

1 INTRODUÇÃO

A agenda político-institucional brasileira em 2013, especialmente em seu primeiro semestre, deverá ser marcada pela agudização do debate sobre temas que dizem respeito ao papel do Estado para o desenvolvimento, à relação entre os poderes republicanos e entre cada um deles e a sociedade civil, e aos padrões de governança do federalismo brasileiro. O objetivo desta análise é compreender quais são e o que significam estes temas, tendo em vista a trajetória recente do quadro institucional do país.

2 NOVIDADES DA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO PARA 2013

Ao longo de seus dois primeiros anos, a presidenta Dilma Rousseff institucionalizou um conjunto de regras que, com o intuito de retomar o crescimento do país, reforçou o papel do Estado para o desenvolvimento nacional. As medidas tomadas têm permitido a consolidação de uma inflexão longa e paulatina, iniciada a partir do segundo mandato da presidência Lula da Silva, caracterizada por um maior ativismo estatal.

Embora venha sendo considerado como um padrão no bloco BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China – (Wooldridge, 2012) e de fato tenha algumas características em comum, o ativismo estatal é apenas uma delas. Há características bastante peculiares ao Brasil no que se refere ao seu padrão recente de desenvolvimento. Uma delas é que o modelo brasileiro tem se orientado, em termos gerais, pela institucionalização de uma agenda persistente que combina a ênfase na inclusão social com uma visão estratégica do mercado interno de consumo de massas enquanto elemento propulsor mais importante do crescimento econômico (Diniz, 2012; Cruz et al., 2012).

O Brasil é o único país entre os BRICs que reduziu a desigualdade de renda de forma acelerada e consistente na última década (OECD, 2011). Nos demais países, com taxas de crescimento mais elevadas que as do Brasil, o crescimento tem ampliado o fosso entre ricos e pobres. Mesmo sua política de estabilidade macroeconômica tem apresentado nuances importantes, com um rol mais complexo de variáveis macroeconômicas na política de controle da inflação (Jones, 2011).

* Este texto contou com a colaboração de Félix Garcia Lopez, Almir de Oliveira Júnior e Roberto Rocha Coelho Pires, Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea; e Daniela Rabello Nogueira, pesquisadora bolsista da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Coordenação da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Esses aspectos são também distintos em relação ao nacional-desenvolvimentismo brasileiro. Mantêm-se outras características, como o empenho na defesa da indústria nacional – em particular por meio de instrumentos da política cambial e aduaneira –, o uso de diferentes conselhos ligados ao Poder Executivo como forma de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil (Boschi, 2010), a provisão de incentivos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, principalmente, o papel das empresas estatais. As estatais retomaram, na última década, seu papel de alavancas de novas agendas de desenvolvimento, ditando o ritmo de sua implementação.

A ideia de ativismo estatal, importante enquanto conceito amplo, precisa ser esmiuçada por uma compreensão da arquitetura institucional que se tem conformado em torno dessas agendas de desenvolvimento, assim como de suas variações e ajustes.

Por exemplo, tem sido empregado um conjunto de regras distintas e complementares da atuação do Estado em relação aos diferentes setores econômicos. Para setores econômicos não regulados, a agenda de ativismo estatal tem priorizado criar ou reforçar regras voltadas a reduzir custos de produção, ampliar a oferta de crédito a juros mais baixos e melhorar a qualificação de mão de obra em larga escala.

Juros mais baixos aos financiamentos foram garantidos pela redução paulatina da taxa Selic¹ e pelo incremento dos financiamentos concedidos pelo BNDES, que em 2012 se expandiram em 13% em relação a 2011, sobretudo para a indústria (BNDES, 2012). A partir da ação regulatória do governo sobre o sistema financeiro, também houve estímulo à expansão do microcrédito produtivo orientado² a setores não regulados. Foram feitas isenções fiscais, de caráter anticíclico, e a redução de encargos trabalhistas, que tem sido ampliada e pode se tornar duradoura. Programas como o Plano Brasil Maior (PBM) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)³ foram em grande medida orientados a esses setores. Só o Brasil Maior representou a combinação de quarenta medidas, entre resoluções, decretos, medidas provisórias (MPs) – depois convertidas em lei – e uma lei complementar. Isso representou a montagem de um novo arranjo institucional da política industrial. Além de atos de gestão, pelo menos quatorze medidas representaram mudanças incrementais ou inovações institucionais endereçadas a setores específicos.

Outro elemento novo e específico da atual presidência é o uso mais intenso da regulação sobre o setor privado com vistas não só à correção de falhas de mercado e estímulo à eficiência, mas também reposicionando a atuação do setor público em cada setor. Setores regulados têm sido objeto de uma atuação mais forte no sentido de cobrar qualidade dos serviços ofertados e do cumprimento dos planos de investimento previstos em contrato. Em novas concessões ou nos processos de renovação, novas regras têm sido lançadas para alcançar maior eficiência, menores preços na remuneração dos serviços, bem como o planejamento de novos investimentos no setor.

Para tanto, as agências reguladoras têm adotado uma postura mais incisiva. Em alguns casos, isso se deu simplesmente pelo cumprimento dos seus mandatos, com o estímulo à eficiência e à redução de preços no conjunto da economia nacional. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) tomaram medidas enérgicas quanto ao cumprimento das regras de prestação dos serviços e suspenderam temporariamente a venda de novos planos.

1. Objeto da Medida Provisória nº 567, de 2012, depois convertida na Lei nº 12.703, de 2012.

2. A União passou a conceder subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, conforme a Lei nº 12.666, de 14 de junho de 2012.

3. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) foi instituído pela Lei nº 12.513, de 2011.

Em outros casos, a ação regulatória atuou de modo combinado com uma retaguarda de empresas estatais. Em 2011, quando o Banco Central do Brasil (BCB) passou a atuar mais claramente em favor da política da redução de juros, o apoio dos bancos públicos se mostrou fundamental para puxar a redução real das taxas, o que fez com que os bancos privados também tivessem que acompanhar esta movimentação.⁴ O sistema financeiro também tem sido estimulado a expandir o microcrédito produtivo orientado.⁵

Outra medida benéfica, decorrente da ação sobre setores regulados, tem caráter estrutural para a economia nacional e impactos em larga escala. Trata-se do novo modelo tarifário para o ramo de energia, instituído pelas MPs 579/2012⁶ e 591/2012. No setor elétrico, da mesma forma como ocorreu um alinhamento entre BCB e bancos públicos, a atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) tem sido apoiada, para a efetividade de implementação da redução de energia, pela existência do sistema Eletrobras.⁷

Portanto, a ação do Estado tem adquirido, mais recentemente, um escopo mais amplo na regulação do sistema financeiro e do setor elétrico, com base na equação de crescimento econômico orientada pela geração de empregos, expansão do consumo e defesa da indústria nacional.

Por fim, no que concerne ao setor público, o ativismo compreende a retomada da atuação direta nas grandes obras de infraestrutura em parceria com o setor privado – de forma minoritária ou majoritária. Os arranjos institucionais montados para a expansão contínua dos investimentos em infraestrutura continuam tendo o PAC como sua coluna vertebral. O que ocorre, a cada ano, é uma atualização da programação de investimentos do PAC para o médio e longo prazo, com a retaguarda dos investimentos de várias estatais e os financiamentos ao setor público e privado proporcionados pelo BNDES (box 1).

BOX 1

Perspectivas de curto prazo para o investimento e apoio à produção

- A proposta orçamentária para 2013 prevê R\$ 186,9 bilhões em investimentos.
- Desonerações tributárias devem totalizar R\$ 15,2 bilhões em 2013 (proposta da Lei Orçamentária Anual – LOA 2013).
- O BNDES prevê um crescimento de 28% dos desembolsos para a área de logística em 2013.
- O Plano de Negócios da Petrobras prevê 236,5 bilhões de dólares em investimentos até 2016 (Petrobras, 2012).
- O Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2) prevê executar 74% de suas ações até 2014.

Novas empresas e organismos estatais, como a Secretaria de Aviação Civil (SAC) e a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), a partir de 2013, passam a expandir a agenda de investimentos públicos e privados em novas áreas (como no caso da aviação regional).

4. A redução foi produzida pelas decisões do Conselho de Política Monetária, que fixa a taxa Selic, mas depois foi garantida pela MP nº 567/2012, convertida na Lei nº 12.703, de 7 de agosto de 2012, que alterou as regras de remuneração da poupança. Esta combinação de mudanças permitiu rebaixar as expectativas de longo prazo sobre as taxas de juros.

5. A União passou a conceder subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, conforme a Lei nº 12.666, de 14 de junho de 2012.

6. Convertida na Lei nº 12.783, de janeiro de 2013.

7. Ambos os casos revelam a importância do setor estatal inclusive para garantir efeitos da política regulatória implementada pelas agências.

Parte importante do sucesso dessa agenda depende de que os arranjos institucionais criados pelo setor público estimulem o envolvimento e a confiança do setor privado em uma estratégia de longo prazo. A garantia para que isto ocorra é que, após o tempo de maturação das políticas lançadas em 2011 e 2012, seus resultados passem a se consolidar como uma tendência de médio e longo prazo, menos sujeita a oscilações como as de 2009 e 2011.

O timing coincide com um ciclo que de certa forma foi estabelecido desde a primeira presidência Lula da Silva. O primeiro ano de governo passou a ser dedicado a arrumar a casa, montar a coalizão governante, negociar e aprovar a agenda prioritária no Congresso. No segundo ano, a agenda aprovada começa a ser implementada. O terceiro ano é, por excelência, o ano para se apresentar resultados. O último ano é tomado pela conjuntura de campanhas eleitorais – nacionais e estaduais – e pela proposição de uma nova agenda a ser posta novamente em disputa.

Tendo os dois primeiros anos da atual presidência sido bastante dedicados a promover alguns novos arranjos e estabelecer novas agendas, em 2013 a ênfase estará em expor os resultados alcançados e os avanços projetados a partir deles, buscando um alinhamento de longo prazo com as perspectivas do setor privado.

3 NOVAS PERSPECTIVAS PARA O FEDERALISMO BRASILEIRO EM 2013

A agenda federativa responde direta ou indiretamente por boa parte das questões mais difíceis a serem enfrentadas em 2013. São alguns dos temas mais sensíveis e críticos do ano:

- royalties do petróleo;
- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- orçamento (LOA 2013, emendas e restos a pagar).
- unificação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o fim da guerra fiscal; e
- a questão da segurança pública.

O próprio desenho institucional do federalismo brasileiro, no qual grande parte das políticas municipais é concebida nacionalmente e descentralizada em sua execução, tende a fazer com que se nacionalize e recrudesça o debate sobre a partilha federativa de recursos. Neste ano, não há por que ser diferente. Novos prefeitos assumiram sob um cenário de maior complexidade e piora das finanças municipais. As prefeituras estão, em geral, mais endividadadas, em razão dos maiores encargos decorrentes da própria expansão de sua atividade de prestação de serviços municipais e da elevação dos custos para mantê-las.

Novas questões, como a mobilidade urbana e a gestão de resíduos sólidos, agregaram-se ao rol de obrigações prioritárias em um número ainda maior de cidades. O alastramento do tráfico e do consumo de crack evidenciou a responsabilidade das administrações municipais com relação às áreas públicas mal assistidas pelo poder público, conhecidas como cracolândias, além da necessidade de um forte anteparo das políticas sociais.

Na órbita dos estados, a questão da segurança pública na agenda para 2013 é a possibilidade de uma inovação institucional importante. É plausível supor, havendo prioridade, uma tramitação rápida da proposta do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP),⁸ assim como ocorreu com a proposta do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP), aprovada em 2012.⁹

O fato de certos temas como os royalties, o rateio do FPE, as emendas parlamentares e o “restos a pagar” ainda permanecerem intensamente presentes no debate público desde 2010, motivando vários conflitos intrafederativos, demonstra que, em qualquer debate que envolva ganhadores e perdedores, a formulação, o desenho das políticas e uma postura ativa dos dirigentes e gestores governamentais no debate público se mostram fundamentais.

A pauta do governo federal para estados e municípios tem alguns temas prioritários para 2013. O tema da mobilidade urbana se relaciona às obras de infraestrutura do PAC e à urgência da preparação para a Copa do Mundo da Fifa 2014, no caso das capitais. A gestão de resíduos deve ter um novo cronograma institucional a ser pactuado com os novos prefeitos e considerando os processos de cooperação e coordenação requeridos. A política habitacional passa a viver um novo quadro, com oportunidades e problemas mais amplos e diversos. A nova geração de prefeitos passa a contar novos conjuntos habitacionais – formados pelo programa Minha Casa, Minha Vida –, devendo portanto organizar ações com a finalidade de dotá-los e mantê-los com iluminação, calçamento, reparos e coleta de lixo, de forma já articulada ao desafio da eliminação dos lixões.

A agenda persistente de combate à guerra fiscal tem duas discussões em curso no Congresso Nacional. O Poder Executivo encaminhou ao Congresso uma proposta abrangente, a qual associa uma proposta de unificação do ICMS a uma compensação na forma de um fundo de desenvolvimento regional (MP nº 599/2012), além da renegociação das dívidas estaduais. Em paralelo, há propostas formuladas pela comissão do “pacto federativo”, criada em 2012 pelo Senado Federal, que terminou bastante restrita à questão fiscal, pouco associada à discussão do desenvolvimento regional e chegando ao ponto de propor a tipificação penal das práticas da guerra fiscal (Brasil, 2012).¹⁰

O Executivo propõe a redução do ICMS, que hoje varia de alíquotas entre 7% e 12%, até sua unificação em 4%. Isto não só acabaria com a guerra fiscal como reduziria o custo fiscal do federalismo brasileiro, que incide fortemente sobre a produção nacional, além de gerar efeitos positivos para a manutenção de níveis baixos de inflação.

A redução das dívidas dos estados se daria com a aplicação de um indexador menor para as dívidas que hoje estão atreladas ao índice geral de preços - disponibilidade interna (IGP-DI) mais juros de 6% e 7,5%.

Um fundo com cerca de R\$ 222 bilhões seria especificamente destinado à compensação financeira dos estados que perderiam instrumentos de guerra fiscal. O fundo repassaria recursos aos estados como transferências obrigatórias, o que impediria que tal compromisso de longo prazo

8. Proposta pelo Poder Executivo (originalmente, PL nº 3.734/2012, atualmente, PL 1.937/2007), “disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do Artigo 144 da Constituição Federal, institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências”.

9. Lei nº 12.681, aprovada em abril de 2012.

10. Ao mesmo tempo, há ainda a questão da dupla cobrança de ICMS no comércio eletrônico, hoje feita pelos estados de origem e de destino das mercadorias.

viesses a ser alterado por futuros governos, sem aquiescência do Congresso.¹¹ O outro fundo seria destinado ao desenvolvimento regional, servindo para atrair investimentos de forma positiva, e não predatória, como nos casos de guerra fiscal. Abasteceriam projetos de desenvolvimento com empréstimos em condições especiais de financiamento.¹²

A proposta encaminhada, embora mais abrangente, dependerá de um grande esforço político do Executivo em função da pauta bastante intensa do Congresso em 2013 e da necessidade de mobilizar o apoio de atores de peso e com poder de veto sobre o tema, principalmente os governadores e as bancadas estaduais. Em temas de grande impacto da agenda federativa, com reflexos profundos no longo prazo, a disciplina partidária do presidencialismo de coalizão explica pouco do comportamento dos parlamentares, como se viu na discussão dos royalties e do Código Florestal.

Embora perversa para o país, a guerra fiscal continua sendo a principal arma dos estados menos industrializados para contrabalançar um quadro de desigualdade territorial das relações econômicas. O ICMS privilegia os estados que se beneficiaram de décadas de políticas destinadas a concentrar a industrialização e a infraestrutura na região Sudeste do país. Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste usam a guerra fiscal como forma de barganha federativa e também como recusa ao congelamento de sua condição de fornecedores de mão de obra e de produtos de baixo valor agregado. A extinção deste instrumento, portanto, seria uma conquista nada trivial do federalismo brasileiro. A MP nº 599/2012 representa a proposta mais sofisticada já enviada ao Congresso para trocar guerra fiscal por desenvolvimento.

4 A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES DIANTE DA AGENDA POLÍTICA DE 2013

Uma pauta intensa e polêmica marca o primeiro trimestre.¹³ Além disso, no período compreendido entre as eleições municipais e as eleições presidenciais, as presidências são instadas a reforçar sua coalizão congressual – seja para atualizá-la quanto a eventuais alterações nas bancadas partidárias, seja para acelerar a tramitação de propostas para as políticas governamentais que ainda dependem de aprovação legislativa, a tempo de estarem evidentes antes das eleições. Em um quadro de demandas crescentes a serem institucionalmente processadas de modo célere, o Executivo é exigido a formar maiorias ainda mais folgadas, de maneira a restringir o poder de obstrução dos partidos de oposição a questões de fato estratégicas e de repercussão nacional.¹⁴

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) passa a ser o semblante do Legislativo, presidindo ambas as casas. Terá a tarefa de encontrar as respostas deste poder à pauta do Executivo e aos pontos polêmicos da agenda federativa. Precisar responder também às questões pelas quais tem sido fustigado pelo Poder Judiciário, como a da cassação de mandatos de parlamentares condenados judicialmente e das acusações que recaem sobre seus membros em decorrência de denúncias e investigações.

11. Os aportes seriam feitos em uma escala que iria de R\$ 3 bilhões em 2014, dobrando de valor em 2015 e triplicando os recursos em 2016. De 2017 em diante, seriam repassados R\$ 12 bilhões a cada ano.

12. São estimados recursos da ordem de R\$ 1 bilhão em 2014, R\$ 2 bilhões em 2015, R\$ 3 bilhões em 2016 e, a partir de 2017 e até 2033, R\$ 4 bilhões a cada ano.

13. Nela se incluem, entre outras, a MP nº 591 (complementar à MP nº 579), que dispõe sobre a redução de tarifas de energia; a MP nº 592/2012, que destina à educação os royalties da exploração futura de petróleo, e toda a pauta citada da agenda federativa. Também a MP nº 593/2012, que amplia a lista de beneficiários e ofertantes de bolsa-formação do PRONATEC, incluindo agora instituições privadas de ensino superior. Até então, apenas as redes municipais e estaduais de ensino público e os serviços nacionais de aprendizagem podiam oferecer bolsas pelo PRONATEC.

14. Em 2005, votações do orçamento e outras foram obstruídas a pedido de um parlamentar como represália pelo atraso na liberação de recursos para a compra de uma escada para um caminhão do corpo de bombeiros de uma capital.

O principal foco de instabilidade do Estado brasileiro, que no passado foi a relação entre Executivo e Legislativo, pode deslocar-se em 2013 para a relação entre Legislativo e Judiciário. Atritos entre poderes são constitutivos das estruturas e processos modernos de governança (Miller e Barnes, 2004). Na medida em que é investido da atribuição de interpretar e aplicar a lei, o Poder Judiciário opera em uma zona muito próxima da política, sendo que os contornos desta relação são dados por contingências históricas. O tema do combate à corrupção tem estreitado ainda mais estes limites.¹⁵

No caso brasileiro, é notável a presença cada vez maior do Judiciário na mediação de temas e relações políticas dos mais variados níveis (policy, politics, e polity). Foi assim na atuação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que levou à prisão e ao afastamento do então governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, e no escândalo conhecido como “o mensalão do DEM.”¹⁶ Depois, nos julgamentos dos casos de infidelidade partidária, cujo rigor durou até o surgimento do Partido Social Democrático (PSD). Em seguida, nas disposições sobre a Lei da Ficha Limpa e, em 2012, no julgamento da Ação Penal 470, o chamado “mensalão petista”. Além disso, o Judiciário ainda dispôs sobre questões substantivas relativas à demarcação de terras indígenas, pesquisas com células-tronco e direitos homossexuais, declarados constitucionais, e no caso dos critérios de rateio do FPE, declarados inconstitucionais.

Em relação ao Legislativo, essa presença tem gerado situações de considerável atrito. Por um lado, o Judiciário reduziu sobremaneira a capacidade de investigação e controle do Legislativo por meio de comissões parlamentares de inquérito (CPIs), ao amparar com habeas corpus os investigados que, dessa maneira, puderam se preservar da inquisição parlamentar, resguardando suas declarações exclusivamente para o foro judicial. O caso do “mensalão”, em 2005, possivelmente foi o último a garantir uma proeminência ao Legislativo em investigações por meio de CPIs. No passado, eram as denúncias e as CPIs que forçavam o início e o aprofundamento das investigações. Desde depois do “mensalão”, o quadro se inverteu e as denúncias passaram a aparecer já como resultado de investigações bem mais aprofundadas do que as que seriam possíveis por meio das comissões parlamentares de inquérito.

De negativo, o Legislativo perde um recurso pelo qual conseguia angariar maior simpatia na opinião pública e sensibilizá-la sobre o seu papel fiscalizador. De positivo, isto pode ter contribuído para o fim da banalização das CPIs como instrumento de autopromoção dos parlamentares e como atividade de maior atenção do Congresso, em lugar da proposição de políticas. Isto pode forçar a que o Legislativo passe a escolher, doravante, CPIs mais temáticas – fundadas em questões de políticas públicas, voltadas à produção de diagnósticos e recomendações legislativas –, e menos investigações de caráter policial e baseadas em escândalos. Salvo exceções, provavelmente se assiste ao fim das CPIs em que pessoas saíam presas por conta de contradições em seus depoimentos, ou por se recusarem a falar.¹⁷

15. Em torno desse tema, não apenas os órgãos superiores do Poder Judiciário mas também as organizações de controle interno e investigação do Executivo e Legislativo (CGU, Tribunal de Contas da União – TCU, Ministério Público e Polícia Federal) têm perseguido um objetivo de autoafirmação institucional com forte apelo à opinião pública. Seus membros conquistaram espaço como atores de peso na discussão de políticas públicas. Qualquer discussão relevante considerada simplesmente pela lógica procedimental, relegando a tais órgãos o papel de mero “guarda noturno”, está fadada a sofrer problemas de toda sorte no processo decisório e de implementação.

16. Em referência ao Democratas, partido ao qual o então governador era filiado.

17. A última CPI em que ocorreu prisão de investigado foi a da pedofilia, mas ainda assim, por conta de decisão judicial dada no momento em que o depoimento era colhido perante a CPI.

Por conseguinte, a relação entre Legislativo e Judiciário também se mostra problemática no que diz respeito às políticas públicas, cada vez mais decididas nos plenários de cortes – e muitas vezes por provocação dos próprios parlamentares. Ao ter de deliberar sobre temas muito amplos, sem o nível de informação e legitimidade que caracteriza a produção legislativa, o Judiciário se coloca em posição arriscada, passando a sofrer questionamentos que desafiam sua natureza mais litúrgica.

Um exemplo disso ocorreu na concessão de liminar pelo ministro Luiz Fux, suspendendo a apreciação, pelo Congresso, do veto da presidenta Dilma à proposta de divisão de royalties do pré-sal conforme aprovada pelo Parlamento. Não faltou quem questionasse a decisão, levando em conta que o ministro é natural de um estado que seria afetado pela regra em discussão. Outro exemplo está na cobrança de setores do sistema político pelo julgamento da Ação Penal 536, o chamado “mensalão tucano”, tendo em vista a prioridade e a forma assertiva pela qual o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou, em 2012, a Ação Penal 470.

Uma atuação do Judiciário que seja considerada pelo Legislativo como limitadora de sua atuação e de constrangimento ao exercício parlamentar tende a motivar, no médio prazo, uma agenda de reformas constitucionais voltadas a suprir o vácuo legal, muitas vezes alegado pelo STF como motivo para suas decisões. Ao mesmo tempo, o Judiciário também enfrenta desafios próprios à melhoria da atividade jurisdicional. Sua maior presença em processo de política pública – associada a reformas processuais levadas a cabo nos governos Lula da Silva e voltadas a concentrar a jurisdição constitucional – gerou quantidade crescente de processos de repercussão geral.¹⁸ Entre 2011 e 2012, quase 1.100 processos desta natureza tramitaram no STF. Destes, 77% permanecem pendentes de julgamento, contra 17% já julgados no mérito e 6% em que a repercussão geral foi negada. Este quadro mereceu desde logo a atenção do novo presidente do STF, ministro Joaquim Barbosa, que declarou interesse em priorizar seus julgamentos.

TABELA 1

Processos com repercussão geral solicitada em 2011 e 2012

Mérito julgado	188	17%
Julgamento pendente	844	77%
Negada	66	6%

Fonte: Supremo Tribunal Federal (STF).

Elaboração dos autores.

Além disso, permanecem pendentes no STF questões de grande importância social e política, como a demarcação de áreas quilombolas, a proibição do uso do amianto no Brasil, a restrição do financiamento de campanha por meio de doações de pessoas jurídicas às campanhas de candidatos, o poder de investigação do Ministério Público da União (MPU) e a desaposentação de servidores.

18. Processos que, julgados em instâncias inferiores, são levados ao STF em recursos extraordinários. Passam então a ter sua decisão final dependente de uma decisão do STF que harmonize as decisões de todas as demais instâncias.

Ademais, a maior visibilidade dos tribunais superiores por todo o ocorrido em 2012 deve gerar maior pressão para a democratização dos órgãos do Judiciário “na base”. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado pela Emenda Constitucional nº 45 como órgão de planejamento e controle do Judiciário, tem tido importância crescente na moralização de práticas e na melhoria de processos nas instâncias inferiores.¹⁹ No entanto, os obstáculos e desafios a serem enfrentados neste propósito são imensos. Mas isto remete à democracia, à transparência e à legitimidade – aspectos estruturais para a agenda política e os desafios institucionais do país em 2013, os quais serão abordados mais detalhadamente na próxima seção.

5 LEGITIMIDADE, DEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA: UM DESAFIO COMUM À REPÚBLICA

As tendências e perspectivas apresentadas nas seções anteriores têm como pano de fundo um quadro igualmente intrincado da relação entre Estado – em seus vários níveis e poderes – e sociedade, no qual as demandas e problemas centrais estão relacionados a mais transparência e democracia e, portanto, à maior legitimidade do governo e suas medidas.

Por um lado, o fenômeno decorre de um maior ativismo estatal – repercutindo, desta vez, entre os responsáveis pela função de controle da gestão pública. Por outro lado, deve-se a uma maior atenção do público com aspectos considerados obrigatórios a uma boa gestão pública, entre os quais transparência e combate à corrupção, contas públicas em dia, melhoria da prestação de serviços e criação de oportunidades que reduzam desigualdades sociais. A própria elevação do nível de renda, da escolarização e da consciência sobre novos direitos, além de uma maior pluralidade de atores mobilizados, criou cidadãos mais exigentes dos requisitos de moralidade, probidade, transparência e eficiência exigidos do setor público.

Nos últimos dez anos, o Executivo federal institucionalizou processos e mecanismos de participação que permitiram que problemas locais pudessem ter soluções discutidas nacionalmente, sobretudo por meio de conferências e conselhos (Avritzer, 2012; Souza, 2012). As conferências, que seguem sendo programados para 2013 (box 2), passaram por um processo de expansão e consolidação ao longo dos mandatos presidenciais (gráfico 1). Sempre que possível, a construção dessas múltiplas e ricas interfaces socioestatais²⁰ se deu em articulação com os níveis municipal e estadual.

19. Para um registro sobre como as instâncias inferiores muitas vezes se mostram refratárias à realização de direitos, ver Sá e Silva (2011).

20. São exemplos de interfaces socioestatais: as ouvidorias; as reuniões com grupos de interesse; as audiências públicas; os conselhos setoriais; as conferências temáticas; as consultas públicas; os sítios de internet; comitês gestores; telefones de atendimento ao público etc. Tais definições são apresentadas por Pires e Vaz (2012).

BOX 2

Conferências nacionais previstas para 2013

IV Conferência Nacional de Meio Ambiente. Tema central: implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Dias 24 a 27 de outubro, em Brasília-DF;

I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Temas centrais: i) dimensão de política nacional; ii) perfil de política de Estado; iii) abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. Dias 19 a 21 de março, em Brasília-DF;

V Conferência Nacional de Saúde Indígena. Temas centrais: Subsistema de atenção à saúde indígena e SUS: direito, acesso, diversidade e atenção diferenciada. Dias 26 a 30 de novembro, em Brasília-DF;

IX Conferência Nacional de Assistência Social. Tema central: gestão e o financiamento do Suas. Dias 16 a 19 de dezembro, em Brasília-DF;

IV Conferência Nacional Infantojuvenil pelo Meio Ambiente. Tema central: escolas sustentáveis. Dias 10 a 14 de outubro, em Brasília-DF;

V Conferência Nacional das Cidades (CNC). Tema central: reforma urbana. Dias 20 e 24 de novembro, em Brasília-DF.

I Conferência Nacional sobre Acesso à Justiça. Tema central: inovações e transformações no sistema de Justiça. Prevista para o segundo semestre, em data e local a serem definidos;

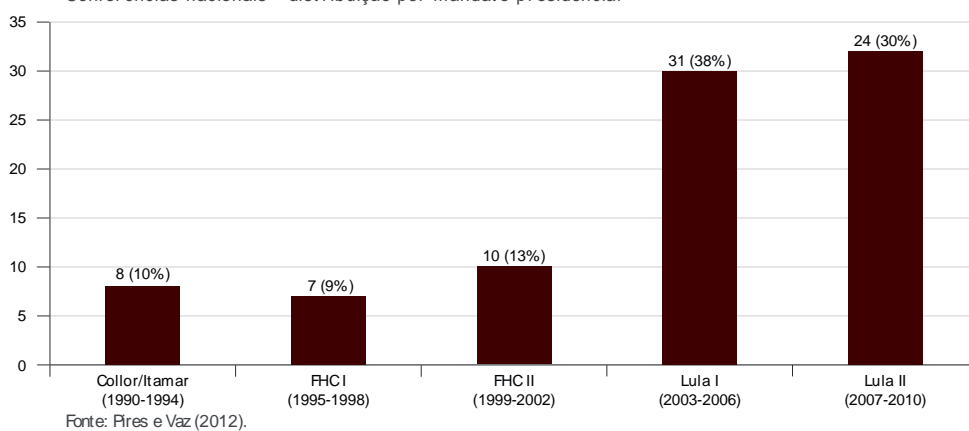
I Conferência Nacional da Previdência Social. Temas centrais: políticas de previdência social, diálogo social, envelhecimento ativo e gestão previdenciária. Prevista para o segundo semestre, em data e local a serem definidos.

II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural. Tema central: cooperativismo e agricultura familiar no Brasil. Prevista para o segundo semestre, em data e local a serem definidos.

A pressão relacionada à implementação das políticas recai sobre a instância municipal, responsável por sua execução. Mesmo quando as falhas ocorrem em nível federal ou estadual, a cobrança para que sejam sanadas se dá principalmente em âmbito local. Assim, deve-se esperar um maior grau de exigência e responsabilização dos dirigentes e gestores públicos, em todos os níveis, mas especialmente os subnacionais. Indicativo deste processo é que algumas prefeituras estão criando suas próprias corregedorias, reproduzindo o padrão da Controladoria Geral da União (CGU).

GRÁFICO 1

Conferências nacionais – distribuição por mandato presidencial



Embora esteja à frente desse processo, a agenda federal certamente não está esgotada. Além de efetiva, a agenda desenvolvimentista lançada pela presidenta Dilma Rousseff deve também buscar se constituir como legítima. Na crise de 2008, o governo Lula encontrou no “conselhão” um ponto de apoio fundamental para se consolidar, inclusive junto ao empresariado, com a visão de que era preciso investir no mercado interno. A agenda que vem sendo colocada em 2012-2013 é ainda mais complexa e, por isso mesmo, não deve prescindir do diálogo e da construção política para que renda os frutos esperados.

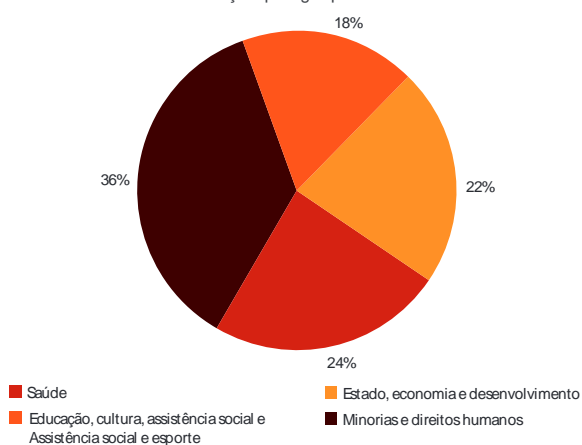
Transparência, democracia e legitimidade não são temas apenas do Executivo. Além de todos os outros desafios, o Legislativo será chamado a renovar seu sistema de representação e abrir-se mais facilmente a inovações institucionais no sentido da participação e da transparência. Em síntese, precisará mostrar à sociedade que é um poder representativo não apenas por ser eleito, mas por expressar os anseios da maioria dos brasileiros, tanto em seu processo legislativo quanto na postura de seus membros.

Em 2012, a observância da Lei de Acesso à Informação e da lei que regula o teto salarial dos servidores do Legislativo encontrou sérios problemas em sua implementação nas duas casas. Em uma sociedade composta majoritariamente por mulheres, a representação congressional feminina não chega a 10%.

É possível perceber que as conferências, espaços participativos de diálogo entre Estado e sociedade e de intercâmbio entre os entes federativos, estão presentes nas diversas áreas de políticas públicas, como pode ser visto no gráfico 2, o que indica que os processos participativos conquistam permeabilidade e expansão crescentes.

GRÁFICO 2

Conferências nacionais – distribuição por grupo temático



Fonte: Pires e Vaz (2012).

A prática dos plebiscitos e dos referendos, que poderiam muitas vezes coincidir com as eleições gerais, é escassa. As tentativas de reforma política mais ampla têm sido sucessivamente frustradas. Mesmo questões que seriam a rigor mais simples, como as regras de eleição direta para

a representação brasileira no Parlamento do Mercosul (Parlasul), tramitam de maneira incrivelmente lenta (Lassance, 2012). Em geral, nos anos ímpares, interregno das eleições, retornam as discussões sobre novas regras do sistema eleitoral, mas sem perspectiva de consenso sobre grandes mudanças. A reforma política mais importante ocorrida, a Lei da Ficha Limpa, só foi viabilizada mediante grande pressão popular (Fleischer, 2011).

Por fim, embora tenha sido alvo de uma pressão crescente e positiva da opinião pública, os tribunais superiores são alvo privilegiado da ação de grupos de interesse, sob os meandros da prática advocatícia. Isto torna o Judiciário, de certa forma, até mais sujeito ao risco de captura maior do que o Executivo e o Legislativo, tendo em vista serem estes dois poderes submetidos a uma maior gama de controles – internos, externos e da opinião pública.

Mesmo que se considerem os avanços da reforma do judiciário em 2004, a ideia de uma democratização interna da justiça deve ser vista com algumas ressalvas. A primeira delas é a de que o processo político da reforma, mesmo que tenha resultado em ganhos de transparência, racionalidade e organização das carreiras, foi todo ele conduzido por elites, cujas posições já eram consolidadas no campo e cujas características sociais, bastante homogêneas, sofreram poucos impactos em decorrência da massificação e da diversificação social das bases profissionais das carreiras jurídicas nas últimas décadas do século XX (Almeida, 2010).

Ao mesmo tempo, o Judiciário tem sido o poder da República mais refratário ao controle. A reforma deste poder levada a efeito por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004 não conseguiu ir além de um controle de cúpula, com representação apenas indireta da sociedade civil. A efetividade do poder correicional do CNJ, por sua vez, se deu, em grande medida, graças à liderança determinada da então ministra Eliana Calmon. E, de todo modo, a pena máxima, em sede administrativa, para magistrados ou servidores envolvidos em casos de corrupção ou improbidade continua sendo a aposentadoria compulsória.²¹

6 CONCLUSÕES

A agenda político-institucional do país em 2013 traz questões com implicações de longo prazo importantes para as perspectivas de desenvolvimento nacional. As principais aqui enfatizadas foram as de caráter institucional, referentes ao papel do Estado para o desenvolvimento; a relação entre os poderes republicanos; os padrões de governança do federalismo brasileiro; e as relações entre Estado e sociedade.

A agenda implementada pelo Executivo, que aguarda uma série de desdobramentos para o ano de 2013, consolida o ativismo estatal como elemento chave de uma combinação de fatores que orientam a relação entre o setor público e o setor privado. Ademais da consistência técnica das soluções gestadas e de contingências no plano internacional, esta agenda dependerá, em grande medida, da manutenção de um forte poder de agenda e da capacidade de coerir e ampliar a base congressual.

21. Demanda social relacionada à ampliação da transparência no Judiciário, mas que toca inclusive aos demais poderes, diz respeito à abertura do processo de indicação de ministros para o STF. Após a escolha, pela presidenta Dilma Rousseff, do ministro Teori Zavascki, a Articulação Justiça e Direitos Humanos, formada por várias organizações não governamentais (ONGs) das áreas de justiça e direitos humanos, lançou nota ("Novo ministro, velhas escolhas") e deu entrada em pedidos por acesso a informação acerca dos procedimentos e critérios que vêm sendo utilizados para este fim. O Congresso também vem sendo cobrado para que utilize melhor, e de maneira mais aberta, o expediente da sabatina dos candidatos. Tais mudanças afetam interesses bastante nucleares no Estado e nas profissões jurídicas, o que cria empecilhos para mudanças rápidas e radicais, mas a possibilidade não deve sair da agenda político-institucional em 2013. Mais informações sobre a nota aqui mencionada são disponíveis em: < <http://terradereitos.org.br/biblioteca/indicacao-para-o-stf-novo-ministro-velhas-escolhas/> > .

Temas candentes de ordem federativa, como os royalties do petróleo, o FPE e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o fim da guerra fiscal – unificação do ICMS –, e a redução da tarifa de energia elétrica pontuam estes desafios ao longo do ano. À exceção da questão da energia, que deve gerar clivagens congressuais coerentes com o status de governo e oposição, as demais devem apresentar desavenças e desalinhamentos partidários próprios de sua complexidade e do peso do federalismo na matriz institucional brasileira.

A relação entre Legislativo e Judiciário pode criar obstáculos ou embaraços à agenda do Executivo. Temas judicializados – como o FPE e a regra de votação dos vetos presidenciais – podem assoberbar a agenda do Legislativo ainda mais, diminuindo o espaço para a agenda do Executivo.

Por fim, todo esse conjunto de relações está permeado por demandas de maior democracia, transparência e legitimidade. O Legislativo e o Judiciário ainda se mantêm bastante fechados e reticentes no que se refere à agenda da transparência, mas o próprio Executivo precisará avançar, utilizando-se mais de mecanismos de diálogo para aglutinar a expectativa de setores econômicos e sociais em torno de sua agenda de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F. A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil. Tese (Doutorado) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- AVRITZER, L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.739). Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf > .
- BNDES BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. BNDES atinge patamar recorde de 1 milhão de operações realizadas. 27 dez. 2012. Disponível em: < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2012/todas/20121226_desempenho.html > .
- BOSCHI, R. R. Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. Insight Inteligência, ano 12, 2010.
- BRASIL. Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior. Plano Brasil Maior: medidas e atos legais. Brasília: MDIC, abr. 2012a. Disponível em: < <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/images/data/201207/f5ed97740e29f1ffb92e34c70a8332f1.pdf> > .
- _____. Relatório parcial da Comissão Especial Externa do Senado Federal, criada pelo RQS nº 25 de 2012, com a finalidade de analisar e propor soluções para questões relacionadas ao Sistema Federativo. out. 2012b. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/pdfs/rpaprovado.pdf> > .
- CRUZ, A. I. G. et al. A economia brasileira: conquistas dos últimos e perspectivas para o futuro. Rio de Janeiro: BNDES, 2012.
- FLEISCHER, D. Attempts at political reform in Brazil: a never-ending story. Miami, FL: University of Miami, 2011. Disponível em: < https://www6.miami.edu/hemispheric-policy/Task_Force_Papers/Fleischer-BrazilUnderRousseff_TF_Paper.pdf > . Acesso em: 15 jan. 2013.
-