

## 1 AGENDA POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO: QUESTÕES CENTRAIS, FATORES CONJUNTURAIS E TENDÊNCIAS DE LONGO PRAZO

O objetivo desta análise é apresentar algumas questões relevantes para o Estado brasileiro que têm seu desenlace no curto prazo, mas com perspectivas que se projetam no horizonte de médio e longo prazo.

O critério de relevância estabelecido é o de focar questões que afetem a organização e a atuação do Estado, principalmente suas alterações e transformações institucionais.

Para que se fale em Estado, é preciso considerar suas matrizes horizontal – Executivo, Legislativo e Judiciário – e vertical – União, Estados, Municípios e DF. Ressalte-se que, pela característica do presidencialismo federativo brasileiro, a agenda política é fortemente marcada pelo esforço do Executivo Federal para fazer prevalecer suas prioridades. Ao mesmo tempo, sua agenda reflete em grande medida as relações e articulações entre os poderes, entre os governos das diferentes esferas da federação, e as estratégias dos partidos da coalizão governante, e não iniciativas solitárias ou um poder imperial da Presidência da República.

O calendário político do processo decisório do Estado brasileiro foi levado em conta para se abordar a maneira como a Presidência da República, o Congresso Nacional e o Judiciário (principalmente os tribunais superiores) escalonam tais temas estrategicamente, e também serviu como base da análise de trajetórias.

## 2 A ESTRATÉGIA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

O Governo Federal, no primeiro ano da presidência de Dilma Rousseff, optou por uma agenda de poucas reformas pela via das propostas de emenda constitucional. Apenas a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 61, que prorroga a Desvinculação de Receitas da União (DRU), e a PEC nº 103, que deu fim ao sigilo eterno de documentos, foram enviadas ao Congresso em 2011.

Uma agenda congressual intensa de reformas tem custos políticos, fiscais e de gestão de políticas públicas que a Presidência acaba por ter que absorver, algo pouco condizente com um cenário de contenção fiscal.

Em segundo lugar, há mudanças institucionais importantes que podem ser realizadas via projetos de lei ou medidas provisórias, sem que se dependa da maioria de três quintos de votos necessários às emendas constitucionais.

---

\* As opiniões presentes neste texto não refletem opiniões do Ipea ou da Diretoria a que o autor se vincula, sendo de sua exclusiva responsabilidade. A análise feita para o período baseia-se nas informações existentes até 1º de novembro de 2011, quando este artigo foi concluído.

\*\* Este texto não foi objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

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

Além disso, o governo Lula legou um conjunto de políticas públicas que demandam mudanças institucionais de caráter incremental. Ainda há projetos que tramitam no Congresso e podem ser úteis ao atual governo.

Mesmo sem grandes reformas propostas por emendas à Constituição, a atual agenda do Executivo não é nada trivial. Basta ver os compromissos relacionados à erradicação da miséria, à aceleração do crescimento, ao combate à corrupção, à proteção à indústria nacional e à realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

A viabilidade dessa agenda depende sobretudo da coesão interna da equipe de governo e da disciplina dos dois maiores partidos no Congresso, PMDB e PT. Outro fator essencial é o calendário político necessário à sua aprovação.

O último trimestre de 2011 apresenta uma agenda congressional bastante congestionada. O que a princípio é um problema representa um trunfo nas mãos do Executivo, dadas suas prerrogativas de editar medidas provisórias e de acionar o dispositivo da urgência na tramitação congressional.

No entanto, questões polêmicas, eventuais problemas de disciplina da base governista e temas que não se comportam rigorosamente segundo a clivagem governo *versus* oposição elevam o risco de surpresas no panorama político.

### 3 PRINCIPAIS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS EM CURSO

Há três agendas paralelas relevantes do Estado brasileiro que podem alterar significativamente suas configurações futuras.

Elas podem ser agrupadas em: *i*) mudanças institucionais da organização do Estado; *ii*) mudanças no atual arranjo federativo; e *iii*) mudanças na gestão das políticas públicas nacionais.

#### 3.1 Mudanças institucionais da organização do Estado

Estão neste campo a alteração do rito das medidas provisórias (MPs), a reforma política e os poderes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). São mudanças que podem alterar as “regras do jogo” da política nacional e das relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário.

##### 3.1.1 Rito das MPs

As MPs, desde o advento da Emenda Constitucional nº 32/2001, sofreram uma redução em seu uso como instrumento de definição de políticas por parte do Executivo.

A atual proposta de alteração, aprovada no Senado, e que aguarda discussão e decisão da Câmara, prevê que as MPs sejam submetidas às comissões de Constituição e Justiça (CCJs) de cada uma das Casas do Congresso. Se forem rejeitadas pelas comissões, poderá ser feito recurso ao plenário.

Seu prazo de validade, antes de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, passaria a ser contado automaticamente em 120 dias, dividindo-se entre 80 dias para a Câmara, 30 dias para o Senado e mais dez dias para que deputados analisem e eventualmente revisem emendas feitas pelos senadores.

Com a nova regra, as CCJs da Câmara e Senado passariam a ter peso ainda maior do que o atual. Sua composição presente garante maioria ao Executivo, desde que o governo mantenha maior comediamento em seu uso, e desde que os dois maiores partidos da base governista mantenham-se alinhados.

A nova atribuição das CCJs reforça o papel de seus parlamentares como uma espécie de “elite” congressional de grande poder nas duas Casas. Esta nova condição merecerá um acompanhamento mais

sistemático sobre a atuação desses parlamentares e dos riscos inerentes ao poder ainda mais concentrado que passarão a reunir, assim como acontece em relação aos membros da Comissão de Orçamento.

### 3.1.2 Reforma política

A proposta de reforma política segue sem horizonte de consenso.

No curto prazo, a tendência é que o Poder Judiciário continue a ser o grande reformador do sistema político do país, por meio de sua regulamentação dos pleitos eleitorais e de julgamentos de casos concretos que firmem novas interpretações.

No médio prazo, a partir de 2014 ou 2016, a modificação mais relevante terá lugar com o experimento político da representação brasileira do Parlamento do Mercosul (Parlasul). Quando se realizarem eleições diretas, o Brasil terá direito a 75 parlamentares no Parlasul. As propostas em discussão preveem o voto em lista partidária pré-ordenada, sem coligações, com financiamento exclusivamente público das campanhas, e os escolhidos atenderiam a critérios de representatividade regional e de gênero.

Além da importância político-institucional do Parlasul para o processo de integração, as eleições diretas podem servir de efeito-demonstração das inovações que sempre rondam as discussões de reforma política, mas que nunca foram implementadas.

### 3.1.3 Poderes do CNJ

Com relação ao Judiciário, a grande definição em termos institucionais diz respeito aos poderes do CNJ. Coloca-se em questão tanto a amplitude da sua atuação quanto o balanço do trabalho das corregedorias.

A solução imediata depende de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em vista da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 4.638 – Medida Cautelar) interposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros contra a Resolução nº 135 do CNJ. A resolução representou o fortalecimento dos poderes deste conselho, ao estabelecer “normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, acerca do rito e das penalidades”. Em poucas palavras, o poder de punir juízes, quando tal não tenha sido feito pelas corregedorias.

A decisão a ser tomada pelo STF, a depender de seu escopo e repercussão, pode motivar iniciativa do Legislativo no sentido de respaldar os poderes do CNJ enquanto órgão de controle externo do Judiciário, especificando suas prerrogativas precisas no que se refere à punição de magistrados.

## 3.2 Mudanças no atual arranjo federativo

O arranjo federativo brasileiro passará por três mudanças significativas por conta das questões da partilha dos royalties do petróleo, do novo Código Florestal e da alteração do cálculo do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). Uma quarta mudança a ser destacada pode decorrer da eventual divisão do estado do Pará.

### 3.2.1 Royalties do petróleo

O assunto tem adiante pelo menos três capítulos.

O primeiro é o da emenda dos deputados Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) e Humberto Souto (PPS-MG), que estabeleceu como regra a distribuição de 50% da arrecadação dos *royalties* entre todos os estados e municípios (e não apenas os “produtores”). Os outros 50% iriam para a União. Transformada em artigo da lei que conformou o novo marco regulatório para a exploração de petróleo e gás na camada pré-sal,

recebeu veto do presidente Lula em 2010. O veto pode ser derrubado se houver o voto da maioria absoluta dos deputados (257 votos) e senadores (41 votos), em sessão conjunta das duas Casas.

Em paralelo, há proposta do senador Vital do Rego – Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 448/11. Aprovado no Senado e tramitando na Câmara sob análise de comissão especial, não proporcionou o acordo entre as diferentes posições sobre o assunto.

O terceiro capítulo deve ser aberto com a judicialização da disputa, a partir de ação já anunciada pelos estados ditos produtores.

Num cenário de aprovação do projeto do senador Vital do Rego ou de derrubada de veto, a mudança significativa será uma maior provisão de recursos para o conjunto dos municípios brasileiros. Mantida a atual situação, o cenário será de concentração dos recursos entre a União e os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

O Brasil verá nesta década a consolidação de um novo polo dinâmico de sua economia, com potencial para alimentar inúmeros setores produtivos e elevar seu produto interno. Ao mesmo tempo, terá o desafio de criar mecanismos institucionais suficientemente fortes para que diminuam os riscos de captura e apropriação predatória tradicionalmente associados a processos de acumulação acelerada e concentrada, incidem particularmente nas áreas mais ligadas à economia de extração de recursos naturais, como é o caso do petróleo e do gás.

Neste sentido, a emenda Ibsen-Souto ou o projeto Vital do Rego, ao diluírem os ganhos concentrados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, não só patrocinam uma distribuição mais ampla dos *royalties* como diminuem alguns riscos de apropriação concentrada e de captura que afetariam a economia e a política desses dois estados.

### 3.2.2 Código Florestal

A proposta de novo Código Florestal – Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 30, de 2011, que começou a tramitar há mais de dez anos, na forma do PLC nº 1.876, de 1999 – é um debate federativo e de perspectivas de desenvolvimento econômico.

A questão federativa se concentra na definição das competências concorrentes (Artigo 24 da Constituição Federal), as quais englobam as ações que dizem respeito a florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

As coalizões que se formam em torno da discussão do Código Florestal podem ser definidas em dois campos. De um lado, os que defendem a manutenção de uma legislação federal ampla e detalhada e de poderes plenos dos órgãos federais. De outro, os que propugnam uma maior descentralização dos poderes de regulação, controle, fiscalização e do poder de polícia sobre crimes ambientais. Pode-se dizer que a base que sustenta esta segunda coalizão são os setores socioeconômicos que capitaneiam a transformação de grandes áreas florestais em zonas de expansão agrícola e extração de recursos naturais.

Embora, no Senado, as comissões tenham buscado alinhavar uma proposta capaz de harmonizar pontos conflitantes para evitar tanto sua não aceitação na Câmara quanto eventuais vetos presidenciais, o problema ganhou nova complexidade a partir da aprovação, no próprio Senado, de Lei Complementar (PLC nº 01/2010) que propõe alterar os poderes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama) e os processos de licenciamento.

A polêmica tende a ganhar exposição ainda maior pelo fato de o Brasil sediar, em 2012, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Na ocasião, estará exposto a um balanço sobre a situação do meio ambiente, principalmente de suas florestas, 20 anos depois da primeira conferência (Eco-92). A capacidade do país de induzir compromissos globais estará limitada ou potencializada por suas próprias iniciativas de proteção à biodiversidade e de alternativas de desenvolvimento amparadas ou inviabilizadas pelo novo código prestes a ser aprovado.

### 3.2.3 FPE

Em 2010, o STF declarou inconstitucionais os atuais dispositivos utilizados para calcular o rateio do FPE. O STF deu prazo até 31 de dezembro de 2012 para que o Congresso defina nova regra de cálculo, ou o próprio Judiciário poderá definir os novos critérios.

Há cinco projetos em discussão. A fórmula futura reabre algumas discussões federativas de fundo. Suas alternativas devem opor estados do Norte e Nordeste aos do eixo Sudeste e Sul. A nova fórmula, se não sofrer obstruções, tende a beneficiar os estados das regiões menos desenvolvidas economicamente, que dependem mais, proporcionalmente, dos recursos do fundo, e que têm maioria de votos no Senado (Norte e Nordeste) e na Câmara (se a eles se juntarem os votos do Centro-Oeste).

Tanto o FPE quanto o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são base do pacto federativo brasileiro e implicam a transferência obrigatória de recursos para regiões mais pobres. Representam também uma espécie de compensação pelo perfil do sistema tributário nacional, que beneficia as regiões produtoras, mais industrializadas e de maior concentração da produção nacional de riqueza, em detrimento das áreas mais pobres e agrícolas.

### 3.2.4 Divisão do Pará

O plebiscito que decidirá sobre a divisão do Pará, a ocorrer no dia 11 de dezembro, poderá resultar na criação de mais dois estados, Tapajós e Carajás.

A iniciativa dos paraenses abre um precedente para outros estados que, na última década, passaram por grandes mudanças de perfil social, econômico e político. Novas frentes de desenvolvimento foram abertas na esteira de algumas grandes obras de infraestrutura e com sua transformação em áreas de fronteira de expansão agrícola e exploração mineral.

Todavia, podem surgir novos estados sem uma redefinição de seus municípios. De fato, redefinir municípios seria mais racional, mais urgente e mais barato do que criar novos estados.

A questão repercute também nas instituições legislativas, na medida em que, num eventual desmembramento do Pará, os estados do Norte e Nordeste passariam a ter maioria no Senado para a aprovação de emendas constitucionais (três quintos dos votos).

## 3.3 Mudanças na gestão das políticas públicas nacionais

### 3.3.1 Financiamento à saúde e à educação

Mudanças significativas podem alterar o perfil das políticas públicas federais. No caso da Educação e da Saúde, o cerne do debate se concentra nos patamares e fontes de financiamento. A Educação pode ter seus recursos elevados para 7% ou até 10% do produto interno bruto (PIB), a depender das decisões a serem tomadas na tramitação do Plano Nacional de Educação (PNE). A Saúde tem pela frente a discussão da regulamentação da Emenda Constitucional nº 29 (PLS nº 121/07, do senador Tião Viana).

Em ambos os casos, não há acordo para a sua votação. O cenário provável é de que se arrastem sem conclusão por 2012. A única hipótese em contrário dependeria de deterioração na relação entre o governo e sua base aliada capaz de gerar iniciativas centrífugas por parte dos parlamentares, não necessariamente por retaliação, mas por se tornarem mais suscetíveis às pressões de suas bases, em período pré-eleitoral.

### 3.3.2 Combate à corrupção

As três propostas centrais da agenda neste campo se referem à discussão do novo marco legal das organizações não governamentais (ONGs), ao projeto que pune os corruptores (Projeto de Lei – PL nº 6826/10) e à proposta do presidente Lula que tipifica os crimes de corrupção (peculato, corrupção passiva e corrupção ativa) como hediondos (PL nº 6.616/09).

O Projeto de Lei Anticorrupção (PL nº 6826/10) tem comissão especial e estabeleceu como meta a votação até dezembro de 2011. Ele obriga as empresas privadas a terem ficha limpa para participação em licitações, obtenção de empréstimos dos bancos públicos e recebimento de incentivos fiscais ou subvenções. As multas podem chegar a 30% do faturamento bruto da empresa. O projeto não apenas fortalece a Controladoria Geral da União (CGU) como representa uma mudança em seu papel institucional, na medida em que ela passará a ter competência para responsabilizar pessoas jurídicas.

Por seu turno, o projeto encaminhado pelo presidente Lula, que figurou como proposta das passeatas anticorrupção ocorridas ao longo do ano, permanece sem tramitar no Congresso.

Em 2012, o STF deve concluir o processo de julgamento das denúncias do escândalo que ficou conhecido como “mensalão”, com grande repercussão política.

### 3.3.3 Emendas ao orçamento com participação municipal

A proposta incluída no processo orçamentário pelo relator da Comissão de Orçamento, Arlindo Chinaglia, prevê que os municípios poderão sugerir emendas ao orçamento, desde que discutidas em audiência pública e encaminhadas a tempo de serem aprovadas ao longo do processo de discussão e votação da lei orçamentária anual.

A inovação é modesta. As emendas podem se apresentadas por municípios até 50 mil habitantes. Os valores estão limitados a R\$ 600 mil. Mas tem o mérito de encontrar um mecanismo de participação popular para o orçamento federal, o que por muito tempo não se imaginou possível.

Em seu desfavor há o fato de que os municípios correm contra o tempo. A proposta não foi suficientemente divulgada. É possível também que se tornem propostas sem “padrinho”, desamparadas no que se refere à difícil tarefa de garantir sua liberação no ano seguinte. Ou seja, seu sucesso depende de ajustes necessários e possíveis para que a ideia seja aperfeiçoada, e não abandonada diante de dificuldades que se apresentarão.

### 3.3.4 Obras

O aperfeiçoamento dos processos licitatórios tem uma inovação importante com a entrada em cena do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), que introduz mudanças na forma de contratação de empresas para as obras da Copa do Mundo de 2014, da Copa das Confederações de 2013 e das Olimpíadas de 2016. O RDC representa a mais importante modificação no regime de licitações desde a aparição da Lei nº 8.666/1993, surgida no contexto pós-*impeachment* do presidente Fernando Collor. Mas pode

ser uma experiência interrompida, diante da iniciativa do Ministério Público de tentar invalidá-la no STF, arguindo sua inconstitucionalidade.

Outra mudança em vias de ser implementada se refere à diminuição dos entraves para a transferência de recursos para obras de pequeno porte (até R\$ 1 milhão), o que pode facilitar a realização de obras nos municípios e diminuir parte dos problemas dos restos a pagar, que se tornaram uma dificuldade crônica dos últimos orçamentos federais.

### 3.3.5 Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

A Saúde tem outra mudança institucional importante, em vista da possibilidade de criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (PL nº 1.749/11). O projeto, aprovado em comissão especial na Câmara, ainda não foi a plenário, e tem pela frente uma tramitação longa e polêmica. Cria uma modalidade de prestação pública de serviços por empresa estatal, facultando a contratação de profissionais segundo as regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A oposição é forte por parte das organizações sindicais dos profissionais de saúde.

Caso aprovado o projeto, a avaliação sobre se a empresa representou um avanço ou um retrocesso para o Sistema Único de Saúde (SUS) dependerá do espaço prioritário de sua atuação. Se virá apenas para substituir as atuais formas de prestação direta de serviços públicos de saúde, ou se avançará sobre o espaço hoje ocupado pela contratação de hospitais privados, que deveria ter um caráter meramente complementar ao SUS. O fato de a proposta já ter sido objeto de uma medida provisória (de nº 520/10) que perdeu validade por não ter contado com aprovação a tempo no Senado mostra as dificuldades de sua tramitação.

### 3.3.6 Previdência dos servidores

Em compasso de espera, a proposta do governo que cria o fundo de pensão dos servidores públicos da União, analogamente ao caso da empresa de serviços hospitalares, encontra dificuldades diante da pauta congestionada de 2011 e da tradicional dificuldade de se votarem propostas desta natureza em ano eleitoral.

### 3.3.7 Resíduos sólidos e mobilidade urbana

Ambas as questões tiveram projetos aprovados e iniciam seus processos de implementação em 2012.

A política de resíduos sólidos (aprovada e regulamentada) busca estruturar-se com base em um Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir). Mecanismo estratégico para o monitoramento e fiscalização da política, o sistema é passo essencial para se atingir a meta propugnada pela política de extinguir os lixões do país até 2014. Deve ainda induzir a ampliação dos consórcios públicos municipais de meio ambiente, oferecendo incentivos financeiros necessários ao custeio da montagem do sistema.

A política nacional de mobilidade urbana, por sua vez, se estruturará por meio de um Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. Acelerada pela agenda de preparação dos maiores centros urbanos do país para a Copa, deve estimular modificações importantes no cenário urbano. Pode ser objeto de parte significativa das propostas que estarão em pauta para as eleições municipais de 2012. Entre elas, a mudança nas formas de regulação dos serviços de transporte coletivo, a redefinição da concessão de benefícios e de subsídios tarifários, novas licitações para empresas concessionárias e novos critérios de reajuste de tarifa. Até 2012 também é possível a aprovação do projeto (PLC nº 310/2009) que oferece

---

incentivos tributários para o transporte coletivo de passageiros mediante a contrapartida da implantação de bilhete único ou de rede integrada de transportes.

#### 4 QUESTÕES CONJUNTURAIS E ESTABILIDADE DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

Finalmente, é importante tratar de questões conjunturais que podem afetar a estratégia presidencial.

A busca da estabilidade macroeconômica com crescimento foi o ponto central da agenda do Executivo Federal ao longo de todo o primeiro semestre de 2011. A unidade de discurso e a coordenação de ações da Fazenda, Planejamento e Banco Central foi fundamental para reduzir as expectativas negativas quanto à inflação, mesmo que esta venha a superar a meta.

A inflexão na política macroeconômica, a partir da necessidade de contrapor-se ao cenário de recrudescimento da crise internacional, favoreceu a retomada mais intensa da execução de programas a partir deste último trimestre de 2011.

A contrapartida foi a tentativa de controle mais rígido do custeio. Contrariamente a tal estratégia, há reivindicações salariais de vários setores do funcionalismo, uma pressão particularmente intensa das categorias do Judiciário, e uma articulação nacional favorável às leis dos pisos salariais. Professores tiveram seu piso aprovado, mas há constantes processos de mobilização nacional pela sua efetivação. A discussão em torno da PEC nº 300 (que abrange bombeiros e policiais civis e militares) pressionará ainda mais a agenda do Congresso, na medida em que as eleições municipais se aproximarem. Há ainda a proposta de piso para os agentes de saúde e agentes de assistência social.

Pode haver surpresas no que se refere à proposta de fim do fator previdenciário, alvo de constantes pressões de setores da base governista ligados ao movimento sindical.

Particularmente difícil é também o processo de aprovação da DRU, que depende de quórum qualificado e rito mais longo, por se tratar de emenda constitucional.

Parte importante da articulação necessária para a aprovação da agenda presidencial prioritária passa pela negociação em torno do orçamento de 2012. Como se sabe, o orçamento só é de fato definido com o decreto de execução orçamentária, mas suas margens de manobra são estabelecidas pela lei votada no Congresso. Se os parâmetros aprovados pelo Legislativo extrapolarem os limites considerados razoáveis pelo Executivo, este ainda pode lançar mão da estratégia de deixar o orçamento sem aprovação, transferir as negociações para o ano seguinte, e governar usando os limites mensais de 1/12 do orçamento do ano anterior, o que em si já seria uma medida de contingenciamento. O problema é que isto sinalizaria baixa disciplina da coalizão e dificuldades do Executivo em exercer seu poder de agenda.

#### 5 PERSPECTIVAS

A crise econômica internacional tende a permanecer como assunto central pelo menos até o primeiro semestre de 2012, dados seus possíveis desdobramentos mundiais. Sua perspectiva de recrudescimento e os impactos sobre o Brasil podem suscitar medidas que poderão ir além das que foram tomadas até o momento. Até agora, o combate aos efeitos da crise foi travado no âmbito da gestão fiscal e monetária, diferentemente do conjunto de mecanismos utilizados em 2009.

Como é próprio a todo segundo ano de uma presidência, ficarão mais claras as políticas e programas que deslançaram e os que patinaram, e destes, os que serão incentivados, resgatados ou abandonados.

O país deve perceber resultados mais palpáveis do programa Brasil Sem Miséria, que em 2011 basicamente lançou suas bases de implementação e firmou os pactos com estados e municípios.

Em 2012 também será possível saber se as disputas eleitorais aumentarão a fragmentação da base aliada ou harmonizarão seus interesses principais.

O Legislativo deve acelerar a tramitação de proposições negociadas e de maior sintonia com a agenda do Executivo, deixando na prateleira as mais polêmicas e, principalmente, as que impliquem maior desgaste perante a opinião pública.

O Judiciário seguirá sendo o grande reformador do sistema político e o responsável pela imposição de limites às estratégias dos partidos. Além disso, deve oferecer solução a impasses institucionais que não sejam objeto de acordo entre o Executivo e o Legislativo. O fortalecimento do Judiciário, com a judicialização de inúmeras questões, o expõe mais ostensivamente ao escrutínio público e dá relevo à atuação de seu órgão de controle, o CNJ.

Em 2012, o Brasil deve ter uma projeção internacional ainda maior, se conseguir êxito em atravessar a crise, se contornar os riscos à sua política ambiental antes da Rio+20, se cumprir seu cronograma de obras para a Copa de 2014 – que se tornou um indicador de sua capacidade de dar conta de desafios –, e se avançar na institucionalização do combate à corrupção.

Em suma, o Estado brasileiro está diante de uma série de inovações institucionais de peso, cujas dimensões ainda dependem dos processos políticos em curso.

As mudanças de ordem institucional, no campo da organização política, do arranjo federativo e da gestão de políticas públicas, ao mesmo tempo em que potencializam o Executivo, pressionam a Presidência a assumir um papel de coordenação e de orientação estratégica proeminente. Este aspecto é da natureza do presidencialismo, mas sua dimensão se modifica a cada presidência, dadas as diferenças de suas agendas e a permanente redefinição de interesses no seio de suas coalizões.

---

