A emenda parlamentar e o clientelismo político

02/01/2014

Por Raul Pont, no Le Monde Diplomatique Brasil

A figura da emenda parlamentar do Orçamento da União é recente como prática congressual. Historicamente, os parlamentares encaminhavam ou buscavam influenciar obras e serviços nos ministérios e junto ao governo. Constituía-se num clientelismo restrito, uma influência exercida para “atender às reivindicações” regionais e locais, mas já possuía o sentido clássico do deputado ou do senador “despachante”, que consegue as “obras” de que a população precisa em troca de apoio ao governo.

Nas duas últimas décadas, essa prática cresceu, ultrapassou o privilégio de ser da situação e se generalizou para todos os deputados e senadores. Virou um “direito” do parlamentar, com uma cota anual crescente, que hoje atinge cerca de R$ 10 milhões.

É mais uma prática funesta, clientelística, deseducadora da política democrática e republicana e, cada vez mais, estimuladora da corrupção.

É claro que não é a única mazela do Congresso Nacional. O financiamento privado via pessoas jurídicas, o voto nominal, as coligações proporcionais e a ausência de proporcionalidade idêntica para todos os Estados na representação da cidadania são problemas talvez maiores. Mas todos contribuem para o sistema político-eleitoral anacrônico, antidemocrático e subordinado ao poder econômico do qual somos vítimas.

A emenda parlamentar é uma agressão ao artigo 37 da Constituição Federal, que diz que a administração pública obedecerá aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência no gasto público.

Apesar disso, o uso dessa instituição brasileira vem sendo explicado como necessidade da “governabilidade” congressual. Os executivos eleitos não conseguem base parlamentar via sistema eleitoral montado e organizado para gerar essa situação e então apelam para o mecanismo da “troca de favores” para conseguir maioria ou neutralizar a oposição.

A prática consolidou-se de tal forma que, recentemente (27/8/2013), os deputados federais aprovaram um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) para tornar as emendas parlamentares compulsórias ao Poder Executivo. A razão disso é que muitas vezes seus projetos são frustrados pela ineficiência, atrasos, pouca simpatia ou constrangimento dos ministérios e órgãos por meio dos quais se viabilizam as propostas.

A mesma Câmara Federal que não vota a reforma eleitoral, o fim da guerra fiscal, o imposto sobre grandes fortunas, a reforma tributária progressiva, que derrubou a contribuição sobre as operações financeiras para a

saúde, com a maior facilidade reuniu 376 votos favoráveis para aprovar a PEC das emendas parlamentares.

Na contramão dos movimentos sociais de junho e julho, que não se veem representados nesse Congresso, todos os partidos indicaram o voto “sim” de suas bancadas nesse ataque ao artigo 37 da Constituição Federal, nesse vergonhoso voto em benefício próprio dos parlamentares. A bancada do PT foi a exceção, ao liberar o voto de seus deputados, mas, com isso, igualou-se aos demais, pois não determinou o voto contrário, ferindo seu próprio Estatuto e Código de Ética. Os cinquenta votos contrários, faça-se justiça, foram majoritariamente petistas.

A emenda parlamentar não é apenas absurda como forma de estabelecer o gasto público. Sem eficiência e planejamento, em torno de R$ 6 bilhões do Orçamento Geral da União são picotados, pulverizados, sem nenhuma avaliação de prioridades regionais e setoriais nem consideração à opinião da população, que deveria ser ouvida de forma organizada e deliberativa.

Essa prática também distorce a disputa democrática nas eleições, com os adversários e dentro dos próprios partidos. Ao longo do mandato, o parlamentar pode manipular uns R$ 40 milhões e estabelece uma rede de clientelismo com o recurso público comprometendo prefeitos, vereadores, lideranças comunitárias e sindicais, com o “favor” da emenda pessoalmente conseguida. Nessas condições, qual é a chance de uma liderança nova almejar uma eleição? Além dos milhões em clientelismo, soma-se, crescentemente, o financiamento empresarial das campanhas. O resultado disso é a estarrecedora estatística que prova que mais de 70% dos eleitos na Câmara Federal coincidem com as 513 campanhas mais caras do país.

A emenda parlamentar é a antessala da corrupção. Ali começam os negócios com as empreiteiras, com a prefeitura e com vereadores que serão beneficiados. A emenda normalmente já vem acompanhada do projeto da obra e/ou serviço e de quem poderá fazê-la. Em muitos casos, são as empreiteiras que “sugerem” obras e respectivos projetos.

É claro que esse não é o único caminho para a governabilidade. É possível, mesmo em minoria parlamentar, governar buscando a legitimação nos mecanismos da democracia participativa, estimulando a participação popular por meio das formas orgânicas já existentes.

No sistema presidencial brasileiro, é o Executivo que elabora e executa o orçamento. Ele tem mecanismos legais no artigo 1o da Constituição Federal, nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais, bem como na própria Lei de Responsabilidade Fiscal, que apontam para o exercício direto da cidadania e da consulta e deliberação o mais ampla e regional possível do gasto público. Nada impede que o Executivo Federal tenha iniciativas desse tipo mobilizando os movimentos sociais e suas formas orgânicas já existentes na elaboração do orçamento público.

Governamos Porto Alegre por dezesseis anos e muitas outras cidades gaúchas, e mesmo o Estado, sem maioria nos parlamentos respectivos. Isso não nos impediu de fazer bons e reconhecidos governos, com profunda participação popular via orçamento participativo e empoderamento dos conselhos estaduais e municipais, nos quais alicerçávamos nossa governabilidade. São experiências concretas, vividas, e que estamos vivendo, que provam que é possível buscar outra legitimidade, outra governabilidade que não seja a troca de favores e o processo corruptor de práticas como as “emendas parlamentares” praticadas no país.

Por fim, se a Câmara Federal quer mesmo discutir o caráter impositivo no orçamento, que o faça pelos canais corretos do debate democrático e constitucional. Vamos não só discutir e aprovar a reforma político-eleitoral, mas também o próprio regime presidencialista ou o regime parlamentarista, já que os deputados estão tão dispostos a deliberar e executar o orçamento público.

*** Raul Pont é professor de Teoria Política, deputado estadual no Rio Grande do Sul, membro do Diretório Nacional do PT e da Coordenação Nacional da DS. Foi prefeito de Porto Alegre (1997-2000) e é autor de diversas publicações sobre a democracia participativa.**

Compartilhe nas redes: