteri-

zando o Orçamento como objetivo real de legislação, onde o parlamentar, sentindo-se, novamente, representante de seus eleitores, de suas regiões, de seu Estado, se vê co-responsável pelos destinos da Nação.

Ao se proceder a uma análise qualitativa das emendas apresentadas nos 3 ou 4 últimos anos, provavelmente, será verificado que o número das emendas consideradas "eleitoreiras" em relação a emendas de um melhor conteúdo, tem diminuído. Os últimos anos têm acentuado um número crescente de pareceres mais técnicos, apreciados pelo Plenário do Congresso. Nestes, o relator procura, com escassos meios e informações a seu alcance, analisar de maneira mais consistente a parte que lhe é designada. Conseqüentemente, um número maior de "pronunciamentos", de "debates", de "discussões", ora mais, ora menos acalorados, ora mais veementes, ora menos veementes, porém, sempre mais conscientes, têm sido vistos no âmbito da Comissão Mista, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do próprio Congresso Nacional reunido, ou nos diversos órgãos de divulgação da Imprensa. A preocupação com o aperfeiçoamento do pessoal, com a melhoria do nível técnico, e a melhor adequação da assessoria da Comissão Mista de Orçamento, tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados, por parte de seus últimos Presidentes e de grande número de Senadores e Deputados, e de dirigentes das duas Casas, tem sido uma constante, evidência que pode ser traduzida, inclusive, mediante o desenvolvimento de sistemas de processamento de dados para facilitar a análise qualitativa das informações pertinentes à matéria orçamentária, no Senado da República.

Reforça-se, assim, a busca do Legislativo por "uma nova participação", uma "reafirmação" de seu posicionamento na sistemática Orçamentária.

O assumir dessa nova postura participativa emerge, neste momento, através de indagações, dúvidas e questões levantadas pelos congressistas, quanto à legislação que induz, ou estabelece o papel do Congresso em relação ao orçamento e ao próprio Sistema de Planejamento Público, como um todo.

Traduz-se nas críticas à "falta de informações" mais detalhadas sobre as dotações orçamentárias; sobre os critérios que as embasam; sobre a própria sistemática que levava ao estabelecimento das cifras e valores fixados nas propostas que foram encaminhadas ao Legislativo, pelo Executivo.

Expressa-se nos comentários sobre os títulos sempre mais genéricos da Classificação Funcional Programática, contidos em seus Projetos e Atividades, e da Classificação da Despesa por sua natureza, constante das proposições orçamentárias elaboradas até agora pelo Poder Executivo.

Manifesta-se no desânimo pela falta de perfeita compreensão dos objetivos a serem alcançados, em relação aos gastos fixados na Proposta Orçamentária que, afinal, votavam, e, portanto, coonestavam.

Reflete-se no desalento com a impossibilidade que havia de se avaliar os objetivos do Governo, de se avaliar as prioridades afirmadas, e, portanto, teori-



camente, expressas na Lei de Meios; “meios” para a consecução de objetivos não-percebidos, claramente, pelos congressistas.

Identifica-se no constrangimento por reconhecerem votar um “Orçamento Geral da União, composto pelas receitas e despesas do Tesouro Nacional e de entidades da Administração Indireta e Fundações instituídas pelo Poder Público” que não era geral e nem reunia “todas” as receitas e despesas do Tesouro Nacional, e das referidas entidades. Isto é, um orçamento que não era da União, mas sim de “parte da União”, caracterizando-se na realidade, como um “Orçamento Oculto” ou a ocultar do político os verdadeiros objetivos da Administração Pública.

Constitui-se, em síntese, na decepção de grande número de congressistas por votarem um orçamento que não atendia aos mais elementares princípios da Administração e do Direito Financeiro e Orçamentário: os princípios da unidade, da universalidade e da anualidade, dispostos na própria Lei nº 4.320, que regula a matéria. Orçamento esse que não era “uno” nem “universal”, por existirem orçamentos paralelos (monetário, das Estatais, extra-orçamentário, extrateto, de fundos, etc.), também não podendo ser considerado “anual”, pois, subestimado originalmente, e mesmo se referindo a um ano, com as facilidades oferecidas por seus instrumentos de atualização — os Créditos Adicionais, especificamente, os Suplementares e os Especiais — extrapolavam o exercício financeiro e transformavam-se, mês a mês, em um novo “Orçamento”.

Dessa forma, conscientes do papel que o Poder Legislativo deva ter no processo orçamentário, muitos parlamentares, de todas as correntes partidárias, têm-se preocupado em encontrar soluções que viabilizem tais anseios, perfeitamente naturais no momento atual do País, que se caracteriza pela evolução notável do processo político cada vez mais democrático. Procuram conciliá-los às preocupações e desejos dos técnicos responsáveis pela Administração Pública que, com fundadas razões, motivadas pela lembrança do passado, temem perder a autonomia, a flexibilidade, a agilidade administrativa, conferidas, tradicionalmente, ao Executivo.

Essa atitude por parte dos técnicos daquele Poder nos parece perfeitamente natural e razoável, como nos parecem também, naturais, válidas e necessárias as aspirações e propostas do Legislativo, cômico de que o Orçamento deva ser visto como um dos mais importantes instrumentos de Política Econômico-Social e de Ação Administrativo-Financeiro.

Em síntese, acredita-se que tais aspirações, por um Legislativo “forte e atuante” na área das Finanças Públicas a complementar e fiscalizar o Executivo, provavelmente consideradas, por alguns, utópicas, até há bem pouco tempo, mas possíveis e desejáveis num futuro próximo, significam, na realidade, a colocação do Planejamento Econômico, do Administrativo, do Financeiro, do Social, do Político, também no âmbito do estudo cumpre a decisão dos representantes devidos do povo.

Em bases verdadeiramente científicas, onde o casuísmo não deve e não poderá ser elemento condicionante do processo, consideradas, evidentemente, as diversas variáveis intervenientes na sistemática. O Orçamento deve ser, pois, expressão e consequência de um planejamento abrangente, elaborado sob moldes científicos. Concluindo, controle e análise de orçamento são manifestações, são complementos de "ação maior" de planejar; dentro de uma concepção de Planejamento institucionalizado, não improvisado, não voltado para o imediatismo, administrativo/Executivo ou político/Legislativo.

Assim, neste momento em que as lideranças do País agem no sentido do fortalecimento do Poder Legislativo, com o compromisso direto do Congresso Nacional sobre os destinos da Nação, o Parlamento aspira que esse fortalecimento e participação se concretizem na efetiva ingerência sobre o processo decisório da alocação de todos os recursos com que conta o Estado para o processo de desenvolvimento da sociedade.

Isto porque tais recursos deverão ser agora efetivamente considerados como verdadeira expressão de todas as dotações do setor público federal, integralizados em uma peça orçamentária única, completa, transparente e elucidativa, em consequência da sua função maior no Sistema de Planejamento Nacional, estabelecida pelo enfoque emergente.

Ao mesmo tempo, cabe lembrar que o papel do Legislativo no Sistema de Planejamento e na sistemática orçamentária se completará com sua nova função, consubstanciada na regulamentação do artigo 45 da Constituição Federal, da qual resultou a criação recente da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal. Nessa perspectiva, a conjugação de esforços entre os Poderes da República permitirá que domine o Interesse Público, sobreposto ao do Congresso Nacional e ao interesse do Poder Executivo, como um dos caminhos para o resgate da "dívida social".

5. Nessa ampliação dos poderes do Legislativo na feitura e composição do orçamento nacional, eu não incluirei a volta às prescrições da Constituição de 1946 que permitia a apresentação de emendas à propostas orçamentária aumentando despesas. Uma longa experiência na vida dos Legislativos de todo o mundo ensina que por razões de humanidade ou necessidade de propaganda eleitoral, o Parlamento tende a gastar sem conta os fundos públicos. Nos países em que o direito de iniciativa em matéria de gastos existe, o montante dos créditos votados supera o dos solicitados pelo poder. Laufenburger registra que no Parlamento francês se pôde observar no curso dos debates, que os Deputados propuseram despesas com a secreta esperança de que o Senado os rechaçaria. A liberdade parlamentar para propor gastos resulta num profundo transtorno às normas econômicas do orçamento, elaborado a duras penas pelo Poder Executivo. Nos Estados Unidos e na Inglaterra o orçamento é considerado como um ato essencial da administração — cabendo ao Congresso e ao Parlamento



exigir a sua rigorosa execução. A Câmara dos Comuns incluiu, desde 1707, no seu Regimento Interno, disposições draconianas para eliminar os perigos no exercício do direito de propor gastos. O princípio estatuído foi: essa atribuição soberana cabe só a Câmara inteira e não a nenhum membro, grupo, seção ou bloco. A medida foi reafirmada pela Câmara dos Comuns no **standing order** nº 66, de 1713, que, decidiu proibir a seus membros, o exercício do direito de iniciativa em matéria financeira, reservando-o exclusivamente ao Executivo. Nos Estados Unidos a Câmara dos Representantes e o Senado não tomam iniciativas de modificar nos seus pontos essenciais a estrutura do orçamento, que é considerada, de fato, como um ato de administração financeira geral. — As Comissões de Finanças e de Orçamentos sob Israel Pinheiro.

No México, o curto período de sessões em que a Câmara de Deputados e o Senado devem resolver sobre toda a classe de leis e se desincumbir das demais funções próprias, “dá lugar, mostra Laufenburger, a que na prática não se possa pensar noutra solução senão a de limitar a ação da Câmara de Deputados em matéria de despesas à sanção do projeto do Executivo”. E quando venha a propor novas autorizações de gastos no orçamento, deve também propor medidas que conduzam ao equilíbrio entre despesas e disponibilidades apresentados pelo Executivo

6. Tentarei abordar um outro aspecto da conjuntura nacional — a conjuntura política, importante no momento de transição pelo qual passamos. Trata-se das relações entre os dois poderes políticos. Quando uma nação passa de um regime de Executivo forte e Legislativo fraco, para a instituição de um regime democrático há uma tendência para se criar uma situação inversa, ou seja, um regime de predominância do poder Legislativo sobre o poder Executivo. Foi o que aconteceu na Europa, após a Primeira Guerra Mundial, quando as nações libertadas dos regimes monárquicos, de Executivos fortes, opressivos, limitando a liberdade dos cidadãos e dominando nações, ruíram na derrota das potências centrais. Não só para o povo, como para as camadas esclarecidas da sociedade, estabelecer um regime livre apresentava-se como a maior necessidade e a mais cara aspiração, e democracia significava preponderância de um Legislativo forte sobre um Executivo incapaz de renovar a opressão do passado — como mostrou o eminente **Darcy Azambuja** no seu trabalho — “A Racionalização da Democracia”. Sobre essas nações, à crise moral de derrota e à crise política acrescentavam-se as crises econômica e financeira. Desse modo, as Assembléias Legislativas formaram-se com representantes das mais variadas categorias sociais: reacionários, burgueses, camponeses, socialistas, sindicalistas, comunistas, e portanto, enfermavam todas “de um mal comum: não possuíam maioria”. Mas apresentavam um traço idêntico: a desconfiança e a antipatia contra os antigos governos autoritários. Daí a tendência por todos esses grupos revelada e adotada de, na organização e distribuição das funções e atribuições dos poderes políticos, diminuir e enfraquecer os órgãos executivos. Estabeleceu-se assim o primado do Legislativo em detrimento do Executivo. É

verdade que todas essas nações, Alemanha e Áustria, Polônia e Tchecoslováquia, Itália e Hungria, e outras, adotaram o regime parlamentarista. A divisão partidária, não permitindo maiorias sólidas, levavam a coligações transitórias e fracas, não permitindo o exercício de um poder Executivo duradouro e capaz de conduzir com firmeza a política e a administração. O resultado todos conhecemos: essas nações, uma a uma, foram caindo sob o domínio de governos fortes, ditatoriais, que suprimiram praticamente todas as funções do poder Legislativo, que passaram a ser meros ornamentos, com atribuições formais, apenas para justificar os governos autocráticos, que as dominavam. Dir-se-á que os mesmos resultados são muito improváveis num regime de governo presidencial. Mas todos sabemos, que também nos regimes presidenciais, têm sido os conflitos entre os dois poderes políticos, que comumente levam à supressão do Legislativo pelo outro mais forte. Sendo assim, não é só a teoria clássica de separação dos poderes, tripartite, que mostra a indispensável necessidade de se criar no pacto político fundamental que é a Constituição, um sistema racional, equilibrado, de repartição dos poderes entre o Legislativo e o Executivo, mas também a experiência política, e sobretudo a dos países latino-americanos na lição dos fatos que revela a instabilidade dos seus regimes políticos. Se, em épocas de maior normalidade, é isso o que tem acontecido, em períodos de crises como o em que estamos, mais se mostra necessário estabelecer um sistema de equilíbrio entre os poderes políticos, de modo a evitar conflitos, que, nesse estado de coisas atual, tenderiam a ser mais graves e incontornáveis. Pelo que me tem sido dado observar do ânimo e das disposições dos congressistas, a tendência é para se estabelecer aquele sistema de pesos e contrapesos entre os poderes políticos da Nação, de modo a preservar a sua convivência democrática e assegurar uma fase duradoura de respeito às instituições, mesmo tendo de introduzir mudanças sociais de maior profundidade. Os congressistas brasileiros estão conscientes de que deve haver mudanças, justamente para garantir a evolução pacífica da sociedade. Estão conscientes de que, entre as três opções, imobilismo, mudanças e revolução, a sociedade brasileira só pode escolher o caminho das transformações.

7. Não desejo entrar nas questões doutrinárias sobre as vantagens do bicameralismo.

Desejo registrar a minha visão do desempenho do Congresso com as suas representações na Câmara e no Senado, tendo em vista a maneira do seu comportamento frente aos interesses locais e regionais, de partido e de classes de um lado, e os do país de outro. A tradição, que vem do constitucionalismo americano, é que os Senadores representam os Estados, cada qual com número igual de representantes. A História, no seu início, é conhecida. As divergências entre grandes e pequenos Estados, reunidos para fazer a Constituição americana, resolveram-se com a proposta do pequeno Estado de Connecticut, pela qual todas as unidades teriam 3 representantes no Senado, para contrabalançar a preponderância numérica dos Estados maiores na Câmara dos Deputados.

De fato, só em parte o fim visado corresponde à realidade. Em primeiro lugar, porque, como observa com objetividade Pontes de Miranda, o fito de representarem os Senadores os Estados falha, porque o mesmo acontece com a Câmara. Ocorre o "bis in idem". Mas outra seria a missão do Senado, se os Deputados fossem eleitos por zonas e gerais, isto é, Deputados eleitos por 2 ou mais Estados, e Deputados eleitos por todo o País. E sugere: "Aí, talvez, a maior reforma a ser feita, para melhor caracterização dos Partidos políticos e maior seleção dos eleitos". (Tomo 3º, pág. 77).

Em trabalho sobre o Legislativo, um ilustre Assessor do Senado, assinalou que no Congresso há uma supremacia, pelo menos numérica, "de homens absolutamente municipais", sob vários aspectos. Confirmando a observação, para acrescentar que a tendência dos congressistas, em geral, não é apenas de municipalizar, como, ainda, de estadualizar os problemas.

Sou daqueles que acreditam, com G. Lebon, no fundo psicológico comum que possuem os indivíduos de uma raça e a influência das gerações extintas sobre as atuais. Não obstante, as profundas transformações provocadas no mundo pela rapidez das comunicações, pelo poder das técnicas e meios de informação tendendo a uma crescente uniformização das idéias e sentimentos, acredito na *alma da raça*, ou seja, que cada raça tem uma constituição mental, caracteres morais e intelectuais seus — síntese do seu passado e moral de sua conduta.

A nossa herança ibérica é um fato. Não me é possível fundamentar a tese, aliás, ressaltada por muitos, e eu lembraria apenas o esquecido Manoel Bonfim, um dos fundadores da sociologia política brasileira e Buarque de Holanda, em "Raízes do Brasil".

Pois bem, o que se falou do procedimento do nosso congressista como homem municipal e homem estadual, não vem apenas da sua cultura e instrução local e provinciana, nem só do seu "raio de visão e alcance de sentimentos", como diz o assessor a que me referi nem de manifestações presas aos seus imperativos eleitorais, mas em de uma longa formação atávica, que Madariaga exprimiou com acuidade:

"La palabra *Republica* quiere decir cosa publica, y *republicano*, por lo tanto, significa hombre que se ocupa de la cosa publica y por y ella trabaja. Pero los españoles somos muy dados a invertir el orden de los valores sociales, colocando primeiro a la familia, luego ao pueblo, luego a la región o patria chica, y solo en ultimo término al pais. Además, por ser de temperamento absorbente, el español ama a su patria para si, y como se quiere a una mujer, y, aunque es capaz de morir por ella, es incapaz de vivir para ella".

Senadores e Deputados são todos, e antes de tudo, representantes do seu torrão, vila, cidade, Estado e região, como o Nordeste unificado pelas calamidades e o Rio Grande do Sul com o abalo social do Banco Sulbrasileiro. E depois de tudo isso, é que são representantes da Nação.



A conjuntura, ou seja os acontecimentos atuais, transitórios e concorrentes, por grave que se mostre, não aluiu a alma milenar do povo nas suas preferências, prejuízos, tendências e condutas. Essa massa de 130 milhões de brasileiros, uma só como alma da raça, mas plural nos seus sentimentos, hábitos mentais, interesses, usos e costumes, guarda muito do seu atavismo.

Essa é uma realidade permanente, algo como a estrutura espiritual, mental e psicológica da vasta população brasileira. Há, contudo, a compensar essas forças centrífugas da nacionalidade, há, insisto, um sentimento maior que sobrepaira, dominante, nas decisões mais graves e terminantes sobre todos os demais valores sociais — que é o sentimento da unidade nacional. As reivindicações todas, políticas e ideológicas, municipais, estaduais e regionais, classistas ou populares têm experimentado o freio desse arraigado sentimento nacional de unidade, de pátria, recuando com prudência. Dou como exemplo a velha questão da redistribuição das rendas tributárias, entre União, Estados e Municípios. Todos querem fortalecer financeiramente as províncias e as comunas; mas nunca pondo em risco aquele mínimo de poder que o Governo Central deve ter e exibir para manter a integridade nacional. Iniciativas de legislar, susceptíveis de comprometer a União pelo esvaziamento de suas finanças, por exemplo, não têm prosperado. Eu mesmo venho de negar a colocação na agenda do Congresso, de uma emenda constitucional de ilustre Deputado, que poderia trazer sério enfraquecimento às finanças do Governo Central, já tão substancialmente abaladas. Os nossos sentimentos e tendências particularistas, sobrepondo quantas vezes a família e o grupo, o partido e os interesses políticos, os municípios, e Estados, a “pátria chica”, na expressão de Madariaga, à grande pátria, explicam os sacrifícios que por ela não somos capazes de fazer — mas, aquela permanente disposição de “morir por ella”, é a que nos leva a grandes e definitivas decisões quando sentimos estar em jogo a continuidade e a unidade histórica do Brasil.

Assim, vejo no bicameralismo brasileiro, pondo, de parte, as suas virtudes ou desvantagens, este serviço maior ao País de garantir e dar equilíbrio e firmeza à Federação:

8 — Evidentemente, as questões orçamentárias, econômicas e financeiras não monopolizam as preocupações e os propósitos da atividade legislativa. Elas fazem parte, inclusive, do objetivo maior de promover o bem-comum, isto é, de atender aos reclamos da sociedade. A questão social desponta, assim, como o núcleo das decisões do Poder que representa o povo e que, pois, sente-se compelido a traduzir os seus mais legítimos anseios.

Não mais podem ser procrastinadas medidas que visem a elevação dos padrões de justiça social, sobretudo quando coincidentes com as providências necessárias à retomada do desenvolvimento. O pensamento que vejo predominar no Legislativo, é o de que não se pode esperar pela recuperação financeira do Estado, para promover as mudanças que a coletividade reclama no sentido de

corrigir as brutais desigualdades sociais do momento. Um dos nossos mais destacados cientistas políticos, o professor Hélio Jaguaribe, em recentes declarações, lembrava que o Brasil tem "o triste privilégio de ser o País de maior taxa de iniquidade social do mundo". Acrescentava que a estrutura social brasileira é pior que a mexicana, que a indiana, que a da América Central — desde que os 50% mais pobres dos brasileiros têm acesso apenas a 12% da renda, os 10% mais ricos apenas a 51% e o 1% ainda mais ricos a 17%. Esse tipo de concentração, conclui, faz com que não seja viável uma sociedade democrática, pelos conflitos que tem suscitado e com certeza continuará gerando. Se a essa concentração das rendas acrescentarmos a da terra, mostrada pelo próprio Governo, não podemos negar que, a permanecer a atual estrutura, será difícil que a nossa sociedade possa prosperar em paz. De fato, revela o Ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, que os imóveis com mais de mil hectares que, em 1967 ocupavam 46,9% da superfície total dos imóveis rurais do País, passara, a deter 58,3% em 1984. No outro extremo, os imóveis com menos de 100 hectares tiveram sua participação reduzida de 18,7%, em 1967, para 14% em 1984.

Essa dupla concentração da renda nacional e da terra, àquela com seus efeitos mais sentidos nas áreas urbanas e esta na rural, se persistir, levará à inviabilidade a convivência pacífica das populações brasileiras na cidade e no campo.

Frente a esta realidade, tantas vezes debatida no Congresso, é inegável que ele se inclina positivamente pelo caminho das Mudanças, pela abertura política e pela abertura social, portanto.

O Congresso registra o fato fundamental: a realidade social e nacional experimentou alterações profundas a partir de 1946, quando foi concluída a última Constituição democrática. É um lugar comum lembrar que nossas sociedades, são sociedades em *processo de mudança*, diz FRAGA IRIBARNE. Mas, acrescenta, épocas existem em que o volume de mudanças é o maior que os fatores estruturais que permanecem da sociedade anterior; então o que muda é mais do que o que não muda.

Bastaria recordar que o Brasil, em 40 anos, deixou de ser um País predominantemente rural para se tornar urbano, a fim de comprovar que o que mudou é bem mais do que permaneceu da velha estrutura. Essa nova realidade requer renovação. E os caminhos para uma sociedade renovada nas suas estruturas e condições de existência, mas imobilizada na sua super-estrutura institucional, são três: imobilismo, revolução e reforma — como assinala ainda o eminente político espanhol.

Por esses modos e por esses caminhos, eu vejo, sinto e compreendo o posicionamento do Poder Legislativo na presente conjuntura nacional. Ele não se dispõe a ser instrumento do imobilismo, menos ainda do retrocesso; nem será presa fácil dos manobreadores das soluções radicais, que levam à violência e à re-

volução. O Congresso quer colocar-se ao lado do Governo, enquanto agente das transformações requeridas pela nova realidade brasileira, colaborando assim para tomar e aceitar as iniciativas que nos conduzam à renovação, visando estruturar uma sociedade mais igualitária em que a massa do povo tenha a sua parte nos benefícios que os bens e recursos da terra e o trabalho do homem podem dar o País.





