

Os imensos desafios de 2020 para o Congresso



Em que pese o grande feito que foi a aprovação da reforma da Previdência em 2019, o Congresso encontrará sérias dificuldades para dar conta da enorme pauta reformista com a qual sonham a equipe econômica, analistas de mercado e importantes líderes políticos. Ela já seria ousada demais para um ano “normal” (isto é, sem eleições) e para um governo muito bem articulado politicamente com o Parlamento, que dirá num cenário em que tais elementos estão ausentes.



Foto: Fabio Rodrigues Pozzebom/Agência Brasil

2019 foi um ano atípico na política brasileira. O presidente da República afastou-se do Congresso Nacional e mesmo assim o governo avançou com pautas relevantes. Ao aprovar a reforma da Previdência, o Legislativo se caciou como “formulador” e “transformador”. Algumas de suas figuras principais reforçaram a imagem de liderança devido aos resultados alcançados. É o caso de Rodrigo Maia, sobretudo, mas também de Davi Alcolumbre, Arthur Lira e Aguinaldo Ribeiro. Contudo, será realista manter as expectativas de que o Parlamento seguirá protagonista de reformas virtuosas para o país?

Devido à crise econômica recente, à nova composição do Congresso e principalmente às promessas liberalizantes do candidato vencedor Jair Bolsonaro, consolidou-se no Brasil uma forte expectativa de um governo de reformas. Como mostra o quadro seguinte, avolumam-se os temas sobre os quais o sistema político se debruça e sobre os quais são esperados resultados.

Quadro 1: Lista de proposições na agenda do Congresso Nacional

Proposta de emenda à Constituição (PEC)	Projeto de lei complementar (PLP)	Projeto de lei ordinária (PL)
Reforma tributária	Autonomia do Banco Central	Recuperação judicial de empresas
Reforma administrativa *	Regulamentação da Lei Kandir	Marco legal do saneamento
Plano Mais Brasil (3 PECs – emergencial, dos fundos e do pacto federativo) Fundeb	Securitização das dívidas estaduais Plano Mansueto	Licenciamento ambiental Novo marco legal das concessões Nova lei cambial
Prisão em 2ª Instância (na Câmara é PEC, no Senado PL) Constitucionalização do Bolsa Família		

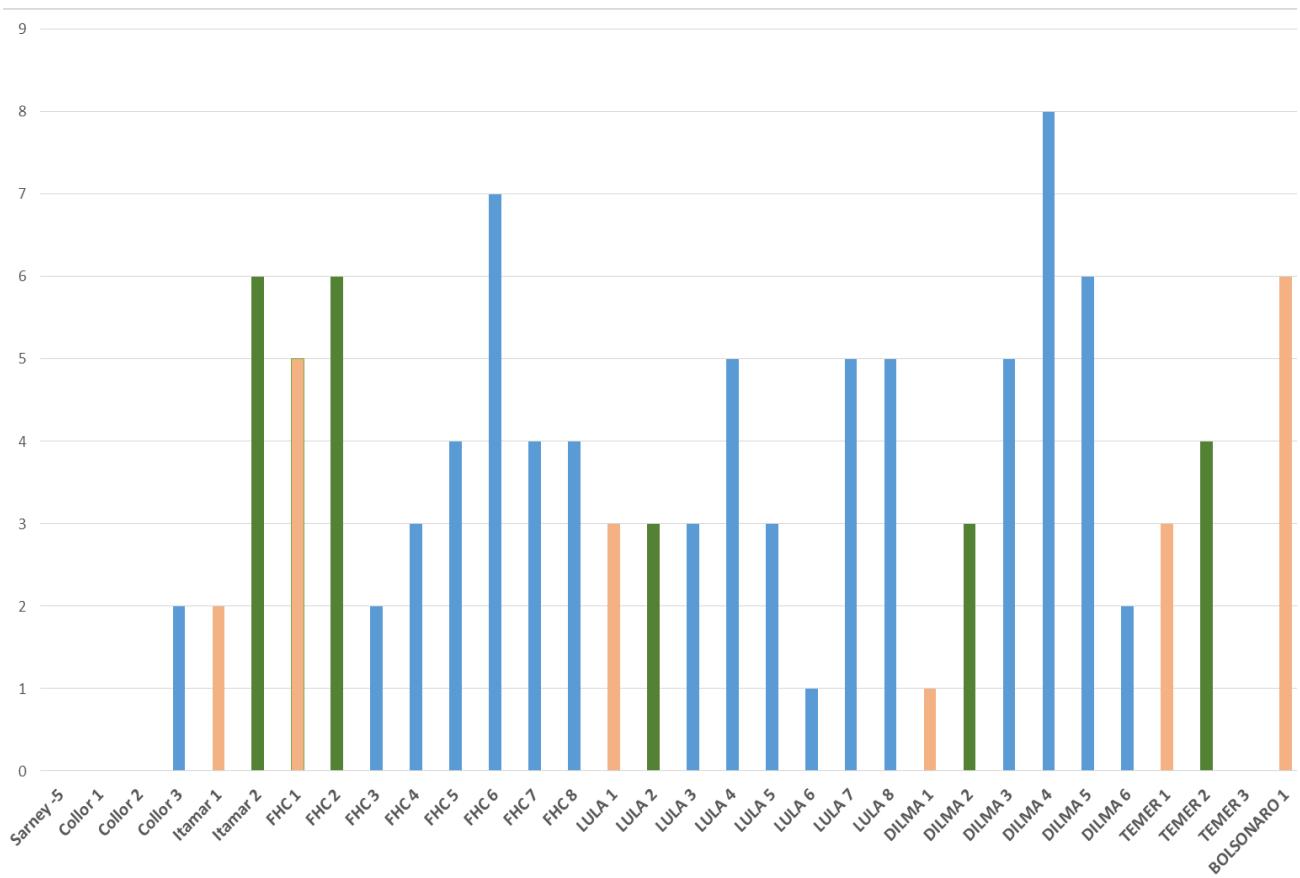
*A ser enviada

Apenas na listagem acima encontram-se oito propostas de emenda à Constituição, quatro projetos de lei complementar e cinco projetos de lei ordinária.

Um primeiro elemento a considerar em relação à possibilidade de sucesso da agenda de reformas são as eleições. Como apontado em número anterior do Farol, em anos de eleição costuma haver 50 sessões legislativas a menos que em anos comuns. De fato, em 2019 a Câmara dos Deputados teve 42 semanas com sessões aptas a votar matérias, totalizando 124 dias de real atividade deliberativa. Em 2020 as eleições devem diminuir o número de semanas ativas para 35, com aproximadamente 103 dias de sessões deliberativas.

A diminuição do número de sessões, contudo, não parece ser o problema mais sério, como examinaremos a seguir.

Gráfico 1: Emendas à Constituição promulgadas por período presidencial (1989/2019)



Conforme se vê no **gráfico 1**, os segundos anos de mandato presidencial não mostraram desempenho inferior em termos de promulgação de emendas à Constituição. Considerando os governos típicos (exercidos pelo presidente e não pelo vice), FHC e Dilma tiveram mais PECs promulgadas em seus segundos anos (barra verde) do que nos primeiros (barra laranja). Quanto a Lula, nos dois anos o número foi o mesmo. Considerando que no primeiro ano de Bolsonaro houve seis emendas promulgadas (o terceiro maior valor da série, similar a outros três anos e inferior a apenas dois), poder-se-ia concluir que o bom desempenho é indicativo de um cenário futuro promissor.

Ao se considerar a natureza dos dispositivos das PECs, no entanto, o cenário otimista perde força. FHC aprovou em seu primeiro ano (1995) um forte programa de reformas: gás canalizado passou aos estados, extinguiu-se o tratamento privilegiado às empresas de capital nacional, abriu-se a navegação de cabotagem a estrangeiros, assim como realizaram-se as históricas quebras do monopólio estatal nas áreas de telecomunicações e de petróleo. No ano seguinte a agenda arrefeceu, destacando disposições sobre o Fundo Social de Emergência e o Imposto sobre Transações Financeiras (CPMF e sua família de nomenclaturas) e a criação do também positivamente disruptivo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

O presidente Lula, em seu primeiro ano de governo (2003), alterou a redação constitucional do artigo 192, que regulamentava o sistema financeiro, resolvendo um nó legislativo antigo; reformou a Previdência do servidor público; renovou a Desvinculação dos Recursos da União (DRU); e ainda dividiu recursos fiscais com estados. No ano seguinte a agenda teve peso similar, com a aprovação da PEC Paralela da Previdência, da reforma do Judiciário e da divisão da Cide sobre os combustíveis com os governos estaduais. No governo Dilma, até por ser uma continuidade do governo Lula em vários sentidos, as PECs aprovadas foram de menor importância, como a extensão da DRU e a aprovação do Sistema Nacional de Cultura (algo programático).

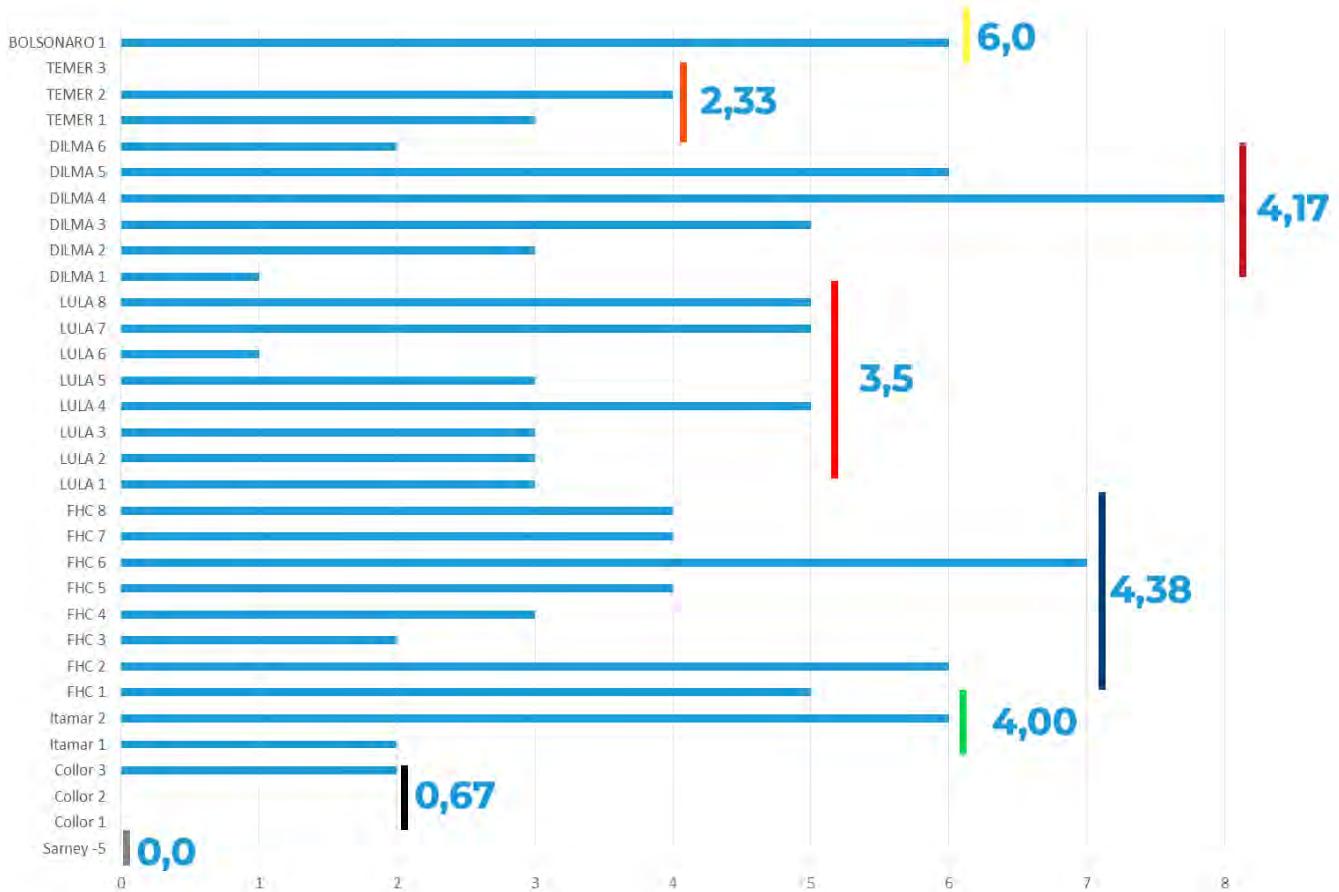


Galeria dos presidentes da República. Foto: Valter Campanato/Agência Brasil

O alto número de PECs verificado no primeiro ano do governo Bolsonaro esconde interesses parlamentares importantes. De fato, a única PEC que enfrentou resistências consolidadas foi a da Previdência, pois outras vieram para atender pleitos parlamentares, como a extensão do orçamento impositivo, que fortalece o Congresso diante do presidente da República, e a que permite a transferência direta de recursos de emendas a municípios (sem passar por órgãos intermediários).

O **gráfico 2** permite avançar nas reflexões.

Gráfico 2: PECs promulgadas por período presidencial – número anual e média para o mandato



O gráfico mostra que o governo FHC foi bastante transformador não só em qualidade, mas também em quantidade. Já no governo Dilma, a média de PECs foi próxima à observada no período FHC (as médias são mostradas nas barras verticais ao longo dos mandatos). Mas, conforme exposto antes, foi qualitativamente mais tímida. Tal quadro indica que a ousada agenda reformistaposta para o segundo ano do governo Bolsonaro precisará de um desempenho igual ou superior ao de FHC.

FHC apresentou alta taxa de sucesso na articulação no Congresso por apresentar, entre outras características importantes, o apoio muito consolidado do seu partido (PSDB) e do aliado PFL, como aponta o trabalho clássico de Figueiredo e Limongi . O PFL foi, em muitos casos, mais disciplinado e fiel ao governo que o próprio PSDB. Outro fator decisivo foi a distribuição bastante proporcional de cargos ministeriais aos aliados: quanto maior a bancada do partido aliado, mais cargos ministeriais.

Já o governo Bolsonaro, se considerada a articulação congressual, aproxima-se muito mais do cenário visto durante o governo Collor. Collor governou em boa medida isolado, e suas tentativas de distribuição de cargos ministeriais com vistas à construção de uma base sólida de apoio vieram tardiamente, quando já começava a se desenhar o exitoso processo de impeachment que ele sofreu. Bolsonaro, hoje, também se encontra isolado e, ainda por cima, sem partido.

O que diferencia positivamente o governo Bolsonaro? A novidade atual é a existência de uma coalizão legislativa (que não é uma coalizão de governo) que apoia uma pauta de reformas. Entretanto, sem o apoio de um governo que distribua consistentemente ônus e bônus aos seus apoiadores, o futuro da coalizão legislativa e sua capacidade de vencer uma pauta difícil defronta-se com vários problemas.

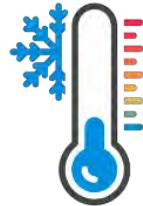
O primeiro deles é a própria priorização das ações. Como se sabe, diante de tempo e energia política escassos, definir prioridades é central. Assim, conforme se vê na imprensa, Rodrigo Maia tem como prioridades para o primeiro semestre reforma tributária, autonomia do Banco Central e prisão em segunda instância. Para Davi Alcolumbre, as mudanças no sistema tributário também deveriam ocorrer no primeiro semestre. Para Bolsonaro, assim como para o seu líder no Senado, Fernando Bezerra Coelho, as prioridades são reforma administrativa, regulamentação do saneamento e o Plano Mais Brasil, deixando a reforma tributária para o segundo semestre. Esse é apenas um exemplo da profusão de manifestações de prioridade para 2020. Essa dispersão é manifesta e contrasta com o foco e atenção exclusiva dada à reforma da Previdência em 2020.

O segundo ponto, que será visto apenas quando as propostas avançarem para o momento de deliberação, refere-se à consistência do apoio da coalizão. O apoio a propostas em tese é sempre conveniente e fácil para o mundo político. Contudo, quando as proposições caminham para as deliberações e vencedores e perdedores são definidos, os cálculos políticos ganham concretude. Nessa hora, poderá fazer falta a propensão do governo para distribuir cargos e para compartilhar com aliados o eventual sucesso advindo da aprovação das reformas, ingredientes que poderiam pesar a balança do custo-benefício a favor da agenda reformista. Também nessa hora será testada a real disposição dos parlamentares de assumir custos políticos, como cortes de gastos e de salários de servidores, ou a redução de serviços públicos, estimulados apenas pelo conteúdo de proposições. Nessa hora, finalmente, também poderemos assistir a uma fragmentação de propostas (que em tese são “pacotes”, mas podem ser “fatiados” e modificados dentro do processo legislativo), a qual pode levar à sua descaracterização, à diminuição significativa do seu impacto ou mesmo à inviabilização da aprovação por perda de efetividade.

2020 será tempo de caminhos e descaminhos legislativos. Não há dúvida que a pauta apresentada no quadro I é ousada demais para o período de um ano, e talvez mesmo para um período inteiro de governo. As atenções voltam-se agora para identificar as prioridades que sairão do processo político, nas quais serão gastos as energias disponíveis. Uma certeza podemos ter desde logo: aprenderemos um pouco mais sobre esse processo, inédito no Brasil, em que o presidente da República deixa a cargo do Congresso a definição da sua agenda e a consecução total dos esforços para aprová-la. Essa será a real prova da liderança dos atores legislativos.

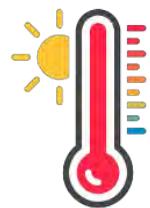
TERMÔMETRO

NA GELADEIRA



Relação Congresso/Supremo – ao suspender por prazo indeterminado a adoção do juiz de garantias, Luiz Fux não só ficou em maus lençóis com os demais ministros do Supremo Tribunal Federal, que tomaram as dores do presidente Dias Toffoli, cuja decisão ele derrubou. Também colocou todo o STF em rota de colisão com o Congresso, que havia aprovado a criação desse novo tipo de magistrado, ao qual caberá instruir os processos criminais, deixando o julgamento para outro juiz. Fux é o mesmo que, monocraticamente, concedeu auxílio-moradia à magistratura e sentou sobre o assunto durante anos, impedindo a análise do tema pelo conjunto dos ministros ao mesmo tempo em que assegurava o reforço da conta bancária dos juízes.

NA CHAPA QUENTE



Relação Moro/Bolsonaro – o complexo relacionamento entre presidente e ministro, movido por elogios mas também por ciúmes e intrigas, ganhou um problema a mais. Desta vez, com a notícia, divulgada pelo próprio Bolsonaro, de que Sérgio Moro poderá perder o comando da área de segurança. A ideia de recriar o Ministério da Segurança Pública tem o apoio dos governadores e tiraria de Moro o seu maior trunfo para brilhar no cargo. Como os dois precisam um do outro (um, para não ficar ao leu após abandonar a carreira de juiz; o outro, porque perderia o seu ministro mais popular), talvez seja só um acidente de percurso. Mas o fato realimentou especulações sobre mudanças no ministério, envolvendo inclusive outros setores.

Assine os produtos exclusivos do **Congresso em Foco**

Principal site especializado em política do país, o Congresso em Foco possui uma equipe de excelência, com formação multidisciplinar, que também oferece os seguintes serviços a assinantes:



Enviado por email ou celular às sextas-feiras, traz análises profundas, equilibradas e absolutamente imperdíveis do cenário político e econômico, sempre de olho no que foi e no que ainda está por vir.

Por meio de flashes por celular, antecipa informações estratégicas, envia íntegras ou agendas, seleciona o que é mais importante para o assinante e permite total interação entre o cliente e a equipe de produção.



Pesquisa trimestral com os principais líderes do Congresso, que possibilita compreender suas percepções sobre o presente e o futuro em questões como avaliação de autoridades e de políticas públicas, matérias em tramitação ou grandes temas nacionais. O contratante pode incluir no questionário perguntas exclusivas.



Pesquisa com o conjunto dos deputados e senadores, realizada sob encomenda, propiciando uma visão profunda, original e única do Congresso Nacional, dos congressistas e de como eles encaram assuntos que sejam ou possam vir a ser objeto de proposições legislativas.

congressoemfoco premium

Entre em contato agora: comercial@congressoemfoco.com.br

Resumo da Semana

GOVERNO

Novo Ministério

- O presidente Jair Bolsonaro anunciou na quarta-feira (23) a intenção de desmembrar o Ministério da Justiça, comandado por Sergio Moro, e recriar a pasta de Segurança Pública.
- A informação foi dada em reunião com secretários estaduais de Segurança Pública.
- A medida diminui poderes de Sergio Moro, que fica com menos atribuições.



Foto: Marcos Corrêa/Agência Brasil

Regina Duarte faz “teste” na Cultura

- Após reunião com Bolsonaro na segunda-feira (20), Regina Duarte disse que iria para Brasília “fazer testes” para saber se vai comandar a Secretaria de Cultura.
- Ela desembarcou na capital federal na quarta-feira (22) e conheceu a sede da secretaria acompanhada pelo ministro do Turismo, Marcelo Álvaro Antônio, que comanda a área cultural no governo Bolsonaro.
- O ministro do Turismo, Marcelo Alvaro, escolheu a pastora Jane Silva para ser secretária adjunta da Secretaria de Cultura.
- O posto é o segundo na hierarquia da Secretaria, mas será ocupado de forma temporária.
- Jane substitui José Paulo Soares Martins, que trabalhava na área cultural do governo federal desde 2016.

“É lógico que Moro deve ser contra”, disse Bolsonaro na quinta-feira (23) sobre o desmembramento do Ministério da Justiça e Segurança Pública.”

LEGISLATIVO

Autonomia do Banco Central

- O presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), se reuniu na quarta-feira (22) com o presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto.
- Há um projeto de lei de autoria do governo que estabelece a autonomia do BC.
- O líder do DEM na casa legislativa, Efraim Filho (PB), disse que a matéria está madura para ser votada.

Resumo da Semana

ECONOMIA

Davos

- O ministro da Economia, [Paulo Guedes](#), participou do Fórum Econômico da Davos, na Suíça.
- Em palestra feita na segunda-feira (20) ele disse que o governo brasileiro vai passar a aceitar empresas estrangeiras nos processos de licitações.
- A iniciativa foi confirmada na quinta-feira (23) por [Bolsonaro por meio de mensagem publicada no Twitter](#).

“
“O pior inimigo do meio ambiente é a pobreza. As pessoas destroem o meio ambiente porque precisam comer”, [disse Guedes na segunda-feira \(20\) durante palestra no Fórum de Davos..](#)”



Foto: Agência Brasil



Foto: Tânia Rêgo/Agência Brasil

BNDES quer vender ações na Petrobras

- O banco estatal de fomento anunciou à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) a intenção de vender ações que possui na [Petrobras](#).
- O presidente do BNDES, Gustavo Montezano, participou do Fórum de Davos e disse na Quarta - feira (22) esperar que o banco arrecade de R\$ 19,6 bilhões a R\$ 23 bilhões com a venda das ações.

Resumo da Semana

JUSTIÇA



Foto: Marcelo Camargo/Agência Brasil

Fux suspende juiz de garantias

- O ministro do STF, [Luiz Fux](#), decidiu na quarta-feira (22) suspender a obrigatoriedade da criação do juiz de garantias.
- A medida foi acrescentada por congressistas no pacote anticrime do ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, e sancionada por Bolsonaro.
- Na decisão, Fux afirmou que a aplicação do juiz de garantias está suspensa até o plenário do Supremo deliberar sobre isso.

MPF denuncia Glenn Greenwald

- O MPF em Brasília denunciou o jornalista do Intercept [Glenn Greenwald](#) e mais seis pessoas pelo crime de invasão de celulares de autoridades brasileiras.
- O procurador [autor da denúncia](#) já tentou, sem sucesso, acusar os ex-presidentes Lula e Fernando Henrique Cardoso.
- A decisão foi bastante criticada e o jornal americano [New York Times se posicionou](#) contra na quarta-feira (22).



Foto: Loures/Agência Câmara

“

"A acusação feita pelo governo brasileiro contra o jornalista norte-americano Glenn Greenwald é um caso, cada vez mais familiar, de atirar no mensageiro e ignorar a mensagem", disse o jornal New York Times na quarta-feira (22)."

”



Expediente

O **Farol Político** é uma publicação da empresa Caracol Web Pesquisas e Dados Ltda., também responsável pelo site Congresso em Foco.

Fundador: Sylvio Costa

Sócio-gerente: Felipe Aguiar

Gerente administrativa e financeira: Carlês Barroso

Gerente de marketing: Marianna Rodrigues

PRODUÇÃO

André Sathler – economista, formado pela UFMG, é doutor em Filosofia e mestre em Comunicação Social e em Informática.

Ricardo de João Braga – economista e cientista político, tem mestrado pela Universidade de Siegen (Alemanha) e doutorado pela Uerj.

Sylvio Costa – jornalista, com passagem por diversas redações, é mestre em Comunicações pela Universidade de Westminster (Londres).

EQUIPE DE CONTEÚDO DO CONGRESSO EM FOCO

Editor-executivo: Edson Sardinha

Redação: Erick Mota, Lauriberto Pompeu, Larissa Calixto, Marina Barbosa, Patrícia Martins e Victor Farias

Design: Eli Nunes e Lucas Noé

Cientista de Dados: Lucas Vinícius

Assine o Farol Político e receba toda sexta-feira este paper exclusivo e ainda:

- Agenda da semana, enviada às segundas-feiras, antecipando os principais fatos previstos para os dias seguintes, nos três poderes, em Brasília;
- 30 dias de degustação gratuita do **Congresso em Foco Premium**, que traz informações estratégicas exclusivas, disparadas em forma de alertas por celular;
- Envio gratuito da edição impressa da **Revista Congresso em Foco** número 31;
- Inscrição na newsletter do **Congresso em Foco**, que traz, aos dias úteis, as principais notícias e os melhores artigos publicados em nosso site.

Entre em contato agora:

comercial@congressoemfoco.com.br

(61) 3226-2433 / WhatsApp: (61) 98249-622

Queremos melhorar este produto

Compartilhe suas críticas e sugestões pelo e-mail premium@congressoemfoco.com.br ou pelo WhatsApp (61) 98249-6222 / 99128-2138

www.congressoemfoco.com.br