

# A composição do ministério e as prioridades do novo governo

---

José Paulo Martins Junior

## Resumo

A eleição presidencial de 2022 se distinguiu por ineditismos. Foi a eleição mais equilibrada da história, foi a primeira vez que um ex-presidente disputou contra um presidente em exercício e foi a primeira derrota de um candidato à reeleição.

O período que antecedeu o pleito de 2022 foi marcado pela pandemia da Covid-19 e por uma postura negacionista e golpista do governo federal, além do desmonte das políticas públicas. A campanha eleitoral trouxe de volta à cena o ex-presidente Lula que se viu livre de suas condenações judiciais.

O ministério de Lula reflete a ampla coalizão que sustentou sua candidatura, além de incorporar outros partidos, mas com uma nítida dominância do PT. A desproporção na distribuição dos ministérios pode criar entraves para que o novo governo consiga fazer avançar sua agenda legislativa que inclui entre as prioridades as reformas fiscal e tributária. A expectativa é que o governo encontre dificuldades, uma vez que o Congresso tem maioria conservadora.

## Abstract

The 2022 presidential election was distinguished by novelties. It was the most balanced election in history, the first time a former president ran

against a sitting president, and the first time a candidate for reelection lost. The run-up to the 2022 election was marked by the Covid-19 pandemic and by a denialist and coup-plotting stance by the federal government, as well as the dismantling of public policies. The electoral campaign brought back to the scene former president Lula who was free of his judicial convictions.

Lula's ministry reflects the broad coalition that supported his candidacy, incorporating other parties, but with a clear dominance of the PT. The disproportionate distribution of ministries may create obstacles for the new government to advance its legislative agenda, which includes fiscal and tax reforms among its priorities. The government is expected to encounter difficulties, since Congress has a conservative majority.

## Introdução

**O** Brasil encerrou em 2022 o nono ciclo eleitoral desde a redemocratização iniciada nos anos de 1980 e marcada pela transição de poder aos civis em 1985, pela promulgação da Constituição Federal em 1988 e pela primeira eleição presidencial direta desde 1960 em 1989. Trata-se do mais longo período de eleições democráticas e competitivas do país.

Dentre os diversos cargos em disputa no pleito de 2022, certamente o mais importante e o mais disputado foi a Presidência da República. Pela primeira vez, tivemos frente-a-frente um candidato à reeleição enfrentando um ex-presidente. Essa situação levou à maior concentração de votos em torno dos dois primeiros colocados do primeiro turno da história da Nova República. Lula e Bolsonaro totalizaram 91,6% dos votos válidos. De forma inédita, assistimos à derrota no segundo turno do Presidente em exercício, ainda que tenha sido pela menor diferença de votos já observada no Brasil.

Esses acontecimentos reforçam a importância da eleição presidencial de 2022. Uma disputa extremamente acirrada por um cargo de muito poder. O chefe do Executivo Federal Brasileiro exerce inúmeras

ras prerrogativas legislativas e não-legislativas. Shuggart e Carey (1992) analisam e pontuam esses poderes e mostram que poder vetar total ou parcialmente a legislação, ter iniciativa exclusiva na área orçamentária e ter poder de decreto pela via das medidas provisórias, nomear e demitir livremente os ministros sem que o legislativo possa censurá-los, colocam o presidente brasileiro quase no topo do ranking mundial dos poderes presidenciais.

Apesar desse grande poder, o Presidente da República no Brasil não pode tudo. Existem diversas democracias pelo mundo, cada uma delas reúne um conjunto singular de instituições políticas. Lijphart (2008) fez uma análise de um conjunto delas e propôs dois grandes modelos, a democracia majoritária e a democracia consensual.

Em seu livro, as democracias majoritárias são exemplificadas pelo Reino Unido, Barbados e Nova Zelândia. Esse modelo, também chamado de Modelo de Westminster, é o tipo-exportação dos britânicos, muitas de suas ex-colônias adotam instituições semelhantes. É um modelo de concentração do poder nas mãos do Executivo. Ele combina gabinetes unipartidário majoritário, predomínio do Executivo sobre o Legislativo, bipartidarismo, eleições majoritárias, grupos de pressão competitivos, Estado unitário, unicameralismo, constituições não escritas, legislação alterada por maioria simples, sem revisão judicial ou Corte Suprema e banco central dependente do Executivo.

As Democracias Consensuais são exemplificadas por Bélgica, Suíça e União Europeia. É um modelo de dispersão do poder e sua adoção é recomendável em países com importantes clivagens sociais, sejam elas linguísticas, culturais, religiosas ou regionais. As características desse modelo combinam gabinetes com amplas coalizões partidárias, equilíbrio entre Executivo e Legislativo, pluripartidarismo, eleições proporcionais, grupos de pressão corporativos, federalismo, bicameralismo, constituições escritas, alterações constitucionais por majorias qualificadas, revisão judicial por corte constitucional e banco central independente.

Apesar do Brasil não satisfazer os critérios de Democracia estabelecidos por Lijphart para compor o conjunto de países analisados em

sua obra, não é difícil perceber que o país está mais próximo de uma Democracia de Consenso, ainda que a balança do poder tenda mais para o Executivo, uma vez que ele reúne grandes poderes legislativos e tem sido capaz, quase sempre, de impor sua agenda, e que a independência do Banco Central tenha sido só recentemente estabelecida.

Apesar de a democracia majoritária ser apontada por vários autores e analistas, como mostra Melo (2007), como um modelo superior por sua capacidade de resolver problemas rapidamente, uma vez que o Executivo praticamente não tem que enfrentar pontos de veto, Lijphart (2008) mostra que a Democracia de Consenso é melhor em sua capacidade de manter a economia equilibrada, evitar conflitos políticos e promover o bem-estar social. Não obstante a maior qualidade da democracia de consenso, é verdade que nela existem mais pontos de veto e que a adoção de políticas públicas é mais difícil porque exige um amplo acordo entre as diversas forças políticas que detêm parcelas de poder.

Esse é o cenário institucional no qual se desenvolve a política brasileira. Um presidente poderoso, mas que pode ser constrangido em suas ações pelo Legislativo bicameral, pelo Poder Judiciário, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal, e pelo arranjo federativo que garante um importante espaço de poder para os governadores de Estado e até mesmo para os prefeitos municipais.

Nesse texto, além dessa introdução, vamos analisar brevemente o governo Bolsonaro e o cenário pré-eleitoral de 2022, marcado pelo reacionarismo no poder, pelo desmonte das políticas públicas e pelo enfrentamento da pandemia da Covid-19, depois iremos tratar do cenário eleitoral, especialmente as candidaturas, suas alianças e a campanha nos meios de comunicação tradicionais e nas redes sociais, na sequência vamos apreciar a montagem do novo governo, dando destaque à composição ministerial, tendo em vista a representação partidária e regional/estadual das indicações e a coalescência da coalizão. Finalmente, iremos apresentar as prioridades do governo e a agenda legislativa que ele deverá encaminhar tendo em vista a relação de forças dentro do Congresso Nacional. O texto é finalizado com as considerações finais,

que buscará apontar as perspectivas do novo governo, e as referências bibliográficas.

## Governo Bolsonaro e o cenário pré-eleitoral

A eleição de 2018 marcou uma transformação no padrão das eleições presidenciais anteriores. Desde 1994, PSDB e PT vinham protagonizando a disputa, situação que poderia ser considerada improvável dada uma suposta incapacidade dos partidos políticos em estruturarem a decisão de voto no Brasil (KINZO, 2005). De fato, apenas o Partido dos Trabalhadores, no pólo mais à esquerda, pode ser apontado como um partido consolidado e com base social, um tipo de organização que nos permite aproximá-lo de um modelo de partido de massa (KATZ & MAIR, 1985).

A despeito dessa suposta incapacidade, PSDB e PT foram capazes de protagonizar a disputa por vinte anos. Em sua análise sobre a disputa presidencial entre 1994 e 2006, Martins Jr. (2007) mostra que os elementos explicativos para a ocorrência de voto nos dois partidos eram muito mais ligados a aspectos conjunturais, como a avaliação de governo e avaliação dos candidatos, do que estruturais, como as características socioeconômicas ou político-ideológicas dos eleitores, e conclui afirmando que nada parecia indicar uma cristalização da disputa e que a explicação para a sua continuidade não deveria ser buscada nos partidos ou na ideologia, mas nas janelas de oportunidades abertas aos candidatos.

Foi por uma dessas janelas que entrou Jair Bolsonaro. O candidato presidencial pelo PSL em 2018 tinha uma longa trajetória política, iniciada nos anos 1980 quando ele ainda fazia parte dos quadros do Exército Brasileiro. Suas reivindicações salariais ganharam destaque e possibilitaram que ele seguisse carreira política, inicialmente como vereador e, depois, como deputado federal por sete mandatos consecutivos. Com seu prestígio, ele foi capaz de eleger a esposa e os filhos para diferentes cargos legislativos.

Ele deu início a sua campanha presidencial em 2014 dentro da Academia Militar de Agulhas Negras, onde estudou. Um ano antes, o país fora varrido por diversas manifestações de rua que erodiram o prestígio de políticos tradicionais, principalmente da Presidenta Dilma Rousseff. Também em 2014 foi deflagrada a operação Laja-Jato, responsável por levar às barras dos tribunais políticos e empresários acusados de corrupção e por contribuir para aprofundar o descontentamento da sociedade com os políticos, especialmente os ligados ao Partido dos Trabalhadores e suas principais lideranças, notadamente Dilma e Lula. A deposição da primeira em 2016 e a prisão e a inelegibilidade do segundo em 2018 abriram a janela para o avanço do bolsonarismo.

A eleição de Bolsonaro em 2018 contrariou a lógica estabelecida em eleições presidenciais anteriores. Ele venceu sem amplas alianças partidárias, sem fazer concessões ideológicas ao centro e sem tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral. Em sua campanha, ele não apresentou nenhuma proposta de política pública, todas as suas promessas eram vagas e inconsistentes. Seu principal compromisso era o combate à corrupção e o rompimento com o padrão tradicional de relacionamento entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o chamado Presidencialismo de Coalizão.

O Presidencialismo de Coalizão foi um termo cunhado por Abranches (1988), trata-se de uma prática que combina o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão multipartidária. Abranches mostra no artigo e em seu livro publicado em 2018 que os presidentes que romperam com esse modelo, Jânio e Collor, não conseguiram concluir o seu mandato. Para campanha de Bolsonaro e para alguns analistas da imprensa, esse modelo seria um sinônimo de clientelismo e corrupção,

Para superar esse modelo tão consagrado, quanto condenado, Bolsonaro procurou sustentar seu governo em outras bases. Saíram os partidos políticos e entraram o lavajatismo, o saudosismo da ditadura, o golpismo, o neoliberalismo, a nova extrema-direita olavista e os movimentos de rua da classe média (LYNCH e CASSIMIRO, 2022). Diante desse inusitado amálgama de forças, antes dispersas, agora alinhadas à

nova liderança, os militares foram a principal base de sustentação do governo. Milhares ocuparam cargos estratégicos na nova gestão, ministérios, secretarias-executivas, empresas estatais, agências regulatórias, autarquias, fundações, todo aparelho do Estado, em diversos escalões, foi ocupado por quadros oriundos das Forças Armadas.

Com a esplanada dos ministérios fechada para a negociação política, a relação entre os poderes ficou estremecida. No poder, o bolsonarismo faria de seu governo uma nova versão da ditadura militar e emularia o trumpismo. A Democracia bolsonarista procurava a todo o tempo se desvencilhar da limitação e da separação de poderes, do respeito aos direitos fundamentais e do pluralismo. Para seus líderes, esses eram limites que traziam ineficiência e a democracia por eles concebida seria o governo do líder carismático apoiado pela multidão passando por cima do Estado Democrático de Direito em nome de uma suposta Segurança Nacional fazendo do sigilo e das ameaças de golpe as suas ferramentas (LYNCH e CASSIMIRO, 2022).

Em sua escalada de desdemocratização do regime brasileiro, Bolsonaro completou todos os indicadores de comportamento autoritário propostos por Levitsky & Ziblatt (2018). Ele rejeitou as regras do jogo democrático ao acusar sem provas a existência de fraude eleitoral, negou a legitimidade dos oponentes políticos ao afirmar que eram comunistas que ameaçavam a segurança nacional e o modo de vida predominante, ele tolerou e encorajou a violência política quando disse que os opositores iriam para a “Ponta da Praia” e quando disse que membros do partido adversário deveriam ser fuzilados e demonstrou propensão a restringir direitos políticos quando apoiou o retorno do Ato Institucional n.º 5 ou quando tecia elogios ao regime militar.

No campo das políticas públicas, o desmonte do Estado e o estímulo a um individualismo exacerbado foram a tônica do governo. Na saúde, fique doente, na segurança, compre uma arma, na educação, eduque seu filho em casa, no meio ambiente, total descontrole das ações fiscalizatórias, essas foram algumas das principais políticas apoiadas pelo bolsonarismo.

A situação do governo se agravou com a pandemia e com os discursos públicos golpistas. O presidente ficou ameaçado de deposição. Diante desse cenário, Bolsonaro abriu mão do controle da agenda legislativa. Enviava seus projetos para o Congresso e não se empenhava em sua aprovação. Foi o Presidente que mais assistiu a desaprovação de suas Medidas Provisórias e a derrubada de seus vetos. Para permanecer no poder, Bolsonaro lançou mão de outro importante recurso do Executivo para manter uma base legislativa, a execução orçamentária. Foi o chamado orçamento secreto que sustentou o presidente no poder e garantiu a maioria necessária para aprovação de pautas do interesse do Executivo.

## Cenário eleitoral

O candidato à reeleição fez campanha eleitoral ao longo de todo o mandato. Em diversas ocasiões o mandatário atuou como candidato, especialmente nas datas cívicas, como o Sete de Setembro e o Quinze de Novembro, e nas inúmeras motociatas que foram organizadas e financiadas pela Presidência da República. Mesmo com esse trabalho eleitoral, as perspectivas eleitorais de Bolsonaro não eram das melhores porque as pesquisas de opinião mostravam que o eleitorado não fazia boa avaliação de seu desempenho. De fato, o alto desemprego, a alta inflação, a gestão desastrosa da pandemia, o enfrentamento aos demais poderes, principalmente o STF e o TSE, a ofensa a jornalistas, não contribuíram para sua campanha eleitoral.

Se por um lado, o comportamento de Bolsonaro como presidente deixou a desejar, por outro lado, sua situação como candidato foi auxiliada por uma série de medidas anunciadas há alguns meses do pleito. A diminuição dos impostos derrubou o preço dos combustíveis e contribuiu para uma deflação nos meses anteriores à eleição, a geração de empregos foi retomada com o recuo da pandemia e a promulgação da Emenda Constitucional do Estado de Emergência possibilitou ao governo aumentar os benefícios sociais e conceder auxílios para novas categorias, como caminhoneiros e taxistas, em um total de mais de 40



bilhões de reais fora do teto de gastos. Esse conjunto de medidas possibilitou ao Presidente recuperar na reta final da campanha parte do prestígio perdido. Contudo, assim como em 2018, Bolsonaro não se preocupou em construir uma aliança partidária e ideológica ampla. Obteve apoio apenas de partidos de direita, o seu PL mais Republicanos e PP, e indicou como candidato a vice-presidente o General da reserva Walter Braga Netto.

Pela oposição, diversos movimentos foram desenhados. Boa parte da imprensa tradicional estava buscando um nome de centro capaz de superar as candidaturas de Bolsonaro à direita e de Lula à esquerda. A escolha acabou recaindo sobre Simone Tebet, que formou aliança do seu partido, o MDB, com o PSDB e o Cidadania, tendo a Senadora de São Paulo, Mara Gabrilli, do PSDB, como candidata a vice. Foi a primeira vez na Nova República que o PSDB deixou de encabeçar uma chapa majoritária. Apesar de toda a mídia favorável, a candidatura de Tebet não conquistou o eleitorado. O mesmo aconteceu com Ciro Gomes, candidato pela quarta vez, sem alianças partidárias, que amargou seu pior desempenho. Outras candidaturas, tanto pela direita, PTB, União Brasil e Novo, quanto pela esquerda, Unidade Popular, PCB e PSTU, não ultrapassaram meio por cento dos votos.

O principal opositor de Bolsonaro foi o ex-presidente Lula. Ele voltou a ser elegível a partir de março de 2021 quando o STF anulou as condenações que pesavam sobre ele. A partir desse momento começaram as articulações para sua sexta candidatura presidencial. Desde o início, a ideia era conseguir construir um amplo arco de alianças, a chamada Frente Ampla. Ainda em 2021 essa ideia subiu de patamar com as conversas entre Lula e o ex-governador de São Paulo Geraldo Alckmin. Antigos adversários, os dois políticos possuíam capitais políticos complementares. Lula forte na esquerda e no nordeste e Alckmin forte na direita e no sudeste. Passada a surpresa inicial com a inusitada aliança, Lula e Alckmin foram capazes de articular uma ampla aliança partidária que incluiu, além de seus partidos, PT e PSB, PCdoB, PV, Rede, PSol, Pros, Solidariedade, Avante e Agir.

Durante a campanha Lula se manteve à frente em todas as pesquisas de opinião, mas todas elas também indicavam o lento e progressivo crescimento dos índices de intenção de voto em Bolsonaro. Ao final da apuração do primeiro turno, contrariando algumas pesquisas que apontavam uma possibilidade de vitória de Lula, o que se observou foi um desempenho acima da expectativa de Bolsonaro e de seus aliados, candidatos aos governos estaduais e ao Senado Federal. Além disso, seu partido, o PL, fez a maior bancada na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas.

O bom desempenho do candidato governista e uma certa frustração pelo lado da oposição tornou palpável uma eventual vitória de Bolsonaro. No entanto, a candidatura de Lula conseguiu atrair o apoio do PDT e do Cidadania. O MDB preferiu a neutralidade, mas a candidata Simone Tebet aderiu de forma entusiástica a candidatura do PT ampliando a frente que apoiava Lula. Ao final, a vitória no segundo turno pela menor margem da história consagrou Lula e o levou ao seu terceiro mandato presidencial.

## A montagem do governo

Os governos anteriores do PT encontraram dificuldades para consolidar e manter uma base parlamentar. O primeiro governo de Lula enfrentou dificuldades por conta do chamado “Escândalo do Mensalão”. Em meados de 2005, um parlamentar denunciou um esquema pelo qual assessores governistas realizam pagamentos mensais para ganhar votos no Congresso. Uma explicação para esses pagamentos pode ser a desproporção entre as cadeiras na Câmara dos Deputados e os cargos ministeriais. Dos 35 ministérios de Lula I, o PT ocupou 21. Eram 60% dos cargos de ministro para apenas 29% de cadeiras na Câmara. Todos os demais partidos da base, desde a esquerda até a direita, foram sub-representados na coalizão governista. O mensalão foi entendido por Pereira, Power & Raile (2009) como uma distribuição de recompensas paralelas. Para os autores, “a decisão de Lula de criar uma coalizão heterogênea,

desconexa e excessivamente grande, gerou condições que permitiram o surgimento do escândalo do mensalão de 2004-2005” (PEREIRA, POWER & RAILE, 2009, p.230).

Se a situação de Lula foi difícil no início, com instabilidades e CPI's, logo contornadas, a de Dilma foi pior. A gestão da coalizão funcionou bem durante o primeiro mandato, mas no segundo a condução política foi desastrosa. Não importa aqui entrar em detalhes sobre como isso aconteceu, mas devemos destacar que o governo não foi capaz de manter uma base mínima de um terço dos parlamentares para evitar o processo de impeachment que acabou por derrubar a presidenta Dilma.

Para o novo governo petista, a transição não começou como se espera em regimes democráticos. O presidente derrotado não fez o discurso de aceitação da derrota. Seus apoiadores correram para as portas de quartéis de todo o Brasil, bloquearam estradas e difundiram mentiras sobre o processo eleitoral. Przeworski (1994) afirma que a democracia é o regime em que partidos perdem eleições, que tudo que o candidato derrotado quer é se organizar para tentar a vitória na próxima eleição. Não foi o que aconteceu no Brasil de 2022. O inconformismo com a derrota levou a lamentáveis e criminosas manifestações golpistas que culminaram com a depredação das sedes dos três poderes em Brasília em janeiro de 2023.

A despeito da não aceitação da derrota por parte do Presidente, as demais instituições políticas, Legislativo e Judiciário, além de toda a comunidade internacional e os meios de comunicação de massa, reconheceram e saudaram a vitória de Lula como uma vitória da democracia no Brasil.

Bolsonaro não reconheceu publicamente a derrota, mas tomou providências para a transição governamental de acordo com o estabelecido na legislação. Lula indicou Alckmin como coordenador da transição e os trabalhos foram iniciados no início de novembro. A transição de governo costuma ocorrer em todos os países democráticos e é um procedimento que busca garantir que o novo mandatário possa receber informações e dados necessários ao exercício do cargo assim que tomar posse.

Além do trabalho de solicitar, receber e processar informações, o período de transição é aquele em que é feita a costura política para a formação do novo gabinete ministerial. No caso do governo Lula III esse arranjo foi bastante complexo tendo em vista a quantidade de partidos que apoiou a candidatura vitoriosa e a necessidade de formar uma coalizão partidária legislativa capaz de dar sustentação à agenda do Executivo.

As relações entre o governo e os partidos estabelecem áreas de intersecção entre o sistema decisório e de representação em um regime democrático. Para Meneguello (1998), o estudo dessas relações permite “identificar as formas de influência dos partidos na formação e no funcionamento dos governos, o grau de relações existentes entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e a capacidade de representação dos governos ante as forças partidárias”.

A maneira como foi montado o gabinete ministerial trouxe de volta os partidos políticos para o centro do processo de tomada de decisão política. Muitos estudos sobre os governos partidários, como o de Budge & Keman (1990), foram realizados tendo como base empírica regimes democráticos parlamentaristas, nos quais as relações entre os poderes são mais próximas e é mais visível a influência partidária na tomada de decisão. Em regimes presidencialistas, existe uma maior autonomia dos poderes. No caso brasileiro, o Executivo não pode dissolver a legislatura e seus ministros não podem continuar no Legislativo. Apesar das diferenças, é possível utilizar o mesmo modelo de análise para os dois sistemas de governo. Budge & Keman (1990) consideram a possibilidade de uma situação em que há cooperação entre os partidos para salvaguardar a Democracia. É nesse sentido que devem ser consideradas as incorporações de legendas que não apoiaram formalmente Lula na campanha presidencial, como o União Brasil, MDB e o PSD.

O governo Bolsonaro terminou com 23 pastas ministeriais. Era uma promessa de sua campanha de 2018 diminuir o número de ministérios. Os governos do PT sempre tiveram um número grande de ministérios e secretarias com status ministerial. É uma estratégia para dar maior vi-

sibilidade às áreas de políticas públicas consideradas importantes pela gestão a para acomodar as diferentes correntes internas do PT. O ministério indicado por Lula no início do seu terceiro mandato tem 37 cadeiras. O anexo I traz a tabela completa dos ministérios de Lula III. A partir dela, vamos extrair algumas informações importantes.

Do total de pastas, 14 são da área econômica, 13 da área social e dez são da área política. Mais da metade dos indicados são da região sudeste (20 ministros), 12 são do nordeste e dois da região norte. As regiões sul e centro-oeste têm um ministério cada. A maior parte dos novos ministros já exerceu cargo eletivo, são dez ex-deputados federais, oito ex-governadores e quatro ex-senadores, também temos nos gabinetes ex-ministros, ex-prefeitos, ex-atletas e ativistas. São 26 homens e 11 mulheres e apesar dessa grande desproporção de gênero, é o gabinete com maior número de mulheres da história do Brasil. Os ministros homens predominam nas áreas econômica e política e as mulheres são maioria na área social.

Com relação aos partidos, o PT ocupa 10 posições, MDB, União Brasil, PSD e PSB possuem três ministérios cada, PCdoB, PDT, PSOL e Rede possuem um ministério cada e são onze ministros sem filiação partidária. São nove partidos que compõem o ministério. É interessante observar que todos os ministros da área econômica possuem filiação partidária, enquanto que nas áreas política e social predominam ministros sem filiação.

Um indicador importante para analisar uma coalizão é a coalescência. Trata-se do grau de proporção entre pastas ministeriais designadas para cada partido do gabinete, tendo em vista as cadeiras de cada um na Câmara dos Deputados. Não vamos nos alongar muito nesse tema, vários outros já trataram da coalescência com mais vagar e propriedade (AMORIM NETO, 2019; PEREIRA, 2017; COUTO & ALBALA, 2023). Vamos apenas sublinhar as diferenças nas proporções. A federação PT-PCdoB-PV e o PSB, principais parceiros na candidatura presidencial somam 34% das cadeiras da coalizão na Câmara dos Deputados e atingem 54% das pastas, considerando apenas aquelas que são comandadas por partidos

e 38% do total de pastas. Os partidos que se aliaram depois, MDB, PSD e União Brasil, somam 51% das cadeiras na câmara baixa e 36% das pastas com ministro partidário e 24% do total das pastas.

Essa simples análise percentual revela uma desproporção na distribuição das pastas ministeriais que pode causar problemas para a sustentação legislativa do governo, caso outros instrumentos de gestão da coalizão, como a distribuição de cargos de segundo e terceiro escalão e a execução orçamentária, não sejam utilizadas de forma considerada adequada pelos partidos sub-representados.

## As prioridades no Executivo

**E**m todo o mundo, os regimes democráticos enfrentam processos de desdemocratização. Na América Latina, em particular, Mainwaring & Pérez-Liñán (2023) apontam três razões para esse fenômeno. Primeiro, redes de crime organizado, milícias e grupos vinculados aos antigos regimes autoritários continuam atuando politicamente e obtendo poder pela via eleitoral. Esses grupos não têm interesse em proteger os direitos dos cidadãos, em tornar as eleições mais livres e confiáveis e em enfrentar grupos armados, como paramilitares ou traficantes de drogas. Segundo, os maus resultados econômicos e sociais obtidos pelos governos democráticos pavimentaram o caminho para líderes autoritários que prometiam combater os poderes estabelecidos. Terceiro, os autores chamam esses novos países autoritários de “estados híbridos”, estados parcialmente capturados por atores estatais poderosos, políticos e interesses privados que não querem construir estados mais efetivos e baseados na lei. Nesses estados, os direitos de cidadania são violados e há falhas em prover serviços públicos e segurança. Tais estados híbridos combinam alguns setores eficientes e inovadores da burocracia com outros cuja marca é a corrupção, patrimonialismo e autoritarismo. Esse conjunto de características mencionadas acima enfraqueceu o compromisso dos cidadãos com a democracia. O resultado é a sua estagnação ou retrocesso.

Após quatro anos de um governo, cujas características são muito próximas daquelas apontadas por Mainwaring & Pérez-Liñán (2023), que deu prioridade ao desmonte das políticas públicas e ao enfraquecimento da burocracia estatal, o novo governo deve concentrar esforços na reconstrução das instituições que foram enfraquecidas. Estamos nos referindo a órgãos como Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA, a Fundação Nacional do Índio – Funai, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, entre outros.

Também está entre as prioridades do novo governo o restabelecimento das relações respeitadas entre os poderes e os entes federativos. Depois que um governo que procurou ameaçar constantemente as instituições e entrar em conflito com Estados e Municípios, o padrão de relacionamento estabelecido pela Constituição de 1988 deve ser retomado.

O processo de resgate da democracia no Brasil já começou a ser feito durante o governo de transição. Enquanto o governo Bolsonaro praticamente não tinha uma base social organizada, exceto pelos militares e forças de segurança, o governo Lula e o PT sempre cultivaram relações com organizações da sociedade. A transição foi composta por 30 grupos técnicos formados, em sua grande maioria, por voluntários com capacidade técnica e comprometidos com o diálogo. Entraram nesses grupos pessoas oriundas das universidades, das igrejas, dos sindicatos, partidos, ativistas de movimentos sociais, artistas, atletas, servidores públicos, entre outros. Essa multiplicidade de visões permitiu ao novo governo estabelecer as bases para a formulação política do novo governo que se inicia.

O principal desafio para consolidar o resgate da democracia é o combate à fome e ao desemprego. O regime democrático pressupõe a melhoria na qualidade de vida das pessoas. A Democracia deve entregar desenvolvimento e estabilidade econômica. Em artigo de 1997, Przeworski e seus parceiros mostram que o crescimento econômico é favorável à sobrevivência da democracia. De fato, quanto mais a economia cresce, mais a democracia está apta a sobreviver. Eles também sus-

tentam a partir de dados empíricos que a democracia está muito mais propensa a sobreviver em países nos quais o nível de desigualdade é declinante ao longo do tempo.

O Brasil passou os últimos anos em um processo de alta inflacionária, aumento do desemprego e ampliação no número de famílias em insegurança alimentar. Nesse sentido, a prioridade de qualquer governo preocupado com a estabilidade democrática é promover o crescimento econômico e combater a desigualdade.

## A agenda legislativa

O governo eleito conta com uma base de sustentação parlamentar ainda insuficiente para promover sua agenda. O primeiro teste aconteceu no governo Bolsonaro com a aprovação da chamada PEC da Transição que permitiu ao novo governo deixar o valor de R\$ 145 bilhões, que devem ser utilizados para bancar despesas com o Bolsa Família, o Auxílio Gás e a Farmácia Popular, entre outras, fora do teto de gastos. Essa votação contou com o apoio de muitos parlamentares ligados ao governo anterior, uma vez que era uma promessa que partiu das duas campanhas eleitorais. Apesar disso, o novo governo não foi totalmente contemplado em suas demandas. A proposta previa dois anos de recursos fora do teto e apenas um ano foi aprovado.

Outro teste importante foi a eleição para as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Na Câmara, a disputa foi marcada pelo recorde de votos recebido pelo Deputado Arthur Lira (PL-AL), candidato à reeleição. Ele teve apoio de 20 partidos, incluindo os dois maiores, PL e PT, e obteve o voto de 464 dos 509 parlamentares que votaram, uma proporção de mais de 91%. O novo governo teve que fechar apoio a Lira para não perder totalmente o espaço na Mesa Diretora e poder contar com alguém que se não é um aliado, pelo menos não será um inimigo. A agenda legislativa do Executivo depende diretamente de um bom entrosamento com a Presidência da Câmara dos Deputados.



Na disputa no Senado Federal, o cenário foi bastante diferente daquele observado na Câmara. Houve uma disputa entre o Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG), apoiado pelo governo Lula, e o Senador Rogério Marinho (PL-RN), apoiado pela oposição mais ligada ao antigo governo. Pacheco venceu com 49 votos contra 32 votos de Marinho. Com a derrota na disputa, os partidos que apoiaram Marinho ficaram de fora da Mesa Diretora do Senado Federal, situação que tende a favorecer os interesses do governo.

Outros espaços importantes para os interesses do governo são as comissões permanentes das casas legislativas. Essas comissões importam para o Executivo porque é nelas que os processos legislativos costumam ter início. Um projeto encaminhado para uma comissão presidida por um aliado certamente terá uma tramitação mais de acordo com os interesses governistas. Na Câmara dos Deputados, o PT conquistou a presidência da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, o colegiado mais importante, pela qual passam todos os projetos. Por outro lado, mesmo partidos que estão no ministério, como o União Brasil, indicaram para a CCJ nomes mais inclinados à oposição. Outra comissão importante, por causa de seu poder para convocar Ministros de Estado, é a de Fiscalização Financeira e Controle, que será presidida por uma parlamentar do PL, antiga integrante da base aliada do governo anterior. Em nenhuma dessas duas comissões, o governo tem maioria, algo que deve criar dificuldades para seus interesses legislativos. Já no Senado Federal, o bloco de partidos que apoiou a candidatura de Marinho não obteve nenhuma presidência de colegiado, o que é favorável ao governo.

Depois de aprovada a PEC da Transição, eleitas as Mesas Diretoras e definidas as presidências das comissões, o ano legislativo realmente terá seu início. Do amplo conjunto de diretrizes estabelecidas pela Mensagem ao Congresso Nacional, documento entregue pelo Governo Federal ao Parlamento e lido durante a primeira sessão legislativa de 2023, a prioridade será a Reforma Tributária.

O Brasil possui um sistema tributário extremamente complexo, são impostos, taxas e contribuições, de âmbito federal, estadual e municí-

pal, cobrados de empresas e cidadãos. Há anos, diferentes governos buscam uma reforma que possibilite simplificar o arcabouço tributário sem acarretar perdas significativas de arrecadação, de modo a estimular o consumo, atrair investidores, dinamizar a economia, gerar empregos e garantir recursos para políticas públicas. Essa é uma tarefa muito difícil, mas o governo conta com o interesse da oposição em aprovar a matéria.

Diversos projetos já tramitam no Congresso Nacional sobre essa temática. Dentre elas, a do senador Oriovisto Guimarães (Podemos-PR), a mais recente de todas, apresentada no final de 2022, visa a simplificação dos tributos sobre o consumo, associado a simplificação de processos e procedimentos tributários. Outras propostas estão com a tramitação mais adiantada, como a PEC 110/2019, proposta pelo Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP) que tramita no Senado e pretende reestruturar o sistema tributário com a unificação de tributos e o aumento de impostos sobre a renda e patrimônio, e a PEC 45/2020, proposta pelo Deputado Baleia Rossi (MDB-SP), que é analisada na Câmara. Um dos formuladores desta última proposta é o economista Bernard Appy, que ocupa o cargo de secretário extraordinário da reforma tributária no Ministério da Fazenda.

Outro tema que deve mobilizar os esforços legislativos do governo é a nova âncora fiscal. O Brasil instituiu o teto de gastos por meio de uma Emenda Constitucional em dezembro de 2016. Alvo de muitas controvérsias, a PEC foi aprovada no governo de Michel Temer após a grave crise política e econômica pela qual o país passou. Ela pretendia limitar os gastos públicos com o objetivo principal de conter a expansão da dívida pública. O teto de gastos foi desrespeitado inúmeras vezes ao longo do governo de Bolsonaro. Segundo levantamento do economista Bráulio Borges, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV IBRE), que repercutiu em diversos canais da imprensa, os gastos do governo Bolsonaro acima do teto somaram R\$794,9 bilhões entre 2019 e 2022. O governo Lula também já começou furando o teto com a PEC da transição. Para evitar novos furos no teto, o governo prepara uma nova âncora fiscal. O projeto ainda está em elaboração e será, provavelmente, o primeiro grande teste legislativo para o novo governo.

A expectativa é que o governo encontre dificuldades para sua agenda legislativa, principalmente na Câmara dos Deputados, mas também no Senado Federal. Inúmeras figuras de proa do governo anterior foram eleitas para o Congresso Nacional. O ex-vice-presidente Hamilton Mourão e as ex-ministras e ex-ministros Damares Alves, Tereza Cristina, Sérgio Moro, Marcos Pontes, Jorge Seif e Rogério Marinho obtiveram cadeiras no Senado, enquanto que Mário Frias, Marcelo Álvaro Antônio, Eduardo Pazuello, Ricardo Salles e Osmar Terra conquistaram cadeiras na Câmara. O PL, partido de Bolsonaro, fez a maior bancada na no Senado Federal e na Câmara dos Deputados conseguiu reeleger com votações recordes alguns de seus principais expoentes, como Carla Zambelli, Eduardo Bolsonaro e Bia Kicis, além de novatos, como Nikolas Ferreira, deputado mais votado do país.

## Considerações finais

**O** Brasil passou por um processo eleitoral sem precedentes em 2022. A eleição presidencial colocou frente-a-frente um presidente em exercício e um ex-presidente. A soma dos votos obtidos pelos dois candidatos bateu recorde, pela primeira vez o presidente em exercício foi derrotado e a diferença entre os candidatos foi a menor da história. Se apenas isso não bastasse para conferir emoção à disputa, os opositores representavam modelos bastante distintos para a condução do governo brasileiro. Enquanto o presidente apostou na radicalização, na militarização e no flerte constante com o golpe de Estado, seu opositor buscou conciliar, formar uma frente ampla e prometeu resgatar a Democracia.

A derrota de Bolsonaro foi desenhada ao longo de todo o seu mandato e em sua campanha presidencial. Mesmo contando com a boa vontade do Congresso Nacional que abriu generosamente os cofres públicos em ano eleitoral, o Presidente demonstrou grande inabilidade ao desdenhar a pandemia, ao não demonstrar qualquer empatia com os quase 700 mil mortos e suas famílias e ao não alargar a base de apoio político à sua candidatura. Se tivesse proferido uma palavra de consolo,

se tivesse buscado algum partido de centro, se tivesse uma mulher como candidata à vice-presidência, talvez sua sorte teria sido diferente.

Por outro lado, a vitória de Lula começou a se desenhar assim que ele se livrou das condenações que recebera na Operação Lava-Jato, avançou com a aliança inesperada com seu ex-adversário Geraldo Alckmin e só se tornou possível com a adesão entusiasmada da candidata do MDB, Simone Tebet.

Apesar da vitória, os partidos que deram sustentação à sua candidatura ficaram muito distantes de formar maioria parlamentar e as maiores bancadas do Congresso Nacional ficaram nas mãos do partido que abrigou a candidatura de Bolsonaro. Para contornar essa limitação, Lula procurou trazer para seu ministério, além dos partidos que o apoiaram na eleição, mais três legendas importantes, o MDB, o PSD e o União Brasil. Mesmo assim, os parlamentares dos nove partidos que formam o ministério totalizam 283 deputados federais, quantidade insuficiente para aprovação de emendas constitucionais.

A presidência das mesas diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados ficaram com parlamentares que foram apoiados pelo governo, mas que de forma alguma podem ser chamados de governistas. O governo terá alguma tranquilidade nas comissões do Senado, nas quais a oposição ficou de fora das presidências, mas terá dificuldades na Câmara dos Deputados, onde a oposição ocupa espaços importantes e, mesmo partidos com ministérios, não parecem muito engajados com o governo. A situação legislativa do governo não será nada confortável e deve haver dificuldades para que a agenda do Executivo seja pautada de acordo com seus interesses.

Dentre as prioridades do governo, o combate à fome e ao desemprego e a busca por consolidar o regime democrático e estabelecer relações harmoniosas com os demais poderes e com os entes federativos parecem ser menos difíceis de conquistar, uma vez que dependem mais das ações do Executivo. Dentre as prioridades legislativas, a reforma tributária e o novo arcabouço fiscal, as dificuldades devem ser bem maiores em virtude da base governista ser pequena e heterogênea. Certamente, o governo

deve adotar uma postura bastante cautelosa e evitar entrar em polêmicas sob o risco de ver sua agenda inviabilizada. De qualquer forma, o Executivo possui instrumentos, como as nomeações para cargos de confiança e a execução orçamentária, para consolidar uma base de sustentação que seja, pelo menos, capaz de barrar pedidos de impeachment.

## Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: revista de ciências sociais**, v.31 n.º 1, p. 5-32, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMORIM NETO, Octavio. “Cabinets and Coalitional Presidentialism”. in B. Ames (Ed.), **Routledge Handbook of Brazilian Politics**. New York, Routledge, 2019. p. 293-312.

COUTO, L., & ALBALA, A.. (2023). A Coalescência Revisitada: O Cálculo Presidencial no Bicameralismo. **Dados: revista de ciências sociais**, v.66, n.º 4, p. 1-45, 2023.

KATZ, R.S. & MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party Politics**, v.1, n.º 1, p. 5-28, 1995.

KINZO, Maria D’Alva. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n.º 57, p.65-81, 2005.

LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: Desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LYNCH, Christian & CASSIMIRO, Paulo Henrique. **O Populismo Reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo**. São Paulo: Contracorrente, 2022.

MAINWARING, Scott & PÉREZ-LIÑÁN. Why Latin America’s Democracies Are Stuck. **Journal of Democracy**, vol. 34 no. 1, p. 156-170, 2023.

MARTINS JUNIOR, José Paulo. **A disputa entre PSDB e PT nas eleições presidenciais: 1994-2006**. Tese de doutorado, DCP-USP, 2007. 221 p.

MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.22, n.º 63, p. 11-29, 2007.

**MENEGUELLO, Rachel. Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997).** São Paulo: Paz e Terra, 1997.

**PEREIRA, Celina. (2017).** Medindo a governabilidade no Brasil: O presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma. Dissertação de mestrado, IPol-UnB, 87 pág.

**PRZEWORSKI, Adam. (1994).** Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

**PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antonio & LIMONGI, Fernando. (1997).** O que mantém as democracias?. Lua Nova no. 40/41, p.113-135.

**SHUGART, Matthew S. & CAREY, John M. (1992).** Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. Nova Iorque: Cambridge University Press.

## ANEXO I. Ministérios do governo Lula III ao tomar posse em janeiro de 2023

Pastas	Área	Ministro	Partido	Estado	Região	Gênero	Principal cargo anterior
Planejamento	Econômica	Simone Tebet	MDB	Mato Grosso do Sul		Feminino	Senador
Transportes	Econômica	Renan Filho	MDB	Alagoas	Nordeste	Masculino	Governador
Cidades	Social	Jader Filho	MDB	Pará	Norte	Masculino	Deputado Estadual
Ciência e tecnologia	Econômica	Luciana Santos	PCdoB	Pernambuco	Nordeste	Feminino	Deputado Federal
Previdência Social	Social	Carlos Lupi	PDT	Rio de Janeiro	Sudeste	Masculino	Deputado Federal
Indústria e comércio	Econômica	Geraldo Alckmin	PSB	São Paulo	Sudeste	Masculino	Governador
Portos e aeroportos	Econômica	Marcio França	PSB	São Paulo	Sudeste	Masculino	Governador
Justiça	Política	Flávio Dino	PSB	Maranhão	Nordeste	Masculino	Governador
Agricultura	Econômica	Carlos Fávaro	PSD	Mato Grosso	Centro-oeste	Masculino	Senador
Minas e energia	Econômica	Alexandre Silveira	PSD	Minas Gerais	Sudeste	Masculino	Senador
Pesca e aquicultura	Econômica	André de Paula	PSD	Pernambuco	Nordeste	Masculino	Deputado Federal
Povos Originários	Social	Sonia Guajajara	PSOL	São Paulo	Sudeste	Feminino	Ativista
Desenvolvimento agrário	Econômica	Paulo Teixeira	PT	São Paulo	Sudeste	Masculino	Deputado Federal
Fazenda	Econômica	Fernando Haddad	PT	São Paulo	Sudeste	Masculino	Prefeito
Trabalho	Econômica	Luiz Marinho	PT	São Paulo	Sudeste	Masculino	Prefeito

Pastas	Área	Ministro	Partido	Estado	Região	Gênero	Principal cargo anterior
Casa civil	Política	Rui Costa	PT	Bahia	Nordeste	Masculino	Governador
Relações institucionais	Política	Alexandre Padilha	PT	São Paulo	Sudeste	Masculino	Deputado Federal
Secretaria geral	Política	Marcio Macedo	PT	Sergipe	Nordeste	Masculino	Deputado Federal
Comunicação Social	Social	Paulo Pimenta	PT	Rio Grande do Sul	Sul	Masculino	Deputado Federal
Desenvolvimento social	Social	Wellington Dias	PT	Piauí	Nordeste	Masculino	Governador
Educação	Social	Camilo Santana	PT	Ceará	Nordeste	Masculino	Governador
Mulher	Social	Cida Gonçalves	PT	Mato Grosso do Sul	Sudeste	Feminino	Burocrata
Meio Ambiente	Social	Marina Silva	Rede	São Paulo	Sudeste	Feminino	Senador
AGU	Política	Jorge Messias	S/P	Pernambuco	Nordeste	Masculino	Burocrata
CGU	Política	Vinicius de Carvalho	S/P	São Paulo	Sudeste	Masculino	Professor
Defesa	Política	José Múcio	S/P	Pernambuco	Nordeste	Masculino	Deputado Federal
Gestão	Política	Esther Dweck	S/P	Rio de Janeiro	Sudeste	Feminino	Professora
Relações Exteriores	Política	Mauro Vieira	S/P	Rio de Janeiro	Sudeste	Masculino	Diplomata
Segurança Institucional	Política	Marco Edson Gonçalves Dias	S/P	São Paulo	Sudeste	Masculino	General
Cultura	Social	Margareth Menezes	S/P	Bahia	Nordeste	Feminino	Artista
Direitos Humanos	Social	Silvio Almeida	S/P	São Paulo	Sudeste	Masculino	Professor
Esporte	Social	Ana Mozer	S/P	Rio de Janeiro	Sudeste	Feminino	Atleta
Igualdade Racial	Social	Anielle Franco	S/P	Rio de Janeiro	Sudeste	Feminino	Ativista
Saúde	Social	Nísia Trindade	S/P	Rio de Janeiro	Sudeste	Feminino	Burocrata
Comunicações	Econômica	Juscelino Filho	UB	Maranhão	Nordeste	Masculino	Deputado Federal
Integração e desenvolvimento regional	Econômica	Waldez Góes	UB	Amapá	Norte	Masculino	Governador
Turismo	Econômica	Daniela do Waguiinho	UB	Rio de Janeiro	Sudeste	Feminino	Deputado Federal

Fonte: Elaboração própria.

**José Paulo Martins Junior** · Professor Associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.