

Boletim do



Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

Em 2013, produção legislativa foi positiva e equilibrada

Antônio Augusto de Queiroz()*

A produção legislativa em 2013, considerando o período de 1º de janeiro a 20 de dezembro, perdeu em quantidade mas ganhou em qualidade em relação a anos anteriores. Nesse período foram transformadas em norma legal 145 proposições, sendo 138 em leis ordinárias, duas em lei complementar e cinco em Emendas à Constituição.

Em termos quantitativos, a produção legislativa foi baixa porque o governo, temendo a aprovação da “agenda bomba” – formada por proposições polêmicas ou com aumento de despesa – manteve a pauta trancada por projeto de lei em urgência constitucional ou por edição de medidas provisórias.

A “agenda bomba” foi elaborada pelos presidentes da Câmara e do Senado, em grande medida, para atender às demandas das manifestações de junho, com muitas proposições de forte impacto financeiro nos três entes da federação. Como exemplo, basta dizer que entre os projetos estavam o que institui o passe livre estudantil em todo o País.

Qualitativamente, é possível identificar certo equilíbrio em matéria de políticas públicas de interesse da sociedade brasileira, com a aprovação de leis em diversas áreas de atuação do Estado, especialmente: social, econômico-tributária, trabalhista e de transparência e controle.

Na área social, merecem destaque o Estatuto da Juventude, a destinação à saúde e à educação de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, o atendimento obrigatório e integral às pessoas em situação de violência sexual, a criação do programa Mais Médico e o financiamento de bens duráveis para os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida.

No campo econômico-tributário, as principais leis cuidaram tanto de políticas anticíclicas, no enfrentamento à crise, quanto de medidas estruturais, como a desoneração da folha e dos impostos federais incidentes sobre as tarifas de transporte coletivo municipal, a redução da tarifa de energia elétrica e a zeragem dos tributos federais sobre a cesta básica.

No setor de infraestrutura cabe mencionar os marcos regulatórios dos portos e de energia elétrica, além de outras normas legais na área de concessão de serviços públicos.

Na esfera trabalhista foi promulgada a Emenda à Constituição que estende aos empregados domésticos os mesmos direitos dos demais trabalhadores, houve a sanção da lei que isentou do imposto de renda parcela recebida a título de participação nos lucros ou resultados, e foi publicada a lei complementar que institui aposentadoria especial para os deficientes.

Na área da transparência e o controle social também foram aprovadas importantes proposições, como as leis que trataram da responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica pela prática de atos contra a administração pública e do conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego público, e a Emenda à Constituição que instituiu o voto aberto na cassação de mandatos e na apreciação de vetos presidenciais.

Quanto ao tipo de proposição, das 145 transformadas em norma legal, 138 são leis ordinárias – sendo 84 oriundas de lei ordinários (PL), 22 de Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) e 32 de medidas provisórias (MPs), tendo sido 27 destas transformadas em Projeto de Lei de Conversão (PLV) por alterações de MPs pelo Congresso – duas são Leis Complementares, que resultaram de Projeto de Lei Complementar (PLP) e cinco são

Emendas à Constituição, naturalmente, oriundas de Propostas de Emenda à Constituição.

Do ponto de vista da tramitação, das 145 proposições transformadas em norma legal, 106 foram aprovados nos Plenários da Câmara e do Senado – projetos de lei ordinários, projetos de lei complementar, PLNs, MPs e PECs – e 39 conclusivamente pelas comissões temáticas.

Em relação à iniciativa das 145 proposições transformadas em norma legal, 78 foram do Poder Executivo, 61 do Poder Legislativo (39 de autoria de deputado e 22 de senador), cinco do Poder Judiciário e uma do Tribunal de Contas da União. Das 78 leis oriundas do Poder Executivo, 38 surgiram de proposições de iniciativa privativa da Presidência da República, caso, por exemplo, das 32 oriundas da MPs, sendo sete destas sobre abertura de crédito, e dos 22 PLNs, projeto sobre matéria orçamentária).

Logo, se excluirmos todas as matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo ou apenas aquelas sobre crédito e matéria orçamentária, sobre as quais o Congresso não tem poder de propor, o Poder Legislativo teve mais leis de sua iniciativa nesse período do que o Poder Executivo.

O ano de 2013, a despeito do baixo crescimento econômico como ocorreu no resto do mundo, foi positivo do ponto de vista legislativo e do interesse dos assalariados porque (a) manteve os empregos e aumentou a renda dos trabalhadores, (b) houve investimentos produtivo do governo, especialmente na área de infraestrutura, e (c) constatou-se avanços nas áreas de saúde e educação, com ampliação de recursos para estes setores essenciais para o desenvolvimento do País.

(*) *Jornalista, analista político e Diretor de Documentação do Diap*

Balanco da produção do Congresso Nacional em 2013

*Thiago Rego de Queiroz**

O objetivo deste artigo é avaliar o balanço da produção legislativa do Congresso Nacional [1] na Sessão Legislativa de 2013 [2] em termos quantitativos e quanto aos seguintes aspectos: tipo de proposição legislativa aprovada; origem (autoria) das proposições aprovadas; conteúdo das proposições aprovadas; produção mensal do Parlamento; e tempo médio de tramitação no Parlamento das proposições aprovadas neste período.

No primeiro período legislativo de 2013, compreendido entre 2 de fevereiro e 17 de julho, o Congresso Nacional aprovou 76 proposições, sendo 49 (64%) delas provenientes de Projetos de Lei (PLs), 19 (25%) de Medidas Provisórias (MPs), 3 (4%) de Projetos de Lei Complementar (PLPs), igual número de Propostas de Emendas à Constituição (PECs) e 2 (3%) de Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLNs).

No segundo período legislativo de 2013, compreendido entre 1º de agosto e 22 de dezembro, os parlamentares aprovaram 110 proposições, das quais 60 (55%) são provenientes de PLs, 38 (34%) de PLNs, 10 (9%) de MPs, 2 (2%) de PECs.

Assim, perceberemos que, em termos quantitativos, a produção no segundo período legislativo foi 44% maior, saltando de 76 para 110 proposições aprovadas, que o primeiro período legislativo. Quatro fatores contribuíram para este aumento: i) a eleição da Mesa Diretora das duas Casas e das comissões temáticas ocorridas no primeiro período – fator que retarda o início efetivo das deliberações; ii) a rediscussão da proporcionalidade das bancadas na Câmara dos Deputados, com objetivo de contemplar a bancada do PSD; iii) os jogos da Copa das Confederações, sediada no Brasil; e

iv) o elevado número de PLNs aprovados no segundo período.

Em números consolidados, portanto levando em consideração toda a produção do Congresso Nacional na Sessão Legislativa de 2013, os parlamentares aprovaram 186 proposições distribuídas na seguinte proporção por tipo legislativo: 109 (59%) PLs, 40 (21%) PLNs, 29 (16%) MPs, 5 (3%) PECs e 3 (1%) PLPs. Dos 112 projetos de lei e de lei complementar remetidos à sanção presidencial, 15 foram totalmente vetados pela presidente Dilma Rousseff, destes, 7 foram mantidos pelo Parlamento e outros 8 estão pendentes de análise.

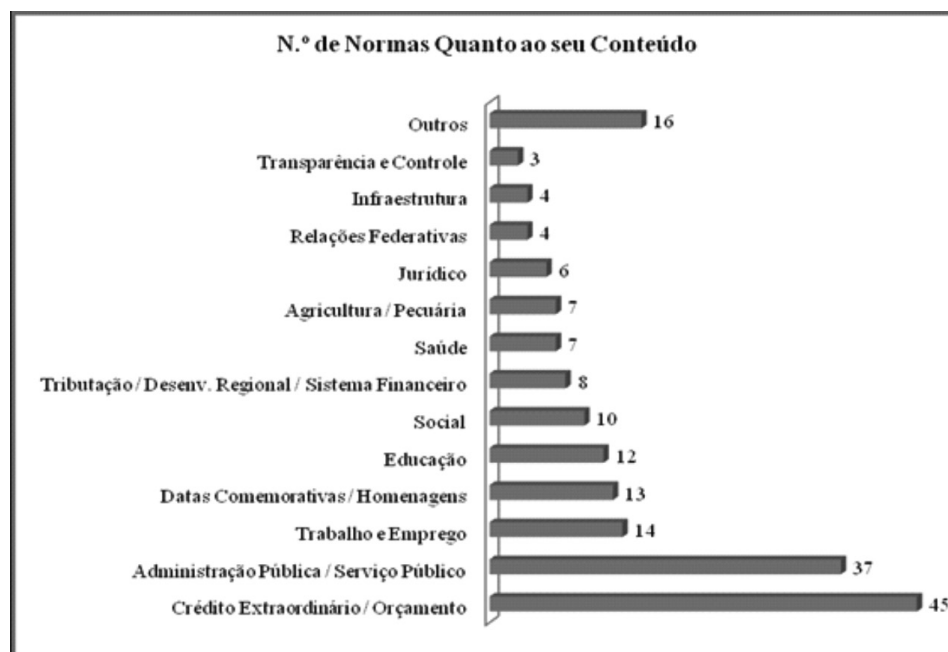
Se verificarmos os números do segundo período legislativo e do período consolidado da última Sessão Legislativa, notamos que o Congresso Nacional aprovou em grande maioria PLs – com 55% e 59%, respectivamente, de toda produção –, e um elevado índice de PLNs – com 21% de toda produção no período consolidado.

Por outro lado, percebe-se um índice proporcionalmente baixo de MPs na Sessão Legislativa de 2013, 16%

de toda produção legislativa. Além disso, dentre as 29 MPs aprovadas, 83% (24) delas foram convertidas em projeto de lei de conversão (PLV), ou seja, tiveram contribuição dos parlamentares, enquanto 17% (5) foram convertidas em lei sem modificações do Parlamento, ou seja, apenas ratificadas. Esse fato demonstra que o Congresso Nacional tem participação efetiva na construção das políticas públicas encaminhadas pelo Governo Federal.

Quanto ao conteúdo das proposições aprovadas, verifica-se que o Congresso Nacional aprovou em maior quantidade proposições de cunho orçamentário e sobre a estrutura administrativa do poder público, com 24% e 20%, respectivamente, de toda produção. Em termos de políticas públicas podemos destacar uma quantidade razoável de proposições versando sobre as relações de trabalho, educação, saúde e de cunho social.

O gráfico, a seguir, ilustra a classificação, por conteúdo, das 186 proposições aprovadas na Sessão Legislativa de 2013.



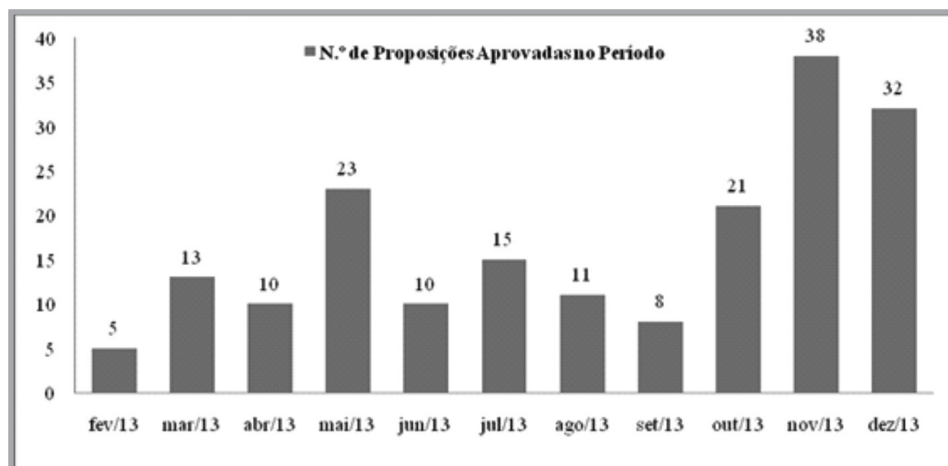
Analisando a produção legislativa por período mensal, nota-se uma oscilação cíclica uniforme, para baixo e para cima, até o final do primeiro período legislativo, encerrado em julho. Esse movimento é comum ao processo decisório, já que as proposições, sobretudo àquelas que tramitam em caráter conclusivo, avançam sua tramitação num mês, mas o seu desfecho apenas ocorre nos períodos subsequentes, inclusive pelo fato de ter que cumprir prazos regimentais.

Já o segundo período legislativo, ao contrário da expectativa de crescimento gerada pelas manifestações populares de junho e julho, iniciou com uma baixa produção legislativa – as motivações serão elencadas mais abaixo –, desvirtuando a tendência que se anunciara no final de julho e encerrando o movimento cíclico uniforme dos períodos anteriores, conforme demonstra o gráfico ao lado.

Os períodos de abril e junho, apesar de terem tido um desfecho final baixo, foram fundamentais, por motivos distintos, para a elevada produção nos períodos seguintes, maio e julho, respectivamente.

O elevado índice percebido no mês de maio, por exemplo, apenas ocorreu pelas deliberações nas comissões temáticas realizadas em abril e que apenas tiveram o desfecho final no Congresso em maio, com a conclusão do prazo recursal ao plenário [3]. Dos 16 PLs aprovados em maio, 14 deles foram apreciados conclusivamente pelas comissões. Neste período, o plenário das duas Casas esteve envolto com uma intensa agenda de apreciação de Medidas Provisórias, com relevo para as MPs 595/2012, que trata do marco regulatório do setor portuário, e 597/2012, que dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa.

Já o mês de junho, período da Copa das Confederações, teve uma relevante contribuição para a produção legislativa do mês subsequente. As razões, contudo, foram de ordem externa, em função das manifestações populares que tiveram ressonância no Congresso, produzindo uma agenda



própria para a primeira quinzena de julho – já na segunda quinzena não houve deliberações.

Os meses de agosto e setembro, mesmo tendo sido meses cheios para deliberação, ao contrário de julho, mês em que o Congresso entra de recesso no dia 17, foram de baixa produção legislativa. Diversas razões contribuíram para tanto: i) plenário da Câmara dos Deputados trancado por projetos de lei em regime de urgência constitucional e/ou Medidas Provisórias; ii) baixa produção nas comissões temáticas – apenas 4 projetos foram aprovados conclusivamente neste período; iii) nova rotina de deliberação de vetos, após a Resolução n.º 1/2013 do Congresso; iv) impasse na votação da LDO/2014 com a inclusão do Orçamento Impositivo para emendas parlamentares; v) antecipação eleitoral – intensificação das articulações políticas com vistas às eleições gerais deste ano.

O mês de outubro, embora não tenha sido o mês de maior produção em números totais, foi o período, do segundo semestre, em que o Congresso aprovou o maior número de projetos de iniciativa de parlamentares, 14, o que representa 67% da produção no período. Coincidentemente, foi este o único período em que a Câmara dos Deputados abriu uma janela de votações em plenário, sem que a pauta estivesse sobrestada por MPs ou projetos em regime de urgência constitucional.

Os meses de novembro e dezembro alcançaram os dois maiores índices de 2013 em termos de proposições apro-

vadas. Este fato, contudo, ocorreu em razão do elevado número de projetos de lei do Congresso Nacional (PLNs), 38, aprovados em reunião conjunta das duas Casas legislativas no período. Os PLNs representam 53% da produção legislativa de novembro e 56% de dezembro.

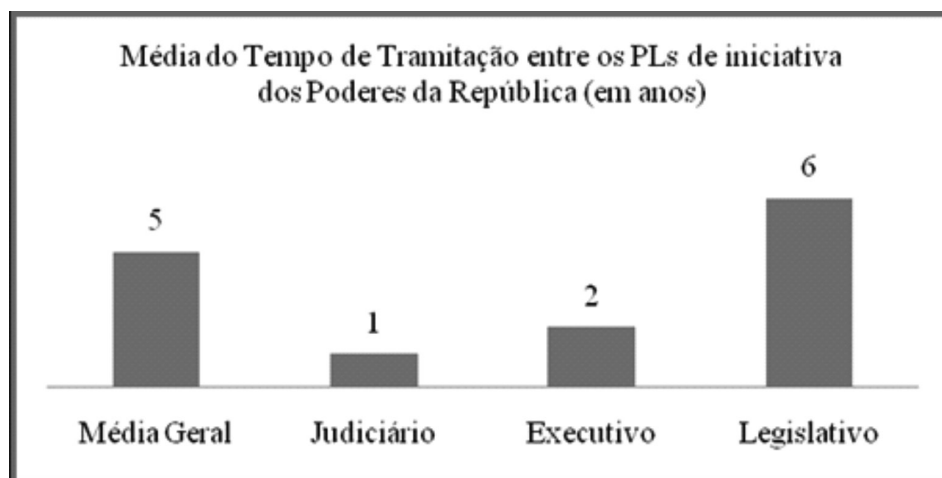
Por derradeiro, podemos analisar o tempo médio de tramitação dessas proposições dentro do Congresso Nacional, levando-se em consideração, para tanto, a data de apresentação da proposição e a data em que a matéria teve sua tramitação concluída no processo legislativo, ou seja, na data da aprovação na última Casa [4] - para proposições apreciadas em plenário -, ou no término do prazo recursal (na última Casa) – para aquelas apreciadas em caráter conclusivo nas comissões.

Assim, o tempo médio de maturação das cinco PECs aprovadas no período analisado foi de 7 anos, dos três PLPs, 5 anos, dos 109 PLs, 5 anos e das 22 MPs, pouco mais de 3 meses.

Com foco no tempo médio de tramitação dos projetos de lei quanto à origem, verifica-se que aqueles remetidos pelo Poder Judiciário/Ministério Público foram aprovados com maior celeridade, com média aproximada de 1 ano – com apenas 16 propostas analisadas. Na seqüência temos o Poder Executivo, com média aproximada de 2 anos – com 27 propostas analisadas –, e, por fim, o Poder Legislativo, com tramitação bem mais morosa, com média aproximada de 6 anos – com 73 propostas analisadas. Conforme ilustra o gráfico a seguir:

Ao menos quatro razões explicam tamanha diferença no tempo médio de tramitação dessas proposições, a saber: i) as propostas de autoria do Poder Judiciário e do Ministério Público versam exclusivamente sobre alteração em suas respectivas estruturas ou regimes, o que reduz a discussão destas propostas no Parlamento à adequação financeira e orçamentária – havendo dotação, as proposições avançam com celeridade; ii) as proposições do Poder Executivo, via de regra, possuem dotação orçamentária; iii) a Constituição Federal, art. 61, §1º, atribui ao Executivo um vasto leque de proposições de sua competência exclusiva; iii) o Poder Executivo pode solicitar urgência, com sobrestamento de pauta a partir do 46º dia de tramitação, aos projetos de sua iniciativa – art. 64, §1º, da CF; iv) a diversidade de interesses do Parlamento pulveriza suas prioridades e afeta a celeridade da tramitação das proposições de sua autoria.

Analisando apenas as duas extremidades do tempo de tramitação dos projetos de lei, ou seja, o mais célere e o mais lento, temos de um lado o PL 4.921/2012, do Poder Executivo, que dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal e das Carreiras de Delegado de Polícia e de Polícia Civil do Distrito Federal, que concluiu sua tramitação em apenas 95 dias e de outro lado o PL 60/1999, da Câmara dos Deputados, que determina o atendimento imediato e multidisciplinar das vítimas de



violência sexual, inclusive quanto aos aspectos psicológicos, que tramitou por pouco mais de 14 anos e 4 meses até o seu desfecho.

Sob outro prisma, existe uma ligeira diferença no tempo médio de tramitação entre os projetos de lei de autoria da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como entre aqueles apreciados em caráter conclusivo e em plenário.

Os 25 PLs de iniciativa de deputados aprovados conclusivamente pelas comissões levaram, em média, 7 meses menos de tramitação que os 14 de iniciativa dos senadores: média de 5 anos e 8 meses para as proposições de deputados e 6 anos e 3 meses para as de iniciativa de senadores.

Já os 20 PLs de iniciativa de deputados aprovados em plenário

levaram, em média, 1 ano menos de tramitação que os 14 de iniciativa dos senadores: média de 6 anos e 2 meses para as proposições de deputados e 7 anos e 2 meses para as de iniciativa de senadores.

No geral, o balanço da produção do Congresso Nacional na Sessão Legislativa de 2013 esteve abaixo dos números apresentados nas Sessões Legislativas de 2011 e 2012, oportunidades em que o Congresso Nacional produziu 15% e 9% mais, respectivamente, aprovando 220 e 204 proposições no período. Em termos quantitativos, esta Sessão Legislativa apresentou a menor produção da atual Legislatura [5].

(*) *Tecnólogo em redes de computadores, graduando em Direito e diretor da Queiroz Assessoria Parlamentar e Sindical*

Notas:

[1] Entendido como todas as proposições que tiveram sua tramitação concluída no Poder Legislativo – tomando por base apenas cinco tipos de normas legislativas (PEC, PLP, MP, PL e PLN) –, portanto contabilizadas as proposições que vieram a ser vetadas pela presidente da República, as que ainda aguardam manifestação da presidente ou da Mesa Diretora do Congresso Nacional, desprezando àquelas que foram aprovadas na sessão legislativo anterior, mas que apenas foram incorporadas ao ordenamento jurídico na sessão legislativa subsequente.

[2] A Sessão Legislativa pode ser entendida como o período ordinário anual de trabalhos no Congresso Nacional. Esta é dividida em dois períodos legislativos: o primeiro tem início em 2 de fevereiro e o encerramento em 17 de julho e o segundo tem início em 1º de agosto e o encerramento em 22 de dezembro.

[3] Os projetos de lei que tramitam em caráter conclusivo nas comissões, ou seja, que são dispensados da deliberação do Plenário (Constituição Federal, art. 58, §2º, inciso I), devem cumprir um prazo de recursal de 5 sessões ordinárias, no caso da Câmara dos Deputados, ou 5 dias úteis, no caso do Senado Federal, antes que as matérias sigam à outra Casa Legislativa ou à sanção presidencial, conforme o estágio de tramitação.

[4] Entende-se por última Casa, aquela que por último opina sobre a proposta, antes que a mesma seja submetida à análise da presidente da República ou à Mesa do Congresso, conforme o caso.

[5] Segundo a Constituição Federal, art. 44, parágrafo único, cada Legislatura é composta de quatro anos ou quatro Sessões Legislativas. A atual foi iniciada em fevereiro de 2011 e será encerrada em janeiro de 2015.

2013, ano que não terminou

Em entrevista para o portal Congresso em Foco, o diretor de Documentação do DIAP, Antônio Augusto de Queiroz diz que a produção legislativa de 2013 ficou aquém do esperado do ponto de vista quantitativo, tendo em vista as manifestações de junho. Mas do ponto de vista qualitativo, diz ele, “há aspectos positivos, que merecem menção”

E destaca mais recursos para a saúde e a educação, com a canalização de recursos do pré-sal. A criação do programa Mais Médicos, o financiamento de bens duráveis, entre outros.

Do ponto de vista quantitativo, porém, “o governo Dilma temendo que o país fosse rebaixado pelas agências de risco, adotou uma postura defensiva no Parlamento. Com medo da ‘agenda bomba’, trancou a pauta com regime de urgência e medida provisória. Isso explica, em certa medida, por que essa produção legislativa ficou em termos quantitativos abaixo da média”, avaliou.

Íntegra da entrevista

Antônio Augusto: *Dilma, que ignorava o Congresso, teve de mudar a relação com os parlamentares em 2013 após protestos*

Congresso em Foco – 2013 foi um ano de boa produção legislativa?

Antônio Augusto de Queiroz – A produção legislativa em 2013 ficou aquém das expectativas do ponto de vista da quantidade. As manifestações de junho fizeram crer que haveria uma ofensiva tanto do Parlamento quanto do governo para atender as demandas prontamente. Isso não ocorreu. Do ponto de vista quantitativo, a produção ficou abaixo da média histórica.

Mas perdeu em qualidade também?

Qualitativamente, há aspectos positivos, que merecem menção. Primeiro, a agenda social. Foi transformado em norma legal o Estatuto da Juventude, foram destinados mais recursos para a saúde e a educação com a canalização de recursos do pré-sal. Houve avanços com a aprovação de projeto que garante maior atendimento a pessoas que sofreram violência sexual, com a criação do

Mais Médicos, o financiamento de bens duráveis, como TV e geladeira, para os beneficiários do Minha Casa, Minha Vida. Do ponto de vista social, houve coisas relevantes. Do ponto de vista financeiro, o governo centrou forças no enfrentamento da crise. Houve desoneração da folha de alguns impostos federais, no transporte municipal, redução da tarifa elétrica, redução de tributos para a cesta básica. Na esfera trabalhista, extensão aos empregados domésticos dos mesmos direitos dos demais trabalhadores. No campo da infraestrutura, passaram o marco do setor elétrico e a Lei dos Portos. Por último, há de se destacar três matérias na área de transparência e controle social: a lei que responsabiliza administrativa e civilmente pessoas jurídicas por atos contra administração pública. Pela primeira vez, neste país, vai se punir o corruptor. Também foi aprovada a Lei de Conflito de Interesses, que torna mais rigorosa a relação do servidor com o setor privado. Foi promulgada, ainda, a emenda constitucional que institui o voto aberto. Mesmo tendo havido menos leis, 145 até hoje – aquém da média histórica, que fica em torno de 200 –, há aspectos positivos que surpreendem diante de alguns fatos.

Por que a produção legislativa caiu, em termos numéricos?

O governo Dilma temendo que o país fosse rebaixado pelas agências de risco, adotou uma postura defensiva no Parlamento. Com medo da “agenda bomba”, trancou a pauta com regime de urgência e medida provisória. Isso explica, em certa medida, por que essa produção legislativa ficou em termos quantitativos abaixo da média.

O Congresso ouviu a voz das ruas durante as manifestações?

Não na dimensão que se esperava. O Senado foi mais proativo. Algumas pautas ainda estão pendentes de deliberação. Os grandes fatos de 2013 – a

Copa das Confederações, a prisão dos condenados na Ação Penal 470 e as manifestações de junho – continuarão influenciando 2014. 2013 é um ano que não terminou. Tem uma agenda grande pendente de matérias apresentadas pelo governo e por parlamentares para dar resposta as ruas. A Copa das Confederações criou a expectativa de o Brasil ganhar a Copa do Mundo. Se não ganhar, será uma grande frustração. A prisão dos mensaleiros vai ter reflexo na eleição presidencial. Isso será usado nas eleições. 2013 se projeta em 2014 com a repercussão de uma agenda pendente.

O que há de mais importante nessa agenda?

Uma série de projetos, como a ficha limpa para servidor público, a transformação da corrupção em crime hediondo, o passe livre para estudantes de modo geral no transporte coletivo. O fim das aposentadorias de juízes e promotores punidos administrativamente. Hoje eles são premiados quando pegos com a mão na butuca. O Código de Mineração, o marco civil da internet, o Código de Processo Civil, o próprio Plano Nacional de Educação (PNE), a emenda constitucional do orçamento impositivo. Essas matérias serão objeto de preocupação do Congresso nos seis primeiros meses de 2014.

De que maneira as manifestações fizeram a relação do governo e do Congresso mudar?

Depois de junho, a presidenta Dilma modificou a relação com o Congresso. Graças a isso, evitou a aprovação da agenda bomba, com matérias polêmicas que poderiam travar o Parlamento e provocar despesas. Passou a promover reunião com os líderes de diversos partidos para definir pauta e a dialogar. Ela tinha uma postura de indiferença em relação aos parlamentares. Teve de mudar para impedir a aprovação de medidas que

trariam dissabores para o governo. Foi uma reação dela. Dilma não prestigiava o Congresso. Os parlamentares também reagiram, quando definiram, por exemplo, datas para a análise de vetos presidenciais, a devolução de medidas provisórias que não chegassem com determinada antecedência. Matérias que criaram dificuldade para o governo mas que decorriam ainda da indiferença da presidenta com o Congresso. Ela mudou a forma de se relacionar com os congressistas. Para 2014, é possível que ela tenha domínio maior sobre o Congresso, para travar o que possa trazer dificuldade, em função da aliança eleitoral.

Como ela pode fazer isso na prática?

Vai incluir os principais partidos em sua base, renovando a aliança com o PMDB. Embora seja um ano eleitoral, com grande apelo por mudanças que possam implicar aumento de despesas, o fato de esses partidos integrem a coligação que levará à disputa eleitoral vai certamente permitir algum tipo de entendimento para não criar muito problema à sua própria candidatura. Nos primeiros meses do ano, Dilma vai tentar acelerar essa agenda. O governo está temeroso com a possibilidade de rebaixamento da nota do país pelas agências de risco. Acho que vai entabular negociações para os anos seguintes e buscar administrar o impacto dessas medidas com esses partidos e segmentos na sociedade em busca de trégua neste ano de 2014. Ou seja, assumir compromissos para anos seguintes, em função da ameaça concreta de que possa haver especulação com as agências de risco. O governo criou maquiagem contábil e isso pode trazer problemas.

O problema de articulação política do governo foi superado com a nova postura de Dilma?

Não está completamente superado. Na verdade, ainda está longe de chegar a um nível de entendimento ideal das forças. Isso decorre muito do fato de que não há uma relação amistosa entre a presidenta e o líder do PMDB na Câmara, Eduardo Cunha (RJ). Independentemente dos métodos que possa adotar, ele é muito articulado, preparado e ousado. Pela primeira vez, depois do Ulysses Guimarães, o PMDB talvez tenha um líder com condições de encaminhar e fazer valer

a força do partido. Ele tem feito valer sua força no colégio de líderes. Este ano, o emprego de medidas provisórias foi menor do que nos anos anteriores. Mas não está tudo superado.

Dilma conseguiu tirar proveito da onda de protestos que sacudiu o país?

Nos protestos de junho, o cidadão se manifestou em quatro das suas cinco dimensões. A primeira, como eleitor – o cidadão é titular do poder e delega para que alguém vote, legisle em seu nome, mas com prazo certo e prestação de contas. Os políticos em geral não têm respeitado esses princípios. A segunda dimensão, que é a de contribuinte – a percepção geral é que o dinheiro está sendo canalizado para a corrupção, a construção de estádios que pobres não frequentarão, o financiamento de empresários que não têm compromisso com a seriedade na gestão. A terceira dimensão foi em protesto contra a má qualidade dos serviços públicos, como transporte, segurança e saúde. A quarta dimensão foi como consumidor, temeroso de que voltasse a inflação. As manifestações coincidiram com o aumento do preço do tomate, por exemplo. Temerosas com a volta da inflação e da taxa de juros, as pessoas compareceram às ruas. Na quinta dimensão, que é como trabalhador, as pessoas não foram às ruas. Se os trabalhadores tivessem ido, teriam acontecido três coisas.

O que teria sido diferente?

Primeiro, haveria mudança na política macroeconômica; segundo, haveria pedido de destituição do governo como ponto central; terceiro, não haveria quebra-quebra, porque entidades têm organização e liderança e teriam controle sobre esse processo. Os trabalhadores não foram para as ruas porque ainda estão satisfeitos com o nível de emprego e crescimento da renda, que tem sido constante no Brasil. Esse diagnóstico das dimensões do cidadão dá uma percepção de que o ambiente é de continuidade, com alteração de rota, de estilo de governar. Indica que as chances reais de um candidato de oposição radical são baixas. A oposição só terá chance se ocorrer mudança mais forte na economia. Considerando-se os candidatos postos, se Dilma corre algum risco, é com Eduardo Campos.

Por que, na sua avaliação, Eduardo Campos é mais perigoso do que Aécio?

Porque não é oposição radical, reconhece as conquistas dos governos anteriores, quer aprofundá-las, fazê-las com menos custos e mais eficiência. A dificuldade é ele chegar ao segundo turno. Se isso ocorrer, aí o quadro pode piorar para Dilma. Se, por hipótese, analisarmos quem apoiaria quem no segundo turno, numa disputa entre Eduardo e Aécio, ela certamente apoiaria o Eduardo. O eleitorado petista é antitucano. Entre Dilma e Aécio, o Eduardo certamente apoiaria Dilma. Seu eleitor iria para ela. Na hipótese de Dilma e Eduardo, o Aécio certamente apoiaria Eduardo. Em três hipóteses, ele aparece em duas. O candidato que ficar fora, no segundo turno, certamente o apoiará na disputa contra quem for. Com isso, permite chegar a uma avaliação que num segundo turno ele teria muito mais chances do que um candidato de oposição radical.

As pesquisas têm demonstrado recuperação na popularidade da presidenta, desde as manifestações. O índice de aprovação ao governo Dilma dá margem segura para a reeleição?

A popularidade do presidente tem relação direta com a própria eleição. Se nós analisarmos as últimas eleições, fica fácil visualizar isso. Em 1989, Sarney tinha baixa popularidade, abaixo de 15%. Ninguém que o apoiou conseguiu ter desempenho superior a 15% dos votos. Havia um ambiente por renovação e mudança. Ganhou a eleição quem se apresentou como oposição, Fernando Collor. Em 1994, o Itamar fez sucessor. Tinha 55% de apoio e o transferiu para o seu candidato, FHC, eleito com 54,2%. Em 1998, FHC tinha 58% de aprovação e se reelegeu com 53% no primeiro turno. Já em 2002, tinha aprovação de 35%. O ambiente passou a ser de mudança, não conseguiu fazer sucessor. Em 2006, Lula tinha 63% de popularidade, e se reelegeu com 60,8% no 2º turno. Em 2010, tinha 85% de popularidade, e fez Dilma sucessora com 53% dos votos no segundo turno. Em 2014, se a aprovação de Dilma superar os 50%, a tendência é que se mantenha a matriz de continuidade.

O que distinguirá a eleição de 2014 da eleição de 2010?

Aquela tinha caráter plebiscitário. Havia polarização entre PSDB e PT. Agora tem a candidatura de Eduardo Campos. Havia coincidência de agenda de candidatos. Serra e Dilma falavam praticamente a mesma língua do ponto de vista ético, econômico e social. Agora, Aécio vem com uma agenda liberal, Eduardo vem com meio-termo em relação aos dois. Dilma e Serra tinham perfil gerencial, técnico. Agora, Aécio e Eduardo têm perfil mais político. Na eleição passada, não havia terceira via. Eduardo pode construir essa via. A eleição passada usou a denúncia como arma política. Na próxima eleição isso vai ser anulado. Vão acusar o Eduardo pelo caso dos precatórios. Vão tentar vincular a Dilma ao mensalão. O Aécio, ao problema dos tucanos em São Paulo. O espaço programático tende a ser mais debatido. Não vai ficar na acusação da vez anterior, só com a desqualificação dos candidatos, o denunciamento.

Mas Marina não se apresentava como essa terceira via também em 2010?

Marina não tinha um partido que lhe desse sustentação na hipótese de ser eleita. Isso é determinante para definir uma terceira via. O voto nela foi muito de protesto. Quando terminou a eleição boa parte desse eleitorado foi para Dilma. Não era eleitorado propriamente de oposição.

Isso significa que o eleitorado está cansado dessa polarização PSDB e PT?

O eleitor está fadigado com a disputa PT e PSDB. Não tem saudade do PSDB, nem está plenamente satisfeito com o PT. Se olharmos a pauta dos partidos, o PT vai ter agenda positiva, prometendo aprofundar o que está em curso. Eduardo Campos também tem agenda positiva, reconhece os avanços anteriores e promete fazer mais e melhor. Já o PSDB é agenda negativa, vai tentar mostrar descuido do governo, na linha de defender privatizações, o que não tem na população apelo grande. O Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Petrobras são os principais apoios do governo para o desenvolvimento nacional. A abordagem na campanha terá esse componente.

Que vantagem Dilma tem hoje sobre seus adversários?

Dilma está melhor em três condições. Tem mais tempo de TV, tem melhores palanques nos estados e recursos financeiros de campanha. Ela terá vantagem em relação aos adversários, além de disputar no mandato. Mas se houver mudança brusca na economia, seja com desaceleração da economia ou rebaixamento de agências de risco, aí o quadro pode mudar. A economia pode ser a grande adversária ou a grande aliada da Dilma.

No início do ano, dois políticos experientes e controversos assumiram as presidências da Câmara e do Senado. Como foi esse primeiro ano de gestão de Henrique Eduardo Alves e Renan Calheiros?

São dois parlamentares experientes e que sabem trabalhar com rumores da opinião pública para não tomar decisão precipitada. Seus antecessores, Marco Maia e José Sarney, criaram menos dificuldade para o governo. Renan marcou data para a análise dos vetos presidenciais. Henrique Eduardo Alves apoiou o orçamento impositivo.

Eles se elegeram, apesar das denúncias a que respondiam...

Mas aí o Marco Feliciano roubou a cena. No caso do Henrique, as denúncias não tiveram grande repercussão na mídia. Renan apresentou uma agenda positiva, no sentido de cortar cargos, extinguir o serviço médico, medidas que tinham por objetivo conquistar a simpatia da opinião pública, atender ao apelo da mídia. Aconteceu, no Senado, de o Blairo Maggi (PR-MT), uma liderança ruralista, ser eleito presidente da Comissão de Meio Ambiente. Essas coisas repercutiram na imprensa e deixaram em segundo plano a presidência das duas casas. Eles se beneficiaram de haver outro foco para a imprensa, isso diluiu o desgaste deles.

Quem criou mais dificuldade para o governo: Renan ou Henrique?

O Renan foi mais duro e criou mais dificuldade para o governo. Tomou medidas concretas. Henrique fez aprovar a PEC do orçamento impositivo. Renan deixou de apreciar algumas medidas provisórias porque

chegaram a menos de sete dias do prazo final. Por outro lado, Renan salvou o governo em determinadas circunstâncias. Se não bancasse a votação da Lei dos Portos, o governo teria sido desmoralizado em relação à proposta do marco de infraestrutura. Ele calibra bem, uma no cravo e outra na ferradura.

O que vai mudar na relação do Executivo com o Legislativo com a entrada em vigor do orçamento impositivo?

Para o governo, é compartilhar gestão, dentro da lógica de que quem elege deve governar. Um segundo ponto é negociar a política pública, contemplar determinados pleitos dos partidos, o que é legítimo, no controle das políticas públicas. O terceiro é o aspecto orçamentário, atender, liberar emendas na conveniência em que o parlamentar ficava dependente. A questão não se limita a emendas. Parte dos recursos vai para a saúde. Mas existem convênios e liberalidades do governo que continuam sendo elementos de dependência do Legislativo. Muda pouco em relação ao que é hoje. Embora estabeleça a liberação automática das emendas, o Ministério Público vai ficar atento ao parlamentar que destinar verba para aventureiros ou eventos esportivos e culturais que caracterizem um desvio de finalidade. A emenda vai ser liberada, mas isso vai trazer a responsabilização de quem a encaminhou. Isso cria para o parlamentar uma responsabilidade adicional. Antes, ele tinha emenda. Era liberada se tivesse projeto. Havia mais cuidado.

O orçamento impositivo não acaba com o toma-lá-dá-cá como argumentam seus defensores?

Não acaba com o toma-la-da-cá. Porque continua a negociação da política pública e orçamentária a respeito de convênios, além da indicação de cargos. Não resolve esse problema da dependência do parlamentar em relação ao governo.

O que é possível esperar de 2014 no Congresso?

2013 se projeta em 2014 pelas pendências que tem e se encerra logo ali na Copa. O país vai começar a funcionar em março, depois da Semana Santa. Mas aí terá Copa e eleição. Haverá um período muito

curto de atividades no Parlamento. Em 2014, as manifestações voltam com força, por causa das eleições e da Copa. O governo tem de continuar torcendo para que os trabalhadores, como classe, continuem satisfeitos. Aí não haveria mudança estrutural. Foi assim nas Diretas Já, na anistia, na Constituinte e na destituição do presidente Collor. Quando tem liderança, recursos, organização, o trabalhador é um ator social muito importante e peso.

Como 2014 deve entrar para a história?

Só vai entrar para a história como relevante se houver crise econômica ou troca de comando de governo. Fora disso, vai ficar como um ano pouco produtivo. Inclusive porque o governo vai ter muitas dificuldades do ponto de vista fiscal. Por isso, está adiando uma série de despesas para o ano que vem. Mesmo que estabeleça superávit baixo, não será tarefa fácil cumprir. Mas a demanda da população volta em 2014. O governo vai ter de dar resposta sob risco de não se reeleger. Vai ser um ano de transição, como continuidade de 2013 e passagem para 2015.

Em 2013, o governo soube responder as manifestações das ruas?

No primeiro momento, houve absoluta falta de coordenação do governo. Propôs e recuou no plebiscito da reforma política, houve vaivém, desorientação. Depois, Dilma acertou ao pegar uma proposta do governo que estava parada havia mais de seis meses, o Mais Médicos. Ela mesma resistiu a assinar a MP várias vezes. Aquilo que era um problema virou a solução. Com isso, conseguiu ter uma atuação moderadamente positiva nesse cenário. Não teve de endividar o estado, garantindo benefícios como o passe livre. Se não conseguiu contornar, pelo menos conseguiu adiar essas demandas reprimidas, que voltarão mais na frente. Pode ser que venham de forma mais concreta. Já houve sinalização do governo de destinar mais recursos para a saúde, com as emendas parlamentares, isso vai ser apresentado como medida de investimento nessas políticas universais sem as quais esse pessoal que ascendeu com políticas afirmativas se mantém.

A oposição não soube tirar proveito dessa insatisfação das ruas?

A oposição é confusa e pequena. Sempre que havia algo propositivo apresentado pela oposição, alguém da própria oposição cobria isso com denúncia. Quando um partido acusa o outro, a oposição só critica do ponto de vista ético e da eficiência um governante, é porque não tem projeto alternativo. Acredito que o Aécio vá se diferenciar com uma agenda impopular, com privatização, mas estabelecendo um debate programático.

A reforma ministerial, que Dilma promete anunciar entre janeiro e o Carnaval, poderá trazer alguma mudança?

Não terá mudança de rumo. O governo é muito ineficiente na coordenação das ações. Os ministérios estão sem recursos em razão da necessidade que o governo tem de se aproximar da meta de superávit, com medo de ter rebaixamento da nota das agências de risco. Poucos ministérios foram tão ruins quanto o de Dilma. Essa mudança não vai trazer mudança qualitativa nesse ministério. Vai haver troca de quem vai disputar a eleição por pessoas de partido ou técnicos que possam dar continuidade. Ela deve ter ainda mais controle. Os ministros atuais têm medo de tomar bronca e pedem benção à chefe. Ela não tem tempo para orientar cada ministro, que não tem iniciativa. Haverá mudanças importantes na coordenação do governo. A eventual ida de Mercadante para a Casa Civil vai dar nova dinâmica ao governo. A saída da Ideli pode ajudar o novo ministro das Relações institucionais a ter mais autonomia para agir. A Ideli só faz o que Dilma manda. Pode haver melhoria nesses dois postos. Nos demais, não acredito em melhora. Vai continuar na mesma paralisação.

Qual foi o saldo para a economia em 2013, em termos de política econômica?

A presidenta Dilma estabeleceu uma disputa muito inteligente com o mercado financeiro, de enfrentar o inimigo de qualquer governante. Quem gosta de pagar juro elevado? Ela escolheu esse segmento como adversário. Conseguiu trocar o presidente do Banco Central. Alterou a poupança, reduziu o spread bancário pela concorrência dos bancos oficiais. O Copom foi reduzindo a taxa

de juros a patamar civilizado. Até aí vinha muito bem. Enfrentou segmento pesado que investiu na desqualificação do governo. Quando chegou o momento em que a presidenta resolveu brigar com os concessionários do serviço público, que eram até então aliados, isso fragilizou o governo. Esse setor se aliou ao setor financeiro e à imprensa e conseguiu dar nó no governo. Houve aumento da batata e do tomate, aproveitando risco de retorno da inflação, obrigou o governo a recuar naquilo que tinha de mais importante, que era reduzir a taxa de juro. Tem pouca medida estrutural. A maioria das medidas do governo é conjuntural, como a redução da tarifa de energia, da taxa de juros. São medidas que trazem benefício para a população, mas que basta o retorno dos juros e da inflação, para perder a eficácia. O que poderia ser estrutural ficou prejudicado por causa da margem de lucro dos concessionários. Agora Dilma tem dialogado com os empresários, mas se não tivesse mudado, não teria condições de se reeleger porque haveria especulação em relação a esse suposto intervencionismo econômico. Ela está conseguindo restabelecer, ainda que timidamente, a credibilidade do mercado. Mas continua com risco alto. Todas as previsões do ministro da Fazenda – nunca vi um sujeito errar tanto – ficam pela metade. Do ponto de vista de credibilidade do governo, isso é muito ruim.

Diferentemente de seu antecessor, o ex-presidente Lula, Dilma não tem relação de proximidade com os sindicatos. O governo Dilma tem sido negativo para o trabalhador?

Do ponto de vista dos trabalhadores, não há diálogo, mas houve conquistas. Ela aquiesceu propostas do Congresso. Entre os pontos que considero corajoso, e que governos anteriores não fizeram, foi estabelecer política de crescimento real do salário mínimo por cinco anos, até janeiro de 2015, além da correção da tabela do Imposto de Renda nesse período. Houve também a sanção da lei do aviso prévio, o reconhecimento do teletrabalho, a criação do Pronatec, o adicional de periculosidade, a isenção de Imposto de Renda até R\$ 6 mil para trabalhadores com participação nos lucros das empresas e a extensão dos direitos dos empregados domésticos. Em relação aos trabalhadores, o balanço não é negativo.