

Agenda Política, Mudanças Institucionais e Perspectivas Futuras: questões centrais para o ano de 2012

Antonio Lassance*

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2012 tem adiante três frentes de batalha cruciais: as eleições municipais, a transição para a agenda de aceleração do crescimento e as questões de cunho federativo.

2 AGENDA POLÍTICA

2.1 Questões centrais para o segundo semestre de 2012

A agenda do segundo semestre de 2012 tem três pontos fundamentais que, por suas repercussões político-institucionais merecem ser destacados a seguir.

- 1) A disputa das principais forças políticas do país nas eleições municipais, com possíveis consequências no arranjo futuro da coalizão governamental, e a formação de uma nova geração de prefeitos, com desafios institucionais muito mais complexos.
- 2) A transição da agenda antes concentrada na estabilização macroeconômica para a agenda dedicada a promover a aceleração do crescimento do país.
- 3) As questões federativas, em duas vertentes principais: a do financiamento às políticas públicas e a do desenvolvimento regional, ambas sensivelmente críticas nos aspectos agrário, ambiental e das políticas sociais.

As contingências do calendário das eleições municipais tornam o ano mais curto. A tramitação de matérias no Legislativo torna-se mais lenta e as proposições do Executivo tendem a ser focadas nos pontos absolutamente prioritários de sua agenda.

Como é usual aos anos de eleição, o Legislativo entra em ritmo de esforço concentrado e ocorre um acirramento das disputas partidárias por conta dos pleitos eleitorais. Tais circunstâncias deixam o Executivo sujeito a mais riscos, comparativamente aos anos ímpares (sem eleições), no que se refere à relação com os partidos na negociação de sua agenda congressual prioritária.

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

2.2 Partidos e governo depois das eleições municipais

Três grandes perguntas pontuam o cenário dessas eleições.

- 1) Em que medida os partidos das coalizões governista ou oposicionista ampliarão sua presença em prefeituras?
- 2) Havendo variações negativas de pelo menos um dos maiores partidos da coalizão presidencial – Partido dos Trabalhadores (PT) ou Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) –, até que ponto isto abrirá espaço para dois partidos que estão em pleno processo de realinhamento: o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Social Democrata (PSD)?
- 3) Se tais variações em âmbito municipal vierem a favorecer migrações ou fusões partidárias, o governo será obrigado a atualizar sua composição frente ao novo quadro em 2013?

As respostas a estas três perguntas anteciparão a posição das peças no tabuleiro das coalizões partidárias nacionais, tanto governista quanto da coalizão rival, com vistas às eleições de 2014.

As eleições de 2012 serão as primeiras sob a vigência plena da Lei da Ficha Limpa, o que merecerá uma análise sobre até que ponto ela propiciará uma melhora na qualidade da representação política municipal e, também, se a lei revelará impactos importantes nas estratégias dos partidos.

A nova geração de prefeitos a ser eleita em 2012 assumirá um quadro de maior complexidade em termos dos desafios do financiamento às políticas públicas, da nova agenda de desenvolvimento do país e da maior escala exigida à atividade municipal.

Em resposta, já a partir do final de 2012 e início de 2013, ou seja, entre o período de transição e posse, os prefeitos devem reagir buscando nacionalizar o debate por soluções, o que invariavelmente tem recaído na rediscussão da partilha federativa de recursos.

2.3 O tema do combate à corrupção

Até o momento, não há qualquer sinal de avanço em termos institucionais. Embora o tema seja palpitante, por conta da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito (a denominada “CPMI do Cachoeira”) e do julgamento do caso do chamado “Mensalão”, os desdobramentos continuam seguindo o padrão de tratamento episódico, de consequências eminentemente judiciais e apenas *a posteriori*.

As mudanças institucionais necessárias para atacar algumas das raízes do problema (o financiamento empresarial de campanhas eleitorais e a impunidade dos corruptos e corruptores), quando não são reiteradamente derrotadas nas discussões de reforma política, tramitam a passos lentos no Congresso, rodeadas por incertezas. A única proposta significativa em estágio mais avançado de discussão é a que tipifica o enriquecimento ilícito como crime, conforme previsto pela comissão do novo Código Penal. O Projeto de Lei nº 6.826 – enviado pelo presidente Lula da Silva em 2010 –, conhecido como “Lei Anticorrupção”, tem sofrido uma oposição silenciosa e sistemática, dentro e fora do Congresso.

Relegado a um segundo plano na agenda político-institucional, o tema tende a continuar submetido ao enredo das campanhas eleitorais, servindo de munição para acusações mútuas entre partidos rivais.

3 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS EM CURSO

3.1 Inovações institucionais da gestão macroeconômica

Uma nova agenda econômica já vinha sendo posta em marcha desde o segundo semestre de 2011, antecipando-se ao cenário de piora das expectativas com relação à crise internacional. O ano de 2012 retomou a agenda do crescimento, no primeiro semestre, com iniciativas que tiveram como cerne o enfrentamento desta crise. A partir do segundo semestre é esperado que se produzam efeitos mais rapidamente.

Tão importantes quanto as medidas de incentivo econômico, como uma maior proteção cambial a determinados setores e o esforço de redução dos juros, são algumas mudanças de ordem institucional. Embora feitas para responder à conjuntura, elas se podem inscrever no longo prazo como inovações da gestão macroeconômica.

A primeira delas foi a Medida Provisória (MP) nº 567, de 2012. Ao alterar as regras de remuneração da poupança, considerada um dos nós a ser desatado para a queda consistente da taxa básica de juros da economia (Selic), a mudança estabeleceu um patamar de 8,5%, a partir do qual, tais aplicações obedecerão a uma nova fórmula de remuneração. Além de rebaixar as expectativas quanto aos juros no longo prazo, a MP inclui novas obrigações de transparência ao sistema bancário. O Banco Central passa a ter poderes regulatórios ampliados de maior efetividade de sua atuação, orientada para um novo cenário macroeconômico (Brasil, 2012a).

Outra regra em discussão, sob o abrigo da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013, autoriza o governo federal a executar investimentos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e das estatais, na proporção de 8,34% por mês do valor da programação – mesmo se a lei orçamentária não tiver sido aprovada ao final do ano (Brasil, 2012b).

O Congresso terá, assim, uma redução em seu poder de negociação de emendas ao orçamento no que se refere ao PAC. A Presidência teria mais condições de concentrar sua alocação de recursos no PAC negociando direta e pontualmente com os governadores, sem a mediação parlamentar.

Por seu turno, as pressões do Congresso, ao fragmentarem as alocações do PAC, contribuem para relacionar o programa a iniciativas de menor escala e que respondem a demandas de desenvolvimento regional. O peso parlamentar dos estados menos industrializados costuma ter o efeito positivo de mitigar uma maior concentração da agenda de desenvolvimento exatamente nos estados das regiões mais industrializadas.

Outra alteração institucional estendeu o regime diferenciado de contratações (RDC) para todas as obras do PAC (o mecanismo era originalmente restrito às obras relativas à Copa das Confederações, em 2013, e à Copa do Mundo de 2014). O RDC é a maior mudança promovida nas regras de licitação desde a Lei nº 8.666/1993.

3.2 Mudanças institucionais da agenda federativa

Duas mudanças institucionais inadiáveis no financiamento ao federalismo brasileiro estão a caminho. A primeira tem data marcada para dezembro de 2012, quando expira o prazo dado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para que o Congresso defina critérios para o rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE). A outra mudança está relacionada aos *royalties* do petróleo.

O não equacionamento adequado do financiamento às políticas públicas transferiu, para ambas as discussões, boa parte do estresse que se avoluma sobre as políticas sociais e sobre os interesses econômicos escudados pelas políticas de desenvolvimento empreendidas pelos estados.

Saúde e educação permanecem subfinanciadas e sob a orientação de se fazer mais com menos, sobretudo por meio de mecanismos de avaliação de desempenho e do aumento da eficiência na gestão dos recursos disponíveis. Entre a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (a chamada CPMF) – em 2007 – e a regulamentação da Emenda Constitucional nº 29 – em 2011 –, não se institucionalizou a elevação da provisão de recursos federais para a saúde. Na educação, o Plano Nacional de Educação para a década 2011-2020, que prevê esta elevação, foi enviado tardiamente ao Congresso (15 de dezembro de 2010) e teve sua tramitação arrastada por inúmeras divergências, entre elas quanto ao patamar de financiamento da área, com propostas que se situam entre 7% e 10%.

O tratamento fragmentado a esses problemas levou a iniciativas autônomas que ganharam expressão no Congresso. É o caso da movimentação de várias categorias de trabalhadores em luta pelos pisos salariais, que conta com a oposição sistemática de prefeitos e governadores.

Da mesma forma, tem-se a questão dos *royalties* do petróleo, que passou a ser enxergada como uma tábua de salvação para se evitar o estrangulamento das contas estaduais e municipais, diante do aumento das obrigações constitucionais, de um lado, e da pressão sobre os limites de gastos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de outro.

As *batalhas do desenvolvimento regional* estiveram traduzidas, entre 2011 e 2012, em novos *rounds*, como o comércio eletrônico e a chamada “guerra dos portos”, assim como nas discussões sobre o FPE, os *royalties* do petróleo (para em breve, os da mineração) e a renegociação da dívida dos estados e municípios.

Tais movimentações denotam uma estratégia clara dos estados para se reestruturarem financeiramente e se consolidarem no papel de agentes de desenvolvimento, seja com políticas sustentáveis ou, em muitos casos, predatórias.

Os embates quanto ao Código Florestal se inserem nessa lógica, na medida em que a expansão agrícola e a expansão mineradora têm sido, para muitas Unidades da Federação (UFs), a opção preferencial de crescimento acelerado – mesmo que às custas da dilapidação de seu patrimônio natural e da persistência de formas degradantes de trabalho.

Com os vetos feitos ao Código Florestal pela presidenta, e dada a vigência da MP editada em junho para suprir tais vetos, a questão ambiental tende a se acirrar em um período que coincide com a sazonalidade dos meses de agosto, setembro e outubro, que costumam ser tradicionalmente os de maior intensidade da atividade de desmatamento.

Por fim, a perspectiva de crescimento econômico abaixo do esperado levou à iniciativa presidencial de ampliar os aportes de recursos para investimentos nos estados, embora tal oportunidade esteja, em muitos casos, limitada pela baixa capacidade dos governos de formularem projetos viáveis e integrados de desenvolvimento, associados ao setor empresarial, na forma das parcerias público-privadas (PPPs).

4 PERSPECTIVAS FUTURAS

4.1 A estratégia federal em torno do PAC e do Programa Brasil Sem Miséria

As ofertas federais estão cada vez mais concentradas em políticas que atendem aos objetivos centrais de sua agenda, quais sejam: crescimento econômico com estabilidade e redução da pobreza. Tal concentração de esforços explica o relevo que adquiriram o PAC e a estratégia do Brasil Sem Miséria.

Ambos institucionalizaram a orientação das presidências de Lula da Silva (à época, com o PAC e o Programa Bolsa Família) e de Dilma Rousseff (PAC e Brasil Sem Miséria) no sentido de transformá-los em carros-chefe de uma agenda de desenvolvimento, à qual se associa uma miríade de programas. Mais que programas, *strictu sensu*, ambos foram conformados enquanto estratégias de organização das políticas em torno de macro-objetivos. Em termos muito práticos, passaram a servir de filtro na priorização da execução orçamentária, tendo excepcionalidades em relação ao tripé básico da política fiscal: o contingenciamento, a Desvinculação de Receitas da União e a geração de superávit primário.

Na dimensão federativa, o PAC e o Brasil Sem Miséria também estruturaram o relacionamento com estados e municípios, alterando suas ações prioritárias e alguns aspectos da configuração do serviço público. Embora ainda precariamente, governos estaduais e prefeituras avançaram no sentido de se prepararem melhor para receber as ofertas federais, mais concentradas em torno das duas políticas estratégicas.

4.2 Requisitos de sustentação dos avanços alcançados

A persistência dessa agenda tem garantido a melhora substancial dos indicadores socioeconômicos brasileiros. Todavia, se requer um mínimo de crescimento do país, com geração de emprego e renda, para se sustentar um patamar básico de bem-estar social, além de contribuir com a arrecadação dos tributos que alimentam a atividade do Estado brasileiro, em todas as esferas da Federação.

Os avanços alcançados demandam inovações institucionais, mudanças incrementais e atos de gestão em muito maior escala, o que tem esbarrado em três problemas fundamentais. O primeiro é que o sistema político brasileiro tem processado tais mudanças com uma velocidade muitas vezes mais lenta que a requerida (basta ver que, em vários casos, a definição de grandes políticas tem demorado mais de uma década entre sua proposição, aprovação e efetiva implementação). Dada a ausência de grandes consensos, e diante de batalhas federativas cada vez mais agudas opondo, de um lado, estados produtores a consumidores, e de outro, União, estados, municípios e Distrito Federal, se confia em uma melhoria na gestão, em mudanças incrementais bastante pontuais (ou reformas *fatiadas*) e em poucas inovações institucionais de maior peso.

A segunda dificuldade é que a trajetória de profunda e sistemática descentralização das políticas nacionais não foi acompanhada da devida desconcentração dos órgãos federais que poderiam orientar, fiscalizar e corrigir problemas de implementação. Os inúmeros casos de desvio de finalidade e dos recursos transferidos têm sido detectados de forma crescente, mas apenas *a posteriori* pela ação dos órgãos de controle.

O terceiro é que esse quadro demanda que os embates permanentes e cada vez mais intensos resultem em um rearranjo federativo mais cooperativo, calcado em definições institucionais mais abrangentes quanto às fontes de financiamento e aos critérios de sua distribuição entre os entes federados – um dos desafios da comissão de especialistas instalada pelo Senado em 2012.

4.3 Questões persistentes, mas com agendas renovadas

Grande parte do esforço político do Executivo federal tem sido dedicada à tarefa de administrar ou mesmo de barrar iniciativas surgidas como reações difusas a problemas estruturais, à espera de soluções sustentáveis no longo prazo. É o caso da guerra fiscal reeditada com o problema – já em fase de equacionamento – da “guerra dos portos”. Isto também ocorre com a agenda dos *royalties* do petróleo, a agenda das leis dos pisos e a agenda do Código Florestal, todos estes itens decorrentes de problemas de fundo do arranjo federativo brasileiro.

As eleições municipais criam um interregno para esses problemas, em termos de seu debate institucional federal, mas eles serão imediatamente retomados, com toda a força, a partir do final de 2012.

A nova geração de prefeitos que irá assumir em 2013 certamente renovará esta agenda. Afinal, ao longo de mais de duas décadas, os municípios se tornaram as grandes agências de prestação de serviços públicos, muitas delas financiadas exclusivamente por transferências obrigatórias ou voluntárias.

A partir de 2013, eles passarão a responder a novas imposições, como as recentemente estabelecidas pela Lei da Mobilidade Urbana e pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. Serão obrigados a arcar com custos crescentes, como os referentes ao pagamento dos pisos salariais (por enquanto, dos professores, mas com chance deste piso ser disseminado para várias outras categorias de atividade pública municipal) e da transferência da manutenção dos ativos de iluminação pública. Enfrentarão um quadro bastante piorado da presença do *crack* em suas cidades, sejam elas pequenas, médias ou grandes, tal seu alastramento.

O enfrentamento a uma agenda de problemas crônicos demandará, em 2013, uma coalizão presidencial consolidada, capaz de prover a sustentação congressional necessária a manejar institucionalmente esses desafios. Caso a agenda de aceleração do crescimento seja retomada plenamente a partir de 2013, serão as áreas de saúde, educação, segurança e meio-ambiente que se tornarão mais críticas no âmbito das relações federativas e do desempenho da atividade das três esferas de governo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Medida Provisória nº 567, de 2012. Altera o Artigo 12 da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia, e dá outras providências. Brasília, 3 maio 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/567.htm>.

_____. Projeto de Lei nº 03/2012-CN. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2013/proposta/MSG135-12-pl.pdf>>.