

7.00.00.00-0 - CIÊNCIAS HUMANAS
7.09.00.00-0 - Ciência Política

REFORMA E DOMÍNIO PARTIDÁRIO SOBRE O ORÇAMENTO NACIONAL

NOME: RAFAEL DE PAULA SANTOS CORTEZ

Departamento de Política – Faculdade de Ciências Sociais

rcortez@pucsp.br

NOME: GABRIEL BENTO MADEIRA

Curso de Relações Internacionais – Faculdade de Ciências Sociais

gabriel.bento@gmail.com

RESUMO

A carta constitucional de 1988 abriu uma enorme agenda de pesquisa em torno do funcionamento do desenho institucional brasileiro, caracterizado pelo presidencialismo de coalizão. A dinâmica da relação entre governo e sua base legislativa é fundamental para o entendimento do cenário político atual. O presente trabalho contribui com esta agenda de pesquisa. Para tal, apresenta uma dimensão particular das relações Executivo e Legislativo, a saber, propostas de reforma o domínio partidário sobre Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) ao longo do período. A importância de ter a CMO como objeto de estudo é natural dado que o funcionamento desta comissão parlamentar define o jogo de poder em torno do controle orçamentário que, no limite, explica a forma das políticas de Estado no Brasil. A objetivo do trabalho é, à luz das diferentes visões sobre o funcionamento do Congresso brasileiro, evidenciar o controle de lideranças partidária na comissão mista de orçamento e mostrar como propostas de reformá-la são relevantes para o debate sobre a representação e o controle orçamentário no Congresso Nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Legislativo; Executivo; Processo Orçamentário.

Introdução

Quando pensada a partir da análise do sistema partidário-eleitoral brasileiro, as relações executivo-legislativo no Brasil não tem um diagnóstico consolidado. Todavia, quando tomamos variáveis explicativas externas ao processo decisório, o grosso da literatura aponta para as mazelas do sistema partidário-eleitoral. De acordo com o argumento canônico, a combinação de um sistema de representação proporcional com sistema de lista abertas, em um contexto federativo, enfraqueceria a capacidade dos líderes partidários controlarem o comportamento dos parlamentares no Congresso.

A resposta a esta formulação foi feita pelos estudos sobre presidencialismo de coalizão de forma extremamente convincente, com dados empíricos cuidadosamente elaborados sobre o perfil de atuação no Congresso, em particular as suas votações nominais. O que estes autores, como Fernando Limongi (2007), Fabiano Santos (2003), Lucio Rennó (2007) levantaram foi que a coalizão dá sustentação ao governo, mesmo pluripartidários, “os governos governam”. Ademais, os governos conseguem ter a sua agenda legislativa aprovada pelo parlamento, e o parlamento comporta-se de acordo, exatamente porque ele se orienta partidariamente. A explicação, fundamentalmente elaborada por Figueiredo e Limongi (1999), responde as visões pessimistas sobre o sistema político brasileiro com uma explicação *ad hoc*, que mecanismos constitucionais tais como, pelo lado do Executivo, os poderes de agenda, de criação de Medidas Provisórias, prerrogativa de iniciativa em matéria orçamentária e em matéria relativa a administração pelo Presidente e, pelo lado do Congresso, mudanças regimentais introduzidas com a Constituição, como o Colégio de Líderes, que permite a tomada de decisão de

forma centralizada pelas lideranças na Câmara dos Deputados, e o poder particular das mesas de cada casa parlamentar. Seriam estes os mecanismos que permitiriam a governabilidade em convivência com multipartidarismo e representação proporcional.

O objetivo central deste artigo é contribuir para com ampla literatura acerca do desempenho do poder Legislativo no interior do presidencialismo de coalizão brasileiro. A idéia é à luz das diferentes visões sobre o funcionamento do Congresso brasileiro entender qual o papel da comissão mista de orçamento, que, como se verá abaixo, tem recebido sugestões para sua mudança. Tentaremos evidenciar a importância desta Comissão através do controle partidário e de uma das propostas de reformá-la. Para isso, na próxima parte apresentamos uma revisão da literatura acompanhada das críticas para mudança. Em seguida, analisaremos a composição do comando da comissão e seus poderes. Por fim, concluímos de maneira provisória, mas com análise dos resultados encontrados.

O Orçamento Federal e a Comissão Mista de Orçamento

A Constituição de 1988 gerou um novo conjunto de normas complexas para regulamentar o processo decisório do orçamento federal (Praça, 2008). Foram criados três instrumentos institucionais responsáveis pela regulamentação, planejamento e distribuição dos recursos federais: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Pela Constituição, esta tríade se liga hierarquicamente em diferentes etapas. As metas e diretrizes definidas pelo

PPA e pela LDO são utilizadas pelo Executivo para elaborar o Projeto de Lei Orçamentária – PLO.

Este projeto de orçamento estima o total das receitas e fixa as despesas para o exercício fiscal subsequente, ou seja, a proposta detalha programas e atividades específicas que devem estar de acordo com os dois instrumentos mencionados. A Presidência da República está obrigado a enviar para o Congresso o PLO até 30 de agosto e o prazo que este tem para emendar e aprovar o projeto se estende até 15 de dezembro. O exame da proposta é realizado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF, sendo em seguida apreciado pelas duas Casas do Congresso. O PLO, posteriormente, é devolvido ao Executivo para sanção, com ou sem vetos.

O ex-senador e ex-presidente do PSDB Tasso Jereissati (CE), ao comentar os problemas de subordinação dos parlamentares aos desejos do governo, chega a seguinte conclusão:

“A Comissão de Orçamento e o Orçamento autorizativo talvez sejam o grande coração que alimenta todas essas distorções. Na vida dos executivos municipais e estaduais e na vida do Congresso. Se fosse impositivo, não tinha essa dependência. Uma solução seria acabar com a Comissão de Orçamento e implantar o Orçamento impositivo”.

Trata-se de um comentário que não expressa tão somente uma opinião individual, mas reflete uma importante agenda dos debates legislativos, qual seja, mudanças na organização do processo orçamentário no Brasil.

Esta discussão escapou dos muros da academia e é da ordem do dia nos debates sobre o poder Legislativo brasileiro. Os parlamentares reclamam

da falta de garantias que suas emendas serão, de fato, executadas pelo governo. O poder de decisão do Executivo acerca do conteúdo e *timing* da execução do orçamento abriria espaço para práticas políticas não republicanas. Este tratamento “diferenciado” do Executivo para determinados parlamentares criaria privilégios, abrindo espaço para o fisiologismo e clientelismo (Ames, 2001; Mainwaring, 2001).

As propostas de reformas não são exclusividade de políticos, ao contrário. Cientistas políticos renomados também estão envolvidos nas questões acerca do que *deve* ser feito “para melhorar a qualidade de nossa democracia”, como é o caso de Fabiano Santos e Acir Almeida (2011). Dentre algumas das mudanças que os autores consideram necessárias se encontram “tornar o orçamento, que é aprovado a cada ano pelo Legislativo, imperativo e não apenas autorizativo (p. 202) O debate sobre mudança institucional pede, então, uma análise das regras do jogo a fim de balizar possíveis alterações na estrutura política.

A literatura institucional especializada no tema (Figueiredo e Limongi, 2002, 2005; Pereira e Mueller, 2002), em geral, assume a preponderância do Executivo *vis a vis* o Legislativo na definição dos investimentos que serão executados pelo poder público. O Executivo envia o projeto orçamentário para ser aprovado no Congresso Nacional. A primeira etapa do processo legislativo ocorre no interior da Comissão Mista de Orçamento que irá analisar o projeto inicial do governo e propor um substitutivo que irá a votação nas duas Casas.

O poder de interferência do Legislativo no processo orçamentário está quase totalmente concentrado na Comissão Mista de Orçamento, porém, ao

longo do tempo houve uma série de alterações até chegar-se ao desenho institucional que se tem hoje.

Como se pode observar na tabela 1, do período de 1946 até o Regime Militar, os parlamentares podiam emendar a orçamento livremente, a análise da peça orçamentária era descentralizada, e a Comissão encarregada tinha pouca autonomia. Tudo isso mudou no período autoritário, quando perderam capacidade de emendar, passou-se a analisar a peça em Congresso, e não mais nas Casas, em apenas uma Comissão (centralizando o processo) que adquirira autonomia. Com o retorno da normalidade democrática alterou-se pouco, se comparado ao período anterior, os poderes legislativo em relação ao orçamento, alterando então apenas o direito de emendas, mas agora com limites.

Tabela 1: Desenhos orçamentários no Brasil, 1946-2008

	CF/1946	Regime Militar (1967/1969)*	CF/1988 (1988)	CF/1988 + Resoluções (2008)
Legislativo pode emendar orçamento?	Sim, quase sem limites	Não	Sim, com limites	Sim, com limites
Apenas uma casa legislativa analisa orçamento?	Não	Sim	Sim	Sim
Apenas uma comissão legislativa analisa orçamento?	Não	Sim	Sim	Sim
Comissão orçamentária é autônoma em relação ao plenário?	Pouco	Sim	Regimento Interno determinará**	Sim

Fonte: PRAÇA (2008)

A CMO é organizada de acordo com “Regulamento Interno” da própria Comissão, ajustado à Resolução nº 1/2001-CN, que garante vagas aos partidos minoritários que não possuem proporcionalidade para conseguirem

cargos em comissões. Ela é composta pelos parlamentares, senadores e deputados, de maneira proporcional ao tamanho da bancada de cada partido.

Ao longo do período de 2000 a 2010, PFL/DEM, PMDB, PT e PSDB ficaram com 55,3% das vagas na CMO (ver tabela 2), o que lhes garantiram acesso aos principais cargos dentro da Comissão, como o de Presidente, cf. a seguir.

Tabela 2 - Distribuição das cadeiras na CMO – Principais

PARTIDO	PORCENTAGEM	NÚMERO DE CADEIRAS NA CMO
PFL/DEM	14	217
PMDB	16,5	242
PT	13	190
PSDB	11,8	173
OUTROS PARTIDOS	44,7	636
	100	TOTAL 1458

A Presidência é atribuída a maior bancada, revezando-se no cargo a cada ano, deputados e senadores. Dentre seus poderes se encontram, cf. Regulamento Interno, “ordenar e dirigir os trabalhos”, “dar-lhe conhecimento de toda a matéria recebida e despachá-la”, “dar conhecimento, em especial às Lideranças, da pauta das reuniões, prevista e organizada na forma deste Regulamento”, “convocar e presidir as reuniões e nelas manter a ordem e a solenidade necessárias”, “fazer ler e aprovar a ata da reunião anterior”, “determinar a publicação das atas das reuniões no Diário do Congresso Nacional”, “submeter a voto as questões sujeitas à deliberação e proclamar o resultado”, “resolver as questões de ordem” e, principalmente, “*designar o Relator-Geral e os Relatores-Setoriais do projeto de lei orçamentária anual, os Relatores dos projetos de lei do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias*”.

Tabela 3 - Presidência da CMO – (2000-2010)

ANO	ARLAMENTAR	PARTIDO	CARGO
2000	ALBERTO GOLDMAN	PSDB	DEPUTADO
2001	CARLOS BEZERRA	PMDB	SENADOR
2002	JOSÉ CARLOS ALELUIA	PFL	DEPUTADO
2003	GILBERTO MESTRINHO	PMDB	SENADOR
2004	PAULO BERNARDO	PT	DEPUTADO
2005	GILBERTO MESTRINHO	PMDB	SENADOR
2006	GILMAR MACHADO	PT	DEPUTADO
2007	JOSÉ MARANHÃO	PMDB	SENADOR
2008	MENDES RIBEIRO FILHO	PMDB	DEPUTADO
2009	ALMEIDA LIMA	PMDB	SENADOR
2010	WALDEMIR MOKA	PMDB	DEPUTADO

A tabela 3 acima mostra quem foram seus presidentes de 2000 até 2010. Foram apenas três os partidos que se mantiveram na presidência ao longo de todo o período, o quê significa dizer que no Congresso, apesar das diversas legendas partidárias que se fazem representar, apenas uma minoria tem acesso a distribuição de recursos e ao controle dos gastos do Executivo.

Conclusões Preliminares

Como apresentamos acima, o presidente da CMO tem prerrogativa de indicar o relator do PPA, LDO e LOA e é o relator desta última que processa as emendas orçamentárias que, conforme Ames, Pereira e Rennó (2011), é “uma forma na qual os parlamentares democraticamente eleitos respondem às demandas dos eleitores” (p. 244), tanto que foi incluído isso como direito dos parlamentares na CF de 1988 (veja, para tanto, tabela1). Elas tem registros

identificáveis e é “um mecanismo bastante significativo de transparência política e *accountability* no Brasil” (p. 242), também representam um tipo de política que mais se aproximam das necessidades imediatas dos eleitores (p. 245). Quando *emendas* são solicitadas e, em seguida, oferecida, ainda mais em casos de necessidade, isto significa que a representatividade está sendo exercida e “indicam que a democracia está funcionando de forma responsiva como é preconizado pela literatura de representação política”, portanto pode ter um efeito sobre a “melhoria da qualidade da representação”, principalmente em países com diversos problemas sociais, com dependência de recursos da União, este tipo de política pode ser a “única via pela qual os recursos federais chegam a populações necessitadas.(p. 246). Como temos 81 senadores e 513 deputados, é no mínimo duvidosa que a incumbência que cabe apenas a alguns poucos de incluí-las ou não no orçamento anual se realize de maneira imparcial.

Com isto, as conclusões a que chegamos divergem em parte dos argumentos de que a literatura especializada vem mostrando até aqui. Em primeiro lugar, temos a evidencia apontada pela literatura citada sobre o presidencialismo de coalizão, de que há governabilidade, justamente porque Executivo e Legislativo estão coordenados para a realização de sua agendas. A consequência disso porém, é que este sistema está ancorado em amplo arranjo de elites, pois as principais decisões, no Congresso, são tomadas por uma minoria, basicamente o presidente da mesa mais os líderes de bancada partidárias e do governo. Com isso se evidencia uma alta centralização de poder, principalmente no que se refere a agenda legislativa e o acesso a recursos.

BIBLIOGRAFIA

AMES, B. (2001) **Os Entraves de democracia no Brasil**. Rio de Janeiro, FGV.

_____, Pereira e Rennó. *“Famintos por Pork”* In POWER, T. J. e ZUCCO JR., C. (Orgs.) (2011) **O Congresso por ele memo: Autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte, Editora UFMG.

FIUEIREDO, A. e LIMONGI, F. 1999) **Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Editora FGV.

_____. (2002) **Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária**. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344.

_____. (2005) **“Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo”**. Dados, Rio de Janeiro, vol. 48, nº 4, p. 737-776.

_____. (2008) **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro, Editora FGV.

LIMONGI, F. (2007) *“Presidencialismo e Governo de Coalizão”* In AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. (Orgs.).(2007) **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte, Editora UFMG.

MAINWARING, S. (2001). **Sistemas Partidários em Novas Democracias – Caso Brasileiro**. Rio de Janeiro, FGV.

PEREIRA, C. e MUELLER, B. (2002) *“Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro”*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, nº 2, p. 265- 301.

POWER, T. J. e ZUCCO JR., C. (Orgs.) (2011) **O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira.** Belo Horizonte, Editora UFMG.

PRAÇA, S. (2008). *“Informalidades legislativas no processo orçamentário: ‘jeitinho’ brasileiro ou construção institucional?”* In ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33. CAXAMBÚ. **Anais...** Caxambu, Anpocs.

RENNÓ, L. (2007) *“Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigido?”* In AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. (Orgs.).(2007) **Reforma Política no Brasil.** Belo Horizonte, Editora UFMG.

SANTOS, F. (2003) **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte: Editora UFMG.

_____. e ALMEIDA, A. (2011) **Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão.** Curitiba, Editora Appris.