

Magna Inácio

organizadora

Presidente, Gabinete e Burocracias

o que a nova administração Lula
precisa saber

Presidente, Gabinete e Burocracias

o que a nova administração Lula
precisa saber

Magna Inácio

organizadora

Presidente, Gabinete e Burocracias

o que a nova administração Lula
precisa saber



HUCITEC EDITORA
São Paulo, 2023

© Direitos autorais, 2023,
da organização de,
Magna Inácio
© Direitos de publicação reservados por
Hucitec Editora Ltda.
Rua Dona Inácia Uchoa, 209, 04110-020 São Paulo, SP.
Telefone (55 11 3892-7772)
www.lojahucitec.com.br
Depósito Legal efetuado.

Direção editorial: MARIANA NADA
Produção editorial: KÁTIA REIS
Assessoria editorial: MARIANA TERRA
Circulação: ELVIO TEZZA



P933

Presidente, gabinete e burocracias : o que a nova administração
Lula precisa saber / Magna Inácio (organizadora). – 1ª ed. – São Paulo :
Hucitec, 2023. – 328 p. : il. ; 21 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-8404-351-4

1. Ciência política. 2. Gestão pública. 3. Brasil. I. Inácio, Magna. II.
Título.

CDD 320.981

Ficha catalográfica elaborada por Camilla Castro de Almeida CRB7/0041/21

SUMÁRIO

7 **Apresentação**, *Magna Inácio*

PARTE 1 – EXECUTIVO E AS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES

- 16 **Capítulo 1** – Lula III: a volta da presidência “normal”?, *Adrián Albala*
- 29 **Capítulo 2** – Primeiros passos em busca da governabilidade: análise preliminar da coalizão de apoio a Lula III, *Fabiano Santos & Joyce Luz*
- 59 **Capítulo 3** – O novo governo Lula e os desafios para a construção de apoio no Senado, *Bruno de Castro Rubiatti*
- 77 **Capítulo 4** – Desempenho e desafios do Congresso brasileiro e agenda legislativa para o atual governo, *Ana Regina Villar Peres Amaral*

- 105 **Capítulo 5** – Evolução institucional: o Supremo Tribunal Federal (STF) entre os demais Poderes, *Leon Victor de Queiroz Barbosa*

PARTE 2 – ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

- 122 **Capítulo 6** – Cenário fiscal nacional e dos estados brasileiros: desafios para 2023, *Ursula Dias Peres & Fábio Pereira dos Santos*
- 137 **Capítulo 7** – A situação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a saúde na reconstrução do Brasil, *Eduardo Alves Melo*
- 156 **Capítulo 8** – O desafio da reconstrução da política ambiental, *Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo*
- 179 **Capítulo 9** – Avaliando a política externa brasileira: alinhamento com os Estados Unidos no governo Bolsonaro, *Pedro Feliú Ribeiro*
- 198 **Capítulo 10** – Os desafios ao governo Lula em Política Externa, Defesa e Inteligência, *Júlio César Cossio Rodriguez*

PARTE 3 – BUROCRACIAS PÚBLICAS

- 217 **Capítulo 11** – Carreiras públicas e desenvolvimento: rumo ao Estado necessário, *José Celso Cardoso Junior*
- 256 **Capítulo 12** – Presidente e burocracias: divergências e conflitos dentro do Executivo, *Magna Inácio & Bárbara Lamounier*

PARTE 4 – PRESIDÊNCIA E GABINETE

- 281 **Capítulo 13** – Muitos crimes, pouca responsabilidade: os pedidos de *impeachment* sob a Constituição de 1988, *Adwaldo Lins Peixoto Neto*
- 300 **Capítulo 14** – Presidência no Brasil: coordenar para sobreviver, *Magna Inácio & Rosiene Guerra*
- 324 **Sobre as autoras e os autores**

APRESENTAÇÃO

Magna Inácio

A chegada de um novo presidente, após uma alternância de poder, alimenta as expectativas de reorientação das políticas do governo que se foi e de que novas agendas políticas sinalizem os tempos futuros. A posse do presidente Lula, 9.º presidente do Brasil eleito pelo voto popular e direto desde a redemocratização, mostrou, mais vez, que a alternância democrática é uma força motriz do presidencialismo brasileiro.

Mas essa foi uma transição presidencial singular e sem precedentes.

A eleição polarizada, por margem estreita de votos, e a contestação da vitória do presidente deu sinais de que a transição presidencial estaria longe de ser pacífica. Resistências do então presidente Jair Bolsonaro (2019-2022)

e de seus assessores em conduzir a transferência de poder, inclusive a recusa de passar a faixa presidencial, tornaram transição presidencial ainda mais custosa. A despeito das regras disciplinando esse processo, o acesso às estruturas da administração federal pelas equipes de transição foi estrangido, elevando os custos de informação e de definição das prioridades para a agenda inaugural do novo governo. O dia 8 de janeiro de 2023, com os ataques violentos às sedes dos três Poderes da República, mostrou a disposição dos derrotados de ir além, de interromper inconstitucionalmente, o governo em seus primeiros dias. Como já observado em outros países, esse cenário não deixou dúvidas sobre a gravidade e os desafios colocados à transição presidencial após um governo radicalizado e extremista.

Mas a transição presidencial e as expectativas em relação ao novo governo foram ainda temperadas pela situação sem precedentes de um terceiro mandato, não consecutivo, do presidente eleito. De um lado, a experiência e *expertise* do presidente e dos assessores nas administrações anteriores foram vistos como ativos importantes diante do esforço de revisão de políticas e realinhamento das estruturas governamentais após a gestão Bolsonaro. De outro, indagações sobre quão novo e capaz o governo irá se revelar diante de desafios políticos e administrativos muito distintos daqueles vivenciados na era PT na presidência (2003-2016).

O livro explora vários desses desafios. Sob diferentes óticas, os autores propõem uma rica reflexão sobre as condições excepcionais em que o novo governo tem início, a partir de debates travados no Seminário “Presidente, gabinete e burocracias: o que a nova administração precisa saber”. O evento foi realizado pelo grupo Pex-Network,

do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, no dia 21 de outubro de 2022, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Os textos publicados foram revisados após o segundo turno das eleições de 2022, destacando os desafios da transição presidencial e do terceiro mandato do governo Lula.

O livro está organizado em quatro seções que abordam constrangimentos e oportunidades que irão moldar a dinâmica do Executivo, como Poder e organização, ao longo deste mandato presidencial. Os capítulos vão além da discussão das condições de transição e inauguração do novo governo. No seu conjunto, eles destacam as dinâmicas em curso à luz de problemas mais enraizados na política brasileira, mas sinalizando as novas configurações e manifestações que o governo terá de lidar.

A primeira parte do livro aborda a formação do novo governo à luz dos desafios de reposicionar o Executivo nas relações entre os Poderes, após a intensa política de afronta institucional dos Poderes Legislativo e Judiciário, liderada pelo ex-presidente Bolsonaro. O retorno às bases políticas e organizacionais do Executivo típicas das presidências pré-Bolsonaro é um ponto de destaque. Adrian Albala sinaliza essa continuidade a partir da composição do novo gabinete presidencial e a retomada do presidencialismo de coalizão já sinalizado pelas alianças eleitorais. Fabiano Santos e Joyce Luz focam nos desafios da relação Executivo-Legislativo para a construção de condições de governabilidade no cenário de polarização política. Apesar de os passos iniciais do governo nessa direção, os autores ressaltam os desafios internos e externos à coalizão de governo, com o comportamento legislativo de novos aliados e a força dos partidos de direita

liderando as oposições. Os desafios do governo para formar e manter uma coalizão disciplinada no Senado são analisados por Bruno Rubiatti, que destaca os custos que a descoordenação política pode acarretar para o Executivo e, em especial, os riscos de dissensos entre os partidos de direita participantes do gabinete presidencial. Elementos de descontinuidades no jogo político são destacados em relação à Câmara dos Deputados e ao STF. Ana Regina Amaral joga luz para as novas dinâmicas que passaram a guiar o funcionamento do Congresso brasileiro, com foco na expansão dos poderes do presidente da Casa legislativa, os constrangimentos aos direitos individuais dos parlamentares e à operação dos sistemas comissionais. A autora destaca as modificações que podem afetar a dinâmica intercameral, a operação do bicameralismo e a própria interação entre os Poderes em decisões legislativas. Em seu capítulo, Leon Victor de Queiroz Barbosa argumenta que as tensões entre esses Poderes devem diminuir no atual governo, mas não a disposição do STF de refluir o seu protagonismo, ampliado na esteira das medidas do STF para conter as afrontas contra a instituição pelo ex-presidente Bolsonaro. Essas descontinuidades impõe novas frentes de ação ao Executivo para remodelar as suas relações com demais Poderes.

Os desafios relacionados à gestão e às políticas públicas são o tema da segunda parte do livro. Os autores constroem um amplo diagnóstico de problemas resilientes e de mudanças recentes em políticas setoriais que irão exigir estratégias de enfrentamento pelo novo governo. Alvo de *policy-shifts* radicais pela gestão Bolsonaro, essas áreas de políticas foram destacadas pela magnitude dos desafios colocados ao novo governo, tanto de revogação das mudanças como de reconstrução das suas bases

em novos patamares de ação governamental. Ursula Peres e Fabio dos Santos tratam de um tema decisivo para o Estado hoje, o financiamento do setor público, colocando em perspectiva a sua dimensão federativa. Eles apontam os desafios e as possibilidades de uma agenda de mudanças que deve passar, necessariamente, pela adoção de um novo regime fiscal no plano federal, a reforma tributária e um novo pacto para o federalismo fiscal brasileiro. Eduardo Melo, em seu capítulo, aborda as políticas de saúde sob a ótica do fortalecimento do Sistema Único de Saúde, o SUS. O autor reforça a necessidade de questões centrais a serem enfrentadas pelo Ministério da Saúde (MS) e do governo federal para a reconstrução da Saúde no Brasil, como as relações interfederativas, redes regionalizadas, financiamento, gestão, acesso à atenção especializada e básica, gestão do trabalho, complexo econômico-produtivo da saúde e legitimidade social. Um ponto crucial acentuado por Melo são os desafios de ampliar o reconhecimento e a valorização do SUS pela sociedade brasileira como base da sua sustentabilidade político-institucional. Suely Araújo traça um amplo painel da paralisação e dos retrocessos recentes das políticas ambientais ao longo governo Bolsonaro, que impõe esforços consideráveis aos novos gestores para reconstruir as bases normativas e institucionais do setor. Mas, de forma instigante, Araújo salienta que o desafio não é restabelecer o *status quo* dessas políticas, mas construir novas agendas e projetos para o Brasil se tornar uma potência ambiental. O que requer medidas efetivas, no Executivo e Legislativo, quanto as agendas sobre clima e meio ambiente e para garantir a transversalidade dessas políticas, nos planos intragovernamental e federativo. Dois capítulos tratam das políticas Externa, de Defesa e de Inteligência. Pedro Feliú Ribeiro

discute o alinhamento do Brasil, no campo da política externa, aos Estados Unidos durante nos últimos quatro anos. Ribeiro salienta que os ganhos do país com esse alinhamento tem um teto, em função da importância do Brasil para os interesses globais da potência. Logo, manter boas relações com os Estados Unidos aliado à diversificação das parcerias brasileiras e à independência em relação às preferências norte-americanas pode ser uma alternativa atrativa para reorientar a sua política externa no novo governo. Em seu capítulo, Júlio César Cossio Rodriguez traça um instigante cenário para a reconstrução das políticas Externa, de Defesa e de Inteligência, apontando a vulnerabilidade externa e a instabilidade política interna decorrentes da ideologização e radicalização dessas políticas e a politização disfuncional de suas agências durante o governo Bolsonaro. Rodriguez destaca a imperativa agenda de reformas do setor, desafio para o novo governo, voltada para o controle civil da pasta da Defesa, a reconstrução da Política de Defesa em bases democráticas e reorganização dos serviços de Inteligência no país.

As relações com as burocracias públicas é parte decisiva de qualquer governo, mas ganha contornos especiais após uma presidência radicalizada que fez delas um alvo preferencial. Na terceira parte do livro, dois capítulos colocam em perspectiva os dilemas e os desafios dessas relações no governo Lula III. José Celso Cardoso Junior analisa a evolução das carreiras públicas no Executivo federal e a necessidade de racionalização de cargos e carreiras do setor público brasileiro como condição para o desenvolvimento nacional. Para isso, autor destaca as possibilidades de uma “reforma administrativa de matriz reflexiva e índole republicana e democrática, voltada para um serviço público efetivo e de qualidade, centrado

na ideia de carreiras públicas estratégicas/finalísticas e carreiras públicas transversais/estruturantes”. O capítulo de Magna Inácio e Bárbara Lamounier aborda as relações entre governo e burocracia a partir dos dilemas envolvidos na divergência de preferências entre esses atores e seus efeitos sobre as políticas públicas. Para isso, as autoras exploram o tensionamento dessas relações no governo Bolsonaro, em que os gestores converteram o dissenso em conflito aberto, como retaliações administrativas e reputacionais aos servidores públicos. Na esteira dessas experiências, as autoras versam sobre o desafio de reconstrução de estruturas de governança democrática no interior do Executivo na direção de potencializar os ganhos da diversidade de posições e do engajamento das burocracias na produção de políticas públicas mais efetivas e democráticas.

A última parte do livro trata de dois temas considerados cruciais sobre o ciclo de governo. Adwaldo Lins Peixoto Neto coloca em perspectiva o instituto do *impeachment* no Brasil, com foco no peticionamento dos pedidos de investigação dos presidentes, ressaltando que o uso estratégico desse instrumento no jogo político deve ser objeto de atenção pelos presidentes. Após o mapeamento exaustivo dos velhos e novos desafios colocados ao novo governo, o livro problematiza uma instituição decisiva para o futuro do Executivo e da própria democracia, a Presidência da República. Essa discussão entra no penúltimo capítulo, quase encerrando o livro, dado a posição pivotal dessa instituição, que define as bases organizacionais da liderança presidencial. O capítulo de Magna Inácio e Rosiene Guerra analisa a organização presidencial desde a redemocratização, salientando as estratégias dos presidentes para formar e gerenciar os seus gabinetes

e que impactam diretamente a de coordenação governamental dentro e fora do Executivo. O capítulo trata, em especial, a centralidade da presidência na construção de estruturas de governança capazes de reposicionar o Executivo sob as novas condições e os desafios discutidos ao longo do livro, aliando liderança presidencial e estratégias organizacionais efetivas.

Ao final, cabe salientar que o livro não faz o balanço de uma transição presidencial. Ao contrário, toma o contexto excepcional da democracia brasileira nos últimos anos para entrecruzar os desafios e as possibilidades de exercício e da alternância do poder presidencial em um sistema que deliberadamente colocou o Executivo no centro do seu arranjo político-institucional. Se ele tem sido o foco das crises recentes, isso deve nos servir de guia sobre o que devemos saber sobre a dinâmica dos conflitos que alimentam essas instabilidades e quais lições nos ajudam a superá-las. Nesse sentido, o livro oferece diagnósticos e prognósticos que não apenas a nova administração deve saber, mas que toda a sociedade deve refletir em busca de uma perspectiva de futuro.

Parte 1

Executivo e as relações entre os Poderes

1

Lula III: a volta da presidência “normal”?

Adrián Albala

A terceira eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em outubro de 2022, constitui-se um evento que vai além da clássica alternância política, como ocorre, naturalmente, em qualquer democracia. Como relatado nos diversos capítulos deste livro, a eleição de Lula da Silva configura-se como uma mudança radical *vis-à-vis* do seu antecessor, Jair Bolsonaro, em termos de prática política, de relação com os diferentes Poderes — em particular o Judiciário —, bem como, obviamente, em termos de desenho e agenda de políticas públicas.

Esse novo governo Lula consiste, portanto, em um governo disruptivo ou, meramente, em um retorno de práticas anteriores?

Focando em aspectos essencialmente institucionais, como o tamanho do governo, o número de integrantes não partidários do governo e o número de partidos, desde

a transição democrática, demonstra-se aqui que a presidência Lula III se inscreve na continuidade das presidências pré-Bolsonaro. Em outras palavras, embora o Jair Bolsonaro apareceu como um presidente “rupturista” — tanto na prática como nas formas, o governo Lula III tem vocação de ser um governo “normal”.

A seguir, analisam-se as questões do tamanho do governo, em termos de integrantes e de partidos. Na sequência, discorre-se sobre a presença política nos governos brasileiros.

O TAMANHO DOS GOVERNOS BRASILEIROS

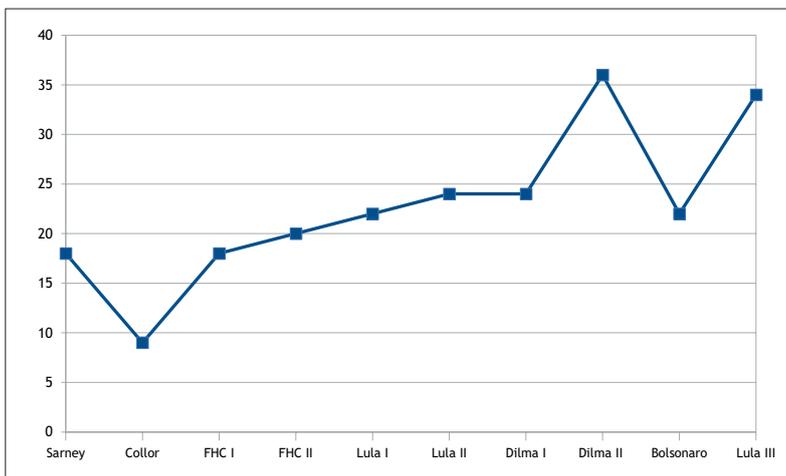
A questão do tamanho dos governos, ou seja, quantos integrantes — ministros — um governo tem, não é trivial, pois ela supõe dois elementos antagônicos: centralidade e poder. Em outras palavras, quanto maior um governo, mais descentralizado ele é, porém mais “fracos” (ou com menos poder) são os ministros, já que as pastas que eles ocupam passam a ser reduzidas. Tomemos como exemplo a questão dos transportes. Em certos governos brasileiros, havia um ministro da Aviação Civil (Dilma I e II), o que foi ressuscitado com Lula III, ao criar o Ministério dos Portos e Aeroportos. Parece fácil entender que um Ministério como este foi criado para aumentar a cota de algum partido. Por outro lado, resulta fácil, também, entender que esse Ministério possui atribuições limitadas, à aviação civil, no caso. Em outros contextos, a questão da aviação civil (ou dos portos e aeroportos) recai sob a responsabilidade do ministro dos Transportes ou da Infraestrutura. Nesse exemplo, o ministro, além de se ocupar da temática da aviação, possui muitas outras

atribuições, sendo, conseqüentemente, um ministro com maior relevância ou “poder”. Dito de outra forma, quando um gabinete é composto por muitos Ministérios, as fatias do bolo a serem repartidas tendem a ser menores do que quando eles são poucos (Albala et al., 2023).

Assim, sobre esse quesito do tamanho, o governo inaugurado por Lula no dia 1.º de janeiro de 2023 destoa da maioria dos outros governos brasileiros. Como mostra o gráfico 1, sobre o número de ministros no dia da posse, Lula III é sensivelmente mais povoado, com 34 ministros.¹ A média dos dez governos pós-retorno à democracia gira em torno de 22,5; nota-se que esse número está acima do desvio padrão (+/- 7,8). Apenas um governo teve mais ministros na posse: Dilma II. Nem Temer, nem Bolsonaro tiveram governos tão expandidos, estando ambos na média (20 e 23 ministros, respectivamente).

1 Não incluímos no cômputo o presidente do Banco Central, nem o diretor da Advocacia-Geral da União (AGU) ou do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI). Esses cargos, embora tenham estatuto de ministros, não são membros plenos ou efetivos do gabinete.

Gráfico 1. Tamanho do governo: número de ministros



Fonte: Albala et al. (no prelo).

Esta superlotação de ministros parece, assim, deixar a entrever uma presidência descentralizada, com certo grau de autonomia para seus ministros. Esse formato pode se explicar por três motivos: i) a presença de ministros “presidenciáveis” (Alckmin, Tebet, Haddad, Flávio Dino, Marina Silva, dentre outros), que têm a necessidade de obter resultados tangíveis para tornar viável uma hipotética candidatura em 2026 (Ribeiro & Martins, 2020); ii) um número importante de partidos no gabinete, com nove partidos parceiros;² e iii) um número relativamente moderado de ministros e técnicos independentes.

² Embora Albala et al. (no prelo) tenham mostrado que o número de partidos não parece ter um impacto significativo no tamanho dos governos.

A COMPOSIÇÃO “POLÍTICA” DO GOVERNO LULA III

A questão da composição política de um governo constitui-se como outro elemento central de compreensão e antecipação do comportamento e desempenho de um governo. Albala & Olivares (2023) e Martínez-Gallardo & Schleiter (2015) apontam que um número importante de ministros não partidários (entendidos como técnicos e/ou independentes) tende a supor um maior grau de centralismo ou monocratismo, tendo em vista o fato de que esses tipos de ministros prestem contas apenas ao mandante, ou seja, o presidente.³ Dito de outra forma, governos cujos integrantes são essencialmente não partidários tendem a concentrar o poder de decisão em torno do presidente; por contraste, um governo que possui um alto índice de ministros partidários (ou seja, filiados a um partido) tende a ser mais descentralizado, particularmente quando o número de partidos dentro do governo é superior a um.

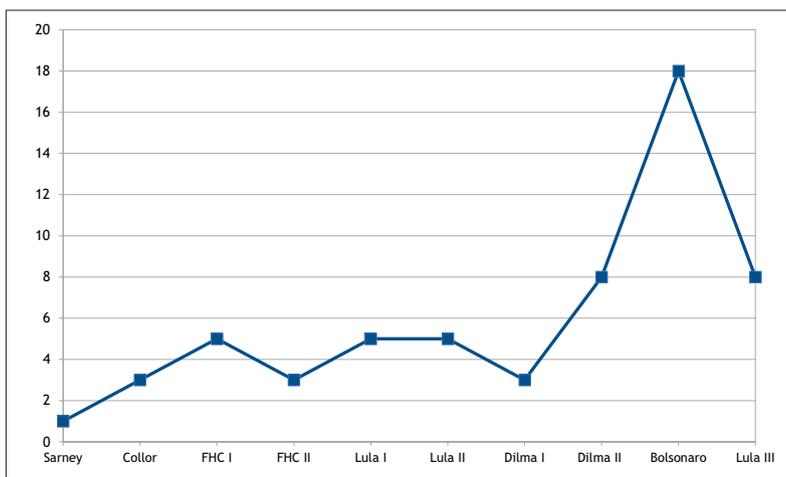
Neste quesito, quando se observa o número absoluto de ministros não partidários (gráfico 2), o governo Lula III apresenta oito ministros não partidários, sendo eles: i) Ester Dweck (Gestão e Inovação), ii) José Múcio (Defesa), iii) Mauro Vieira (Itamaraty), iv) Nísia Trindade (Saúde), v) Margareth Menezes (Cultura), vi) Ana Moser (Esportes), vii) Sílvio Almeida (Direitos Humanos), e viii) Cida Gonçalves (Mulheres).⁴ Nota-se que esse número está levemente acima da média dos outros governos (6).

³ Ao contrário de ministros partidários que prestam contas ao presidente e aos seus partidos.

⁴ De novo, nesse cômputo não se consideraram os diretores do GSI, da AGU, do Banco Central e da Controladoria-Geral da União (CGU), todos não partidários, pelos motivos colocados anteriormente.

O governo de Jair Bolsonaro, nesse aspecto, foi o recordista, possuindo dez ministros não partidários,⁵ ou seja, quase duas vezes mais que a média dos outros dez governos. Adicionalmente, na repartição das carteiras ministeriais, metade desses ministros (5/10), no dia da posse, eram militares. Em outras palavras, um quarto do governo Bolsonaro era formado por militares de carreira. Em contraste, no outro extremo, o governo Sarney, por se tratar de um governo de transição, conteve apenas um ministro não político.

Gráfico 2. Número de ministros não partidários



Fonte: Albala & Olivares (2023).

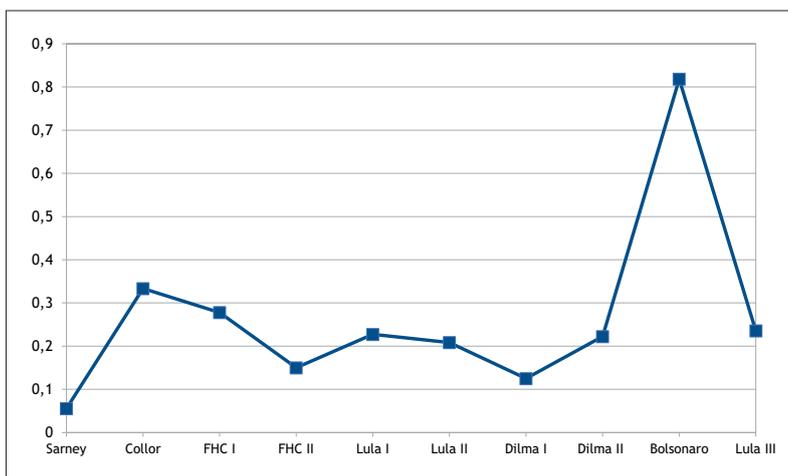
Se a questão do número de ministros não partidários já é relevante por si só, o dado se torna ainda mais

5 No caso do governo Bolsonaro, especificamente, o GSI foi contabilizado dentro do cômputo geral. Isso se deve ao fato de que o ministro general Heleno desempenhou um papel primordial durante todo o governo, sem se limitar apenas as atribuições do GSI.

substancial quando colocado em perspectiva no governo inteiro, ou seja, o *ratio* entre ministros não partidários sobre a totalidade dos ministros. O gráfico 3 apresenta esse dado. Verifica-se que a proporção de ministros não partidários no governo Lula III está exatamente dentro da média dos outros governos, com 23,5% de ministros não partidários (8/34).⁶ De novo, o governo Bolsonaro destoa dos outros governos brasileiros com uma proporção de 50% do seu governo conformado por ministros não partidários. Esse número é o dobro das médias brasileira e latino-americana, e se inscreve na lógica do bolsonarismo apresentada por Rocha et al. (2021), que afirmam que o bolsonarismo cria uma ruptura com a forma de fazer política tradicional, colocando em pastas relevantes ministros que só respondam a ele (como Guedes, Moro, Santa Cruz, Heleno, dentre outros). Ao deixar apenas dez pastas para ministros “políticos” (sendo que Onyx Lorenzoni, no primeiro ano, ocupou duas cadeiras, na Casa Civil e no Ministério do Trabalho), o governo Bolsonaro sinalizou seu desejo de fazer política “de outra maneira”, ou seja, sem os partidos (Fuks et al., 2020).

6 Quando colocada em perspectiva comparada, a média brasileira é muito parecida à média latino-americana (25,3%), o que coloca o Brasil como um caso típico ou “normal” nesse quesito de grau de partidarismo dos governos.

Gráfico3. % ministros não partidários



Fonte: Albala & Olivares (2023).

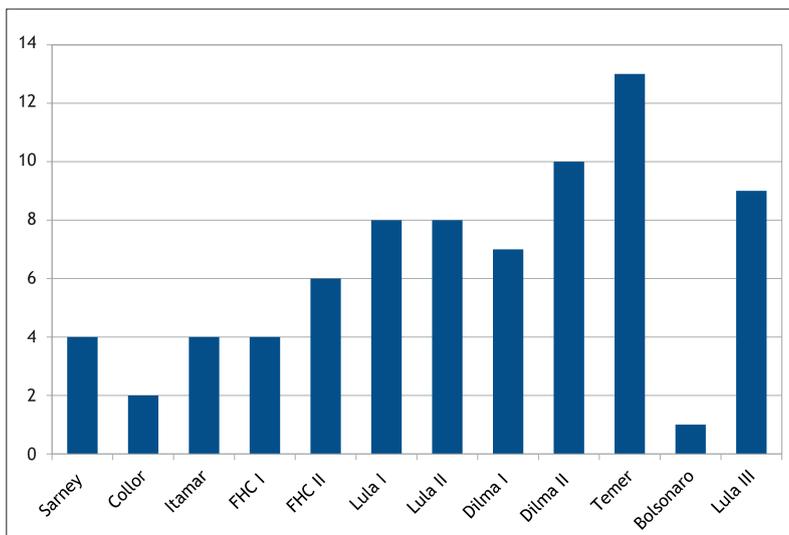
O NÚMERO DE PARTIDOS NO GOVERNO

A questão do número de partidos no governo é particularmente relevante quando falamos de governos na América Latina e, em especial, no Brasil, em razão da tradição da formação de governos de coalizão. A simples inclusão de um ministro de outro partido não significa, necessariamente, que seu partido esteja na base aliada (dentro da coalizão de governo). Seguindo Couto et al. (2021), um governo de coalizão supõe a realização de acordos em que os partidos políticos e seus líderes concordam em compartilhar recursos políticos, a fim de alcançar metas em comum. Isso exclui, portanto, governos com predominância de técnicos e, sobretudo, casos de cooptação de ministros sem o aval ou apoio do partido. Sob essa ótica, o governo Bolsonaro, na posse, não era um governo de coalizão: continha apenas

um partido como partido do governo, o próprio partido de Bolsonaro no dia da eleição, ou seja o PSL.

Já o governo de Lula III, da mesma forma que os demais governos anteriores (com ressalva ao governo de Collor), incluem-se nesta definição de governo de coalizão. Os ministros provindos de outros partidos entraram depois de negociações interpartidárias entre o presidente eleito e as cúpulas dos partidos. Como se observa no gráfico 4, é interessante notar que o governo Lula III conta com nove partidos. Apesar de ser um número levemente acima da média dos outros dez governos (6,3), insere-se dentro do desvio padrão (+/- 3,4). Verifica-se, ainda, que a coalizão do governo Lula III é formada por menos partidos parceiros que outros governos, como nos casos do governo Temer (13) ou Dilma II (10).

Gráfico 4. Número de partidos nos novos governos



Fonte: Elaboração própria.

Esta questão da formação de coalizões de governo não é trivial, pois, no contexto político brasileiro, ela lida com dois elementos atrelados: i) o controle do Congresso, e ii) a nomeação de cargos comissionados nas distintas esferas do poder político.

Sobre o controle do Congresso (Câmara e Senado), embora um número elevado de partidos dentro do governo possa levar a problemas de gestão interna (mais parceiros, o que leva a mais demandas, que, por sua vez, leva a mais insatisfações e mais controvérsias), torna-se uma necessidade quando ocorre em um contexto de um Congresso Nacional atomizado, como no caso brasileiro. No caso de Lula III, foi necessário ampliar a base eleitoral a novos integrantes (PMDB, União Brasil, PSD e PDT) para evitar que o próprio Lula se encontrasse em uma situação de presidente minoritário. Passou-se, assim, de uma base pré-eleitoral de 120 deputados e 11 senadores, para uma base governista majoritária de 262 deputados e 46 senadores. Essa abertura é relativamente comum, como forma de buscar ampliar as capacidades de governar.

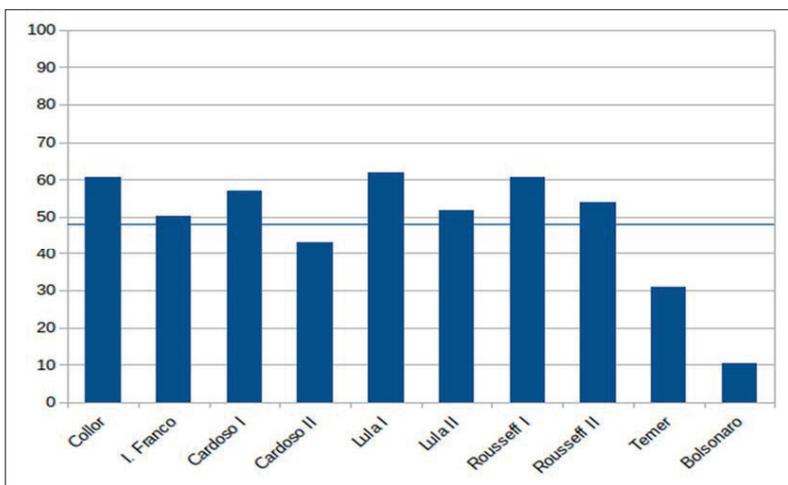
Sobre a nomeação de quadros comissionados, a importância desse quesito reside na garantia do bom desenvolvimento das políticas públicas, por controle e gestão da administração pública por meio de quadros de gestão política (DAS) nos cargos de chefia (Batista & Lopez 2020; Lopez & Moreira 2022).

Lula, ao integrar ao seu governo partidos estruturados e com um alto número de quadros capacitados (PT, PMDB e PSD, em particular), pode contar com uma reserva importante de pessoal qualificado e com bom conhecimento da máquina pública.

Esses dois elementos, controle do Congresso e da máquina administrativa, fizeram particularmente falta

durante o governo de Bolsonaro. Ao não incluir partidos dentro de seu governo — preferindo inflar o número de quadros técnicos e independentes (especialmente militares), e ao não conseguir apontar cargos de confiança leais e capacitados na maioria das administrações, Bolsonaro se encontrou rapidamente diante de repetidos problemas de articulação política e de implementação de políticas públicas. Esses problemas são materializados pelo gráfico 5, que apresenta as taxas de sucesso de projetos de leis provindos do executivo. Enquanto a taxa média brasileira de aprovação de projetos se encontra em torno de 49%, a taxa de sucesso dos dois primeiros anos do mandato Bolsonaro ficou em 10%. Ou seja, apenas um a cada dez projetos de Bolsonaro e seu governo se transformaram em lei.

Gráfico 5. Taxa de aprovação de projetos de lei provindos do Executivo



Fonte: Martins (2022).

CONCLUSÃO

O novo governo Lula III, que se inaugurou em janeiro de 2023, possui diversas características próprias à tradição política brasileira, como, por exemplo, uma porcentagem moderada de ministros não partidários e de partidos integrantes à base aliada. Apesar de o número de ministros ser muito alto, ele é fortemente compreendido como um processo de descentralização da tomada de decisão, além da inclusão e satisfação de atores-chave em um contexto de alta polarização política e de baixo controle legislativo pelo candidato eleito.

Por fim, Lula III vale-se de ferramentas tradicionais — como a repartição de Ministérios entre parceiros políticos, por exemplo — para viabilizar sua governabilidade e diminuir as probabilidades de inação e/ou incapacidade governamental. Nesse sentido, Lula se mostrou pragmático, em dissonância clara com seu antecessor.

REFERÊNCIAS

- ALBALA, A.; CLERICI, P. & OLIVARES, A. Determinants of Cabinet Size in Presidential Regimes. *Governance*, 1- 14, 2023. <<https://doi.org/10.1111/gove.12803>>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- ALBALA, A. & OLIVARES, A. Non-partisan Ministers Appointments under Presidential Regimes. Paper apresentado no XXVII Congresso Mundial da International Political Science Association (IPSA), Buenos Aires, 2023.
- BATISTA, M. & LOPEZ, F. Ministerial Typology and Political

- Appointments: Where and How Do Presidents Politicize the Bureaucracy?. *Brazilian Political Science Review*, 15(1), 2020.
- COUTO, L.; SOARES, A. & LIVRAMENTO, B. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 34, 2021
- FUKS, M.; RIBEIRO, E. & BORBA, J. From Antipetismo to Generalized Antipartisanship: The Impact of Rejection of Political Parties on the 2018 Vote for Bolsonaro. *Brazilian Political Science Review*, 15(1), 2020.
- LOPEZ, F. & MOREIRA, T. O Carrossel Burocrático dos Cargos de Confiança: Análise de Sobrevivência dos Cargos de Direção (DAS) do Executivo Federal Brasileiro (1999-2017). *Dados*, 65(2), 2022.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, C. & SCHLEITER, P. Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies. *Comparative Political Studies*, 48(2), pp. 231-64, 2015.
- MARTINS, J. P. E. V. *A atividade legislativa presidencial nos bicameralismos latino-americanos: uma análise dos mecanismos de solução de desacordos bicamerais*. Mestrado, Universidade de Brasília, 2022.
- RIBEIRO, P. F. & MARTINS, L. H. A. C. Media Exposure of Portfolios as a Measure of Relevance. *Brazilian Political Science Review*, 15(1), 2020
- ROCHA, C.; SOLANO, E. & MEDEIROS, J. *The Bolsonaro Paradox*. Cham/New York: Springer, 2021.

2

Primeiros passos em busca da governabilidade: análise preliminar da coalizão de apoio a Lula III

*Fabiano Santos
Joyce Luz*

O fantasma da ingovernabilidade volta a rondar o sistema político brasileiro. Depois da conjuntura crítica de 2013/2018, caracterizada pela conjugação dos choques exógenos da Operação Lava Jato e da recessão econômica aguda de 2015/2016, passando pela ascensão da extrema direita como ator relevante no cenário político até a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, o Partido dos Trabalhadores (PT) volta a governar o país. E o faz em cenário bem distinto daquele em que se viu governo eleito em 2002. De comum apenas o fato de ser o PT e seu principal líder, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, personagens hegemônicos no campo da esquerda. No

resto do espectro muito mudança, de quantidade, mas, sobretudo de qualidade.

A centro-direita, representada por partidos como Democratas (DEM), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), perdem força e novos atores surgem à cena, com postura mais nitidamente conservadora e assumidamente à direita (Santos & Tanscheit, 2019). O DEM tenta redefinir seu perfil usando mais uma vez a tática da repaginação e aglutinação de legendas, como havia feito quando de sua mudança de nome de PFL para DEM. Hoje assina União Brasil (UB). O PMDB usa tática semelhante, embora mais sutil, retirou o P, resgatando a velha sigla do período de oposição ao regime militar. Hoje assina MDB. O PSDB manteve a sigla, mas perdeu muito em cadeiras, MDB sobrevive, mas como sempre dividido e o UB adquire surpreendente protagonismo à direita, mas sem saber muito bem como administrar a nova realidade de mais extremismo no campo.

Sobram novidades, portanto, na direita. Em 2018, na esteira de Bolsonaro, emerge o Partido Social Liberal (PSL) e suas 50 cadeiras. Em 2022, após rompimento do presidente com o partido, a direita radical se reorganiza no antigo Partido Liberal (o PSL adentrando a nova proposta partidária do antigo DEM, tornando-se UB). O Partido Popular (PP), antiga Aliança Renovadora Nacional (ARENA), de apoio ao regime militar, mantém-se firme na fronteira entre o velho clientelismo e a absorção da onda direitista radical. Hoje dá as cartas na Câmara por meio de seu principal líder e presidente da Casa, Arthur Lira, e é influente no Senado, por Ciro Nogueira, ex-chefe da Casa Civil de Bolsonaro. Com um centro diminuído — o Partido Social Democrático (PSD), de Gilberto

Kassab, alçou voo mais baixo do que imaginava — e uma direita enrobustecida, Lula inicia seu terceiro mandato. A esquerda e centro-esquerda somadas controlam em torno de 170 cadeiras na Câmara dos Deputados (Santos & Rey, 2023).

Lula monta sua estratégia de governabilidade retornando ao leito natural da política brasileira — o presidencialismo de coalizão —, após a malfadada tentativa de governar sem acordo partidário, experimentada por Bolsonaro. As possibilidades de êxito são bem distintas das vezes anteriores nas quais governou. Não apenas a esquerda, centro-esquerda e o centro diminuíram, mas também o conflito se tornou mais ideologizado e radicalizado pela direita. Além disso, o Congresso ao longo dos anos transferiu poderes alocativos importantes, aumentando seu poder de manobra independentemente de eventuais vetos do Executivo.

São com esses parâmetros em mente que devemos olhar para os dados apresentados e analisados neste capítulo. Mostraremos que uma vez decidido a montar uma coalizão majoritária e respeitados critérios elementares de distribuição de postos ministeriais, não é de se esperar desafios insuperáveis. Mas a hipótese é válida a se considerar a experiência de governança anterior à conjuntura crítica iniciada em 2013. Na conclusão, nos permitiremos algumas reflexões mais livres sobre o ponto. Nas próximas seções tratamos, primeiro, do debate clássico na literatura sobre a governabilidade no presidencialismo brasileiro, analisando dados sobre coesão e disciplina partidárias, além de sucesso legislativo do presidente. Em seguida, examinamos a mecânica e dinâmica das coalizões na experiência brasileira recente, atentando para a forte associação empírica entre montagem de coalizões

majoritárias e capacidade de aprovar agendas. Na penúltima, nosso foco são os primeiros passos do governo Lula em busca da governabilidade, jogando luz sobre as taxas de coalescência em uma perspectiva longitudinal.

REVISITANDO O DIAGNÓSTICO DA GOVERNABILIDADE: AS PRIMEIRAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

A análise das regras realizada à luz da empiria mudou por completo o diagnóstico da década de 1990 sobre a ingovernabilidade do sistema presidencialista brasileiro (Ames, 2003; Lamounier, 1994; Linz, 1994; Mainwaring, 1993). O olhar mais apurado para o comportamento dos atores e para a organização dos trabalhos no interior do Poder Legislativo e do Poder Executivo, trouxe importantes evidências de que, no Brasil, ao contrário do que era previsto, o presidente encontraria incentivos para buscar a cooperação dos parlamentares e garantir a governabilidade do sistema (Figueiredo & Limongi, 1996; 1999; Santos, 1997).

De posse da evidência segundo a qual a agenda de políticas proposta pelo Executivo é aprovada pelos membros do Legislativo, os primeiros estudos no Brasil que argumentaram e atestaram a governabilidade do sistema presidencialista atribuíram os achados a dois fenômenos: (i) ao comportamento disciplinado dos parlamentares em relação ao líder de suas siglas partidárias e (ii) às prerrogativas legislativas do presidente.

Sobre o comportamento mais coeso dos parlamentares do que o suposto, os estudos pioneiros de Figueiredo & Limongi (1996; 1999), bem como de Santos (1997) mostraram como a centralização e organização dos trabalhos

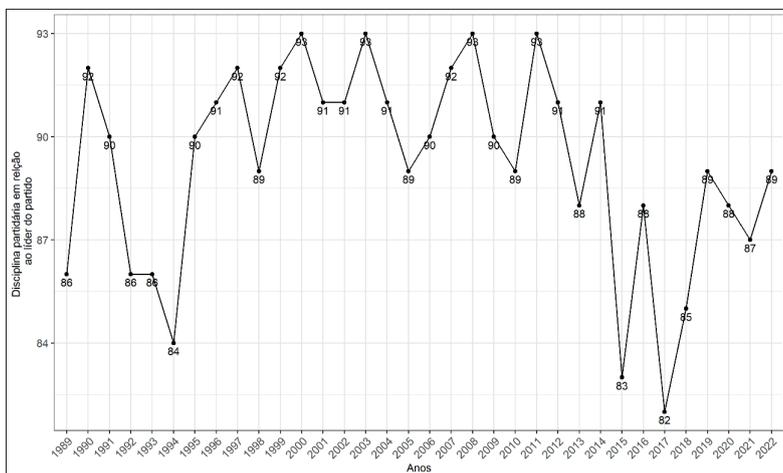
entregue aos líderes partidários¹ não só era, como continua até a atualidade, a ser capaz de gerar os primeiros incentivos para que os parlamentares atuem de forma coletiva e articulada em relação aos seus partidos.

Como o gráfico 1 apresenta, desde 1989 até 2022 a taxa média de disciplina partidária dos parlamentares brasileiros supera os 80%. De forma mais clara, isso significa afirmar que em mais de 80% das votações² no interior do Legislativo brasileiro, parlamentares votaram de acordo com as indicações de seus respectivos partidos — contrariando, sobretudo, as previsões e os diagnósticos de que parlamentares atuariam de forma aleatória, daí originando-se baixa coesão brasileiro (Ames, 2003; Lamounier, 1994; Linz, 1994).

1 Com as novas regras adotadas em 1988, caberia aos líderes partidários a tarefa de selecionar seus membros para compor as comissões; de indicar os presidentes das comissões nas quais seu partido tem direito; de solicitar a verificação do quórum para validar as votações no interior das comissões; de reunir-se no Colégio de Líderes para decidir a pauta de propostas legislativas a ser votada; de tomar a decisão de pedir urgência na apreciação e na tramitação de projetos e de indicar membros para as eleições da composição da Mesa Diretora.

2 Aqui são consideradas somente as votações nominais.

Gráfico 1. Média da disciplina partidária em relação ao líder do partido (1989-2022)



Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

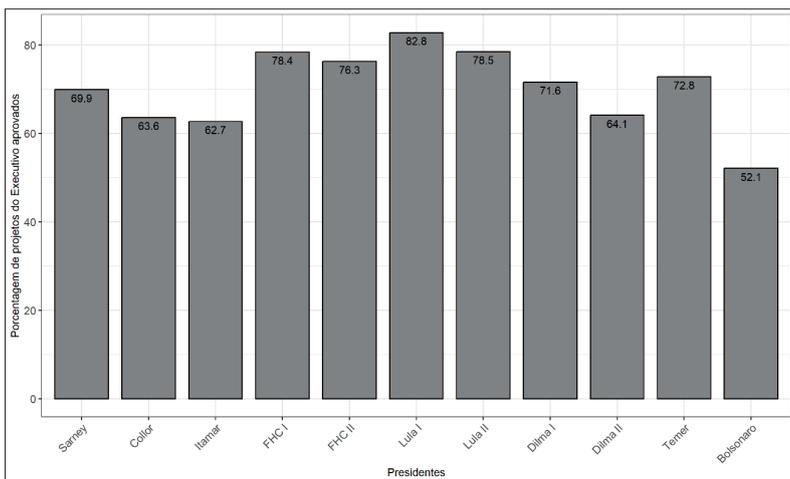
Ainda é preciso aqui ressaltar que, mesmo após 35 anos da promulgação da Carta de 1988, os dados sobre o comportamento dos parlamentares apresentados mantêm apoio ao diagnóstico de que a disposição dos trabalhos no interior da arena legislativa induz à ação partidária. Dadas as regras, a ação mais racional dos parlamentares é a de agir por intermédio de suas legendas. A estrutura dos trabalhos no Legislativo brasileiro continua a não abrir margem para a atuação individual dos políticos.

A segunda explicação para o diagnóstico da governabilidade está alicerçada sobre as prerrogativas legislativas do presidente. A possibilidade de iniciar legislação, a prerrogativa sobre a elaboração das leis orçamentárias, a edição de medidas provisórias e a possibilidade dos pedidos de urgência para acelerar a tramitação de projetos, seriam antes instrumentos que incentivaram o presidente a ir em

busca do apoio dos legisladores para aprovar sua agenda de políticas, do que de fato formas de afastar e contrariar o Legislativo. É o que mostra os dados do gráfico 2.

Considerando o sucesso legislativo do presidente a partir de todas as proposições apresentadas pelo Poder Executivo e aprovadas, dentro de um mesmo mandato, em relação a todas as proposições apresentadas à Câmara dos Deputados, podemos concluir que todos os presidentes brasileiros, resguardadas algumas exceções, quando buscaram apoio para suas proposições no interior do Legislativo, encontraram respaldo entre os parlamentares.

Gráfico 2. Sucesso legislativo do Poder Executivo (1988-2022)



Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Mesmo observando o sucesso na aprovação da agenda de propostas oriundas do Poder Executivo, não seria difícil supor, ainda assim, que tal taxa de aprovação fosse decorrente somente da apresentação de medidas provisórias (MPs) e de projetos de lei orçamentária. Por possuir

a iniciativa exclusiva nessas modalidades de proposições, alguns autores continuaram a afirmar que presidentes brasileiros fariam uso dessas medidas para fazer valer sua agenda de políticas (Diniz, 1999; Pessanha, 1997).

Contudo, mais uma vez, Figueiredo & Limongi (1999) e Santos (1997) demonstraram que a agenda de proposições do presidente não contaria só com MPVs ou com projetos de lei orçamentária aprovados. A tabela 1, nos mostra que em outras modalidades de proposições, o Executivo brasileiro também continuou a assegurar a aprovação para suas pautas no interior do Poder Legislativo.

Tabela 1. Porcentagem de proposições legislativas aprovadas de origem do Poder Executivo (1988-2022)³

Presidentes	PEC	PL	PLN	PLP	MPV
Sarney	0%	30%	96%	0%	77%
Collor	0%	41%	79%	31%	74%
Itamar	0%	37%	90%	33%	49%
FHC	50%	50%	98%	25%	68%
FHC II	33%	39%	100%	71%	63%
Lula	38%	53%	94%	0%	90%
Lula II	25%	42%	97%	0%	88%
Dilma	100%	60%	71%	50%	79%
Dilma II	0%	45%	94%	0%	76%
Bolsonaro	33%	11%	90%	0%	43%

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

³ PEC (Propostas de Emenda à Constituição); PL (Projetos de Lei Ordinária); PLN (Projetos de Lei Orçamentária); PLP (Projetos de Lei Complementar); MPs (Medidas Provisórias).

A exceção à regra talvez seja encontrada nos resultados da taxa de aprovação da agenda legislativa do presidente Jair Bolsonaro (PL). Enquanto todos os demais presidentes desde 1988 até 2018 alcançaram taxas superiores a 60% na aprovação de suas propostas, Bolsonaro chegou ao patamar de 52,1% — sendo, também, o presidente com o pior desempenho no que diz respeito a todas as modalidades de proposições legislativas, salvo nos projetos de lei orçamentária (PLN).

Se de um lado, como mostra o gráfico 1, o comportamento coeso dos parlamentares se mantém constante ao longo do tempo, e do outro, como mostra o gráfico 2 e a tabela 1, o presidente continua a usar de suas prerrogativas legislativas para apresentar sua agenda de políticas, tais dados indicam que o problema na aprovação da agenda de políticas do presidente Bolsonaro incide mais sobre como o presidente buscou construir sua governabilidade, do que sobre as evidências empíricas necessárias para comprovar sua existência.

E foi justamente nesse sentido e sobre esse ponto que a literatura e especialistas seguiram seu curso. Deixando um pouco de lado o enfoque sobre a refutação e a apresentação de evidências contrárias ao comportamento indisciplinado dos parlamentares e à paralisia decisória, a questão a ser perseguida pelos analistas passou a ser a de entender e explicar como tal governabilidade poderia ser construída no presidencialismo brasileiro.

GOVERNABILIDADE DA COALIZÃO

O termo “Presidencialismo de coalizão”, inicialmente definido por Abranches (1998) ganhou ainda mais

força e destaque nas pesquisas sobre a governabilidade do sistema político brasileiro, justamente após o surgimento de suas primeiras evidências. Como já demonstramos anteriormente, a alta taxa de disciplina partidária no interior do Congresso brasileiro, somada as taxas de sucesso legislativo do presidente deixaram o diagnóstico da ingovernabilidade para trás e inauguraram uma terceira onda de estudos sobre o funcionamento das instituições políticas brasileiras.

Comprovada a governabilidade do sistema presidencialista, era preciso agora pensar em mecanismos capazes de explicar tais evidências. É certo que, para o caso brasileiro, alguns estudos ainda focados na atuação individual do parlamentar, buscaram nas emendas individuais orçamentárias e na liberação desses recursos a explicação para as altas taxas de sucesso legislativo do presidente.

De modo a garantir o sucesso da agenda presidencial e evitar o problema do *veto player*, o Executivo diante de parlamentares indisciplinados que privilegiariam políticas do tipo *Pork Barrel*⁴ em detrimento das políticas nacionais (Ames, 1994; 2003), seria obrigado a usar a liberação de emendas individuais orçamentárias⁵ como “moeda de troca” para garantir o apoio do Congresso nas votações. A execução dessas emendas seria, portanto, um

4 Ames (2003) define o termo *Pork Barrel* como políticas do tipo distributivistas que buscam dispensar benefícios circunscritos e limitados ao reduto eleitoral de cada deputado — custos que recaem, de forma imperceptível, sobre a sociedade como um todo.

5 As emendas individuais orçamentárias representam uma parcela pequena de recursos provenientes da Lei Orçamentária Anual (LOA) no qual os parlamentares têm o direito de alocar em obras definidas anteriormente pelo Poder Executivo e em municípios selecionados. Para saber mais ver Luz (2017).

mecanismo de recompensa ou punição aos parlamentares que votariam favoravelmente aos projetos do governo e em troca, receberiam ainda recursos importantes para garantir retornos eleitorais para suas bases (Pereira & Mueller, 2002; Pereira & Renno, 2003).

Contudo, a incerteza quanto ao *timing* da liberação dos recursos, atrelada aos valores ínfimos realmente liberados, tornaram as emendas individuais orçamentárias associadas mais a votação de pautas específicas, do que de fato ao apoio consistente que o Executivo consegue para a aprovação de sua agenda de políticas. O Executivo, ao ter a prerrogativa exclusiva sobre a elaboração e execução da peça orçamentária deixaria as emendas individuais em segundo plano. Como Figueiredo & Limongi (2005) e Luz (2017) demonstram, a liberação desses recursos só seria feita no final de cada ano e seria muito inferior aos valores solicitados e aprovados no início do ciclo orçamentário. A taxa de liberação das emendas individuais não ultrapassaria a média de 20% diante dos recursos propostos e a maioria dos parlamentares agraciados com tais liberações, seriam os mesmos pertencentes à base aliada do governo.

Dessa forma, os estudos sobre a governabilidade do sistema presidencialista brasileiro recaíram sobre a formação de coalizões. Com o objetivo justamente de garantir a governabilidade, as coalizões podem ser entendidas como a negociação ou acordos mais estáveis que são firmados entre o líder do Executivo e alguns partidos políticos inseridos no interior do Legislativo. E enquanto nos sistemas parlamentaristas as coalizões sempre foram observadas como um fenômeno intrínseco à dependência entre os Poderes, nos sistemas presidencialistas elas acabaram sendo ignoradas por muito tempo.

Como já comentamos, no parlamentarismo o Executivo é representado pela figura do primeiro-ministro e tem sua origem e sobrevivência determinada no interior do Legislativo (Cox, 1987). Assim, quando um partido no interior da arena legislativa consegue sozinho a maioria das cadeiras, esse partido detém a prerrogativa de escolher o primeiro-ministro. No entanto, de acordo com Strøm, Müller & Bergman (2008), o que nos últimos tempos tem se tornado mais recorrente nos sistemas parlamentaristas europeus é, justamente, a formação de governos de coalizão.

Governos de coalizão nesses sistemas, por sua vez, ocorrem sempre quando nenhum partido consegue conquistar a maioria das cadeiras no interior do parlamento. Nesses casos, uma coalizão multipartidária é formada no interior do Legislativo e do Executivo, por definição, passa a ser composto por um gabinete multipartidário, em que o primeiro-ministro é eleito, não somente mediante acordo entre partidos, como também passa a ser o representante dessa maioria.

Por outro lado, nos sistemas presidencialistas a formação de governos de coalizão permaneceu por muito tempo fora das lentes analíticas dos estudiosos pelos motivos já expostos aqui. Mas as evidências empíricas acerca da governabilidade mudaram esse cenário. O que se observou de lá para cá é que presidentes minoritários, de modo a conquistarem apoio sólido e estável no interior do Legislativo, distribuem pastas ministeriais para outros partidos presentes nessa arena com a finalidade de obterem em troca o apoio necessário para a aprovação de políticas (Amorim Neto, 2006; Figueiredo, 2007; Figueiredo & Limongi, 2006). Assim, tal qual em sistemas

parlamentaristas, ainda que de maneira diferente, presidentes também formariam governos de coalizão.

Essa realidade se tornou ainda mais notável com o trabalho desenvolvido por Cheibub (2007). O autor apresenta que, enquanto em governos parlamentaristas a formação de coalizões acontece em 72% das vezes em que o primeiro-ministro é minoritário, em sistemas presidencialistas a formação de coalizões ocorre em 62% das vezes em que o presidente também é minoritário no interior da arena legislativa. Figueiredo, Canello & Vieira (2012), direcionando o olhar somente para os países latino-americanos, também confirmam essa realidade ao mostrarem que, dentre os 79 mandatos presidenciais adotados na região entre os anos de 1979 e 2011, coalizões de governo foram formadas em 74,6% desses mandatos.

Ao observarmos os dados presentes na tabela 2, é possível perceber como desde a redemocratização, nenhum presidente brasileiro obteve, sozinho, a maioria das cadeiras no interior da Câmara dos Deputados. Entre 1990 e 2022 a média de cadeiras que os partidos dos presidentes conseguiram alcançar no interior dessa arena decisória chega a 11,5%. Por outro lado, esses dados também nos mostram que, exceção feita a Jair Bolsonaro (PL) o qual optou por não formar uma coalizão de governo, os demais presidentes aceitaram dividir o comando das pastas ministeriais para, assim, assegurarem e construir uma maioria de apoio sólida do interior do Legislativo.

Dentre esses presidentes, destaca-se que quase todos conseguiram, ao formar a coalizão, a maioria das cadeiras

no interior da Câmara dos Deputados.⁶ E em 2023, com a inauguração do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), o presidente parece seguir a receita do sucesso aplicada anteriormente. Lula começou seu ano legislativo com o apoio de 262 cadeiras no interior da Câmara dos Deputados. O fato que chama a atenção, no entanto, é que diferente de seu primeiro mandato, quando Lula formou uma coalizão minoritária, e diferente do segundo mandato, quando o presidente logo que eleito construiu uma maioria mais do que suficiente para a aprovação de Propostas de Emenda à Constituição (PEC), ou seja, uma maioria com mais de 308 deputados, Lula terá agora menos cadeiras ofertadas pelos partidos da coalizão. Os 262 deputados que integrarão a base aliada do presidente garantem o quórum para a aprovação de matérias e assuntos que dependem apenas de maioria absoluta. Mas ainda são insuficientes para a aprovação de PECs.

6 Nesse caso a exceção é o ex-presidente Fernando Collor (PRN). Collor ao longo de seus governos formou coalizões sempre minoritárias, ou seja, os partidos que assumiram pastas ministeriais, somado ao partido do presidente não atingiam 50% das cadeiras no interior do Legislativo.

Tabela 2. Cadeiras do presidente *x* cadeiras da coalizão no interior da Câmara dos Deputados (1990-2023)

Governo	Partido do presidente na Câmara dos Deputados (% de cadeiras)	Coalizão de governo na Câmara dos Deputados (% de cadeiras)	Sucesso do Executivo (%)
Collor	5,1%	33,7%	69,9%
Franco	0,0%	57,2%	63,6%
Cardoso I	14,3%	71,6%	62,7%
Cardoso II	18,3%	67,8%	78,4%
Lula I	11,1%	59,5%	76,3%
Lula II	14,1%	63,9%	82,8%
Dilma I	17,1%	58,0%	78,5%
Dilma II	12,1%	47,0%	71,6%
Temer	12,8%	59,8%	64,1%
Bolsonaro	10,5%	10,5%	52,1%
Lula III	13,3%	51,1%	-
Média	11,7%	52,7%	70,0%

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Por fim, outro dado interessante que a tabela 2 traz diz respeito a taxa de sucesso na aprovação da agenda de políticas. Os dados indicam que, tal como a literatura vem ilustrando, há uma associação entre a formação de coalizões de governo e o apoio que essa oferece, com a taxa de sucesso das propostas legislativas apresentadas pelo Poder Executivo. Presidentes que conseguem conquistar com a coalizão mais de 50% das cadeiras no interior do Legislativo, tendem a garantir maior aprovação de sua agenda de políticas.

De modo a testar empiricamente essa associação, foi realizado aqui um teste de média considerando o sucesso anual na aprovação dos presidentes brasileiros, desde

1988, com a apresentação das MPs e a opção por formar ou não formar uma coalizão de governo. Enquanto a aprovação *média* de MPs pelos presidentes que optaram formar coalizão chega a 78%, presidentes sem coalizão apresentam média 54%. Nesse sentido, trabalhamos com a hipótese nula (H_0) de que se a coalizão de governo não estiver associada com a aprovação de MPs, a diferença entre as médias para os dois grupos será igual a 0, ao passo que a hipótese alternativa (H_1) considera que as médias entre os grupos são diferentes de 0.

Tabela 3. Estatísticas reportadas do t-test

Coalizão	Média Su- cesso MPs	Desvio Padrão	n	Erro padrão	Intervalo de Confiança
Coalizão	0,78789474	0,14175797	28	0,03252151	0,06832515
Não Coalizão	0,5425	0,085	6	0,0425	0,13525397

p-valor: 0,002406469 *95%

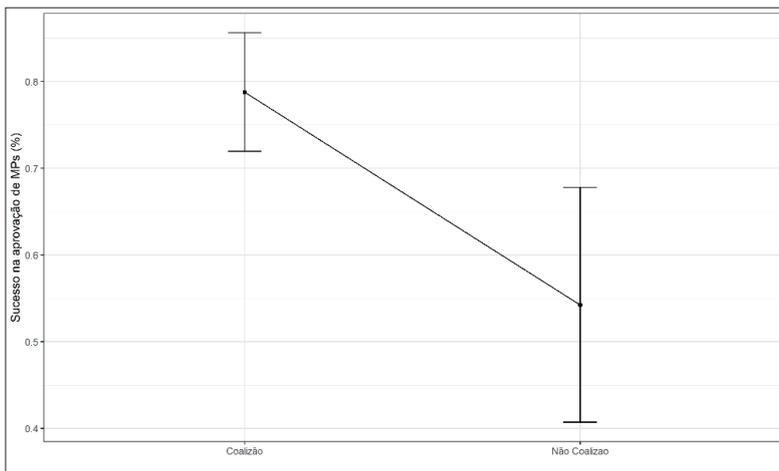
Fonte: Elaboração dos autores.

Apesar de os resultados reportados na tabela 3 mostram que a estatística do *p-valor* nos permite refutar, ou seja, nos permite rejeitar que a média da aprovação de medidas provisórias é a mesma para os presidentes que decidem formar e não formar coalizão, o tamanho pequeno da amostra ainda pode ser considerado obstáculo para conclusões mais robustas.

Ainda assim, a análise dos intervalos de confiança de 95% se mostram consistentes para os dois grupos. Tanto para os presidentes que formam coalizões, quanto para

os presidentes que decidem não formar coalizão, o gráfico 3 mostra que o intervalo de confiança para os dois grupos *não passa pelo valor 0, o que mais uma vez, nos permite reforçar o achado de que formar coalizões importa* para a aprovação das MPs dos presidentes.

Gráfico 3. Intervalo de confiança entre grupos do teste de média

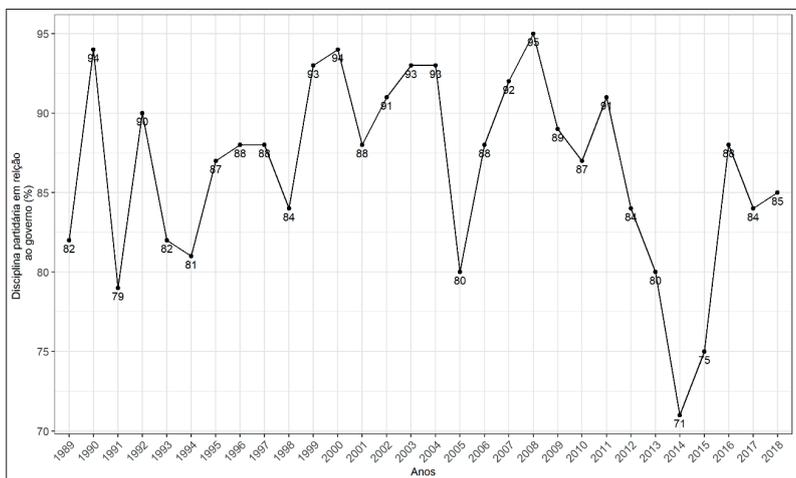


Fonte: Elaboração dos autores.

Uma vez que o presidente decide formar coalizões de governo, o apoio que ele recebe para a aprovação de propostas legislativas se torna mais sólido e mais estável ao longo do tempo. Esse apoio pode ser atestado não somente com as taxas de sucesso na aprovação das propostas legislativas com origem no Executivo, como também no apoio às votações nas quais o governo sinaliza a orientação do voto. De acordo com as informações do gráfico 4, os partidos que aceitaram integrar a base aliada

do governo, apresentaram desde 1989 até 2018⁷ uma taxa média de 86,5% de disciplina em relação ao governo. Em quase 30 anos de governos de coalizão no Brasil, os partidos que dela fazem parte apoiaram o governo em mais de 70% das votações.

Gráfico 4. Média da taxa de apoio ao governo dos partidos da coalizão (1989-2018)



Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

A expectativa é que para o terceiro mandato de Lula, as taxas de apoio dos partidos que estão situados na base do governo, siga com os padrões altos acima da taxa dos 70%. Contudo, mesmo que o retorno da formação de coalizões nos remeta a esse apoio, não é possível afirmar que as negociações entre Executivo e Legislativo serão

⁷ Mais uma vez, como ex-presidente Jair Bolsonaro (PL) optou por não formar uma coalizão de governo, os dados de 2019 até 2022 não foram computados para a série.

sempre fáceis de serem construídas. Nos últimos anos, os estudos e a própria vivência dessas relações apresentam evidências de que para a formação de coalizões estáveis, nem sempre só a oferta de Ministérios tem sido suficiente.

COALIZÕES, DILEMASEPERSPECTIVASPARAOTERCEIRO GOVERNO DE LULA

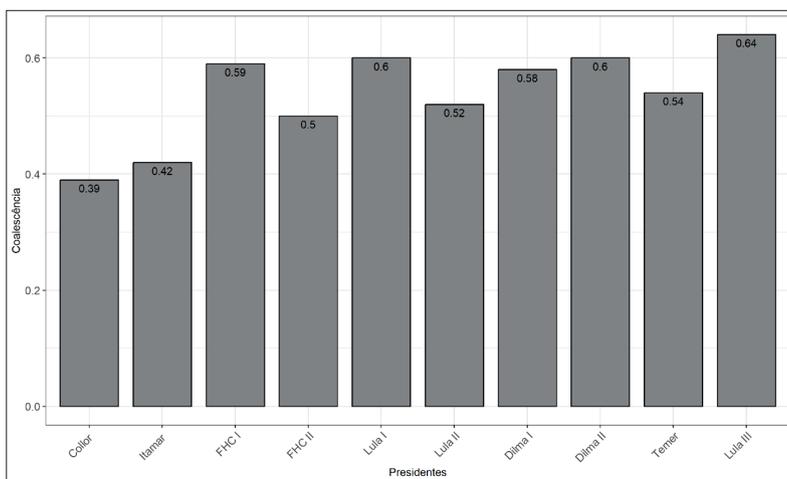
Com a comprovação da formação de coalizões e a conversão dessa na maioria de apoio ofertada na arena legislativa, o foco dos estudos brasileiros passou a ser o de entender os incentivos para a formação de governos de coalizão no sistema presidencialista brasileiro. Um dos trabalhos iniciais e de grande contribuição para essa agenda de pesquisas é o de Amorim Neto (2006).

Preocupado em testar o equilíbrio entre a distribuição de pastas ministeriais e a quantidade de cadeiras que os partidos da coalizão oferecem para o presidente no interior o Legislativo, Amorim Neto (2006) desenvolveu o que chamamos de Taxa de Coalescência. Tal taxa varia de 0 a 1, na qual 1 significa que há um perfeito equilíbrio entre a distribuição das pastas ministeriais e o número de cadeiras que os partidos da base aliada possuem na Câmara dos Deputados e o indica que não há nenhum equilíbrio entre a divisão dos ministérios e os assentos legislativos. Para essa taxa, o valor de 0,5 indica que não há nenhum ministro partidário ocupando o gabinete.

Em seu primeiro estudo, Amorim Neto (2006) demonstrou como, entre os anos de 1989 até 1998, a proporcionalidade entre a quantidade de Ministérios ocupados pelos partidos que compõem a coalizão de governo, quando comparada a oferta de apoio em número de

cadeiras desses partidos no interior da arena legislativa, foi mais desigual no presidencialismo brasileiro, do que quando essa mesma lei foi aplicada nos sistemas parlamentaristas. Atualizando os dados para o período que vai desde 1989 até 2023, a desigualdade entre essas proporções permanece. O gráfico 4 apresenta a Taxa de Coalescência para o período aqui mencionado e oferece suporte ao argumento de acordo com o qual, no Brasil, os incentivos para a formação de coalizões não advêm somente do equilíbrio entre a oferta de cargos e apoio no Legislativo.

Gráfico 4. Taxa de Coalescência (1989-2023)



Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Em 2023, Lula inicia seu mandato com uma Taxa de Coalescência de 0,64 o que significa que não há, ainda, um perfeito equilíbrio entre a divisão das pastas ministeriais e o apoio ofertado pelos partidos da base aliada no interior da Câmara dos Deputados. Contudo, esse valor nos mostra que, ao contrário do início do primeiro e

do segundo mandato, Lula parece ter equilibrado melhor a disputa de forças partidárias com a distribuição dos Ministérios.

Até agora, integram formalmente a coalizão de Lula os seguintes partidos (para além do PT): MDB, PSB, União Brasil, PSD, PSOL, Rede, PDT e PCdoB. E apesar do aparente equilíbrio na distribuição das pastas ministeriais, fica evidente que, do ponto de vista político, Lula terá, tal qual em seus dois primeiros mandatos, de negociar o conteúdo da política considerando os pontos de vista não só da esquerda, mas também de partidos que estão situados mais a centro-direita do espectro ideológico. Esse é o caso, por exemplo, do União Brasil que, hoje, é o segundo maior partido da coalizão com 59 cadeiras na Câmara e do MDB e do PSD, que ocupam a terceira posição com 42 cadeiras cada um.

Tabela 4. Distribuição dos Ministérios e apoio na Câmara dos Deputados (Lula 2023)

Partidos da Base	Quantidade de Ministérios	Porcentagem cadeiras CD
PT	10	25,95%
MDB	3	16,03%
PSB	3	5,34%
União Brasil	3	22,52%
PSD	3	16,03%
PSOL	1	4,58%
Rede	1	0,76%
PDT	1	6,49%
PCdoB	1	2,29%
Sem filiação	11	-

Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Embora haja algum consenso em torno das possibilidades de governança estável no sistema presidencialista e que, em boa medida, tais chances passem pela formação de coalizões de governo com a distribuição de pastas ministeriais em troca de apoio no interior do Legislativo, os mecanismos e a clareza quanto aos ganhos e às perdas envolvidas nas negociações impostas, permanecem como um campo aberto na análise política.

O entendimento de que a formação de coalizões, para além da distribuição de cargos, implica na responsabilidade e no compartilhamento na elaboração de uma agenda de políticas (Martin & Vanberg, 2005), parece guiar os estudos mais recentes sobre a governabilidade nos sistemas presidencialistas. Nessa empreitada, enquanto alguns autores se debruçam sobre a compreensão da participação dos parlamentares da coalizão na divisão e na organização dos trabalhos e sobre o processo de elaboração e alteração de leis no interior do Legislativo (Almeida, 2015; Freitas, 2013; Inácio et al., 2015), outros autores têm buscado entender, a partir da importância política dos Ministérios e das leis que são originadas no Poder Executivo, quais são os *trade-offs* e variáveis importantes para que a distribuição de cargos ocorra da forma tão desigual entre os partidos (Batista, 2017, 2018; Bertholini & Pereira, 2017; Rennó & Wojcik, 2015).

Ademais, os últimos quatro anos (entre 2019 e 2022) também se mostraram desafiadores do ponto de vista da manutenção da governabilidade do sistema brasileiro. Ao assumir a presidência da República com um discurso antipartidário e com a promessa de que seu governo seria diferente das antigas tradições políticas, o ex-presidente Jair Bolsonaro (PL), optou por governar sem formar uma coalizão de governo. Durante seu mandato, as

pastas ministeriais foram divididas e ocupadas sem levar em consideração os partidos representados no interior do Legislativo.⁸

Os reflexos de tal decisão, como mostramos ainda no gráfico 2 e na tabela 1, podem ser observados na taxa de aprovação das propostas legislativas do presidente. Bolsonaro foi, dentre todos os presidentes pós-redemocratização, o que alcançou a pior taxa de sucesso de apenas 52,1%, com destaque especial para a aprovação das medidas provisórias, em que o presidente só conseguiu aprovar 43% das propostas apresentadas.⁹

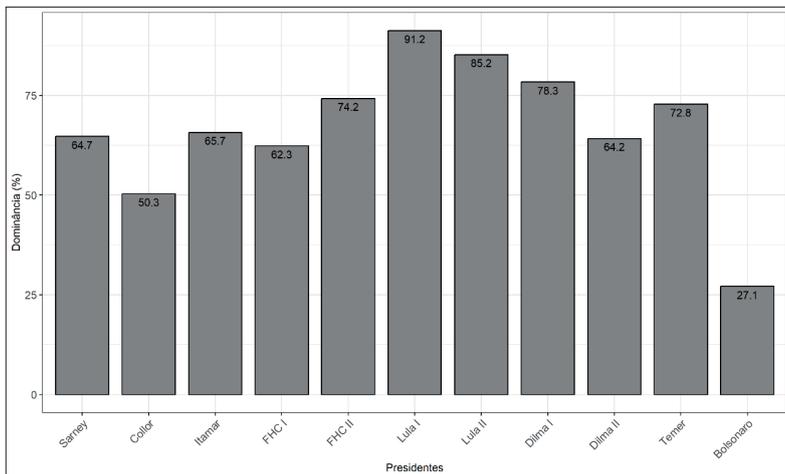
Como segundo resultado e de acordo com os dados apresentados no gráfico 5, Bolsonaro também foi o pior presidente no quesito de dominância¹⁰ da agenda legislativa. Enquanto os demais presidentes dominaram a pauta de projetos aprovados com taxas superiores a 50%, Bolsonaro atingiu apenas os 27,1%. Em termos mais práticos, tais dados nos permitem afirmar que, ao contrário dos padrões que eram observados desde 1988, o ex-presidente abriu espaço para o Legislativo de fato governar, sendo o responsável por quase 73% dos projetos aprovados nos últimos quatro anos.

8 Apesar de ministros filiados ao DEM e ao MDB ocuparem pastas ministeriais ao longo do governo de Jair Bolsonaro (PL), ambos declararam que estavam no cargo independente do posicionamento de suas respectivas siglas partidárias.

9 Limongi et al. (2022) chegam a mesma conclusão com as análises para os 30 primeiros meses de governo do presidente.

10 A taxa de dominância considera, dentre todos os projetos aprovados, a porcentagem pertencente ao Poder Executivo.

Gráfico 5. Dominância do Poder Executivo (1988-2022)



Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB).

Bolsonaro também desafiou a lógica da governabilidade da coalizão ao escolher negociar com grupos de parlamentares organizados de forma suprapartidária. Para além das negociações pontuais com bancadas e frentes parlamentares, o grupo que mais trouxe respaldo e ganhos para a aprovação das propostas do ex-presidente foi o “Centrão”.¹¹ Indo na direção contrária da construção de acordos estáveis e mais sólidos por intermédio dos partidos políticos, Bolsonaro optou claramente por manter a negociação com as frentes parlamentares, em nível individual e com a liberação de recursos — *vide* o caso do orçamento secreto que ganhou espaço nas mídias ao reve-

¹¹ Observatório do Legislativo Brasileiro. 2022. “O perfil do Centrão na nova legislatura”. Disponível em: <<https://olb.org.br/o-perfil-do-centrao-na-nova-legislatura/>>. Data de acesso: 24 fev. 2023.

lar um esquema de liberação de emendas orçamentárias em troca de apoio às votações do governo.¹²

Por fim, a governabilidade no atual governo de Lula III dependerá não somente da formação da coalizão de governo. O fortalecimento do protagonismo do Poder Legislativo na aprovação de pautas, bem como as relações estabelecidas com grupos suprapartidários e a formação, mais uma vez, de uma coalizão heterogênea, se colocam como elementos e variáveis desafiadores para a construção da governabilidade do sistema presidencialista brasileiro.

CONCLUSÃO

Retornamos à assertiva inicial do capítulo com a qual dissemos que o fantasma da ingovernabilidade volta a rondar o sistema político brasileiro. A questão, como vimos, é saber se fantasmas existem. A ciência diz que não. Uma vez decidida a montagem de uma coalizão majoritária e ajustada a Taxa de Coalescência, as chances são altas de se ter estabilidade e fluxo decisório favorável ao governo no âmbito do Legislativo.

Tal ciência, contudo, sofre abalo importante após a conjuntura crítica de 2013/2018 e a partir da experiência de Bolsonaro na presidência e não apenas por conta da malfadada tentativa de governar sem promover acordos partidários. É preciso atentar para os fatores que

12 Observatório do Legislativo Brasileiro. 2022. “Panorama das emendas orçamentárias no governo Bolsonaro”. Disponível em: <<https://olb.org.br/panorama-das-emendas-orcamentarias-no-governo-bolsonaro/>>. Data de acesso: 24 fev. 2023.

permitiram a ascensão da extrema direita ao Executivo e o que o novo governo está herdando. Nesse sentido, temos um país muito diferente daquele de 20 anos atrás, ocasião na qual o PT ascendeu pela primeira vez à Presidência da República. Na economia, o setor dinâmico transita do setor industrial para o agronegócio, os serviços e o setor financeiro. No âmbito das corporações do Estado, com Bolsonaro, os militares voltaram a assumir papel de relevo no processo político, controlando milhares de cargos na administração direta e indireta (Santos & Rey, 2023).

A tarefa de constituir bases mínimas de governabilidade no Legislativo torna-se ainda mais difícil sem uma boa compreensão a respeito da natureza do mandato presidencial nestes novos tempos. O Legislativo não é apenas o órgão cuja cooperação é necessária para qualquer passo que se queira dar tendo em vista manter o dia a dia da administração, por conta das leis orçamentárias anuais, avançar em agendas mais substantivas de mudança de políticas. Ele mostrou-se capaz de avançar agendas sem a concordância do Executivo — em várias ocasiões, isso ocorreu durante a crise de Covid-19,¹³ fato central para o entendimento do que significa governar hoje no presidencialismo de coalizão.

Se Lula foi muito bem-sucedido ao aprovar a reforma constitucional chamada PEC da Transição, que lhe concedeu autoridade para promover gastos emergenciais acima do teto estipulado pela PEC de 2016, o mesmo não se pode dizer com relação ao episódio de confrontação com o presidente do Banco Central em torno do nível da

¹³ Ver a respeito, o volume organizado por Santos (2021).

taxa de juros.¹⁴ Se a política fiscal pode ser negociada entre a equipe econômica comandada por Lula e sua base de apoio no Congresso, a mudança do BACEN se e somente se o Senado Federal alterar suas preferências com relação à política monetária.

A verdade é que Lula seguiu de perto os parâmetros básicos de construção da governabilidade, tendo em vista a teoria e prática institucional do presidencialismo de coalizão. Observamos, contudo, também que o tamanho da oposição à direita é suficientemente robusta a ponto de impedir sua coalizão alcançar o quórum requerido para aprovar projetos de reforma constitucional. Além disso, cabe avaliar se os partidos à direita convidados para compor o Executivo serão capazes de entregar os votos em plenário, relatorias, discursos e, a favor da agenda do governo. O processo político brasileiro recente dá margem a sérias dúvidas a respeito.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional. *Dados*, n.º 31, pp. 5-33, 1998.
- ALMEIDA, A. *Processo legislativo: mudanças recentes e desafios*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: jun. 2015.

14 Para ver mais informações sobre o desentendimento entre Lula e Campos Neto (presidente do Banco Central) acessar: <<https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/lula-diz-nao-querer-briga-com-campos-neto-mas-sugere-leva-lo-aos-lugares-mais-miseraveis-do-pais/>>; <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/02/lula-diz-que-nao-interessa-brigar-com-campos-neto-e-convida-presidente-do-bc-para-conhecer-lugares-miseraveis.ghtml>>. Data de acesso: 2 mar. 2023

- AMES, B. *Electoral Strategy Under Open-list Proportional Representation*. [S.l.] Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland at College Park, 1994.
- AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. [S.l.]. FGV Editora, 2003.
- AMORIM NETO, O. *Presidencialismo E Governabilidade Nas Américas*. [S.l.]. FGV Editora, 2006.
- BATISTA, M. Taking Portfolios Difference Seriously: A Composite Measure Based on Policy, Office, and Budget in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, vol. 11, 2017.
- BATISTA, M. Who Gets What and How Does It Matter? Importance-Weighted Portfolio Allocation and Coalition Support in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, vol. 10, n.º 3, pp. 99-134, 3 dez. 2018.
- BERTHOLINI, F. & PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, vol. 51, n.º 4, p- 528-50, ago. 2017.
- CHEIBUB, J. A. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. [S.l.] Cambridge University Press, 2007.
- COX, G. W. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. [S.l.] Cambridge University Press, 1987.
- DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil 1985-95*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A. C. Governments Coalitions in Brazilian Democracies. *Brazilian Political Science Review*, pp. 182-216, 2007.
- FIGUEIREDO, A. C.; CANELLO, J. & VIEIRA, M. Minority governments in latin-american presidentialism: institutional and political determinants. *Dados*, vol. 55, n.º 4, pp. 839-75, dez. 2012.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. *Congresso nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. [S.l.].

- CEBRAP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1996.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. *Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional*. [S.l.]. Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, vol. 48, n.º 4, pp. 737-76, 2005.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. [S.l.]. UFMG, 2006, pp. 77-84.
- FREITAS, A. M. de. *O Presidencialismo da Coalizão*. [S.l.]. Universidade de São Paulo, 2013.
- INÁCIO, M. et al. Legislative parties and coalition government: horizontal control of public policy. *Opinião Pública*, vol. 21, n.º 2, pp. 296-335, ago. 2015.
- LAMOUNIER, B. A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hiperativa. In: VELLOSO, J. P. dos R.(coord.). *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. [S.l.]. José Olympio Editora, 1994.
- LIMONGI, F. et al. Government and Congress. In: BIRLE, P. & SPECK, B. W. (eds.). *Brazil under Bolsonaro. How endangered is democracy?*. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, 2022, pp. 30-43.
- LINZ, J. J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Diference? In: VALENZUELA, A. & LINZ, J. J. (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. [S.l.] JHU Press, 1994.
- LUZ, J. *Política ministerial: as emendas individuais orçamentárias no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Mestrado, São Paulo, Brasil: Universidade de São Paulo, 2017.
- MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartism, and Democracy The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, vol. 26, n.º 2, pp. 198-228, 1993.

- MARTIN, L. W. & VANBERG, G. Coalition Policymaking and Legislative Review. *The American Political Science Review*, vol. 99, n.º 1, pp. 93-106, 2005.
- PEREIRA, C. & MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, vol. 45, n.º 2, pp. 265-301, jan. 2002.
- PEREIRA C. & RENNO L. Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives. *Electoral Studies*, vol. 22, n.º 3, pp. 425-48, 2003.
- PESSANHA, C. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo, 1997.
- RENNÓ, L. & WOJCIK, S. The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, vol. 4, n.º 1, 4 mai. 2015.
- SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. *Dados*, vol. 40, n.º 3, 1997.
- SANTOS, F. *Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia*. [S.l.]. SciELO - EDUERJ, 2021.
- SANTOS, F. & REY, B. O Problema da Governabilidade em Lula III. In: AVRITZER, L.; SANTANA, E. & BRAGATTO, R. (eds.). *Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil*. 1.ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2023, vol. 1, pp. 183-90.
- SANTOS, F. & TANSCHKEIT, T. Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil. *Colombia Internacional*, n.º 99, pp. 151-86, jul. 2019.
- STRØM, K.; MÜLLER, W. C. & BERGMAN, T. *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. [S.l.]. Oxford University Press, 2008.

3

O novo governo Lula e os desafios para a construção de apoio no Senado

Bruno de Castro Rubiatti

Nos últimos anos o Senado Brasileiro vem ganhando destaque, seja pela sua atuação no processo de formulação e aprovação de leis, seja pelo exercício de sua função de controle. É importante notar que o sistema bicameral adotado no país apresenta fortes características de incongruência e simetria, tornando nossa Câmara alta uma das mais fortes (Neiva, 2006; Rubiatti, 2017). Essa configuração não é nova no nosso arranjo institucional, porém, na legislatura de 2019-2023 o Senado acabou ganhando destaque na cobertura política nacional, em especial no exercício de suas funções de controle.¹

¹ Um exemplo dessa atenção dada para a atuação do Senado está na cobertura das ações da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre as

Sendo assim, cabe perguntar o que se pode esperar da nova composição do Senado Federal, formada após a renovação parcial dos mandatos da segunda Câmara ocorrida em 2022? Para tanto, esse capítulo se divide em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte será apresentado brevemente o papel do Senado dentro do arranjo bicameral brasileiro. Na sequência, serão apontadas algumas características da atuação da Câmara alta durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Por fim, se apresentará a nova composição do Senado e se buscará pontuar algumas características que essa Casa apresenta no período legislativo que se inicia.

O SENADO NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

Apesar de os Estudos Legislativos brasileiros focarem na Câmara dos Deputados, o sistema bicameral adotado no país é classificado como forte, uma vez que conjuga incongruência e simetria. Grosso modo, incongruência se refere à seleção dos membros de cada Casa, sendo considerado incongruente quando há diferenças significativas na forma de escolha dos membros das Câmaras; já simetria se refere aos poderes disponíveis para cada Câmara participar do processo decisório, sendo simétrico quando ambas as Câmaras possuem iguais ou semelhantes poderes.

O caso brasileiro pode ser classificado como incongruente, pois, dentre outras características, 1) a fórmula

ações e omissões do governo federal durante a pandemia de Covid-19 (CPI da Pandemia).

eleitoral adotada para as eleições de cada Casa difere — proporcional para a primeira câmara e majoritária para a segunda —, 2) a duração dos mandatos também são diferentes, e para o Senado é o dobro de tempo do que o da Câmara, 3) a renovação do Senado se dá de forma parcial — a cada quatro anos se renova, intercaladamente, um e dois terços — enquanto que a Câmara dos Deputados tem renovação total a cada quatro anos.

Essas três características dos sistemas eleitorais adotados para as Casas legislativas do Congresso Nacional acabam por potencializar uma diferenciação nos interesses representados em cada uma delas, reforçando assim o bicameralismo brasileiro como um elemento de ampliação dos espaços de representação. Todavia, essa diferenciação pode gerar também maiorias distintas em ambas as Casas, reforçando a necessidade de negociação com os diferentes grupos representados em cada uma delas. Em suma, a existência de um bicameralismo incongruente aumenta a necessidade de se ampliar as negociações para a formação de maiorias.

Com essa incongruência, o bicameralismo brasileiro também é simétrico, se destacando que: 1) ambas as Casas podem ser origem dos projetos, 2) as duas Casas exercem a função de revisora do que é aprovado na outra, 3) os poderes de controle estão distribuídos igualmente entre elas.² Como todos os projetos para serem aprovados

² Sobre os poderes de controle, cabe um destaque para os julgamentos de autoridades (*impeachment*). Nesse caso, não são os poderes que são iguais entre as Câmaras, mas sim que em um processo de julgamento de autoridades cada Casa legislativa exerce uma função. No caso do *impeachment* presidencial, por exemplo, cabe a Câmara dos Deputados receber a denúncia e julgar sua admissibilidade, enquanto ao Senado cabe o julgamento.

precisam passar por ambas as Casas legislativas e a forma de seleção dos membros difere entre elas, pode-se esperar que haja conflitos de interesses entre as Casas, caso sejam formadas maiorias distintas. Sendo assim, o sistema de resolução de conflitos entre elas ganha destaque.

No bicameralismo brasileiro o sistema de resolução adotado para a legislação ordinária é chamado de *navette*. Nele a proposta aprovada na Câmara de origem (ou iniciadora) passa por revisão pela outra Câmara (Câmara revisora). Caso a Câmara revisora rejeite o projeto, ele segue para arquivo; se ela o aprova, segue para a sanção presidencial. Porém, caso a Câmara revisora altere a proposta (emendas ou substitutivos) o projeto retorna para a Câmara de origem, que deverá decidir pela aceitação das mudanças ou manutenção do texto originalmente aprovado, gerando o que se pode chamar de “privilégio da Câmara de origem”.

Em princípio, esse sistema não privilegia nenhuma das Casas especificamente, uma vez que ambas podem iniciar projetos. Todavia, no caso brasileiro, os projetos com origem externa ao Legislativo — dos Tribunais Superiores, projetos de Iniciativa Popular e do Executivo — têm seu trâmite iniciado obrigatoriamente pela Câmara dos Deputados, fazendo que o Senado seja a Casa revisora desses projetos. Como o Executivo brasileiro é responsável por parte considerável das matérias que efetivamente se tornam leis, a primeira Câmara acaba por ser a Câmara de origem desses projetos, reforçando seu papel. Todavia, é importante salientar que, mesmo que a aprovação inicial seja dela, o Senado tem de aprovar também para que a matéria seja efetivamente transformada em lei. Além disso, o “privilégio da Câmara de origem” só se efetiva nos casos em que o projeto é alterado pela Câmara

revisora, ou seja, em caso de rejeição nessa instância, não há como a Câmara de origem insistir no projeto.

Por fim, é importante frisar que também há diferenças na organização interna de cada Casa legislativa, e é possível notar maior concentração de poderes nos líderes partidários na Câmara dos Deputados, se comparado com o Senado. Isso não significa dizer que os líderes tenham pouco poder no Senado, apenas que os líderes partidários na Câmara dos Deputados gozam de mais dispositivos institucionais que lhes permite maior controle sobre a agenda da Casa (Rubiatti, 2017a). Além disso, a estruturação e a atuação dos sistemas de comissões também apresentam diferenças entre as Casas (Rubiatti, 2020).

Em suma, o sistema bicameral adotado e as diferenças existentes na organização interna das Casas legislativas tornam o Senado um espaço de poder importante que não se limita a um papel de carimbador das decisões da Câmara dos Deputados, e nem um mero reflexo dela. Sendo assim, a Câmara alta brasileira é tanto um objeto de estudo relevante para a compreensão do sistema político brasileiro, quanto um ator-chave para a construção de maiorias legislativas que possibilitem a aprovação de uma agenda política para o país.

ATUAÇÃO DO SENADO NO GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)

Esta seção busca mapear a atuação do Senado no decorrer da legislatura, que cobre o período do governo Bolsonaro (PL). Nesse sentido, um primeiro ponto a se acentuar é a evolução das bancadas partidárias durante a legislatura.

Tabela 1. Evolução da composição do Senado (2019-2022)

	2019	2020	2021	2022
MDB	16,0	17,3	18,5	16,0
PSD	12,3	11,1	14,8	13,6
PSDB	9,9	9,9	7,4	7,4
PP	7,4	7,4	8,6	9,9
PT	7,4	7,4	8,6	8,6
União (DEM+PSL)	12,3	9,9	9,9	9,9
PODEMOS	6,2	12,3	11,1	9,9
PDT	4,9	4,9	3,7	3,7
PROS	4,9	3,7	3,7	2,5
REDE	4,9	3,7	1,2	1,2
PSB	3,7	2,5	0,0	1,2
CIDADANIA	3,7	3,7	3,7	1,2
PL	2,5	2,5	6,2	8,6
PSC	1,2	1,2	1,2	1,2
REPUBLICANOS	1,2	1,2	1,2	1,2
PTB	0,0	0,0	0,0	2,5
SEM PARTIDO	1,2	1,2	0,0	1,2

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios
Anuais da Presidência do Senado.

A partir dos dados sobre as mudanças na composição partidária do Senado é possível apontar que, mesmo sem ter eleições no meio da legislatura, a distribuição partidária das cadeiras da Câmara alta sofre mudanças significativas: partidos que iniciam o período sem nenhum representante ganham cadeiras no decorrer da legislatura (caso do PTB), outros partidos aumentam sua representação (como o PSD), enquanto outros apresentam oscilações, ganhando e perdendo cadeiras em diferentes anos (como o MDB, PSB e Podemos) e outros ainda diminuem

sua participação no plenário da Casa (como o PSDB e PDT). Um caso que chama a atenção é o do PL, que após a entrada do presidente no partido passa de uma participação de 2,5% para 8,6%. Assim, é possível apontar uma força de atração do partido do presidente entre os membros que compunham a Câmara alta.

É importante notar que essas mudanças na composição do Senado se vinculam a dois movimentos principais: 1) a saída de titulares e entrada de seus suplentes e 2) a própria migração partidária. No que tange ao primeiro movimento, no Brasil um senador é eleito em uma chapa composta por um titular e dois suplentes e, como o mandato é de oito anos, muitas vezes os suplentes ocupam as vagas, seja por afastamento temporário ou pelo titular passar a ocupar cargos nos Executivos nacional ou subnacional. Como exemplo dessa situação, podemos apontar que das 27 vagas ao Senado em disputa em 2022, sete estavam ocupadas por suplentes. A segunda questão é a troca de partidos no decorrer do mandato. Como o mandato do senador é de oito anos e sua escolha se dá por sistema majoritário, há menores impeditivos para a troca de partido dos titulares, o que também acarreta alterações na composição partidária da Casa³.

Vale ressaltar que no decorrer dessa legislatura já se pode observar uma tendência que se consolidou com as eleições de 2022: a queda na participação dos partidos de centro e crescimento dos partidos de direita. Em 2019, os partidos de centro tinham em conjunto 35,8%

³ Um exemplo de titular que muda de partido no decorrer do mandato é o do senador Romário, eleito pelo PSB em 2014, mas que passa a integrar a bancada do Podemos em 2017 e em 2021 migra para o PL, partido pelo qual foi reeleito

das cadeiras, mas essa participação cai para 28,4% em 2022. Por outro lado, a direita inicia com 43,2% das cadeiras e termina com 56,8%, e já ultrapassa a metade das cadeiras do Senado em 2021, com 53,1%. Cabe lembrar que o Senado apresentou em quase todo o período pós-1988 forte presença de partidos de centro, em especial por causa da grande bancada do PMDB/MDB na Casa. Porém, essa presença já se apresentava em queda (Rubiatti, 2015), fenômeno que foi acelerado na 56.^a Legislatura (2019-2023).

Assim, pode-se pensar que um presidente com pautas de direita, como foi Bolsonaro (PL), enfrentaria poucos obstáculos para a aprovação de sua agenda em um Senado também composto por uma maioria de direita. Porém, ao observar a produção legislativa do Senado no período, nota-se que, de fato, ele não se tornou submisso ao presidente.

Sobre a produção legislativa no Senado, observa-se que entre 2019 e 2021 os senadores propuseram 3.098 projetos de lei (ordinária e complementar) e aprovaram 399, ou seja, os senadores utilizaram suas prerrogativas de propositores e obtiveram significativo sucesso em suas propostas,⁴ influenciando assim a agenda política adotada. Porém, além do seu papel de proposição, o Senado também exerce o de Câmara revisora de projetos

⁴ Os dados aqui se referem aos projetos dos senadores aprovados no próprio Senado. Aqui nota-se que, apesar de aprovarem um número significativo de seus próprios projetos, o Senado continua exercendo forte papel de filtragem de suas iniciativas, retendo a grande maioria dessas propostas. Além disso, pode-se verificar que há também uma grande quantidade de projetos vindos da Câmara dos Deputados que são aprovados pelo Senado e continuam seu tramite bicameral (Araújo, 2008; Rubiatti, 2017; 2018).

originados na Câmara dos Deputados, o que, como dito anteriormente, inclui os projetos de autoria do Executivo.

No que tange essa produção do Executivo em revisão no Senado, pode-se considerar que pouco mais da metade dessas propostas, excluídas as Medidas Provisórias (MPs), foram aprovadas (55%) da forma como entraram na Câmara alta; outros 15% foram emendados ou apresentados substitutivos no Senado. Do restante, 25% continuavam tramitando em 2022 e 5% foram declarados prejudicados. Ao observarmos o quadro das MPs, 11,1% delas foram aprovadas na íntegra, 33,2% como lei de conversão,⁵ 43,4% perderam a eficácia, 0,9% foram prejudicadas, 0,4% sobrestadas e 11,1% ainda estavam em tramitação em 2022.⁶

Assim, é possível ponderar que, mesmo com a proximidade ideológica do chefe do Executivo com a maioria do Senado, a Câmara alta brasileira não se furtou de seu papel de controle sobre a agenda política adotada no país. Muito dessa dificuldade encontrada pelo governo em aprovar a sua agenda se deveu à falta de coordenação entre os Poderes que caracterizou a gestão de Bolsonaro (PL): adotando uma posição inicialmente conflitiva como o Congresso e os líderes partidários, o governo Bolsonaro amargou derrotas no processo legislativo e mesmo após

⁵ Projetos de lei de Conversão se referem a MPs que sofreram algum tipo de emendamento durante o processo legislativo.

⁶ Para mais detalhes da produção legislativa do Senado no período ver Rubiatti, B. C. “O Legislativo tem duas casas: O senado no governo Bolsonaro”, *Special Report series Bolsonaro administration: the disruptive presidency in Brazil* <<https://pex-network.com/2022/03/10/o-legislativo-tem-duas-casas-o-senado-no-governo-bolsonaro/>>. Acesso em: 18 dez. 2022. Sobre o impacto da pandemia na atuação do Senado ver Canelo, Gershon e Barbosa (2021).

sua aproximação com o Congresso via “Centrão” esse quadro se manteve. Segundo Canelo, Gershon & Barbosa (2021, pp. 79-80), essa aproximação

não resultou em adesão cega do Congresso à agenda do Planalto. Essa constatação é importante e revela uma dinâmica mais complexa da política brasileira do que a impressão de primeira vista. É preciso sublinhar, nesse sentido, que a decisão de Bolsonaro estruturar uma coalizão majoritária no Congresso veio apenas após sucessivas derrotas no Legislativo, já no segundo ano de governo. Ainda assim, uma costura sólida requer mais que apenas a distribuição de cargos na máquina pública, exigindo também habilidosa liderança política tanto no Planalto quanto nas casas legislativas.

Assim, é preciso apontar que no arranjo institucional brasileiro o papel de coordenação da relação entre o Executivo e Legislativo cabe ao chefe de governo e, para estabelecer uma relação de cooperação, o presidente conta com importantes prerrogativas e poderes de agenda. Nesse caso, a construção de uma coalizão baseada na distribuição de influência sobre diferentes áreas de políticas públicas — a partir da distribuição ministerial —, além do uso estratégico dos poderes legislativos do Executivo, potencializam uma ação cooperativa entre os Poderes. Assim, a forma como o presidente monta sua coalizão de governo impacta diretamente na relação entre os Poderes e, no caso do governo Bolsonaro, ela tendeu para uma relação conflituosa, trazendo dificuldades para a aprovação da agenda do governo.

ELEIÇÕES 2022 PARA O SENADO: O ENFRAQUECIMENTO DO CENTRO

Em 2022 foi renovado apenas um terço do Senado, isto é, as 27 cadeiras distribuídas a partir das eleições de 2014 foram renovadas nesse ano. Por esse motivo, a tabela 2 apresenta os resultados das eleições para senador nesses dois anos. Cabe notar que as porcentagens se referem apenas as 27 vagas em disputa nessas eleições e não ao total de cadeiras do Senado.

Tabela 2. Distribuição partidária dos 27 senadores eleitos: 2014 e 2022

	2014		2022	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
PMDB/MDB	5	18,5	1	3,7
PDT	4	14,8		
PSDB	4	14,8		
DEM/União Brasil	3	11,1	5	18,5
PSB	3	11,1	1	3,7
PSD	2	7,4	2	7,4
PT	2	7,4	4	14,8
PTB	2	7,4		
PP	1	3,7	3	11,1
PR/PL	1	3,7	8	29,6
PSC			1	3,7
REPÚBLICANOS			2	7,4

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE.

Tendo em mente esses dois momentos eleitorais, é possível notar fortes diferenças nos dois cenários: apesar de o número de partidos que conseguem eleger membros para a Câmara alta nessas duas disputas ser semelhante (dez em 2014 e nove em 2022), é perceptível uma maior concentração de cadeiras nas últimas eleições, quando um partido consegue sozinho mais de um quarto das cadeiras em disputa. Sendo assim, vale analisar as mudanças na distribuição partidária ocorridas nessas duas eleições para o Senado.

Um primeiro ponto é a ausência do PSDB entre os eleitos para a segunda Câmara em 2022: se em 2014 esse partido conseguiu quatro das 27 cadeiras, nas últimas eleições ele não conseguiu eleger nenhum senador. O mesmo ocorreu com o PDT e com o PTB, e nesse último caso, o partido sai com duas cadeiras nas eleições 2014 e fica sem nenhuma nas eleições de 2022.

Outro partido que também apresenta uma queda na sua participação na distribuição dessas 27 cadeiras é o PSB, que conquistou três em 2014 e apenas uma em 2022. Porém, a maior queda é a do MDB que em 2014 conquistou cinco cadeiras, sendo o partido com maior concentração de cadeiras conquistadas naquela eleição, mas em 2022 conquistou apenas uma.

Por outro lado, alguns partidos apresentaram crescimento de vagas conquistadas nessas duas eleições. Dentre eles, dois merecem destaque: o PT e o PL. O primeiro elegeu dois senadores em 2014 e quatro em 2022, aumentando assim sua presença no Senado. Já o PL (anteriormente com o nome PR) saltou de um em 2014 para oito em 2022, sendo o grande vencedor da disputa das 27 vagas dessa eleição. Além desses dois, o União Brasil (formado a partir da fusão do DEM com o PSL) apresentam

também uma melhora em seu desempenho: se em 2014 o DEM elegeu três senadores, em 2022 esse número sobe para cinco.

A partir desses dados já é possível verificar que a tendência de crescimento da direita e diminuição do centro, apontada anteriormente, acabou sendo fortalecida com esses resultados: se durante a última legislatura já era possível ver o crescimento dos partidos de direita no plenário do Senado, agora após o resultado das eleições de 2022, essa presença se fortaleceu. Levando-se em conta os atuais ocupantes das vagas do Senado com mandato até 2027 e os recém-eleitos (que tomam posse em 2023), temos que os partidos à direita do espectro ideológico controlam 64,2% das cadeiras, enquanto os partidos de centro tiveram mais uma diminuição, chegando a 19,8%. Já os partidos de esquerda apresentam uma tímida melhoria, mas ainda ficando abaixo do que tinha em 2019 — os atuais 16% são superiores aos 14,8% apresentados em 2022, mas ainda estando em patamar inferior aos 21% de 2019.

Esse cenário de predomínio da direita no Senado pode colocar novos desafios para o presidente eleito — Luiz Inácio Lula da Silva (PT) — aprovar sua agenda. Mesmo tendo sido eleito por uma frente ampla, o presidente e seu partido são identificados com pautas mais à esquerda e aos progressistas, fazendo que, em princípio, haja uma maior distância entre as preferências políticas do chefe do Executivo e da maioria do Senado.

Considerando que as matérias do Executivo são primeiro analisadas e votadas na Câmara dos Deputados e só posteriormente no Senado, seria tentador imaginar que a construção de uma coalizão se daria privilegiando as forças políticas presentes na primeira Câmara. Porém,

como dito anteriormente, todas as proposições precisam passar pelas duas Câmaras para serem aprovadas e, ao exercer seu papel de revisão, o Senado não se limita ao papel de mero “carimbador” das decisões da Câmara dos Deputados. Ao contrário, exerce forte papel na retenção dos projetos em revisão e, além disso, também realiza alterações nas matérias por ele discutidos. Consequentemente, desconsiderar o Senado na construção da base de apoio legislativo do Executivo, pode complicar a tramitação dos projetos que compõem a agenda desse poder.⁷

Ao iniciar seu terceiro mandato, Lula (PT) formou uma coalizão que conta com nove partidos: PT, MDB, PSD, PSB, União Brasil, PCdoB, PSOL, REDE e PDT. Juntos, esses partidos controlam 25 pastas ministeriais,⁸ e o PT fica com dez desses Ministérios. Como se pode notar, a coalizão de governo formada é ampla, tanto no que tange ao número de partidos quanto à distância ideológica dos membros da coalizão. Assim, pode-se pensar que a “frente ampla” apresentada nas eleições de 2022 foi, pelo menos parcialmente, mantida na formação do governo.

Essa amplitude da coalizão de governo também tem efeito sobre o apoio legislativo do presidente: essa amplitude ideológica potencializa as chances de formação de maioria nas Casas legislativas, permitindo que a agenda do Executivo tenha maiores chances de sucesso.

⁷ Mesmo que, conforme apontado por Albala (2017), formar uma coalizão que controle maioria bicameral não seja garantia de manutenção da coalizão, aqui nos importa frisar que formar uma maioria em ambas as Câmaras pode diminuir os obstáculos para a aprovação da agenda do Executivo.

⁸ Outras 12 pastas se encontram com ministros sem filiação partidária.

Levando-se em consideração o Senado, a inclusão de partidos de centro e de direita ampliam a base de apoio do Executivo na Casa. Se contarmos apenas com partidos de esquerda, o apoio ao governo seria de 16% da Casa; porém, a partir dessa ampla coalizão esse apoio passa a ser majoritário (pouco mais de 56%). Assim, a coalizão construída garante um apoio formal que ultrapassa a maioria requerida para a aprovação de boa parte das iniciativas, mesmo ficando abaixo da maioria qualificada exigida para aprovação de alguns projetos, como, por exemplo, as Emendas Constitucionais.

Todavia, cabe lembrar que mesmo tendo espaço para coordenação de maiorias partidárias, os líderes no Senado contam com menor gama de poderes para controlar suas bancadas. Esse ponto é relevante, pois um dos partidos que compõe o Ministério também dá guarita para políticos que construíram sua carreira em cima de uma pauta antipetista e antilulista, como é o caso do senador recém-eleito Sérgio Moro (União-PR) — juiz responsável pela operação Lava Jato e ex-ministro do governo Jair Bolsonaro. Dessa forma, o cenário posto ainda apresenta desafios, e o principal será consolidar essa base de apoio e manter uma coalizão ampla como essa, o que acarreta custos para o próprio governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Senado é um importante locus de poder no sistema político brasileiro, sendo responsável tanto pela apresentação, quanto pela discussão e votação dos projetos que se tornam lei. Além disso, a forma de seleção para as Casas legislativas potencializa que haja diferentes

interesses representados nelas. Por fim, a forma como se organiza internamente os trabalhos legislativos em cada uma delas também difere. Sendo assim, o Senado não pode ser visto como mera reprodução do que se encontra na Câmara dos Deputados.

Por ser um espaço relevante do Poder Legislativo nacional, o Senado deve ser levado em conta na construção de maiorias para o apoio a agenda de governo. Mesmo que seja formada uma maioria ideologicamente próxima às preferências do chefe do Executivo, há a necessidade de o chefe de governo construir e coordenar a ação dessa maioria, caso contrário, a agenda do governo encontra dificuldades para ser aprovada, como fica claro no governo Bolsonaro (PL) — um governo de direita que contou com um Senado composto por uma maioria de parlamentares também desse campo político, mas que não obteve uma adesão consistente desses parlamentares à agenda do governo, amargando derrotas nessa Casa legislativa.

Ao iniciar seu governo, Lula (PT) encontra um cenário diferente do seu antecessor no Senado: os partidos presentes no espectro político do presidente eleito em 2022 não ocupam a maioria das cadeiras na Câmara alta. Porém, o governo que se inicia em 2023 já demonstra que se preocupou com a construção dessa maioria em ambas as Casas. A coalizão formada por Lula (PT) não se limitou aos partidos de esquerda, abrindo espaço para a ampliação de sua base de apoio no Senado, formado majoritariamente por membros vindos de partidos de direita.

Todavia, a construção dessa maioria ainda está no plano formal: é preciso observar que mesmo contando com a presença de partidos de direita, como o União Brasil, em seu Ministério, não há garantidas de uma ação coordenada e disciplinada desse partido, já que parte de

seus senadores eleitos tem uma atuação claramente contrária ao presidente e seu partido. Sendo assim, a manutenção, ou o cultivo, dessa coalizão será um desafio para o governo Lula (PT), mas, nesse início, já foram dados sinais de que o seu terceiro mandato será marcado por esse diálogo e essa negociação para a construção de uma agenda política do governo federal, ao contrário da posição conflituosa adotada pelo governo Bolsonaro (PL).

REFERÊNCIAS

- ALBALA, A. Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalition Survival?. *Brazilian Political Science Review*, vol. 11, pp. 1-27, 2017.
- ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n.º 7, 2015.
- ARAÚJO, P. M. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, L. B. (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.
- CANELO, J.; GERSHON, D. & BARBOSA, L. M. Conflito Partidário no Senado Federal. In: SANTOS, F. *Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2021.
- NEIVA, P. Os determinantes dos poderes das Câmaras Altas: federalismo ou presidencialismo? *Dados*, vol. 49, 2006.
- RUBIATTI, B. C. Incongruência e composição partidária no bicameralismo brasileiro. In: CARVALHO, V. R. & MENEZES, M. *Política e Instituições no Brasil*. Teresina: Ed. UFPI, 2015.

- RUBIATTI, B. C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no Bicameralismo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.º 23, 2017.
- RUBIATTI, B. C. Organização interna das Casas Legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária?. In: MENEZES, M.; JOHAS, B. & PEREZ, O. (orgs.). *Instituições políticas e sociedade civil*. Teresina: EDUFPI, 2017a.
- RUBIATTI, B. C. O Senado frente as propostas da Câmara dos Deputados no bicameralismo brasileiro. *Revista Debates*, vol. 12, n.º 2, 2018.
- RUBIATTI, B. C. Para além do plenário: o papel decisório das comissões no Senado Federal brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 28, 2020.

4

Desempenho e desafios do Congresso brasileiro e agenda legislativa para o atual governo

Ana Regina Villar Peres Amaral

De todas as funções que os Parlamentos exercem, a de elaborar leis é a mais conhecida. É comum a sociedade avaliar o trabalho dos parlamentares a partir do número de leis produzidas (Alcántara Sáez et al., 2005). No entanto, o estudo apenas quantitativo da atividade legislativa, cujos resultados mostram, em geral, baixa produção do Legislativo e preponderância do Executivo, costuma apontar para a perda de centralidade na produção de leis dos Parlamentos que, segundo a literatura, converteram-se em instituições ratificadoras de decisões tomadas fora das Casas legislativas, especialmente no Executivo. São diversas as críticas relacionadas aos legislativos, mas as principais referem-se ao fato de o procedimento

legislativo ser impulsionado em primeiro lugar pelo Executivo e as leis aprovadas de maior importância serem de iniciativas presidenciais, além do fato de a taxa de aprovação de projetos apresentados pelos parlamentares ser muito menor que a taxa de aprovação de projetos de autoria do Executivo (García Montero, 2009).

Legislar é um processo complexo em que participam vários atores. É marcado por fatores que operam tanto no plano jurídico, quanto político, relacionados à correlação de forças presentes no Parlamento, como também ao procedimento legislativo contemplado nas normas, que tem caráter estrutural, porquanto toda proposição, para se converter em lei, precisa passar por fases do processo legislativo, o que confere legitimidade tanto ao processo quanto à lei (Alcántara Sáez et al., 2005).

O estudo sobre a atuação dos Parlamentos é fundamental para verificar em que medida eles facilitam a governabilidade, de acordo com o grau de cooperação ou de conflito com o Executivo. Entender o processo legislativo e a distribuição de poder político é central, já que a atividade legislativa é uma das principais tarefas dos governos democráticos. Grande parte dos estudos legislativos considera os fatores institucionais como explicativos do processo de tomada de decisões do Congresso e da estabilidade ou não das políticas. O foco da atenção são as regras procedimentais e a organização legislativa, a partir das quais se pretende esclarecer o modo como afetam o comportamento individual dos parlamentares e, como consequência, os produtos legislativos, e podem ajudar a avaliar o funcionamento das instituições democráticas (García Montero, 2009).

O Parlamento brasileiro tem sido classificado pela literatura como reativo e o Executivo dominante. No entanto, muitos estudos sobre a atuação do Legislativo no Brasil analisam apenas as regras constitucionais e os regimentos das Casas legislativas, verificando um poder “potencial”, mas desconsiderando as numerosas decisões dos presidentes das Casas legislativas em questões de ordem que modificam a interpretação, desde 1988, das regras dispostas nos seus regimentos internos, provocando, conseqüentemente, a superação de regras e novas interpretações para outras, causando mudanças importantes na dinâmica do processo legislativo e na distribuição de poder entre os atores políticos.

Considerando esse cenário, o objetivo deste estudo é apresentar algumas considerações sobre o desempenho do Congresso brasileiro nas últimas três décadas e meia, especialmente na última legislatura (2019-2023), quando o país foi atingido de forma dramática pela pandemia, e analisar as conseqüências e os desafios do Congresso para a nova legislatura que se inicia.

O artigo está organizado da seguinte forma: a próxima seção apresenta considerações sobre o desempenho do Congresso após a promulgação da Constituição de 1988. A seção seguinte faz breve relato sobre a criação do sistema de deliberação remota (SDR) e discute as conseqüências para o funcionamento das Casas legislativas. A última seção apresenta os desafios do Congresso para a nova legislatura e a agenda para o novo governo.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESEMPENHO DO LEGISLATIVO APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Figueiredo & Limongi (2001) observam que a Constituição de 1988 trouxe dois conjuntos de medidas em si contraditórias: medidas para fortalecer o Congresso,¹ de forma a recuperar os poderes subtraídos do Legislativo durante o regime militar, mas manteve muitos dos poderes legislativos do presidente da República, pois não foram revogadas a maioria das prerrogativas que lhe permitiram conduzir o processo legislativo durante aquele período.

Para que se possa ter uma democracia consolidada, é importante que contemos com um Legislativo fortalecido, institucionalizado e sustentado pela atividade política especializada. Em termos comparativos, o Congresso brasileiro apresenta grau razoável de institucionalização,² contando com numerosos recursos organizacionais

1 As medidas para fortalecer o Congresso, segundo Figueiredo & Limongi (2001), são: 1) a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo; 2) a maior capacidade de emendar o orçamento enviado; 3) o fortalecimento do Tribunal de Contas; 4) o quórum mais baixo exigido para a derrubada de vetos do Executivo a proposições, não podendo os vetos incidir, como antes, sobre palavras isoladas; 5) a competência exclusiva do Congresso para legislar; 6) e o poder conclusivo/terminativo das Comissões, competência que as comissões têm de votar projeto de lei dispensando a competência do Plenário (p. 42).

2 Estudo recente de autoria de Braga, Sathler & Miranda (2018), intitulado “The institutionalisation of the Brazilian Chamber of Deputies”, publicado no livro *The Legislature of Brazil: an analysis of its policy-making and public engagement roles*, analisa o desenvolvimento institucional da Câmara dos Deputados brasileira, de 1826 até 2015,

e muita complexidade estrutural (Cintra et al., 2014). Há um sistema de comissões desenvolvido, com a distribuição dos parlamentares pelas diferentes comissões e a garantia de poderes legislativos a esses colegiados, o que traz estabilidade para o processo (Limongi, 1994), e uma gradual institucionalização do processo legislativo ao longo de mais de três décadas de funcionamento do Parlamento após a promulgação da Carta de 1988, com o desenvolvimento de *expertise* legislativa, especialmente relacionada à utilização de instrumentos constitucionais e regimentais para obstruir ou para acelerar a tramitação das proposições, os denominados *kit*-obstrução e *kit*-aceleração.³

tendo como quadro teórico a tipologia de Polsby. Carreiras legislativas, organização interna da Câmara, o atual sistema de preenchimento de cargos nas Comissões e as regras eleitorais são os objetos desse estudo. As conclusões ressaltam ser o Legislativo brasileiro uma instituição com padrões de carreira legislativa que variam no tempo, sujeita a influências externas. Nos 190 anos examinados, a Câmara evoluiu com a democracia brasileira e hoje, embora ostente grande estrutura e vultosos recursos, ainda precisa se estabelecer como ator decisivo e permanente na condução de políticas públicas (p. 16, tradução livre). Segundo os autores, a questão básica relativa à institucionalização da Câmara parece ser um desenvolvimento insuficiente da democracia no Brasil. Há uma lacuna de representação, que é demonstrada pelo curto período com eleições livres e, por essa razão, ainda há longo caminho a percorrer (pp. 33-4, tradução livre).

3 Ao longo dos anos, especialmente na Câmara dos Deputados, foram vários os instrumentos utilizados para obstruir, especialmente pelas oposições, e para acelerar a tramitação das proposições, particularmente pelo governo, o que se transformou em um pacote de instrumentos regimentais e constitucionais que são muito utilizados, denominados “*kit*-obstrução” e “*kit*-aceleração”, respectivamente. Para mais detalhes, especialmente relacionados aos *kits*-obstrução/aceleração utilizados na tramitação de propostas de emenda à Constituição (PEC) transformadas em norma jurídica, ver Amaral (2018). Sobre a utilização da obstrução

Estudar a produção legislativa é fundamental para examinar o funcionamento do sistema. A produção de leis pode se tornar um indicador central para avaliar a atuação do Parlamento. No Brasil, a Constituição estabelece desenho constitucional diferenciado para a elaboração de leis, “que não encontra semelhança nas democracias modernas, parlamentaristas ou presidencialistas. Esse desenho distribui as competências legislativas em vários atos normativos, alguns com processo legislativo próprio e procedimentos legislativos diferenciados” (Amaral, 2018, p. 326).

Após a redemocratização, muitos estudos foram realizados sobre a produção legislativa. No que se refere à elaboração de leis, os resultados mostram que as leis de autoria do Congresso são, em sua grande maioria, da área social, enquanto as de autoria do Executivo são das áreas econômica e administrativa; são leis de abrangência nacional, não havendo predominância de propostas particularistas entre os projetos apresentados pelos parlamentares em algumas áreas de políticas públicas, como as áreas de saúde, educação, trabalhista e de política externa, tendo o Legislativo papel importante na definição das políticas, diferentemente dos resultados encontrados para boa parte dos Parlamentos. O Congresso altera as propostas apresentadas pelo Executivo e partes significativas dessas alterações são aceitas e são relevantes para aperfeiçoamento dos projetos, o que indica cooperação entre os Poderes e o compartilhamento da agenda,

parlamentar pelas oposições em medidas provisórias após 2001, ver Inácio (2009). No Senado, não há a utilização dos instrumentos de obstrução na mesma medida que na Câmara, sendo mais utilizados os instrumentos para acelerar.

configurando fusão da agenda substantiva do Executivo e de parte do Legislativo (Figueiredo & Limongi, 2001; Lemos, 2001; Amorim Neto & Santos, 2003; Diniz, 2005; Limongi & Figueiredo, 2009; Cruz, 2011, 2018; Gomes, 2012; Martins, 2012; Souza, 2013; Freitas, 2016).

Após a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso brasileiro cresceu em importância como espaço de debate e formulação de políticas públicas, com um papel significativo na produção legal do país, adquirindo um protagonismo ao longo dos anos, em termos de debates e matérias relevantes aprovadas de autoria do próprio Legislativo. Estudo recente mostra que o Executivo não foi o único autor de proposições importantes. O Legislativo foi responsável pela produção de legislação relevante nas matérias denominadas estruturantes, as formadoras de políticas públicas, além de haver iniciado grande parte dos atos normativos e alterar substancialmente as propostas mais importantes. A discussão de mérito, com participação da sociedade, por meio das audiências públicas, acontece nas comissões, em que há estudo aprofundado e especializado e debate público. No entanto, “é no Plenário que as proposições mais relevantes são deliberadas”, pois um texto debatido e aperfeiçoado nas comissões pode ser completamente alterado no Plenário por meio de destaques e de emendas aglutinativas. “As comissões brasileiras têm sua força, mas o Plenário é soberano e é quem dá a última palavra nas matérias mais relevantes” (Amaral, 2018, p. 255)

O estudo mostrou que há produção legislativa relevante de autoria do Congresso. Esse protagonismo muitas vezes não era percebido porque o Executivo era capaz de exercer melhor o seu papel de coordenação política. Mas no governo Bolsonaro, esse protagonismo do Legislativo

adquiriu maior visibilidade, especialmente pelo comportamento negacionista do governo no contexto da pandemia, que exigiu a construção de uma política de emergência pelo Congresso, em face da inação presidencial.

A CRIAÇÃO DO SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA (SDR) E AS CONSEQUÊNCIAS PARA O FUNCIONAMENTO DO CONGRESSO

No final do ano de 2019, o mundo tomou conhecimento do poder devastador do coronavírus. O primeiro registro ocorreu em dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, na China, e em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que o surto do novo coronavírus (Covid-19) constituía Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Mais de 40 mil casos e mil mortes haviam sido registrados no mundo, mas apenas em fevereiro de 2020 foi detectado o primeiro caso no Brasil (Santos, 2021).

Em meio à pandemia de Covid-19 e buscando atender às medidas de prevenção da doença, sobretudo de distanciamento social, e viabilizar o funcionamento do Parlamento, as Casas do Congresso aprovaram novas

normas^{4, 5, 6}, de caráter excepcional, de forma a permitir o seu funcionamento enquanto durar a pandemia.

O SDR, ou Plenário Virtual, foi criado aproveitando sistemas já existentes nas duas Casas, acrescentando a eles novas funcionalidades como o registro de presença remoto e a votação nominal remota, o que permitiu a discussão e a votação remotas das proposições dispensando a presença física dos parlamentares (Santos, 2021).

A criação do SDR impactou fortemente o processo legislativo nas duas Casas, quando novas regras foram criadas, com consequências positivas e negativas. Entre as mais significativas, cinco merecem atenção no âmbito da Câmara dos Deputados: a primeira, que impactou diretamente o funcionamento da Casa, foi a criação do sistema remoto apenas para deliberação das matérias sujeitas à apreciação do Plenário, suspendendo os trabalhos das comissões. Se, por um lado, tal medida permitiu que a Casa deliberasse sobre matérias relacionadas à pandemia com a celeridade que o momento exigia, de outro lado, trouxe consequências para o funcionamento

4 Resolução n.º 14, de 2020, que “Institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19)”.

5 Ato da Comissão Diretora n.º 7, de 2020, que “Institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal”.

6 Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n.º 1, de 2020, que “Dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados, e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19” e Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n.º 2, de 2020 (regulamenta a apreciação, pelo Congresso Nacional, dos projetos de lei de matéria orçamentária).

do Parlamento, relacionadas especialmente à superação das regras institucionais vigentes desde a promulgação da Constituição de 1988, com a consequente redução das fases do processo legislativo (rito *fast-track*) e dos direitos das minorias, e desequilíbrio do jogo político (Amaral & Araújo, 2022).

A segunda medida, que impactou diretamente o trabalho dos deputados, foi a disposição que considerou as sessões realizadas por meio do SDR como sessões deliberativas extraordinárias, sessões que são destinadas exclusivamente à discussão e à votação de proposições. Essa disposição, na prática, inviabilizou os discursos parlamentares, que regimentalmente aconteciam durante o período do Pequeno e do Grande Expediente, fases das sessões ordinárias destinadas aos oradores inscritos para falar e que inexistem nas sessões extraordinárias.

A terceira medida refere-se às matérias que poderiam ser apreciadas pelo sistema remoto, ou seja, deu-se preferência às proposições relacionadas à Covid-19, mas não exclusividade, o que possibilitou a apreciação de outras matérias não relacionadas à pandemia, inclusive propostas destinadas a alterar a Constituição Federal, que trata de matérias estruturantes.

A quarta medida foi mais inovadora, pois não havia disposição similar no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Criou-se novo regime de urgência, que vamos denominar “urgência urgentíssima automática”, cujo requisito era a manifestação favorável de líderes que representassem dois terços dos membros da Casa, além das lideranças do governo, da maioria, da minoria e da oposição. Era uma urgência excepcionalíssima, que concedia urgência urgentíssima à proposição, sem necessidade de aprovação do Plenário e, ao mesmo tempo, impedia

a apresentação de requerimentos para obstrução da matéria, assegurada apenas a apresentação de requerimentos de destaque de bancada e de emendas de Plenário. Importante ressaltar que essa urgência nunca foi utilizada, tendo sido revogada posteriormente pela Resolução n.º 19/2021,⁷ que autorizou o retorno do funcionamento das comissões.

Por último, foi permitida a prorrogação da sessão pelo tempo necessário para conclusão da apreciação dos itens constantes da pauta, sem limitação regimental de tempo de sessão, caso constassem da pauta apenas matérias com a nova urgência. Essa disposição, que não foi aplicada inicialmente porque a “urgência urgentíssima automática” jamais foi utilizada, posteriormente foi inserida e aprovada na reforma do Regimento Interno da Câmara que ocorreu em 2021, provocando a redução dos direitos das minorias, que no passado podiam renovar o *kit-obstrução* a cada sessão, para ganhar tempo dentro do processo legislativo e poder de negociação.

A título de comparação, os próximos quadros mostram as fases do processo legislativo sob o regime anterior e sob o novo regime, de forma a tornar mais clara a supressão das fases após a criação do SDR:

7 Resolução n.º 19/2021, que “altera a Resolução n.º 14, de 17 de março de 2020, a fim de autorizar o funcionamento das Comissões e do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus, responsável pela Covid-19; e dá outras providências”.

Quadro 1.1 Processo legislativo na Câmara dos Deputados: comparativo entre antes e depois da criação do SDR – ano de 2020

Tipo de proposição	Antes e depois do SDR	Processo legislativo					
		Fase inicial	Fase de Comissões	Fase ² de recurso	Fase de Plenário	Fase ³ de redação final	Fase de sanção/veto
PL CONCLUSIVO (Projeto de lei submetido ao poder conclusivo das comissões) ⁴	Antes do SDR	X	X	X		X	X
	Depois do SDR (Proposições conclusivas, cuja tramitação ficou suspensa)	X					
	Depois do SDR ⁵ (Proposições conclusivas, cuja urgência urgentíssima foi aprovada nesse período. As proposições passaram a tramitar submetidas ao Plenário)	X			X		X

Tipo de proposição	Antes e depois do SDR	Processo legislativo					
		Fase inicial	Fase de Comissões	Fase ² de recurso	Fase de Plenário	Fase ³ de redação final	Fase de sanção/veto
PL PLENÁRIO PLP (Projeto de lei ordinária submetido ao Plenário e Projeto de lei complementar)	Antes do SDR	X	X		X		X
	Depois do SDR	X			X		X
PL/PLP COM URGÊNCIA constitucional (CF, art. 64, § 1.º) ⁶	Antes do SDR	X	X		X		X
	Depois do SDR	X			X		X

Tipo de proposição	Antes e depois do SDR	Processo legislativo					
		Fase inicial	Fase de Comissões	Fase ² de recurso	Fase de Plenário	Fase ³ de redação final	Fase de sanção/veto
PL/PLP COM URGÊNCIA URGENTÍSSIMA (RICD, art. 155) ⁷	Antes do SDR	X	X		X		X
	Depois do SDR	X			X		X
PEC (Proposta de emenda à Constituição) Tramitação: especial ⁸	Antes do SDR	X	X		X	X	X
	Depois do SDR	X			X		X

Notas:

1. Este quadro foi elaborado tomando-se em conta a tramitação geral das proposições. Há exceções ou incidentes regimentais que podem mudar a tramitação do projeto e que não foram aqui considerados. Basicamente, são seis as fases do processo legislativo na Câmara dos Deputados, embora não se apliquem a todas as proposições: fase inicial (apresentação, numeração, despacho, publicação); fase de comissões; fase de recurso; fase de Plenário; fase de redação final e fase de sanção/veto. A fase

- de promulgação e publicação não mais fazem parte do processo legislativo. A literatura e a mídia, de forma geral, “costumam utilizar impropriamente o termo jurídico *sanção* para referir-se à lei. No entanto, a expressão *sanção* não se aplica à lei, mas ao projeto de lei aprovado pela Casa Legislativa. Sanciona-se unicamente projeto de lei (ordinária ou complementar), nunca lei, pois a transformação em lei somente ocorrerá exatamente se ultrapassada a fase de sanção ou veto, quando efetivamente o processo legislativo é finalizado. Sanciona-se e veta-se projeto de lei e promulga-se e publica-se lei” (Amaral, 2018, p. 154).
2. A fase de recurso somente foi considerada no caso de proposição conclusiva, por se tratar de fase bem marcada do processo legislativo nesse tipo de tramitação, separada das outras, e ocorre com todas as proposições sujeitas a esse rito. Há outras possibilidades de recurso na Câmara, caso, por exemplo, de recurso contra parecer terminativo das Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e/ou Finanças e Tributação (CFT), além de outros previstos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Mas como essas hipóteses não acontecem com todas as proposições e não há uma fase própria, não foram consideradas na elaboração deste quadro.
 3. As matérias sujeitas à deliberação do Plenário aprovadas em regime de urgência não costumam ter a fase de redação final separadamente, sendo aprovada uma “redação final presumida”.
 4. Poder conclusivo das comissões é o nome que se dá à tramitação das proposições unicamente nas comissões da Câmara, por dispensarem a discussão e a votação pelo Plenário, nos casos regimentais previstos. Sobre esse tipo de tramitação, ver Amaral (2011).
 5. Proposições sujeitas ao poder conclusivo das comissões, após aprovação da urgência urgentíssima, perdem o poder conclusivo e passam a tramitar sujeitas à deliberação do Plenário. As matérias conclusivas não tramitam durante o primeiro ano da criação do SDR (2020), exceto aquelas que tiveram requerimento de urgência urgentíssima aprovado, o que as retirou das comissões diretamente para o Plenário. São exemplos os Projetos de Lei n.ºs 9.236/2017, 786/2020 e 696/2020, entre outros.

6. Na urgência constitucional, aquela solicitada pelo presidente da República para projetos de lei de sua iniciativa, o prazo para deliberação da proposição é de 45 dias em cada Casa. Se no 46.º dia as comissões não houverem proferido parecer, a matéria entrará na ordem do dia do Plenário, sem pareceres, sobrestando a pauta, após as medidas provisórias que estejam também sobrestando. Nesse caso, enquanto não se iniciar a discussão em Plenário da proposição, as comissões poderão ainda proferir parecer. Há uma espécie de “tramitação virtual”, quando a proposição tramita ao mesmo tempo nas comissões e no Plenário da Câmara. O projeto poderá constar da pauta de Plenário, no entanto, somente após iniciada a discussão da proposição em Plenário é que as comissões não mais poderão se pronunciar (Ex.: Projeto de Lei n.º 5.665/2009).
7. No caso da urgência urgentíssima aprovada, não há prazo para a inclusão da matéria na pauta do Plenário, podendo entrar imediatamente, no dia seguinte ou a proposição ficar esquecida por anos sem entrar na pauta. Mesmo constando da pauta, enquanto não for iniciada a discussão da matéria, as comissões ainda poderão proferir parecer. Se não houver pareceres das comissões, lido o item pelo presidente, será designado relator ou relatores para proferirem parecer em Plenário.
8. Em seu trabalho sobre a relevância da produção legislativa brasileira de 1988 a 2017, Amaral (2018) verificou que as emendas à Constituição configuram o ato normativo com maior relevância. As propostas de emenda à Constituição (PEC) tramitam por duas comissões na Câmara: a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e a comissão especial; no Senado, tramitam apenas por uma comissão, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). No entanto, durante a tramitação pelo SDR, especialmente em 2020, em que os trabalhos das comissões permaneceram suspensos durante todo o ano, a tramitação de PEC se deu apenas no Plenário das duas Casas, com supressão das fases de comissões e de redação final, além da supressão dos interstícios regimentais de duas e de cinco sessões (rito *fast-track*).

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2. Processo legislativo de medida provisória no Congresso Nacional: comparativo entre antes e depois da criação do SDR

Tipo de proposição	Regime	Processo legislativo bicameral				Fase de sanção/ veto
		Fase Inicial (CN)	Fase de Comissão: Comissão Mista (CN)	Fase de Plenário (CD)	Fase de Plenário (SF)	
MEDIDA PROVISÓRIA MPV	Antes do SDR	X	X	X	X	X
	Depois do SDR ¹	X		X	X	X

Nota:

1. Depois da aprovação da Emenda Constitucional n.º 32, de 2001, as medidas provisórias passaram a tramitar nas duas Casas do Congresso Nacional, separadamente e com prazo de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, por determinação constitucional. Os prazos internos, previstos em resolução do Congresso Nacional, destinavam 14 dias para cada Casa e para a Comissão Mista do Congresso, prazos depois suprimidos por decisão do Supremo Tribunal Federal, que manteve apenas o prazo de emendas de 6 dias. Com a criação do SDR, embora o prazo constitucional não tenha sofrido modificação, os prazos internos das medidas provisórias foram reduzidos: emendas (2 dias), Câmara (9 dias) e Senado (5 dias).

Fonte: Elaboração própria.

O quadro 1 mostra claramente que das seis fases do processo legislativo para projeto conclusivo e das quatro fases para projeto de Plenário, a tramitação restou reduzida a três fases apenas (inicial, de Plenário e de sanção/veto), e o Plenário passou a ser o *locus* exclusivo de decisão. Quanto às medidas provisórias, o quadro 2 mostra que a fase da Comissão Mista foi excluída e os prazos internos para deliberação reduzidos. Questão que deve ser examinada com profundidade em outros estudos é sobre os custos dessas escolhas e quais os efeitos institucionais sobre os poderes de agenda e o funcionamento das comissões, especialmente sobre a garantia constitucional de funcionamento das Comissões Mistas na tramitação de medidas provisórias, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF).⁸

Aproveitando o novo funcionamento do SDR, foi promulgada em 2021 a Resolução n.º 21,⁹ modificando mais de 50 dispositivos regimentais relacionados a procedimentos utilizados, especialmente pela oposição para obstrução das matérias legislativas. Além de restringir direitos conquistados pela minoria ao longo de décadas, as novas alterações modificaram instrumentos considerados importantes para o debate legislativo, como

8 Em 2012, o STF decidiu na ADI 4.029-DF que a instalação das Comissões Mistas é obrigatória, diferentemente do que vinha acontecendo desde a promulgação da Constituição de 1988, em que a maioria delas não era instalada.

9 Resolução n.º 21, de 2021, que “Altera os arts. 41, 65, 66, 67, 70, 85, 89, 117, 122, 155, 157, 161, 162, 163, 175, 177, 178, 185, 186, 191, 192 e 193 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução n.º 17, de 21 de setembro de 1989, para reordenar o uso da palavra em sessão e para dispor sobre o tempo de duração das sessões; e dá outras providências”.

aqueles relacionados ao tempo das sessões e à qualidade do debate, como também instrumentos regimentais fundamentais para construção do texto a ser votado, como destaques e emendas aglutinativas (Gershon & Feres Júnior, 2021).

Logo, com a pandemia de Covid-19, a criação do SDR trouxe várias consequências para o Parlamento, positivas e negativas. A consequência positiva foi a deliberação célere sobre matérias relacionadas à pandemia e a entrega de políticas públicas para a sociedade com a rapidez que o momento exigia.

No entanto, foram muitas as consequências negativas. A primeira delas diz respeito ao fortalecimento dos poderes dos presidentes das Casas legislativas, com aumento significativo da centralização de poderes, que denominamos de “ultrapresidencialismo legislativo”. Os regimentos internos, promulgados em 1989, já concediam poderes consideráveis aos presidentes das Casas legislativas, que foram utilizados nas últimas décadas de forma moderada. Mas, nos últimos anos, decisões das presidências em questões de ordem e alterações regimentais específicas permitiram centralização de poderes nas mãos de poucos atores, especialmente dos presidentes das Casas legislativas e dos líderes partidários. Para tornar a situação mais dramática, há poucos mecanismos de controle sobre as decisões que modificam cotidianamente as interpretações sobre normas internas e não passam pelo crivo do Judiciário, que não faz controle de constitucionalidade sobre os atos denominados “interna corporis”. Com isso, é possível ignorar normas regimentais, que têm força de lei, alterar entendimentos e criar novas regras, apenas por decisões monocráticas.

Outra consequência negativa foi o fortalecimento das decisões do Plenário em detrimento das comissões. As comissões da Câmara e do Senado permaneceram fechadas por quase dois anos (2020 e parte de 2021), e as Comissões Mistas do Congresso até o final da legislatura passada, o que colaborou para o processo de enfraquecimento das comissões de forma geral.¹⁰ Com isso, não houve debates aprofundados sobre as matérias e as

10 Em 8-2-2023, foi aprovado o PRC n.º 15/2023, da Mesa Diretora, que “Altera os arts. 17, 26, 32, 34 e 191 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução n.º 17, de 21 de setembro de 1989, para compatibilizar o primeiro dispositivo com o art. 105, criar e redenominar as Comissões Permanentes que especifica, excluir a ressalva de votação de emendas de substitutivo aprovado, e dá outras providências”. A matéria foi incluída extrapauta, após aprovação de um requerimento de urgência urgentíssima de última hora. Aprovado o substitutivo do relator, a matéria foi transformada na Resolução n.º 1/2023. O projeto promovia várias alterações regimentais, mas o objetivo principal era a criação de cinco novas comissões, pelo desmembramento de comissões já existentes, e a redistribuição de competências. Com a promulgação da Resolução, a Câmara passou a ter 30 Comissões Permanentes, medida que poderá aprofundar o processo já existente de enfraquecimento das comissões e transferência de poder para o Presidente da Câmara. Quanto mais comissões são criadas, mais enfraquecidas elas se tornam, por vários motivos: os deputados não conseguem participar de tantas comissões ao mesmo tempo, o que leva ao esvaziamento ou até mesmo ao cancelamento das reuniões das comissões; proposições levam mais tempo para tramitar, em face de despachos complexos que, diante da nova alteração, poderão conter até seis comissões (quatro de mérito e duas terminativas). Passando de quatro comissões de mérito, formarão comissão especial, outra alteração do projeto, retirando a matéria das comissões permanentes. Por fim, não há estrutura física (espaço), nem de pessoal, para atender tantas comissões. Um ponto curioso a se ressaltar é que no projeto original havia um dispositivo que concedia poder incondicional ao presidente da Câmara para criar comissão especial apenas com o requisito de relevância da matéria. No entanto, ele não foi aprovado pelo Plenário.

comissões não puderam exercer seu papel informacional. Mais grave foi a redução da participação da sociedade, com queda significativa no número de audiências públicas.

A terceira consequência e não menos importante foi o enfraquecimento dos parlamentares na sua atuação individual, especialmente na Câmara. Parlamentares sem direito a voz, muitas vezes sem pleno acesso ao SDR,¹¹ por vários motivos, problemas de internet, falta de espaço nas sessões para discursos e, recentemente, decisões reiteradas da presidência permitindo tão somente a votação pelo SDR, especialmente no período eleitoral. A atuação dos deputados se dá especialmente nas comissões e a *expertise* legislativa vai se desenvolvendo ao longo da legislatura. Sem poder participar das comissões, a atuação parlamentar na última legislatura se reduziu ao voto, e a *expertise* foi pouco desenvolvida.

Por fim, as deliberações no Plenário ficaram restritas a poucos atores. Matérias foram colocadas de última hora, sem debate, nem participação da maioria dos deputados (rito *fast-track*). O *kit*-obstrução ficou prejudicado em face das recentes alterações, que suprimiram vários direitos das minorias. Poucos atores atuaram no processo decisório (presidentes e líderes partidários) e, com isso, houve um claro desequilíbrio das regras do jogo, com novas regras mudando as relações políticas e as relações entre os Poderes.

¹¹ É importante registrar que as assessorias técnicas, especialmente aquelas ligadas aos parlamentares individualmente, tiveram muita dificuldade de acesso aos textos colocados em votação com a antecedência devida, como também a recursos do processo legislativo.

DESAFIOS DO CONGRESSO E AGENDA LEGISLATIVA PARA O PRÓXIMO GOVERNO

Diante deste cenário, são muitos os desafios para o novo Congresso: o primeiro é reequilibrar as regras do jogo legislativo, limitando os poderes dos presidentes das Casas legislativas, por meio da instituição de mecanismos de controle, internos e externos. É importante restaurar os direitos individuais dos parlamentares, o direito de fala (com o retorno das sessões deliberativas ordinárias), o direito de participação nas comissões e o direito de atuação no processo legislativo, e estabelecer mecanismos de *accountability* horizontal, hoje praticamente inexistentes no processo legislativo brasileiro. Em suma, urge resgatar o equilíbrio democrático no processo decisório.

A agenda legislativa para o próximo governo é extensa, diante do desmonte institucional ocorrido na última legislatura, e temas relacionados ao meio ambiente, à estrutura do Estado e ao combate à corrupção são prioridades. Mas há algumas matérias que despontam nesse cenário. Na área econômica e financeira, a reforma tributária, que vem sendo debatida desde a década de 1990, é o tema principal. Atualmente, há três PECs principais tratando do tema: n.º 7/2020¹² e n.º 45/2019¹³ na Câmara,

12 PEC n.º 7/2020, do deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL/SP) e outros, que “Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências”. O parecer da comissão especial foi aprovado em 22-12-2022 e, desde então, a proposição está pronta para entrar na pauta do Plenário (todas as tramitações referenciadas neste artigo foram atualizadas até a data de 7 de maio de 2023).

13 PEC n.º 45/2019, do deputado Baleia Rossi (MDB/SP) e outros, que “Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências”. A

porque a PEC n.º 110/1992¹⁴ foi arquivada ao final da legislatura passada; e a PEC n.º 110/2019, no Senado.¹⁵ Há também a legislação do Imposto de Renda e tributação de dividendos,¹⁶ o Código de Defesa do Contribuinte¹⁷ e a

proposição está pronta para a pauta do Plenário, sem parecer da comissão especial, que não cumpriu o prazo de 40 sessões para examinar a matéria. Por essa razão, a proposição foi avocada para o Plenário pelo presidente da Câmara, nos termos do artigo 52, § 6.º, do RICD.

14 PEC n.º 110/1992, do deputado Germano Rigotto (PMDB/RS), que “Altera dispositivos da Constituição Federal”, promovendo ajuste fiscal e unificando impostos de forma a reduzi-los de 15 para 8. A proposição foi arquivada em 31-1-2023, ao final da legislatura passada, porque já estava tramitando por mais de cinco legislaturas completas, conforme alteração regimental recente (art. 3.º da Resolução n.º 33, de 2022), que “altera os arts. 105 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução n.º 17, de 21 de setembro de 1989, para dispor sobre o arquivamento de proposições, a precedência na tramitação conjunta e dá outras providências”.

15 PEC n.º 110/ 2019, do senador Davi Alcolumbre (DEM/AP) e outros, que “Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências”. Após realização de audiências públicas e apresentação de 253 emendas, o relator, senador Roberto Rocha, apresentou parecer com substitutivo, que não foi votado na CCJ. Iniciada a nova legislatura, a matéria aguarda designação de relator desde 2-2-2023.

16 PL n.º 2.337/2021, do Poder Executivo, que “Altera a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza das Pessoas Físicas e das Pessoas Jurídicas e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido”. O projeto foi aprovado na Câmara em 2-9-2021 e encaminhado ao Senado Federal, onde tramita na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Em 19-4-2023, foi designado relator o senador Angelo Coronel.

17 PLP n.º 17/2022, do deputado Felipe Rigoni (UNIÃO/ES) e outros, que “Estabelece normas gerais relativas a direitos, garantias e deveres do contribuinte, principalmente quanto a sua interação perante a Fazenda Pública e dispõe sobre critérios para a responsabilidade tributária” (Código de Defesa do Contribuinte). O projeto foi aprovado na Câmara em 8-11-2022 e encaminhado ao Senado Federal, onde aguarda despacho desde 18-11-2022.

legislação que institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS).¹⁸

Tratando-se da reforma política e reforma do Estado, há três matérias que despontam e foram destaques na legislatura passada: a primeira, relacionada ao semi-presidencialismo. Essa matéria está sendo debatida na Câmara em Grupo de Trabalho – GT.¹⁹ A proposta é que a alteração do regime de governo seja feita por meio de projeto de decreto legislativo convocando plebiscito para criação a partir de 2030. A segunda é o debate sobre a composição dos ministros do Supremo Tribunal Federal²⁰ e a terceira é a reforma administrativa.²¹

18 PL n.º 3.887/2020, do Poder Executivo, que “Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços – CBS, e altera a legislação tributária federal”. O projeto aguarda a criação de comissão especial na Câmara para análise da matéria desde 4-9-2020.

19 Diversos grupos de trabalho foram criados na Câmara na legislatura passada para tratar de temas variados. No entanto, eles acabam por esvaziar os trabalhos das comissões, colaborando para o processo de enfraquecimento desses órgãos técnicos. Por não se tratar de comissão e não haver previsão constitucional, não se aplica o princípio constitucional da proporcionalidade partidária aos grupos de trabalho, o que permite que apenas deputados de partidos escolhidos pelo presidente integrem esses grupos. Há várias decisões da presidência em questões de ordem sobre o tema.

20 PEC n.º 275/2013, da senhora Luiza Erundina (PSB/SP), que “Cria a Corte Constitucional; altera a composição, a competência e a forma de nomeação dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça; altera a composição do Conselho Nacional de Justiça” (essa PEC aumenta o número de ministros do STF para 15). Encontra-se na CCJC desde 2013, sem parecer. Aguarda designação de relator na comissão.

21 PEC n.º 32/2020, do Poder Executivo, que “altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa”, cujo parecer da comissão especial foi aprovado em 23-9-2021. A matéria está pronta para entrar na pauta do Plenário.

Na área de educação, há duas matérias importantes que precisam ser analisadas: a revisão da Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que deve ser feita até o final de 2024, e o Plano Nacional de Educação, que termina igualmente em 2024. Na área de meio ambiente, o Executivo revogou diversos decretos do governo anterior, como o que legalizou o garimpo ilegal na Amazônia, além de retornar com o Fundo Amazônia, mas há muito a ser feito para reconstrução dos órgãos ambientais. Tema novo e que ganhou espaço nesta legislatura²² é o da regulamentação das redes sociais e combate às *fake news*. Em conclusão, há muito a ser feito e grandes desafios pela frente.

REFERÊNCIAS

- ALCÁNTARA SÁEZ, M.; GARCÍA MONTERO, M. & SÁNCHEZ LÓPEZ, F. (orgs.). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.
- AMARAL, A. R. V. P. *A produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017: relevância e proatividade?*. Doutorado em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de

²² PL n.º 2.630/2020, do senador Alessandro Vieira (Cidadania/SE), que “Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet”. O projeto foi aprovado no Senado, na forma do Substitutivo apresentado pelo relator, senador Angelo Coronel, após apresentação de 152 emendas. Recebido na Câmara em 3-7-2020, foi despachado às Comissões e posteriormente redistribuído para comissão especial, cuja criação aguarda decisão do presidente da Câmara desde 2021. Em 25-4-2023, foi aprovado requerimento de urgência para o projeto.

- Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/17306>>. Acesso em: 30 jan. 2023.
- AMARAL, A. R. V. P. *O Parlamento brasileiro – processo, produção e organização legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada*. 180 f. Mestrado em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <[file:///C:/Users/P_4333/Downloads/parlamento_brasileiro_amaral%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/P_4333/Downloads/parlamento_brasileiro_amaral%20(2).pdf)>. Acesso em: 4 fev. 2023.
- AMARAL, A. R. V. P. & ARAÚJO, S. M. V. G. de A. *Déficit de democracia no processo legislativo brasileiro*. 13.º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, Eleições e Legitimidade democrática, 19 a 23 de setembro de 2022, UFG.
- AMORIM NETO, O. & SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (org.). *A democracia e os três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 1.ª reimpressão, 2003, pp. 91-139.
- BRAGA, R. de J.; SATHLER, A. R. & MIRANDA, R. C. da R. The Institutionalization of the Brazilian Chamber of Deputies. In: BERNARDES, C. B.; LESTON-BANDEIRA, C. & BRAGA, R. de J. (orgs.). *The Legislature of Brazil: an analysis of its policy-making and public engagement roles*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2018, pp. 16-39.
- CINTRA, A. O.; LACOMBE, M. B.; LEMOS, L. & AMARAL, A. R. V. P. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, L. & CINTRA, A. O. (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2014, p p. 143-82.

- CRUZ, M. R. da. As alterações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo e o papel dos relatores neste processo. In: NICOLAU, J. & BRAGA, R. de J. (orgs.). *Para Além das Urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011, pp. 121-147.
- CRUZ, M. R. da. *As modificações do Legislativo nas proposições do Executivo*. 153 f. Doutorado em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- DINIZ, S. O desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em perspectiva comparada. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 27, n.º 1, pp. 159-215, jan.-jun. 2005.
- FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001 [1999].
- FREITAS, A. *O Presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.
- GARCÍA MONTERO, M. *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- GERSHON, D. & FERES JÚNIOR, J. Tirania da maioria na Câmara dos Deputados?. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 20 mai. 2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/tirania-da-maioria-na-camara-dos-deputados/>>. Acesso em: 8 jun 2022.
- GOMES, F. de B. C. Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 55, n.º 4, pp. 911-50, 2012.
- INÁCIO, M. Mudança procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, M. & RENNÓ,

- L. (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009, pp. 353-378.
- LEMOS, L. B. de S. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 44, n.º 3, pp. 561-605, 2001.
- LIMONGI, F. O novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais - BIB*, Rio de Janeiro, n.º 37, pp. 3-38, 1.º semestre 1994.
- LIMONGI, F. & FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M. & RENNÓ, L. (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.
- MARTINS, R. C. de R. *O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- SANTOS, F. (org.) *Congresso Remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2021.
- SOUZA, J. R. C. de. A participação do Legislativo na política externa brasileira nos governos de Fernando Henrique Cardoso e no primeiro Governo de Luiz Inácio Lula da Silva no tema Mercosul. In: GUIMARÃES, A. S. & VIEIRA, F. S. (orgs.). *Legislativo e Democracia: reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013, pp. 93-154.

5

Evolução institucional: o Supremo Tribunal Federal (STF) entre os demais Poderes

Leon Victor de Queiroz Barbosa

Desenhos institucionais são problemáticos, principalmente quando combinam instituições de certa forma incompatíveis. A evolução institucional dos três Poderes no Brasil levou o STF a um dos maiores empoderamentos domésticos de uma suprema corte em um sistema de poderes separados.

As incompatibilidades de um sistema presidencial em que a Suprema Corte pode inovar no ordenamento jurídico com um sistema jurídico positivista, onde os tribunais apenas aplicam a lei, vem gerando diversos atritos no país por conta dessa combinação institucional irregular. Embora isso tenha sido construindo ao longo de quase cem anos (1891 a 1988), os embates só se tornaram

mais frequentes nos últimos 20 anos. Já a intensidade e gravidade se viu nos últimos dez.

Neste texto discute-se o problema da combinação institucional, como líderes iliberais confrontaram suas supremas cortes e como isso se desenvolveu no Brasil. Apesar da mudança recente de governo, não há sinais de que a relação entre Executivo e Judiciário volte aos patamares dos anos 2000, mas é possível que a virulência dos ataques diminua significativamente e que o Executivo passe a coordenar não apenas as relações Executivo-Legislativo, mas também Executivo-judiciais.

O PROBLEMA DA COMBINAÇÃO INSTITUCIONAL

Criar instituições é difícil e copiá-las aparenta ser o caminho mais fácil dentro da crença institucional de que importar determinadas regras de um país pode levar a resultados bem próximos. Essa é a cultura brasileira quando se trata de criar modelos. O sistema jurídico brasileiro é baseado nas mesmas raízes do sistema português, claramente em função do processo de colonização. Esse sistema é denominado de romano-germanístico e foi criado no século XIII em oposição ao sistema britânico conhecido por *common law* ou direito consuetudinário, costumeiro. Os ingleses chamavam o sistema alemão de *civil law* ou direito positivo. A principal diferença desses sistemas é que na *common law* os tribunais têm mais liberdade para criar direitos, cujas decisões são baseadas nas decisões anteriores, os chamados precedentes. Já no sistema de *civil law*, os tribunais estão mais limitados à aplicação da lei e suas decisões são baseadas na legislação

e no costume jurisprudencial (a prática reiterada em decisões utilizando como fonte, a lei).

Nem todo *designer* institucional fez o exercício de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, de pensar um sistema novo baseado nos problemas que uma determinada sociedade enfrenta. Os autores citados escreveram entre 1787 e 1788 um conjunto de 85 artigos em que discutiram diversas questões, desde a participação até a harmonia entre os Poderes. Diante do contexto da independência da Inglaterra e a necessidade de se criar uma república, os autores utilizaram elementos tanto da democracia ateniense bem como da república romana para inventar pela primeira vez na história um sistema político dual com dois Poderes sendo exercidos dentro de um mesmo território, o que ficou conhecido por federalismo. Além dessa organização de dois níveis, também criaram a figura do presidente da República, cujos poderes estariam limitados tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Judiciário. O próprio Madison cita o pioneiro estudo descritivo-observacional de Montesquieu, para quem o Judiciário diante dos demais Poderes era quase nada. Nesse sentido, os autores federalistas introduziram na dinâmica dos poderes a atuação da Suprema Corte, para que pudesse mutuamente fiscalizar os outros poderes majoritários, o que ficou conhecido por *checks and balances* ou freios e contrapesos. Entretanto, foi a própria Suprema Corte dos Estados Unidos que, em 1803, julgou que caberia a ela dizer o que é e o que não é constitucional, colocando-se como guardião da Constituição.

Como Tate & Vallinder (1995) já colocaram, esse modelo dos Estados Unidos foi amplamente adotado por muitos países, principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial. A ideia de limitar os poderes, particularmente

um Parlamento dominado por líderes populistas e iliberais seria interessante para se evitar o que houve na Alemanha nazista e Itália fascista.

Mas o Brasil adotou esse sistema já em 1891, quando sequer havia eclodido a Primeira Guerra Mundial. O grande jurista Ruy Barbosa, que sempre falava de sua admiração pelo sistema norte-americano, teve participação ativa no processo constituinte brasileiro na transição da Monarquia para a República. Foi dele a ideia de colocar na Constituição o mecanismo da revisão judicial criado pela Suprema Corte dos Estados Unidos. À época não se atentou para o seguinte problema: como operacionalizar uma revisão judicial dentro de um sistema de *civil law*, que restringe a inovação judicial? Essa resposta foi dada pelo jurista austríaco Hans Kelsen, nos idos de 1920. Representante da escola positivista, Kelsen criou um mecanismo de revisão judicial concentrado, ou seja, teria de ser exercido por uma Corte Constitucional formada por membros externos ao Poder Judiciário e ficaria limitado a questões abstratas das normas. Esse mecanismo ficou conhecido por controle kelseniano, e se opunha ao sistema norte-americano, no qual qualquer juiz pode decidir sobre a constitucionalidade no caso concreto, cujos efeitos ficam restritos às partes litigantes.

No sistema de Kelsen não havia partes litigantes, tão somente quem questionava a adequação de uma determinada legislação com base na Constituição, sem a necessidade de haver um caso concreto. Era o chamado controle constitucional abstrato.

Não satisfeito com este intenso debate, o Brasil adicionou aos poucos o controle abstrato de Kelsen, incorporando-o completamente na Constituição de 1988 juntamente com a revisão judicial norte-americana. Ou seja,

a partir de então passou-se a ter os dois sistemas de controle judicial de constitucionalidade, quando no restante do mundo se adotava um ou outro. Lijphart (2012) chamou a atenção para isso, também afirmando que quando se dar poder a algum órgão ou pessoa, é de se esperar que ele seja exercido com certo vigor.

Sem perceber (efeito não intencional da ação), o Constituinte de 1988 não apenas misturou a revisão judicial criada na *common law* em um sistema de *civil law*, como ignorou as reflexões de Kelsen para que o controle abstrato ficasse a cargo de uma Corte Constitucional alheia ao Judiciário. Ou seja, além de o Brasil ter os dois sistemas de revisão, ambos são exercidos pelo mesmo órgão judicial: o STF. E todo esse processo foi feito sob o silêncio dos próprios incumbentes como mostra Barbosa (2023).

Durante muito tempo a Suprema Corte brasileira operou em um sistema político autoritário, sem o tempo necessário para amadurecer acerca de seu papel. Isso só foi possível com a redemocratização da década de 1980 e depois entre o fim da década de 1990 e início dos anos 2000. É que foi apenas a partir daí que todos os ministros foram nomeados por presidentes eleitos. Ao passo que a coordenação política entre Executivo e Legislativo passou a ser mais custosa (Bertholini & Pereira, 2017), houve a necessidade de se estabelecer alternativas, e por que não pelo Judiciário?

Partidos políticos passaram a ter a judicialização como estratégia política para manter pautas em evidência (Taylor & Da Ros, 2008) e os derrotados do processo legislativo passaram a ver no STF a tábua de salvação.

Mas a combinação institucional não parou por aí. Além de introduzir um modelo incompatível com o

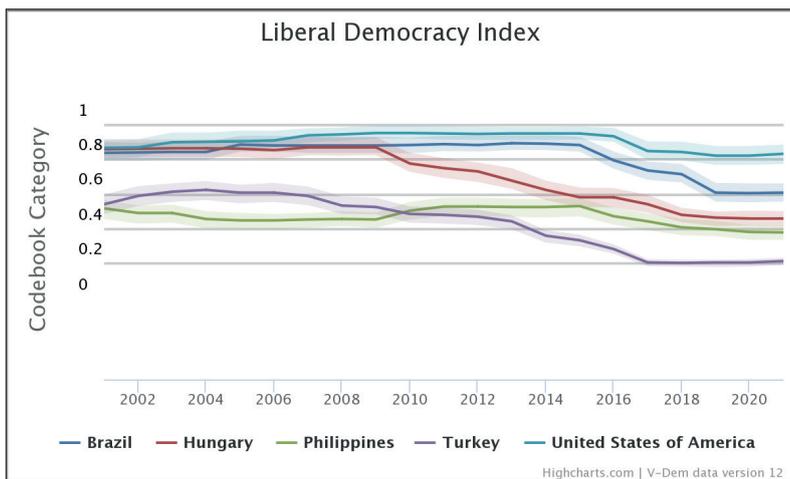
sistema jurídico brasileiro, adicionamos outro de forma equivocada e ignorando as reflexões de seu criador. Ademais, a mesma corte que exerce este sistema híbrido de revisão judicial também julga os chefes dos Poderes com as mais altas autoridades da República. A autodesconfiança da elite política e a crença exacerbada na Justiça fez o STF se tornar uma espécie de rainha do xadrez político (Barbosa & Carvalho, 2020).

É importante lembrar que o sistema político brasileiro se encaixa no que Lijphart (2012) chamou de consensual. Decisões consensuais são menos traumáticas que decisões judiciais, que estão dentro de um contexto majoritário. Além disso o Judiciário exerce o poder decisório sempre diante de dois polos, por isso é comum que haja sempre os descontentes de sua atuação. Quando os polos se alternam no poder, o grupo que antes elogiava, passa a demonizar a Suprema Corte. Com o tempo, o ingresso do Judiciário no processo político-decisório vem acumulando descontentamentos, agressões e ataques, justamente quando líderes iliberais começam a pedir a destituição dos juízes da Corte, por não concordarem com as derrotas por eles impostas, buscando não só minar a credibilidade da Justiça bem como, dismantelar o sistema de freios e contrapesos. Exemplo maior disso veio da Venezuela durante a gestão de Hugo Chávez, que tratou de aumentar o número de cadeiras na Suprema Corte para conseguir ter maioria, fenômeno conhecido por *court packing*.

ATAQUES AO JUDICIÁRIO E DETERIORAÇÃO DE DEMOCRÁTICA LIBERAL

Diante da onda populista que vem se manifestando no mundo, o Judiciário é um forte obstáculo nos países presidencialistas. Controlá-lo é fundamental para que líderes iliberais possam avançar com sua agenda, principalmente em relação à deterioração da democracia e na implementação do autoritarismo.

Gráfico 1. O indicador de democracia liberal de 2001 a 2021 (países selecionados)



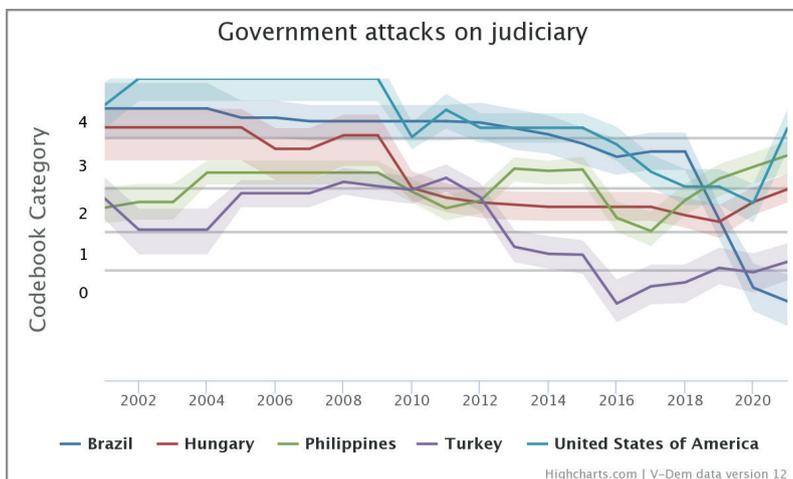
Fonte: Elaboração do autor por meio da plataforma de dados e ferramentas gráficas <www.v-dem.net>. Acesso em: 3 fev. 2023.

O gráfico 1 mostra como o indicador de democracia liberal sofreu variações negativas para Brasil, Hungria, Filipinas, Turquia e Estados Unidos. A eleição de Trump

nos Estados Unidos e de Rodrigo Duterte nas Filipinas em 2016, a mudança de sistema na Turquia saindo do parlamentarismo para o presidencialismo sob a liderança de Erdogan em 2014, a eleição de Viktor Órban na Hungria em 2010 e a de Bolsonaro em 2018 evidenciam a queda do ideal liberal medido pelo indicador (v2x_lib-dem), produzido pelo V-Dem (*Varieties of Democracy*).¹ Quanto mais próximo de 1 mais liberal, quanto mais próximo de 0, menos liberal. O gráfico 2 mostra os ataques ao Poder Judiciário. A variável é codificada (v2jupoatck) e é mensurada de forma ordinal de 0 a 4, em que 0 significa que o Judiciário é atacado diária ou semanalmente. O nível 1 significa que o Judiciário é comumente atacado, praticamente todo mês em um ano. O nível 2 significa que houve mais de um ataque ao Judiciário ao passo que o nível 3 atesta que houve ataques, mas foram raros. Já o nível 4 significa que não houve ataques à integridade do Judiciário.

1 <www.v-dem.net>. Acesso em: 3 fev. 2023.

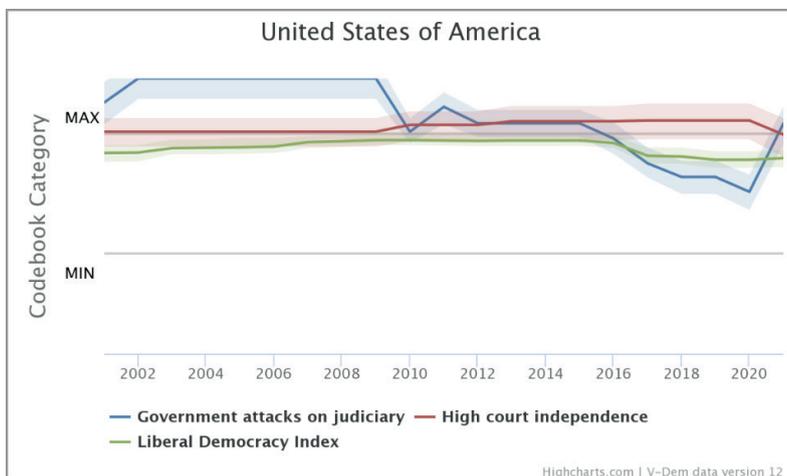
Gráfico 2. Ataques do governo ao Judiciário de 2001 a 2021 (países selecionados)



Fonte: Elaboração do autor por meio da plataforma de dados e ferramentas gráficas <www.v-dem.net>. Acesso em: 3 fev. 2023.

Os dados mostram que houve uma variação para baixo, ou seja, mais ataques ao Judiciário. O caso do Brasil é o mais evidente, mostrando que a partir de 2018 houve uma queda muito acentuada de aproximadamente 4 (sem ataques ao judiciário) para o nível 0 (ataques diários ou semanais). Já dentro desses países é possível ver como que outras questões estiveram presentes na relação com o Judiciário como ataques governamentais ao Judiciário, independência das Supremas Cortes e democracia liberal.

Gráfico 3. Relação do Judiciário e Executivo nos Estados Unidos (2001-2021)



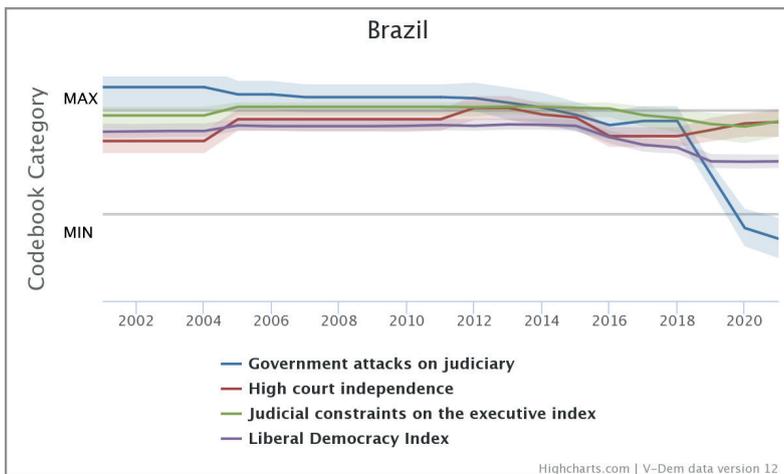
Fonte: Elaboração do autor por meio da plataforma de dados e ferramentas gráficas <www.v-dem.net>. Acesso em: 3 fev. 2023.

O gráfico 3 mostra como que o indicador de democracia liberal diminuiu um pouco a partir de 2016 (eleição de Trump). Com a eleição de Biden se manteve estável ao passo que o indicador de ataques governamentais ao Judiciário subiu, indicando que voltou ao nível 4 (nenhum ataque ao Judiciário). Também a partir de 2020 o indicador de independência da Suprema Corte (v2juhcind) diminuiu² minimamente, indicando que houve muito

² Esse indicador é com base na pergunta: Quanto a Suprema Corte está decidindo em questões essenciais ao governo, quão frequente essas decisões refletem meramente os desejos do governo, independentemente da posição sincera em relação à legislação? 0: Sempre; 1: Geralmente; 2: Metade do tempo; 3: Raramente e 4: Nunca.

pouca variação, a fim de uma Suprema Corte menos independente.

Gráfico 4. Relação do Judiciário e Executivo no Brasil
(2001-2021)



Fonte: Elaboração do autor por meio da plataforma de dados e ferramentas gráficas <www.v-dem.net>. Acesso em: 3 fev. 2023.

O gráfico 4 mostra a situação do Brasil. É possível observar que os ataques ao Judiciário atingiram o menor valor, ou seja, o Judiciário é atacado diária ou semanalmente, entretanto, diferentemente dos Estados Unidos, o indicador de independência da Suprema Corte subiu, o que mostra certa resiliência institucional na sobrevivência com os embates entre Executivo e Judiciário. Também foi incluído nesse gráfico a variável de estrangulamento judicial ao Executivo (em que medida o Executivo respeita a Constituição e cumpre as decisões da Corte, `v2x_jucon`). Dessa forma é possível verificar que o Executivo passou a resistir um pouco às decisões judiciais e a

aumentar os seus ataques, gerando um efeito em *looping* em que a Corte se viu em uma situação não prevista pelo legislador, de que sofreria ataques de um dos poderes constituídos.

Essa situação fez o STF buscar caminhos alternativos e próprios para sobreviver, embora de forma alternativa à institucionalidade até então vigente, gerando ainda mais atritos não apenas com o governo, mas também sendo alvo dos apoiadores do presidente da República. É paradoxal que uma Suprema Corte para se proteger e proteger a Constituição tenha ou de ignorá-la ou de buscar alternativas hermenêuticas nos macroprincípios constitucionais de forma a dar um *by-pass* na legislação por total falta de previsibilidade do legislador. E não há a menor garantia de que haverá um retorno à normalidade institucional na relação entre os Poderes.

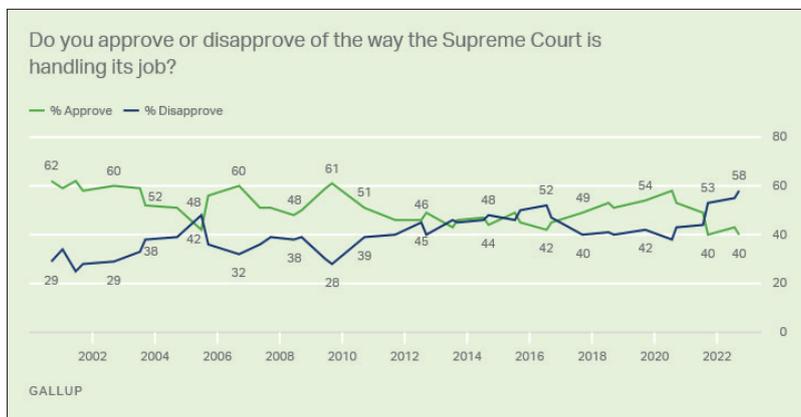
O QUE O NOVO GOVERNO DEVE ESPERAR

Os atritos com o Judiciário passaram a ser mais frequentes nos últimos anos, justamente por seu caráter contramajoritário, é função da Suprema Corte resistir diante das vontades da maioria vigente no sentido não apenas de proteger as minorias, mas de proteger o próprio sistema jurídico e o seu principal manual que é a Constituição. Ginsburg (2003) evidenciou que há uma lógica da garantia (*insurance model*) como forma de as elites políticas perdedoras serem protegidas por um árbitro neutro (Judiciário) da revanche das elites vencedoras, empoderando as Cortes como forma de sobrevivência. Entretanto, a polarização política no Brasil passou de uma simples competição entre dois partidos rivais (PT e PSDB)

das décadas de 1990, 2000 e 2010 para uma polarização ideológica mais violenta, com ataques mais frequentes à mídia e também à ciência. Essa virulência associada a uma maior rotatividade ideológica no poder, principalmente pelos impactos negativos do *impeachment* da presidente Dilma em 2016, fez o Judiciário ser criticado por uma massa ainda maior de pessoas e de elites políticas. O árbitro neutro passou a ser indesejado e isso é perigoso, pois a atuação da Suprema Corte na política deve ser precisa, não pode se tornar frequente.

O instituto Gallup mediu a taxa de aprovação da Suprema Corte dos Estados Unidos, como mostra o gráfico r. O jornal *The Whashington Post* publicou matéria em que os americanos não confiam na Suprema Corte e isso é perigoso. A constante participação do Judiciário em decisões que necessitam de consensos tem levado a uma insatisfação de sua atuação e a gravidade disso é que é a Suprema Corte quem protege a democracia dela própria, mantendo o núcleo imutável de direitos que não podem ser modificados nem por super maiorias do momento. Também é importante o Judiciário buscar manter certa distância de temas polêmicos que os políticos não querem tocar em função dos custos eleitorais, ou seja, evitar o *blame shifting* em que políticos experientes acabam permitindo que o Judiciário decida questões extremamente polêmicas e absorva as consequências dessa decisão.

Gráfico 5. Aprovação da Suprema Corte dos Estados Unidos (2002-2022)



Fonte: <<https://news.gallup.com/poll/4732/supreme-court.aspx>>.

Acesso em: 3 fev. 2023.

No Brasil, o instituto de pesquisa Poder Data³ mostrou que em 5-4-2021 42% dos brasileiros consideravam a atuação do STF ruim/péssima. Segundo o mesmo *site* em outubro de 2020, a mesma métrica era de 29% e em dezembro do mesmo ano passou para 35%. Já uma pesquisa da empresa Quaest, divulgada no jornal *Correio Braziliense*,⁴ mostrou que 73% dos brasileiros não sabem o que o STF faz. Essa assimetria informacional é também perigosa porque amplia a margem de impacto das *fake news* sobre a Corte.

3 <<https://www.poder360.com.br/justica/42-dos-brasileiros-estao-insatisfeitos-com-o-trabalho-do-stf-mostra-poderdata/>>. Acesso em: 3 fev. 2023.

4 <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/07/5025873-72-dos-brasileiros-nao-sabem-o-que-faz-o-stf-diz-pesquisa-da-quaest.html>>. Acesso em: 3 fev. 2023.

Nesse sentido a coordenação política do Executivo passa a se preocupar não apenas com a aprovação de sua agenda no Poder Legislativo, mas também com a diminuição das tensões e dos embates com a Suprema Corte, buscando caminhos que evitem uma atuação maior do Judiciário nos temas mais salientes para o governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação das Supremas Cortes na política veio para ficar e é muito difícil que voluntariamente se autorrestrijam. No Brasil há o agravante das decisões individuais temporárias (liminares monocráticas) fazendo que haja uma espécie de 11 polos decisórios. Os embates dos últimos dez anos, principalmente de 2019 a 2022 mostraram que apesar dos numerosos ataques, o STF resistiu, mas essa resistência tem um preço: uma maior autonomia da Corte em relação aos seus limites impostos por dispositivos constitucionais. Se a diminuição das tensões vai fazer o Tribunal limitar sua atuação é algo difícil de ser respondido neste momento.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, L. V. de Q. *O Silêncio dos Incumbentes – como o STF se tornou a rainha do xadrez político*. Curitiba: Appris Editores, 2023.
- BARBOSA, L. V. de Q. & CARVALHO, E. *O Supremo Tribunal Federal como a Rainha do Jogo de Xadrez: Fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil*.

- Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 28, n.º 37, pp. 1-20, 2020.
- BERTHOLINI, F. & PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 51, n.º 4, pp. 528-50, 2017.
- GINSBURG, T. *Judicial Review in New Democracies*. Cambridge: University Press, 2003.
- LIJPHART, A. *Patterns of Democracy*. Yale: University Press, 2012.
- TATE, N. C. & VALLINDER, T. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: University Press, 1995.
- TAYLOR, M. & DA ROS, L. Os Partidos Dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, n.º 4, pp. 825-64, 2008.

Parte 2

Administração e Políticas Públicas

6

Cenário fiscal nacional e dos estados brasileiros: desafios para 2023

*Ursula Dias Peres
Fábio Pereira dos Santos*

O Brasil viveu nos últimos anos importante crise econômica, fiscal e política. Após um ciclo de crescimento iniciado em meados dos anos 2000, os resultados fiscais do governo federal começaram a apontar sinais de inflexão em 2014. Os anos de 2015 e 2016 foram de forte retração do Produto Interno Bruto (PIB), com queda de cerca de 7 pp no acumulado dos dois anos (Dweck & Teixeira, 2017). Após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer assume a presidência, propõe e aprova uma nova regra fiscal, por meio da Emenda Constitucional n.º 95 de 2016, conhecida como Teto de Gastos.

Por essa regra, as despesas primárias dos três Poderes, no âmbito federal, ficariam congeladas em termos reais por 20 anos, limitadas ao ajuste inflacionário medido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).¹ O objetivo do teto de gastos era reduzir o tamanho do Estado brasileiro, cortando cerca de um terço das despesas primárias federais como proporção do PIB ao longo do tempo de vigência da emenda (Peres & Santos, 2016).

Os anos após a grave recessão de 2015-2016 foram seguidos por lenta recuperação do PIB entre 2017 e 2019 (média de crescimento de 1,5% ao ano) e da arrecadação tributária entre 2018 e 2019. Em 2020 essa trajetória de aumento arrecadatário, ainda que lenta, foi novamente interrompida quando se inicia a pandemia de Covid-19 e nova crise se estabelece.

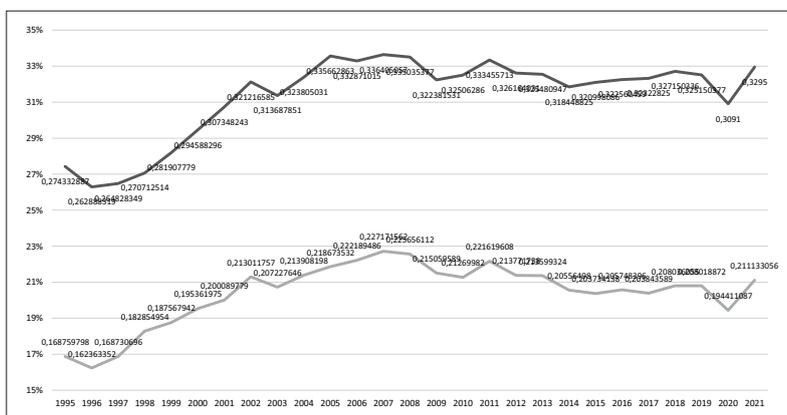
Após um ano de pandemia, marcado por despesas emergenciais e queda expressiva do PIB e da arrecadação federal, os anos fiscais de 2021 e 2022 mostraram expressiva recuperação arrecadatária.² As receitas da União cresceram 17,4% acima da inflação em 2021 e a carga

1 A Emenda Constitucional n.º 95 prevê algumas exceções e regras específicas. A complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) não está sujeita ao teto de gastos. Os pisos constitucionais para despesas federais com educação e saúde não poderão ser inferiores aos valores reais calculados para 2017.

2 A implementação da regra do teto de gastos não se deu como o previsto desde sua aprovação. Durante o governo Temer o teto foi contornado para aumentar os recursos do Ministério da Defesa. Já no governo Bolsonaro os gastos primários ficaram acima do teto com aprovação de cinco Emendas Constitucionais em 2019, 2021 e 2022 e, em 2020, com as medidas emergenciais adotadas para enfrentar a pandemia de Covid-19 (<<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td311>>). Acesso em: 12 jan. 2023.).

tributária bruta medida em percentual do PIB chegou a 33%, como mostra o gráfico 1. Entre janeiro e novembro de 2022 a arrecadação federal teve novo aumento real de 8,8% quando comparado ao mesmo período de 2021, indicando provável aumento da carga tributária em 2022.

Gráfico 1. Carga tributária bruta e receitas federais arrecadadas (% PIB) 1995-2021



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal do Brasil.

A melhoria do cenário fiscal se deu principalmente em função dos elevados preços internacionais do petróleo e de outras *commodities*,³ o que sustentou ganhos tributários importantes para o governo federal. Internamente o reajuste de preços de energia também impactou a tributação. Além disso, a manutenção do auxílio emergencial e posteriormente a perenização do valor mensal de R\$ 600,00 às famílias mais pobres em 2022 ajudou

3 O índice de *commodities* do Banco Central oscilou em torno de 250 em 2020 e em torno de 400 em 2022 (BCB, série 27574, Índice de *Commodities* – Brasil). Consulta em 12-1-2023.

no crescimento do consumo, no aquecimento da economia e na redução do desemprego.

Apesar desse cenário mais otimista com o qual se encerrou 2022, há diversas incertezas internas e externas que apontam para dificuldades fiscais em 2023. O quadro de inflação elevada, com alta das taxas de juros e risco de recessão na Europa e nos Estados Unidos, é combinado com alto custo da energia e de combustíveis provocados pela guerra da Rússia com a Ucrânia e com impactos na economia chinesa da nova abordagem do país no enfrentamento da Covid-19.

Neste capítulo discutimos algumas possibilidades e desafios concernentes às finanças do governo federal e dos governos estaduais para o ano de 2023.⁴

O NOVO GOVERNO FEDERAL

O novo governo foi eleito comprometendo-se com mudanças, especialmente com a redução da pobreza e da fome e com a retomada do desenvolvimento. Para cumprir as promessas realizadas será necessário revisar e ajustar o orçamento de 2023. Esse processo foi iniciado ainda durante a transição de governo, em dezembro de 2022, quando abriu-se a possibilidade de executar despesas fora do teto de gastos (Emenda Constitucional n.º

⁴ Os dados utilizados no texto foram coletados em bancos de dados oficiais de finanças públicas, da Receita Federal do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional (SICONFI) e da Secretaria de Orçamento Federal (SIOP) ou em notas técnicas de institutos independentes como o Instituto Fiscal Independente (IFI) e o Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), além de notas dos autores realizadas para a Rede de Pesquisa Solidária e para o Centro de Estudos da Metrópole, todas citadas ao final do texto.

126/2022) em valores que podem chegar a cerca de R\$ 190 bilhões em 2023.

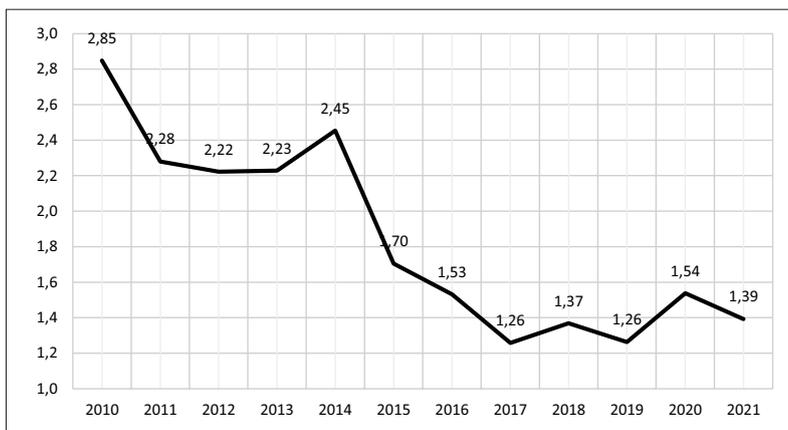
A Emenda Constitucional aprovada também prevê a apresentação, até o final do primeiro semestre de 2023, por projeto de Lei Complementar, de um novo regime fiscal para substituir o teto de gastos.

Há diversas pressões fiscais ainda indefinidas para 2023 e para os próximos anos. Entre elas o reajuste do funcionalismo civil federal, com salários congelados há alguns anos e que não foi previsto no orçamento. Os estados e municípios também pressionam o governo federal pela compensação das perdas com a alteração da alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) realizada em 2022 pelo Congresso Nacional (Peres & Santos, 2022a). E, por fim, os recursos previstos para investimentos no orçamento federal para 2023 estão ainda muito inferiores ao patamar mínimo necessário.

Outro desafio no campo fiscal é a mudança da tributação, abarcando desde os tributos indiretos, isto é, o ICMS, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Programa de Integração Social (PIS), e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), entre outros, até a taxa sobre a renda e o patrimônio. Uma das promessas do novo governo foi o reajuste da tabela do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), elevando o patamar inicial de isenção para cerca de R\$ 5.000,00. Essa mudança, para não criar mais pressão por corte de gastos, precisa estar combinada com a redução de deduções do IRPF, mudanças na tributação dos lucros e dividendos recebidos por pessoas físicas, aumento de alíquotas para os mais ricos ou uma combinação de medidas

nessa direção no âmbito de uma reforma tributária a ser aprovada pelo Congresso Nacional.

Gráfico 2. Investimento público no Brasil
% PIB – governo geral 2010-2021



Fonte: Elaboração própria com base nos dados extraídos de <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/sites/observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/files/u52/investimentos_publicos_1947-2021_o.xlsx>.

Acesso em: 12 jan. 2023.

A partir de 2015 houve acentuada redução dos investimentos em comparação com o período anterior, em função inicialmente da crise de 2015/2016 e, principalmente após a aprovação do teto de gastos, que limitou as despesas primárias do governo federal, asfixiando especialmente as despesas discricionárias, entre elas investimentos.

Além de muito restritos pelo teto de gastos, os investimentos federais perderam papel como indutores das ações dos entes subnacionais, visto que parte de seu volume passou a ser direcionada a emendas parlamentares do relator do orçamento, classificadas pelo indicador RP9,

também chamadas de “orçamento secreto” (Faria, 2022). Essas emendas, somadas às emendas impositivas individuais e de bancada, passaram a representar um volume muito significativo de recursos que, segundo o acompanhamento do Observatório do Legislativo ultrapassaram R\$ 30 bilhões na Lei Orçamentária Anual de 2021. A perda de potencialidade e poder indutivo desses recursos se dá porque sua transferência aos estados e municípios não seguem uma lógica de avaliação diagnóstica, planejamento e monitoramento da ação pública, levando muitas vezes a ações em territórios sem necessidade real de recursos, e outras vezes a desvio de recursos, como ocorreu com obras na área de educação.⁵

Dessa maneira, a opção de transferências de recursos para estados e municípios via emendas legislativas e orçamento secreto nos últimos anos mudou a lógica de indução federal, reduzindo a discricionariedade do Poder Executivo, o que criou dificuldades políticas e de planejamento público na utilização desses recursos.

⁵ Conforme apontado em levantamento da Transparência Brasil, estados e municípios receberam R\$ 423 milhões em transferências para obras inexistentes de creches e escolas. Ver relatório em <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/orcamento_secreto_creches_escolas_20202021.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

Tabela 1. Recursos destinados a emendas parlamentares 2019-2022

	2019		2020		2021		2022	
	Valor empenhado	% investimentos						
Emendas Individuais	8.540.280.214	51,0%	9.227.959.245	44,9%	9.456.245.262	49,3%	10.717.831.398	47,4%
Emendas de bancada	4.433.590.021	64,8%	5.863.241.414	48,2%	7.223.110.315	57,7%	5.791.300.242	51,5%
Emendas de relator /Orçamento secreto (RP9)		N/A	19.735.866.956	63,1%	16.719.609.211	54,9%	8.640.941.812	17,0%
Total	12.973.870.235	55,7%	34.827.067.615	55,8%	33.398.964.788	53,9%	25.150.073.452	37,9%

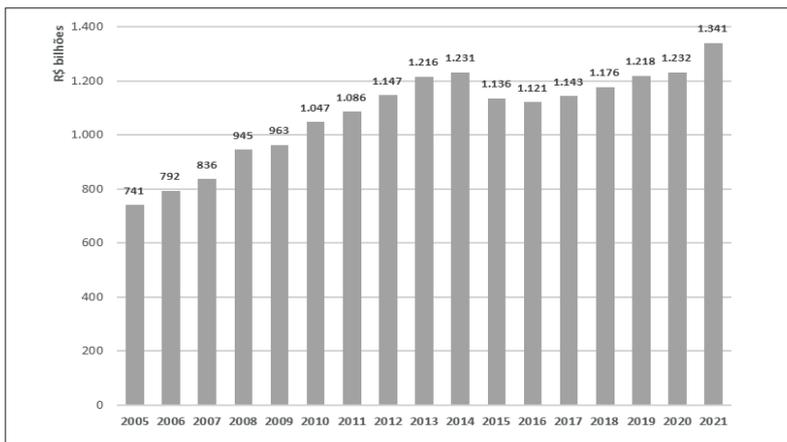
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIOP (consulta em 14 de janeiro de 2023).

ESTADOS E DESCOORDENAÇÃO FEDERATIVA

Depois de um período de crescimento de arrecadação entre 2005 e 2014, as finanças estaduais passaram por uma crise aguda nos anos seguintes, como pode ser visto no gráfico 3. Entre 2005 e 2014 as receitas das unidades estaduais da federação passaram de R\$ 741 bilhões para mais de R\$ 1,2 trilhão, um crescimento real de mais de 66%. Entre 2015 e 2016 a receita variou negativamente em quase 10% em termos reais e somente voltou ao mesmo patamar de 2014 nos anos de 2019/2020.

Essa queda de receita (principalmente do ICMS) deixou vários estados com dificuldades em honrar despesas, até mesmo os salários do funcionalismo (Peres & Santos, 2021).

Gráfico 3. Evolução das receitas dos estados brasileiros – 2005/2021



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SICONFI/ME, atualizados pelo IPCA para valores de dezembro de 2022. Inclui o Distrito Federal.

Novo aumento de arrecadação e recuperação de fato ocorrem apenas em 2021, quando o ICMS é impulsionado pela variação dos preços de combustíveis e energia e atinge valores recorde para a série histórica. Auxiliadas também pelo aumento dos repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE), as receitas estaduais cresceram quase 9% em 2021 e chegaram ao patamar de R\$ 1,34 trilhão (Peres & Santos, 2022b).

O incremento da arrecadação do ICMS seguiu em 2022, produzindo uma situação fiscal bem mais favorável aos estados que no período de 2015/2018. Em meados de 2022 os estados tinham acumulado quase R\$ 200 bilhões em saldo de caixa e realizado um volume de investimentos quase quatro vezes superior ao efetivado em período similar em 2019 (Peres & Santos, 2022c).

Esse aumento nos investimentos foi possível não apenas por causa do crescimento de arrecadação, mas também em razão da redução do percentual de despesas com o funcionalismo, consequência do congelamento desse gasto exigido pela Lei Complementar Federal n.º 173/2020, que determinou repasses emergenciais a estados e municípios no primeiro ano da pandemia.⁶

Apesar deste melhor quadro fiscal dos estados ao final dos mandatos de governadores em 2022, podem ser

6 A Lei Complementar n.º 173/2020 foi aprovada pelo Congresso Nacional e determinou a transferência de R\$ 60,15 bilhões para estados e municípios para compensar perdas tributárias com a pandemia de Covid-19, além de assegurar a manutenção dos valores de repasse dos fundos de participação de estados e municípios (FPE e FPM). Permitiu ainda a suspensão do pagamento das dívidas com a União e com outras instituições até o final de 2020. Para adesão os estados e municípios ficaram impedidos de reajustar vencimentos dos servidores até dezembro de 2021.

destacadas quatro questões que comprometem a sustentabilidade dessa situação, além de sua equidade em termos federativos: i) descoordenação e desmantelamento de políticas públicas pelo governo federal, notadamente nas áreas de saúde e educação; ii) redução de alíquotas do ICMS articulada pelo governo federal em junho de 2022 que levou a queda de arrecadação do ICMS no segundo semestre de 2022, sem ajuste ou compensação de receita (Pinto, 2022); iii) diminuição dos investimentos federais em níveis mínimos, sobrecarregando os estados e municípios em políticas de infraestrutura; iv) provável queda do crescimento econômico em 2023 e v) represamento dos gastos com funcionalismo depois do congelamento dos salários e das aposentadorias no período da pandemia.

Como mostrado por Abrucio et al. (2020), o governo Bolsonaro desarticulou sistemas de políticas públicas em meio à pandemia, enfraquecendo a resposta do Estado aos problemas nas áreas da saúde, assistência social e educação. Mesmo os repasses de recursos financeiros aos estados foram feitos de maneira desigual e não parametrizada à real perda de receita e à necessidade de recursos para atendimento à população.

Na ausência de uma reforma tributária os estados seguem dependentes do ICMS, imposto que possui uma estrutura antiga, obsoleta, que estimula a guerra fiscal e tem viés que inibe o crescimento econômico (Afonso et al., 2018).

DESAFIOS FEDERATIVOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação das finanças nacional e estaduais no final de 2022 aponta alguns desafios e necessidades de

mudança, entre os quais podemos apontar três: a instituição de um novo regime fiscal no plano federal, a reforma tributária e um novo pacto para o federalismo fiscal brasileiro.

O primeiro desses desafios, a ser enfrentado pelo novo governo federal, é a aprovação e implementação de uma nova regra fiscal que permita equacionar a sustentabilidade das finanças públicas com a retomada do crescimento econômico e redução da desigualdade social. O cenário de congelamento de despesas públicas previsto pelo teto de gastos já se revelou inviável e incompatível com a garantia dos direitos sociais básicos previstos na Constituição Federal e com as necessidades mínimas de investimento público em infraestrutura.

Outro desafio a ser enfrentado pelo governo que se inicia em 2023 é o da reforma tributária. Dois aspectos são centrais: a tributação sobre bens e serviços (tributação indireta) e a tributação progressiva da renda. Enquanto a reforma dos tributos sobre bens e serviços é fundamental quanto a seus impactos sobre o crescimento econômico e a produtividade da economia, a reforma da taxa sobre a renda e o patrimônio é necessária para assegurar justiça tributária e recursos para redução da pobreza no Brasil. São temas complexos, polêmicos e politicamente espinhosos, mas, sem essas mudanças, torna-se muito mais difícil alcançar crescimento econômico sustentável e justiça social no país.

Finalmente, mas não menos importante, é necessário rever a repartição de recursos entre os entes da federação. Hoje estados e municípios são responsáveis pela implementação da maior parte das políticas sociais e ainda por políticas de infraestrutura imprescindíveis, como saneamento, habitação e mobilidade urbana. Um

novo pacto de distribuição de recursos entre os entes da federação deve considerar a necessidade de assegurar equidade no financiamento das políticas públicas, enfrentando as enormes diferenças de capacidade e autonomia desses entes e buscando corrigir nossas históricas desigualdades regionais.

Em especial é importante frisar que os municípios são hoje o ente com maior responsabilidade de financiamento de políticas de educação, saúde e assistência social (exceto transferências de renda) e aquele que tem menor participação nas receitas disponíveis. A capacidade de investimento em políticas de infraestrutura depende muito de transferências ou programas federais, desmantelados nos últimos anos seja pela implementação do teto de gastos ou pela adoção do orçamento secreto.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. et al. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, vol. 54, pp. 663-77, 2020.
- AFONSO, J. R. R.; LUKIC, M. R. & DE CASTRO, K. P. ICMS: Crise federativa e obsolescência. *Revista Direito GV*, 14(3), 2018, pp. 986-1.018. Doi: 10.1590/2317-6172201837
- DWECK, E. & TEIXEIRA, R. A. *A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica*. Campinas: IE/Unicamp. 2017. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2023.
- FARIA, R. O. de. The dismantling of the executive branches

- budget toolbox and the control of the budget by the National Congress. *SciELO Preprints*, 2022. <<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4875>>. Acesso em: 12 jan. 2023.
- PERES, U. D. & SANTOS, F. P. “PEC 241/16: Redução do Estado, aumento da desigualdade”. *Economistas Revista do Conselho Federal de Economia – COFECON*, n.º 22, dez. 2016. Disponível em: <<http://cofecon.org.br/downloads/revistas/2016/RevistaEconomistas22Dezembro2016.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2023.
- PERES, U. D. & SANTOS, F. P. Descoordenação e desigualdades federativas no Brasil com a Covid-19: Análise da situação fiscal dos estados em 2020. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, vol. 26, n.º 85, 2021. DOI: 10.12660/cgpc.v26n85.83742.
- PERES, U. D. & SANTOS, F. P. Boletim 38 – Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade. *Rede de Pesquisa Solidária*, São Paulo, 28 de fevereiro de 2022a. Disponível em: <<https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2022/02/boletimpps-38-28fev2022.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2023.
- PERES, U. D. & SANTOS, F. P. Mudança do ICMS sobre combustíveis: desestruturação, regressividade e insustentabilidade ambiental. *Jornal O Estado de São Paulo, blog Gestão, Política e Sociedade*, 11 de junho de 2022b. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/mudanca-do-icms-sobre-combustiveis-desestruturacao-regressividade-e-insustentabilidade-ambiental/>>. Acesso em: 13 jan. 2023.
- PERES, U. D. & SANTOS, F. P. Nota Técnica 18 – Execução Orçamentária dos Estados e do Distrito Federal (DF): Primeiro Semestre 2022. *Centro de Estudos da Metrópole*, São Paulo, 18 de Junho de 2022c. Disponível em: <<https://centrodametropole.fflch>.

usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/inline-files/notatecnica18-orcamentoeestadosdf%202022-primeirosemestre-final.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

PINTO, V. “Sem equacionar impacto das mudanças no ICMS, governo poderá contrair uma crise federativa adiante”. Entrevista ao *Blog da Conjuntura Econômica, FGV IBRE*, em 1.º-11-2022. Disponível em: <<https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/sem-equacionar-impacto-das-mudancas-no-icms-governo-podera>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

7

A situação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a saúde na reconstrução do Brasil

Eduardo Alves Melo

O setor saúde possui algumas características, destacando-se: elevado nível de especialização e desenvolvimento tecnológico; produção subjetiva e social e não apenas biológica dos adoecimentos; organizações de saúde complexas e com uso intensivo de conhecimentos nos seus processos de trabalho, além de alto grau de autonomia profissional; cuidado em saúde operado a partir de relações que dependem de trabalho humano.

O campo da saúde também é atravessado por forças de contraposição e de conformidade ao ideário capitalista e neoliberal, com franca disputa entre saúde como um direito de cidadania e saúde como um bem de mercado. Há ainda entendimentos da saúde como parte do desenvolvimento de um país, pela sua alta participação

na atividade econômica. Os sistemas públicos de saúde são compostos não apenas por e serviços de saúde e assistência à saúde, mas também por mecanismos e ações coletivas de proteção, promoção e prevenção, pela regulação da formação de profissionais e pela produção e utilização de tecnologias (especialmente insumos, medicamentos e equipamentos).

A tradição dos sistemas públicos e universais do Estado de bem-estar foi uma das inspirações, no Brasil, para a formulação do Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito da redemocratização, e com protagonismo do movimento da reforma sanitária. Criado em 1988, o SUS adotou um conceito ampliado de saúde e a definiu como um direito de todos e dever do Estado, e foi implantado a partir da década de 1990, em conjuntura desfavorável a políticas universais (com adoção de agenda neoliberal no Estado brasileiro). A descentralização desse sistema, desde os anos 1990, viabilizou a sua expansão e capilaridade, a partir de políticas induzidas nacionalmente e com grande destaque para os municípios, principais responsáveis pela contratação de profissionais e manutenção dos serviços públicos, tendo também papel relevante no seu cofinanciamento e contratação de profissionais.

O SUS tem um conjunto de avanços (em áreas como HIV/AIDS, imunizações, saúde mental, transplantes e atenção básica) que convivem, paradoxalmente, com grandes limites e desafios (subfinanciamento, conformação de redes regionalizadas de atenção à saúde, relações público-privadas, gestão da força de trabalho, legitimidade social, heterogeneidades injustas, dentre outros), comprometendo as possibilidades de concretizar, na prática, os princípios de universalidade, integralidade e equidade que lhe são caros (Campos, 2018; Souza et al., 2019). O

desenho federativo brasileiro requer a conformação de redes regionalizadas de atenção à saúde, com responsabilidades tripartites diferentes e complementares para a sua viabilização, processo esse ainda incompleto, em que pese avanços existentes na sua arquitetura federativa e dinâmica institucional (como as Comissões Intergestores nacional, estaduais e regionais e os Conselhos de Saúde nacional, estaduais e municipais).

No cerne dos limites do SUS está o fato de que o setor privado de saúde, que cobre entre 20%-25% da população, tem gastos (em números absolutos e relativos) superiores ao público, que cobre toda a população (Figueiredo et al., 2018), em um país de dimensões continentais, diverso e desigual, organizado como uma federação tripartite com alto grau de descentralização da saúde. Esse fato resulta, dentre outras razões, de incentivos e subsídios do Estado brasileiro ao setor privado de saúde antes e após o SUS (Menicucci, 2007). A isso se soma uma construção política e simbólica de que o público-estatal é pior que o privado.

A partir desta breve contextualização, este texto busca, de modo sintético, ressaltar elementos mais relevantes da situação do SUS nos últimos anos para, em seguida, apontar proposições para a agenda do governo federal na saúde a partir de 2023. Trata-se, portanto, de um texto mais diagnóstico e programático do que teórico-conceitual.

ARADICALIZAÇÃONEOLIBERALAUTORITÁRIAEASAÚDE EM ANOS RECENTES

Planos de austeridade com ajuste fiscal e fragilização de políticas sociais têm sido comuns, até mesmo em países europeus, colocando em xeque elementos do *welfare state* ainda presentes. A própria Organização Mundial de Saúde passou a defender, na última década, a denominada cobertura universal de saúde para os países (incluindo oferta de pacotes de cuidados, com escopo limitado, contratados no mercado), em detrimento dos sistemas de saúde públicos, universais e abrangentes (Giovanella et al., 2018). O SUS foi implementado em conjuntura desfavorável, produzindo numerosas experiências bem-sucedidas, até onde os limites estruturais já mencionados permitiram.

Nos últimos sete anos, presenciamos no Brasil uma crise política, econômica e social, em meio à qual o SUS teve seu orçamento congelado por 20 anos por meio da Emenda Constitucional n.º 95 (EC 95), com previsões para as condições de vida e saúde da população cada vez mais negativas (Rasella et al., 2018). Tal processo se deu com uma agenda política tendo como alvos iniciais o trabalho, a previdência social e as riquezas do país, após destituição da então presidente reeleita democraticamente. A Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABRES) estima que de 2018 a 2022 a EC 95 provocou a perda de aproximadamente R\$ 39 bilhões no SUS, podendo chegar a R\$ 60 bilhões de perda até 2023 considerando a proposta orçamentária inicial para esse mesmo ano.

Segundo o relatório do Grupo de Trabalho da Saúde, constituído pelo gabinete de transição do governo Lula eleito em 2022, recentemente divulgado,

Além da EC 95, o PLOA de 2023 da saúde é impactado pela absorção do orçamento secreto (emendas de relator) na programação orçamentária do MS. Dessa maneira, o piso de saúde é consumido pelas emendas de relator em cerca de R\$ 10 bilhões. Para absorver as emendas de relator, foram reduzidos os orçamentos de relevantes programas, como o Farmácia Popular (queda de 59%), o Mais Médicos/Médicos pelo Brasil (queda de 51%), Saúde Indígena, entre outros. Esse quadro deve ser agravado pelo novo corte, recentemente noticiado de 1,6 bilhões no orçamento do MS 2022. Com isso, há um altíssimo risco de colapso de serviços essenciais que compõem o SUS por falta de financiamento federal, e o comprometimento da compra de insumos essenciais pelo MS, incluindo vacinas e medicamentos (Relatório de Transição da Saúde, 2022, p. 9).

No que se refere à situação de saúde e de alguns programas e ações, segundo tal relatório, o país vive uma crise sanitária para além da pandemia (da qual falaremos adiante), considerando que, a despeito de importantes melhorias de indicadores de saúde e de algumas desigualdades que o SUS ao longo de sua história logrou conquistar,

... desde 2016 observa-se piora generalizada em indicadores de saúde, tais como: redução da taxa de coberturas vacinais, com altíssimo risco de reintrodução de doenças como a poliomielite; queda acentuada de consultas,

cirurgias, procedimentos diagnósticos e terapêuticos realizados pelo SUS, na atenção básica, especializada e hospitalar, atrasando o início do tratamento de doenças crônicas, como cânceres e doenças cardiovasculares, entre outros; retorno de registro de internações por desnutrição infantil provocados pela fome; estagnação na trajetória de queda da mortalidade infantil e aumento de mortes maternas (passou de 54.8 para 107.2 por 100 mil nascidos vivos entre 2019 e 2021) (Relatório de Transição da Saúde, 2022, p. 4).

Acrescente-se a isso a ocorrência de importantes retrocessos nas políticas nacionais de saúde e na atuação do Ministério da Saúde (MS), como a descontinuidade de programas e iniciativas, a má gestão de contratos e de estoques, a fragilização dos mecanismos de redução de riscos à saúde coletiva, a falta de pactuação interfederativa e de respeito aos órgãos colegiados e de participação. Enfim, o desmonte de políticas, evidenciado pela redução vultosa no orçamento — para cobrir o chamado orçamento secreto — de programas como farmácia popular, saúde indígena, provimento de médicos e controle do câncer, para citar alguns exemplos.

A pandemia provocada pelo novo coronavírus recolocou a importância da saúde na agenda de vários países (incluindo os de renda alta), pelo seu potencial de revelar a dependência e fragilidade de várias nações em termos de tecnologias de saúde, gerada pela desindustrialização e fragmentação das cadeias de produção, evidenciando a importância do complexo econômico e industrial da saúde (Gadelha & Temporão, 2018). Também se explicitaram desigualdades escandalosas entre países em termos de saúde e proteção social em geral.

A resposta brasileira à pandemia foi marcada por forte negacionismo do governo federal, recomendando a exposição das pessoas ao vírus rumo a uma suposta imunidade coletiva (contra o distanciamento físico), a utilização de medicamentos sem eficácia (com espantoso apoio da direção do Conselho Federal de Medicina) e o desestímulo a medidas de proteção como máscaras. Além disso, o MS teve sucessivas trocas de ministros em plena pandemia, foi aparelhado por militares e atuou de maneira desastrosa, irresponsável e lenta no que se refere à aquisição de vacinas e outros insumos bem como à coordenação federativa (altamente estratégica) com estados e municípios. As cenas traumáticas de pessoas morrendo por falta de oxigênio em Manaus/AM e os quase 700 mil mortos por Covid-19 no final de 2022 são emblemáticos da atuação do MS e do governo federal. A vacinação contra Covid-19, que apesar de tudo foi viabilizada, deu-se especialmente por pressão social, de agentes políticos e pela iniciativa de algumas instituições nacionais produtoras de vacina, que acabaram forçando o MS a financiá-las. De fato, podemos e devemos falar que houve uma gestão criminoso da pandemia pelo governo federal.

Em que pesem os problemas crônicos do SUS e essa “antiagenda” federal no enfrentamento da pandemia, o SUS ganhou mais reconhecimento social nesse processo, até mesmo diante da classe média e grande imprensa. Ficou evidente que os planos de saúde não possuem inteligência sanitária nem disposição para atuar como um sistema, tampouco compromisso com a saúde e a vida dos segurados, tamanha sua capacidade de criar barreiras no acesso a testes diagnósticos de Covid-19, ao mesmo tempo que aumentaram sua lucratividade (Souza, 2021). Por outro lado, o caráter federativo do Brasil, que ainda é um

dos desafios para a constituição de efetivas redes regionalizadas de saúde, mostrou-se protetor da população, uma vez que a autonomia relativa dos entes federados que fazem a gestão do SUS possibilitou a adoção de medidas de enfrentamento da pandemia, a despeito do que Fleury (2020) definiu como “federalismo de confrontação” (no lugar da cooperação), provocado pela esfera nacional. Não fosse o SUS, o impacto da pandemia no Brasil teria sido ainda mais nefasto do que já foi.

Cabe lembrar, ainda, que de modo concomitante o Brasil viu crescer a miséria, retornando ao mapa da fome, além de ter sido submetido à principal tentativa de ruptura institucional da nossa democracia, por meio de uma extrema direita no governo federal que canalizou ressentimentos, alimentou o ódio e incentivou a violência política, além de atuar no desequilíbrio dos Poderes da República, abusando de poderes políticos e econômicos.

A AGENDA NECESSÁRIA PARA A (RE)CONSTRUÇÃO DO SUS

Diante da desqualificação, omissão e desmoralização do MS nos últimos anos, tanto na relação com os estados e municípios quanto com a sociedade e demais instituições, a primeira necessidade que se coloca para o novo governo é a retomada da capacidade de formulação, planejamento e articulação do MS. Em outras palavras, a credibilidade, liderança e protagonismo da autoridade nacional de saúde, essenciais na gestão de um sistema como o SUS e em um país como o Brasil. Essa reconstrução política, simbólica, técnica e operacional do MS, por sua vez, precisa se fazer no processo de enfrentamento

dos principais desafios do SUS e da saúde da população, tanto os de ordem estrutural quanto conjuntural, ainda que com diferentes tempos e estratégias. A retomada das coberturas vacinais, mesmo sendo tema aparentemente mais específico, sem dúvida deve ser uma das primeiras ações prioritárias, tanto pelo risco que as baixas coberturas representam para a população em geral e para as crianças em particular (de retorno de doenças), quanto pelo enfrentamento simultâneo da epidemia de desinformação que a elas se acopla. Dito isso, destacaremos, a seguir, algumas frentes fundamentais para a atuação do governo federal na saúde.

a) *Gasto/investimento público em saúde*. Dada a condição não apenas de subfinanciamento (histórico e estrutural), mas também de desfinanciamento após a EC 95, a recuperação e manutenção do SUS passa, antes de tudo, pela revisão e pelo aumento do financiamento federal. Lembremos que a tendência dos gastos em saúde da última década foi de sobrecarga dos estados e, principalmente, de municípios, com redução proporcional da participação federal. Os municípios são obrigados a investir no mínimo 15% da receita própria na saúde, mas na prática grande parte investe mais de 20%, alguns até mais de 30%.

Sem isso não será possível fazer em face do aumento de condições crônicas de saúde decorrente do envelhecimento populacional em curso, aos desafios de acesso a serviços (notadamente à atenção especializada), ao risco de novas (re)emergências sanitárias e, às consequências diretas e indiretas da pandemia de Covid-19 na saúde da população, para dar alguns exemplos. Sem anular a necessidade sempre importante de garantir eficiência do gasto público, é patente que o principal problema

do financiamento do SUS não é a sua gestão, mas o seu volume absolutamente insuficiente, o que é evidenciado de maneira muito evidente ao compararmos o gasto público e o gasto privado *per capita* em saúde no Brasil bem como o gasto público em saúde do Brasil (*per capita* e/ou em relação ao PIB) com aquele de vários outros países. Elevar o gasto público em saúde de menos de 4% (atual) para pelo menos 6% do PIB, nesse sentido, seria uma meta necessária, ainda que efetivada de modo progressivo. A revogação do teto de gastos, por sua vez, é condição *sine qua non* para a manutenção do mínimo essencial de funcionamento do SUS.

b) Complexo econômico-industrial da saúde, transformação digital e o desenvolvimento nacional. Sabemos que a saúde é um setor com uso intensivo de tecnologias de vários tipos (equipamentos, medicamentos, insumos, tecnologias digitais etc.), bem como do lugar central ocupado pelo desenvolvimento tecnológico no desenvolvimento e na soberania nacional, levando em conta, ainda, as desigualdades entre centro e periferia do sistema-mundo. A pandemia, por sua vez, tornou ainda mais visível o quanto a dependência tecnológica coloca em risco a saúde da população. O setor saúde, assim, mais que o papel principal de cuidar das pessoas e proteger a vida individual e coletiva, também pode contribuir para o desenvolvimento mais geral do país, além de ser gerador de emprego e renda (lembrando que o trabalho em saúde é fortemente dependente de pessoas, um trabalho vivo que utiliza intensamente tecnologias leves, leve-duras e duras). Para isso, fomento, regulação, monitoramento, suprimento e desenvolvimento de tecnologias e insumos em saúde é fundamental, com fortalecimento da indústria/produção nacional e pública. Cabe ainda lembrar

da importância dos ganhos em termos de capacidade de aquisição/compras a que essa agenda se associa, a partir da escala nacional e da cooperação com outros países e organismos internacionais, diante da globalização e da fragmentação das cadeias de produção na saúde.

Essa é sem dúvida uma importante agenda a ser retomada e ampliada, considerando a transformação digital na saúde (da vigilância coletiva em saúde até à assistência individual e à interface dos usuários com o SUS), porém com o cuidado de colocar as iniciativas (inclusive eventuais parcerias) a serviço da sociedade e do SUS, e não das lógicas de mercado ou de interesses privados/corporativos. Vale ressaltar que parte das informações em saúde sobre os brasileiros nos sistemas do SUS está hoje albergada por conglomerados privados, com riscos associados de várias ordens, além da já conhecida fragmentação dos importantes sistemas de informação em saúde do SUS. De todo modo, esse potencial de desenvolvimento da saúde pode e deve ser operado também como mais um argumento a favor do SUS, de modo complementar e sinérgico com a ideia-força do direito à saúde.

c) Os modelos jurídicos de gestão e a administração pública na saúde. As características do setor saúde (tempo, tecnologias, especialização, complexidade, trabalho) e a efetivação dos princípios do SUS requerem modelos de gestão compatíveis com sua missão. Diante de algumas contingências da administração pública (incluindo impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), rigidez de regras burocráticas, formas de operação de mecanismos de controle e o próprio subfinanciamento) e de vetores francamente privatistas, boa parte dos serviços de saúde estatais tem tido sua gestão transferida para mecanismos privados de diferentes tipos, com destaque

para as Organizações Sociais de Saúde (OSS), terceirizações e mesmo quarteirizações envolvendo pessoas jurídicas, sem falar na contratação de serviços privados que, de complementares (que deveriam ser), por vezes acabam sendo a principal alternativa, a depender da região e da especialidade.

Tais arranjos, em que pesem algumas distinções, têm tido impactos negativos sobre a proteção e o desenvolvimento dos trabalhadores e sobre o acesso à saúde. Novas alternativas e novos arranjos da administração pública, nesse sentido, se fazem necessários para a operação de serviços nos quais o tempo é uma variável chave, como os hospitais e prontos-socorros. Embora o MS não seja responsável pela gestão direta dos serviços de saúde do SUS (mas sim os estados e, principalmente os municípios), sem uma formulação, normatização e articulação nacional tais problemas dificilmente se resolverão, razão pela qual essa agenda precisa ser recuperada, sem desperdiçar, evidentemente, os acúmulos e as experiências já existentes. A reforma pública e democrática do Estado e dos serviços públicos passa, em boa parte, por aqui, ainda que não se resume a isso (garantia de acesso e qualidade, enquanto compromissos e obrigações desses serviços com a sociedade, são também elementos fundamentais para a gestão).

d) Redes e regionalização da atenção à saúde, atenção primária à saúde e o acesso à atenção especializada. O SUS convive com o desafio do prover atenção universal, equânime e integral em um país em que a maioria dos municípios, de pequeno porte, fornecem boa parte das ações de saúde, mas dependem de outros municípios (em geral, grandes) para acessar cuidados mais especializados. Há muito se sabe e se busca construir redes

de atenção à saúde com abrangência regional (em geral, dentro de cada estado), por meio de diferentes tipos de estratégias (arranjos e espaços regionais de gestão, pactuação de responsabilidades e financiamento, dentre outros). Para isso, iniciativas de articulação interfederativa são fundamentais, desde as diretrizes e políticas nacionais até o nível estadual e âmbito intermunicipal ou lo-corregional. O processo de regionalização da saúde precisa ser revisitado, buscando enfrentar seus nós críticos, em sua maioria políticos e de gestão, para a articulação interfederativa e conformação efetiva de redes regionais, enfrentando debates sobre iniciativas existentes (como os consórcios) e novas proposições que buscam compensar a ausência de um ente federativo regional e do vácuo de responsabilização sanitária a isso associado, sem desconsiderar as singularidades federativas e socioespaciais do Brasil.

Por sua vez, o acesso à atenção especializada é algo profundamente crítico no SUS de maneira geral, ainda que com diferenças de acordo com a região e a especialidade, e explica boa parte das queixas e dos receios da população sobre o sistema. E falta uma política nacional consistente para a atenção especializada, contemplando aspectos como modelo de atenção, financiamento e interface com atenção básica. Isso se torna ainda mais crítico com os cuidados adiados e agravamentos de quadros de saúde em decorrência da pandemia de Covid-19, reque-rendo medidas de curto prazo (como mutirões e contratação de serviços privados) e medidas mais estruturantes de médio e longo prazos (notadamente revisão da lógica e dos mecanismos de financiamento da atenção especializada, pelo seu potencial de indução — para o bem e para o mal — além de consistente análise dos condicionantes

do acesso aos serviços especializados). Em paralelo, há que se garantir acesso adequado à atenção básica para a maioria da população brasileira, o que seria possível implantando 10 mil novas equipes de saúde da família nos próximos quatro anos.

e) A regulação da formação e o mercado de trabalho em saúde. Dado seu grau de especialização e dependência de trabalho humano, esse é tema caro ao SUS. Lembremos que a disponibilidade de leitos de UTI, por exemplo, tão crítica durante alguns períodos da pandemia de Covid-19, em boa parte depende da existência de profissionais com formação adequada, da disponibilidade dessa força de trabalho e da capacidade de atração e provimento do setor público. Sabemos que no Brasil existem desigualdades e insuficiências importantes na força de trabalho, notadamente de médicos, e que isso não tem como ser resolvido por meio da autorregulação pelas profissões ou pelo mercado. O Programa Mais Médicos é emblemático nesse sentido, revelando a importância da ação do Estado para garantir acesso a serviços básicos com presença de médicos, não sem fortes resistências corporativas. Parte dos desafios de acesso à atenção básica e especializada no SUS depende da efetivação da previsão constitucional de que cabe ao SUS ordenar a formação de recursos humanos para a saúde. Cerca de 300 municípios brasileiros estão atualmente com escassez grave de médicos, apesar de o aumento da razão médicos/1.000 habitantes após o Mais Médicos, e em função de retrocessos no último governo. Áreas periféricas de grandes cidades voltaram a ter dificuldade para atrair médicos. A retomada do Programa Mais Médicos (não só em termos de provimento, mas também de formação), a formulação de novas estratégias para outras especialidades e profissões

(inclusive regulatórias) e a constituição de carreiras públicas no SUS, em diálogo com trabalhadores e outras instâncias federativas, são cruciais para a superação de importantes desigualdades de acesso à saúde. Há ainda que se enfrentar os impactos da transformação digital no trabalho em saúde, na organização dos serviços e no acesso dos usuários. A implementação do piso nacional de enfermagem recentemente aprovado no Congresso Nacional, por sua vez, precisa ser feita incorporando novos recursos financeiros ao SUS.

f) A regulação do setor privado/saúde suplementar e as relações público-privadas. Para além da contratação de serviços privados (pelo SUS) em caráter complementar, a coexistência do SUS com um setor privado de saúde com grande força econômica e política (até mesmo com fortes *lobbies* no Congresso Nacional) é um dos aspectos mais críticos para o setor público, pela força material e simbólica do privado (objeto de desejo e consumo das classes média e alta), que compete pelos recursos do fundo público, onera famílias, dificulta uma regulação pública efetiva e mais sistêmica e corrói a noção de cidadania (e igualdade) que é fundamental a um sistema público de saúde.

Cumprir, ainda, novas frentes do setor privado suplementar, como a fusão e verticalização de operadoras de planos e seguros e movimentações para modificar regras de acesso e cobertura dos planos, que em conjunto caminham para uma “racionalização” do uso de recursos assistenciais e seleção de pessoas saudáveis ou com menor risco (ambas visando aumento de lucros). Se hoje os planos e seguros privados já não garantem integralidade para seus clientes (cabendo ao SUS ou às pessoas/famílias a compensação em algumas situações), a regulação

se faz ainda mais necessária diante dessas novas investidas, sob pena de imperar um mercado de saúde ainda mais voraz e sem nenhuma preocupação com a proteção da vida dos próprios clientes. Iniciativas como a dos ditos planos populares de saúde e do “acesso universal” via contratação de planos privados, por sua vez, requerem vigilância e forte resistência no âmbito do Congresso, pelo potencial desestruturante que tem sobre o SUS.

g) A legitimidade e bases de sustentação social do SUS. É verdade que o SUS ganhou importante reconhecimento social na pandemia. No entanto, não sabemos exatamente o escopo de tal reconhecimento, nem é certa a sua continuidade. É muito importante aproveitar a janela de oportunidade inédita que se criou, antes que se feche. A retomada de uma relação democrática com as instâncias de participação e controle social é relevante nesse sentido, mas ainda insuficiente. A própria participação precisa ser revista, ampliada, levando em conta novos atores e pautas bem como as possibilidades de comunicação viabilizadas pelas redes sociais virtuais. Mais ainda, a experiência concreta dos usuários nos serviços de saúde, os tempos de espera, a qualidade do cuidado, o acesso ao que se necessita, são certamente aspectos cruciais. Ao mesmo tempo, é estratégico “trabalhar o reconhecimento”, porque existe uma disputa simbólica e imaginária na sociedade, no que se refere ao público e ao privado. Mais uma vez, a comunicação, a depender dos modos de utilização e das suas conexões com o real, pode ser uma ferramenta chave a ser mais e melhor utilizada para mostrar, de variadas formas, o que o SUS faz pela vida das pessoas. Sem uma grande e variada rede de atores que defendam verdadeiramente o SUS dificilmente se garantirá a sua sustentabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O SUS, como vimos, possui numerosos avanços, mas também desafios estruturais crônicos. Nos últimos anos, sofreu golpes e seu estado é crítico, a despeito da importante atuação e do reconhecimento na pandemia de Covid-19. Estamos diante do desafio imediato de recuperar a credibilidade e capacidade de governo do MS, de enfrentar as ameaças decorrentes das baixas coberturas vacinais bem como de garantir acesso às pessoas com cuidados adiados e quadros agravados nos últimos anos. No entanto, é fundamental enfrentar os problemas urgentes, imediatos e conjunturais sem desconsiderar, em nenhum momento, os problemas históricos e estruturais do SUS, sob pena de se perder uma janela de oportunidade histórica. Lembremos que o setor privado de saúde não está parado e que muitos problemas crônicos (do SUS e do povo) já se agudizaram.

Neste capítulo foram apresentadas algumas frentes que podem e precisam entrar na agenda do MS, do governo federal, do SUS, contemplando relações interfederativas e redes regionalizadas, financiamento, gestão, acesso à atenção especializada e básica, gestão do trabalho, complexo econômico-produtivo da saúde, legitimidade social, dentre outros aspectos. É fundamental lembrar ainda que a agenda da saúde deve, mais do que nunca, ter na identificação e no enfrentamento das várias formas de desigualdade (materiais, simbólicas, espaciais, étnico-raciais, de gênero, de grupos sociais etc.), de modo transversal, um ponto central de estruturação. Além disso, a saúde precisa estar conectada com diferentes áreas e setores do governo federal, considerando a compreensão

ampliada do processo saúde-doença bem como as interfaces necessárias, estratégicas e sinérgicas que pode haver em termos de articulação e intervenção. A luta contra a pobreza e o racismo (que contribuem para mais adoecimentos e mortes), a agenda ambiental/climática, bem como, de direitos humanos são exemplares nesse sentido.

Como fazer tudo isso em um cenário de retomada do próprio país? É uma questão. O espírito de reconstrução democrática do Brasil e a perspectiva de defesa da vida de todas e todos pelo SUS são absolutamente convergentes, afinal já aprendemos há certo tempo que saúde também é democracia e que democracia também é saúde.

REFERÊNCIAS

- CAMPOS, G. W. S. SUS: o que e como fazer?. *Ciência & Saúde Coletiva* [on-line], vol. 23, n.º 6, 2018, pp. 1.707-14. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05582018>>. Acesso em: 11 jan. 2023. ISSN 1678-4561.
- FIGUEIREDO, J. O.; PADRO, N. M. B. L.; MEDINA, M. G. & PAIM, J. S. Gastos público e privado com saúde no Brasil e países selecionados. *Saúde em Debate*, vol. 42, n. especial 2, 2018, pp. 37-47.
- FLEURY, S. *Pandemia, contradições e inovações no federalismo brasileiro*, 2020. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=node/1179>>. Acesso em: 7 nov. 2022.
- GADELHA, C. A. G. & TEMPORÃO, J. G. Desenvolvimento, Inovação e Saúde: a perspectiva teórica e política do Complexo Econômico - Industrial da Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 23, n.º 6, 2018, pp. 1.891-1.902.
- GIOVANELLA, L.; MENDOZA-RUIZ, A.; PILAR, A. C. A.; ROSA, M. C.; MARTINS, G. B.; SANTOS, I. S.; SILVA,

- D. B.; VIEIRA, J. M. L.; CASTRO, V. C. C.; SILVA, P. O. & MACHADO, C. V. Sistema universal de saúde e cobertura universal: desvendando pressupostos e estratégias. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 23, n.º 6, 2018, pp. 1.763-76.
- MENICUCCI, T. M. G. *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- RASELLA, D.; BASU, S; HONE, T; PAES-SOUSA, R.; OCKÉ-REIS, C. O. & MILLETT, C. Child morbidity and mortality associated with alternative policy responses to the economic crisis in Brazil: A nationwide microsimulation study. *PLoS Med*, vol. 15, n.º 5, 2018, pp. 1-20.
- RELATÓRIO DO GRUPO TÉCNICO DE SAÚDE. *Produto 2 | Relatório Final*. Comissão de Transição Governamental, 2022. Brasília, dez. 2022.
- SOUZA, D. O. Pandemia da Covid-19: mediação para entender a espiral economia-saúde. *Caderno CRH*, vol. 34, 2021, pp. 1-11.
- SOUZA, L. E. P. F. et al. Os desafios atuais da luta pelo direito universal à saúde no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva [on-line]*, vol. 24, n.º 8, 2018, pp. 2.783-92. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232018248.34462018>>. Acesso em: 11 jan. 2023. Epub 5 ago 2019. ISSN 1678-4561.

8

O desafio da reconstrução da política ambiental

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

No quadro de desconstrução de políticas públicas que marcou o governo Bolsonaro, o desmonte da política ambiental tem grande destaque. Ainda na transição governamental no final de 2018, a proposta era a extinção do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Pela reação negativa forte a essa ideia, incluindo manifestação do grupo de ex-ministros da pasta, a opção foi o desmantelamento por dentro, a implosão da política ambiental a partir da paralisação de ações governamentais importantes, do enfraquecimento do MMA e de suas autarquias e da desestruturação da base normativa desse campo de políticas públicas (Araújo, 2020a). Trata-se de um exemplo claro de *policy dismantling* (Bauer et al., 2014) e, mais do que isso, de consecução de um projeto de destruição.

Consolidou-se processo de deslegitimação dos órgãos ambientais a partir da narrativa assumida pelo próprio presidente da República, pelo titular do MMA e por outras autoridades. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade (ICMBio) foram atacados durante todo o período 2019-2022, como se atuassem em conflito com os interesses do país. Cargos de direção e coordenação nessas autarquias foram ocupados por pessoas sem experiência em gestão ambiental, com destaque para policiais militares. Lideranças internas entre os servidores públicos foram escanteadas e assediadas.

Em organizações que implementam ações típicas de poder de política, com diferentes atividades de controle ambiental, emissão de autorizações e licenças e fiscalização, o discurso e os atos de deslegitimação impulsionam nos territórios a prática de diferentes tipos de infração ambiental, funcionam como apologia ao crime. O resultado não poderia ser outro que o aumento das taxas de desmatamento, dos garimpos irregulares, da invasão de terras públicas e outros problemas graves. A herança deixada para o governo Lula nas políticas públicas afetas a clima e meio ambiente é um cenário de terra arrasada (Observatório do Clima, 2021; 2022a).

Expõe-se a seguir um panorama dos principais problemas em termos de paralisação das ações governamentais afetas a clima e meio ambiente ocorridos no governo Bolsonaro, bem como os retrocessos mais relevantes no plano normativo, que impulsionaram a escolha do Judiciário como arena de resistência. São apresentados os principais elementos da estratégia Brasil 2045, trabalho conjunto da rede de organizações do Observatório do

Clima, que pode servir de base para a análise dos primeiros atos do governo Lula na perspectiva de reconstrução da política ambiental.

A PARALISAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A paralisação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PP-CDAm), que respondeu pela redução de 83% do desmatamento no bioma entre 2004 e 2012 e que permaneceu sendo aplicado até 2018, é um dos símbolos mais fortes do processo de desmonte da política ambiental empreendido pelo governo Bolsonaro.

Paralelamente, sem qualquer justificativa consistente, foi também paralisada a contratação de novos projetos pelo Fundo Amazônia, que desde 2008¹ vinha se consolidando como uma experiência muito bem-sucedida de financiamento de ações para Redução de Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+). Como o governo extinguiu o Comitê Orientador e o Comitê Técnico do Fundo, mais de R\$ 3 bilhões já depositados pelos doadores permaneceram sem aplicação durante quatro anos (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2022). A desestruturação da governança do Fundo também inviabilizou novos aportes no período 2019-2022.

A opção pelo não fazer fica caracterizada e, com o enfraquecimento e a deslegitimação dos órgãos ambientais, gera efeitos desastrosos. O governo Bolsonaro respondeu

¹ A criação do Fundo Amazônia foi autorizada pelo Decreto n.º 6.527/2008.

por três anos consecutivos de alta no desmatamento na Amazônia registrado pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que calcula a taxa oficial anual de desmatamento.² O A média anual no período 2019-2022 foi 59,5% maior do que a média anual no período 2015-2018, o que configura a maior elevação em um mandato presidencial desde o início das medições do INPE em 1988.

O descontrole do desmatamento e o aumento de ilícitos ambientais na Amazônia Legal é acompanhado por uma realidade de acirramento dos problemas de criminalidade e violência na região. Segundo os dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a taxa de violência letal na Amazônia é 38% maior do que a média nacional. Um terço das cidades mais violentas do país estão na região (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022).

Houve problemas de paralisação de uso de recursos disponíveis, também, no Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, tanto na parcela não reembolsável gerida pelo MMA, quanto na parcela reembolsável que é gerida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).³ Não ocorreu repasse ao BNDES e o Comitê Gestor do Fundo permaneceu sem atividade em 2019 e no primeiro semestre de 2020. Até no pequeno montante de recursos do Fundo sob a responsabilidade do MMA

2 Ver: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

3 O Decreto n.º 9.578/2018 consolidou os atos normativos relativos ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

houve problemas, com denúncias de irregularidades nos projetos beneficiados.⁴

O programa de conversão de multas em serviços ambientais do IBAMA constitui outro caso relevante que demonstra a opção pelo desmonte e pelo não uso de recursos disponíveis para a política ambiental. Prevista em lei desde 1998,⁵ a conversão de multas ganhou escala a partir de 2017,⁶ com a criação da modalidade de conversão indireta, na qual os autuados optam não pela realização por si próprios do serviço ambiental, mas sim por se responsabilizar por cotas de projetos estruturantes previamente aprovados pelo órgão ambiental (Araújo, 2020b).

O governo Bolsonaro tentou concentrar todo o poder decisório sobre os recursos da conversão de multas no titular do MMA, sem estabelecer critérios para a decisão. A proposta foi vista com desconfiança e a medida provisória encaminhada com esse conteúdo caiu por decurso de prazo. Depois desse fracasso, o MMA se desinteressou pela conversão de multas, além de cancelar a principal iniciativa do governo anterior, que selecionou projetos de recuperação ambiental direcionados à região das nascentes do rio São Francisco. O programa de conversão de multas foi mantido apenas para a destinação de recursos aos centros de triagem de animais silvestres e a projetos de recuperação ambiental na região das araucárias em Santa Catarina, cujo edital advinha de acordo judicial.

4 Ver como exemplos: <<https://oeco.org.br/reportagens/aspressas-fundo-clima-aprova-consorcio-para-executar-lixao-zero/>>; e <<https://oeco.org.br/reportagens/governo-bolsonaro-esvazia-o-caixado-fundo-clima/>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

5 Ver artigo 72, § 4.º, da Lei n.º 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais).

6 Ver Decreto n.º 9.179/2017.

Com isso, a principal ferramenta para captação de recursos internos para projetos ambientais foi esvaziada.

Mesmo iniciativas em tese apoiadas pelo governo Bolsonaro permaneceram sem aplicação. O projeto-piloto do programa Floresta+, que conta com R\$ 455 milhões doados pelo Fundo Verde do Clima para pagamento por serviços ambientais (PSA), estendeu-se por quatro anos sem efetiva implementação. Os demais componentes do Floresta+ (Floresta+ Carbono, Floresta+ Empreendedor, Floresta+ Bioeconomia e Floresta+ Agro) sequer saíram do papel (Controladoria Geral da União, 2022), integraram teatro permeado de discursos sobre falsas políticas públicas.

AS “BOIADAS” NA ESFERA NORMATIVA

A política ambiental tem fortes componentes regulatórios em qualquer país. São estabelecidas diretrizes, limitações, vedações e outros tipos de regramentos. São exigidos registros, autorizações e licenças para empreendimentos que alcançam grande parte das atividades produtivas. Na prática, fica estabelecido o que pode e o que não pode ser apropriado economicamente, o que tende a impulsionar muitos conflitos.

O foco principal do projeto do governo Bolsonaro de desmonte da política ambiental esteve na base normativa da política pública. Foram efetivadas revogações e flexibilizações em centenas de atos normativos que atingiram direitos socioambientais assegurados na Constituição Federal e extinguiram controles governamentais consolidados. A maior parte dos retrocessos normativos ocorreu

no plano infralegal, na forma de “boiadas”⁷ que alcançaram decretos, resoluções de órgãos colegiados, instruções normativas, portarias e despachos.⁸

Na lista extensa de “boiadas”, cabe ressaltar a extinção de vários órgãos colegiados e a exclusão da participação da sociedade civil em outros. Nesse conjunto, deve ser destacada a inviabilização do funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o principal órgão colegiado do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) desde 1981.⁹ O governo Bolsonaro reduziu muito o número de membros do CONAMA e alterou para sorteio a forma de seleção das organizações ambientalistas que integram o conselho. Na prática, o governo passou a dominar todas as decisões do órgão colegiado.

A opção por conseguir resultados fora do Legislativo fica evidente nas palavras do ex-ministro Ricardo Salles (grifou-se):¹⁰

[...] precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de Covid **e ir passando a**

7 Expressão utilizada pelo ex-ministro Ricardo Salles em reunião ministerial ocorrida no dia 22 de abril de 2020.

8 O projeto Política por Inteiro disponibiliza um levantamento detalhado das “boiadas” relativas à base normativa da política ambiental e temas conexos. Disponível em: <<https://politicaporinteiro.org/2022/11/03/reconstrucao/>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

9 Ver Lei n.º 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

10 Áudio e transcrição disponíveis em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/05/22/ouca-e-leia-na-integra-a-reuniao-ministerial-de-bolsonaro-liberada-pelo-stf>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De Iphan, de ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo.

[...] essa semana mesmo nós assinamos uma medida a pedido do Ministério da Agricultura, que foi a simplificação da Lei da Mata Atlântica, pra usar o Código florestal. Hoje já tá nos jornais dizendo que vão entrar com medi ... com ações judiciais e ação civil pública no Brasil inteiro contra a medida. Então pra isso nós temos que tá com a artilharia da AGU preparada [...] **Não precisamos de Congresso.** [sic]

No Congresso Nacional, os esforços do governo Bolsonaro para flexibilização da legislação ambiental mostraram dificuldade de prosperar nos primeiros dois anos (Araújo, 2020b). Caíram por decurso de prazo a medida provisória que centralizava poder no ministro do Meio Ambiente para decidir sobre a aplicação dos recursos da conversão de multas sem serviços ambientais,¹¹ bem como a que estendia a grandes ocupantes de terras públicas simplificações atualmente aplicadas apenas aos agricultores familiares e a pequenas ocupações, conhecida como “MP da Grilagem”.¹²

As derrotas dos ambientalistas passaram a ocorrer na Câmara dos Deputados após a entrada de Arthur Lira na presidência da Casa. Foram aprovadas na Câmara e encaminhadas ao Senado três propostas inclusas no que o movimento ambientalista denomina “Pacote da

11 Ver Medida Provisória (MP) n.º 900/2019.

12 Ver MP n.º 910/2019.

Destruição”: Lei da Grilagem,¹³ Lei Geral do Licenciamento Ambiental¹⁴ e Lei do Veneno.¹⁵ Ainda não se tem decisão final nesses processos legislativos.

Com votação nas duas Casas legislativas caracterizando retrocessos na política ambiental, houve poucas ocorrências no período 2019-2022: 1) a retirada do âmbito do MMA do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e da Agência Nacional de Águas (ANA), depois denominada de Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico;¹⁶ 2) a inclusão de dispositivos garantindo expansão das térmicas a gás na Lei de Privatização da Eletrobras;¹⁷ 3) a alteração da Lei de Proteção da Vegetação Nativa descentralizando para os municípios a decisão sobre as faixas das áreas de preservação permanente nas cidades;¹⁸ e 4) a aprovação de lei garantindo a compra até o ano de 2040 da energia gerada por carvão mineral em Santa Catarina.¹⁹ Podem-se acrescentar, também, os limites mal definidos da Lei da Liberdade Econômica (LLE) para decisões administrativas afetas aos órgãos do SISNAMA.²⁰

13 Projeto de Lei (PL) n.º 2.633/2020 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Ver também PL n.º 510/2021 no Senado.

14 PL n.º 3.729/2004 e apensos na Câmara dos Deputados; PL n.º 2.159/2021 no Senado Federal.

15 PL n.º 6.299/2002 na Câmara dos Deputados; PL n.º 1.459/2022 no Senado Federal. Ver também Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 526/1999 no Senado, que originou o debate.

16 Ver Lei n.º 13.844/2019.

17 Ver Lei n.º 14.182/2021.

18 Ver Lei n.º 14.285/2021.

19 Ver Lei n.º 14.299/2022.

20 Ver Lei n.º 13.874/2019.

Essa lista com certeza preocupa, mas é pequena quando comparada a centenas de retrocessos na esfera dos regulamentos a cargo do Executivo.

A BUSCA DE RESPOSTAS NO JUDICIÁRIO

Um dos efeitos importantes do processo de desmonte da atuação governamental em clima e meio ambiente ocorrido no período 2019-2022 foi a intensificação da litigância judicial. Justiça Federal e Supremo Tribunal Federal (STF) passaram a receber muitas demandas em ações que buscam sanar omissões e retrocessos que caracterizaram o governo Bolsonaro. Ainda não há decisões na maior parte dos processos, mas o Judiciário já apresentou algumas respostas inovadoras em termos do alcance dos julgados no que se refere a conteúdo e à dinâmica das políticas públicas. A lista de ações judiciais é extensa.

São exemplos relevantes no STF:

- Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n.º 59, relatada pela ministra Rosa Weber. PSB, PSOL, PT e Rede Sustentabilidade requereram fosse declarada a inconstitucionalidade do comportamento omissivo lesivo do poder público em não dar andamento ao funcionamento sistemático do Fundo Amazônia. O STF, em votação com uma única divergência, deu provimento à demanda dos partidos políticos.
- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 708, relatada pelo ministro Luís Roberto Barroso. PSB, PSOL, PT e Rede Sustentabilidade requereram fosse declarada a

inconstitucionalidade do comportamento omissivo lesivo do poder público em não dar andamento ao funcionamento sistemático do Fundo Clima, seja pela não liberação dos recursos autorizados na lei orçamentária, seja pela não apresentação do Plano Anual de Aplicação de Recursos. O STF, em votação com uma única divergência, deu provimento à demanda dos partidos políticos.

- ADPF n.º 760, relatada pela ministra Cármen Lúcia. PSB, Rede Sustentabilidade, PDT, Partido Verde, PT, PSOL e PCdoB requerem a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e fortalecimento de IBAMA, ICMBio e FUNAI. A relatora prolatou um voto histórico, com análise detalhada e consistente do quadro de desconstrução da política ambiental, mas o julgamento foi suspenso por um pedido de vista do ministro André Mendonça.
- ADPF n.º 623, relatada pela ministra Rosa Weber. O Ministério Público Federal (MPF) requer seja declarada a inconstitucionalidade do Decreto n.º 9.806/2019, que alterou a composição do CONAMA e, entre outros problemas, reduziu a participação social. A relatora concedeu liminar suspendendo a eficácia do referido decreto, até o final do julgamento do mérito.
- ADPF n.º 755, relatada pelo Ministro Luiz Fux. PSB, PSOL, PT e Rede Sustentabilidade requerem seja declarada a inconstitucionalidade do Decreto n.º 9.760/2019, que criou etapa protelatória

no processo sancionador ambiental que impulsiona prescrições, entre outros problemas.

Além desses processos, há um conjunto de outros no STF, como os que enfrentam a inconstitucionalidade da lei que descentralizou para os municípios a decisão sobre as faixas das áreas de preservação permanente nas cidades e da lei que garantiu a compra até 2040 da energia gerada por carvão mineral em Santa Catarina.

Na Justiça Federal, entre muitos outros casos, podem ser destacados:

- Ação da Pedalada Climática:²¹ ação popular movida por seis jovens ativistas climáticos contra a União, em face da redução na ambição do país nas metas de redução de emissões de gases de efeito estufa.
- Ação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima:²² ação civil pública movida pelo Observatório do Clima contra a União, por omissão quanto à atualização do Plano Nacional, tendo em vista a Lei n.º 12.187/2009, o Decreto n.º 9.578/2018 e o Decreto n.º 9.073/2017 (Acordo de Paris), bem como as graves e preocupantes conclusões da sexta série de relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*).²³

21 Número da ação: 5008035-37.2021.4.03.6100. Trâmite: 14.^a Vara Federal da Seção do Estado de São Paulo.

22 Número da ação: 1027282-96.2021.4.01.3200. Trâmite: 7.^a Vara Federal da Seção do Estado do Amazonas.

23 Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

Cabe perceber que a mudança de governo tende a gerar mudança da posição da União em vários processos que buscam combater omissões e retrocessos efetivados pelo governo Bolsonaro.

A PERSPECTIVA DA ESTRATÉGIA BRASIL 2045

O Observatório do Clima (OC), rede de cerca de 80 organizações ambientalistas unidas pela pauta climática, com mais de duas décadas de existência, realizou em 2022 um amplo processo de discussão sobre propostas voltadas à reconstrução da política ambiental.

O pressuposto é de que o Brasil, entre as grandes economias do mundo, é o único país com condições de se tornar um país com *status* de carbono negativo até o ano de 2045 ou, em outras palavras, um país que sequestre mais gases de efeito estufa do que emita. A ideia da rede do OC na estratégia Brasil 2045 é que o país aproveite a necessária reconstrução da política ambiental no pós-Bolsonaro e se torne uma potência ambiental.

Na primeira publicação com propostas nesse sentido, são apresentadas 74 propostas para 2023-2024 e 62 ações emergenciais para os primeiros cem dias do novo governo,²⁴ que podem ser adotadas como parâmetro para análise da atuação do governo Lula.

As propostas são organizadas em oito eixos temáticos interconectados: política climática e acordos internacionais; prevenção e controle do desmatamento; bioeconomia e atividades agrossilvopastoris; justiça climática;

²⁴ Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/05/2045%E2%80%94VF.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

energia; biodiversidade e áreas costeiras; indústria e gestão urbana; e governança e financiamento da política ambiental nacional. Há lacuna em relação ao tema recursos hídricos, que necessita ser somado a essa lista.

Entre as propostas da estratégia Brasil 2045 para 2023-2024, podem ser destacadas:

Política climática e acordos internacionais

[...]

1.2. Reconstruir a confiança com os parceiros globais e adotar políticas públicas com resultados demonstráveis para cumprir o Acordo de Paris, aproveitando as vantagens comparativas do Brasil, além de retomar o protagonismo internacional em matéria ambiental, em especial na agenda climática.

1.3. Garantir a atualização e implementação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, incluindo os planos de ação para a prevenção e o controle do desmatamento nos biomas e os planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas.

[...]

1.5. Rever a governança da política climática de modo a garantir sua transversalidade e a integração com as diferentes políticas setoriais.

[...]

Prevenção e controle do desmatamento

[...]

2.1. Retomar o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) e o Fundo Amazônia, com vistas a zerar o desmatamento até 2030.

2.2. Reforçar o controle do desmatamento em todos os biomas por meio do fortalecimento dos órgãos de monitoramento e fiscalização e das políticas ambientais de comando e controle, com apoio da Polícia Federal, das forças policiais estaduais e de outros órgãos de fiscalização.

[...]

2.4. Criar mecanismos para que os projetos de pagamento ou incentivo a serviços ambientais, com retribuição monetária ou não, e outros mecanismos de financiamento, sejam sustentáveis a longo prazo.

[...]

2.8. Desenvolver alternativas econômicas sustentáveis para as comunidades que estão nas regiões que sofrem os maiores impactos do desmatamento e de outras atividades que degradam o meio ambiente.

[...]

Bioeconomia e atividades agrossilvipastoris

[...]

3.1. Combater a grilagem de terras e o desmatamento ilegal, por meio da exigência de regularização ambiental e fundiária das propriedades rurais que elimine das cadeias produtivas a produção oriunda de áreas desmatadas ilegalmente.

3.2. Fortalecer políticas públicas de aquisição de produtos da agricultura familiar, de iniciativas indígenas e de outros povos e comunidades tradicionais.

3.3. Estabelecer novas estratégias, conceder novos incentivos econômicos e fortalecer os existentes para a exploração dos produtos da sociobiodiversidade, especialmente os referentes às atividades indígenas, à agricultura familiar, orgânica e ao agroextrativismo.

3.4. Ampliar significativamente os recursos do Plano Safra referentes ao Programa ABC [*Agricultura de Baixa Emissão de Carbono*], com mudanças nas normas atuais e, como complemento, capacitar técnicos e instituições financeiras para facilitar o acesso aos recursos.

[...]

3.6. Ampliar a rede de cooperativas e negócios comunitários por meio do fortalecimento da cadeia de valor dos produtos da bioeconomia.

[...]

Justiça climática

[...]

4.1. Atuar na desintrusão imediata das terras indígenas e dos territórios quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais, contemplando ações do Estado para remoção de invasores e projetos de restauração dos ecossistemas e recuperação de áreas degradadas.

4.2. Reestruturar e fortalecer a Funai e a Fundação [*Cultural*] Palmares e restabelecer os programas de proteção integral às terras indígenas, com especial atenção aos povos em isolamento voluntário, assim como aos territórios quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais.

[...]

4.6. Fortalecer a gestão sustentável das terras indígenas, quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais por meio de alternativas econômicas que valorizem o conhecimento tradicional, sua cultura e formas de vida.

4.7. Priorizar ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas em áreas onde residem comunidades periféricas e grupos vulneráveis, de acordo com princípios do direito à cidade e do direito à moradia adequada.

[...]

Energia

[...]

5.1. Ampliar a inserção das energias renováveis na matriz, por meio de incentivos econômicos (e outros tipos de incentivo) à pesquisa, implantação e geração eólica e solar, garantindo atendimento das unidades familiares de baixa renda e das comunidades isoladas.

5.2. Apoiar o uso do transporte público “limpo” e a mobilidade urbana com desestímulo ao transporte particular e progressiva eletrificação das frotas.

[...]

5.5. Formular estratégias para uma transição energética justa, com alocação de recursos públicos para o fornecimento da tecnologia necessária e a inclusão de todos os segmentos da população, sem onerar os grupos mais vulneráveis.

[...]

Biodiversidade e áreas costeiras

[...]

6.1. Reforçar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), nos diferentes biomas, por meio de criação e implementação de UCs [*unidades de conservação*], regularização fundiária e ampliação da participação da sociedade civil no processo de gestão das áreas protegidas.

[...]

6.7. Reforçar o contingente de áreas costeiras e marinhas protegidas, com atenção especial aos direitos das comunidades extrativistas e de pescadores artesanais.

[...]

6.9. Incorporar o conceito do Carbono Azul no âmbito das políticas de mudanças climáticas, com atenção aos ecos-

sistemas costeiros e marinhos, em especial manguezais, bancos de algas marinhas, marismas e pradarias marinhas, nos ciclos de carbono e nos processos de mitigação e adaptação.

[...]

Indústria e gestão urbana

[...]

7.2. Garantir maior responsabilização e comprometimento do setor industrial

com a economia de baixo carbono, incluindo ações contra obsolescência programada e outras medidas.

[...]

7.4. Apoiar técnica e financeiramente a revisão dos planos diretores dos municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamento, inundações bruscas, processos geológicos ou hidrológicos correlatos (áreas de risco).

7.5. Incentivar a adequação do sistema de mobilidade urbana [...]

7.6. Apoiar os planos municipais de gerenciamento de resíduos sólidos, considerando a criação de sistemas de compostagem em escala, estruturação de cooperativas de reciclagem e construção de aterros sanitários com captura de metano, desincentivando a queima de resíduos como alternativa energética.

7.7. Apoiar a elaboração e implementação dos planos municipais de saneamento básico e, nas regiões metropolitanas e em outras aglomerações urbanas, dos planos estaduais, tendo em vista o alcance das metas relativas à universalização dos serviços nesse campo.

[...]

Governança e financiamento da política ambiental nacional

[...]

8.2. Corrigir o retrocesso no programa de conversão de multas ambientais, priorizando a destinação dos recursos para recuperação ambiental e restauração ecológica nos diferentes biomas.

[...]

8.4. Retomar e fortalecer os fundos ambientais, particularmente o Fundo Amazônia, o Fundo Clima e o Fundo Nacional do Meio Ambiente.

[...]

8.7. Recuperar e aperfeiçoar o funcionamento dos órgãos colegiados em temas de meio ambiente (especialmente do CONAMA), qualificando a ampla e democrática participação e preservando as competências dos órgãos colegiados.

[...] (Observatório do Clima, 2022b).

OS PRIMEIROS ATOS DO GOVERNO LULA

Mesmo antes da posse, líderes da equipe da transição de governo conseguiram avanços importantes: a inclusão das doações para projetos socioambientais nas exceções relativas ao teto de gastos; e uma expansão de R\$ 550 milhões no orçamento de 2023 para o MMA e autarquias vinculadas. Nesse aumento, a fiscalização do IBAMA obteve R\$ 130 milhões a mais, além de ser retomado no MMA o programa Bolsa Verde, que destina recursos para pagamento por serviços ambientais, com uma dotação de R\$ 200 milhões.

Pode-se afirmar que os atos normativos editados pelo presidente Lula logo no primeiro dia de governo caminham a fim de se dar atenção à pauta de clima e meio ambiente de forma ampla e são consonantes com propostas da estratégia Brasil 2045 do Observatório do Clima.

A medida provisória que trouxe a organização administrativa do novo governo²⁵ reincorporou o SFB e a ANA no MMA, que passou a se denominar Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

O que mais chama a atenção na análise desta medida provisória e dos decretos com o detalhamento de cada Ministério é a quantidade de órgãos com atribuições expressamente relacionadas a meio ambiente e direitos socioambientais. Essa pauta surge em órgãos como: Ministério da Agricultura e Pecuária; Casa Civil; Ministério das Cidades; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Ministério dos Direitos Humanos; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério dos Povos Indígenas; Ministério do Turismo; e outros.

Nos atos normativos que vão além da conformação da estrutura administrativa publicados no primeiro dia, meio ambiente ganhou relevo. Foram editados decretos: retomando o PPCDAM e acrescentando disposições sobre os planos de ação de prevenção e controle do desmatamento relativos aos demais biomas;²⁶ retomando a governança do Fundo Amazônia de forma a viabilizar o seu funcionamento;²⁷ revogando programa de apoio ao garimpo sem

25 Ver MP n.º 1.154/2023.

26 Ver Decreto n.º 11.367/2023.

27 Ver Decreto n.º 11.368/2023.

garantia de proteção ambiental;²⁸ retomando a participação da sociedade no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente;²⁹ e corrigindo retrocessos no processo sancionador ambiental e nas regras sobre a conversão de multas em serviços ambientais.³⁰ Além disso, o presidente da República assinou despachos dando 45 dias para a retomada do programa Pró-Catador e para a reconstituição do CONAMA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo Bolsonaro, infelizmente, foi eficaz em seu objetivo de desmonte da política ambiental. Retrocessos graves foram concretizados, programas governamentais relevantes esvaziados, os órgãos ambientais e seus agentes deslegitimados e desmobilizados. O desafio é reconstruir, retomar institucionalidades, reeditar e aperfeiçoar regramentos.

Mas o desafio maior é fazer isso com o olhar para o Brasil do futuro, que tem reais condições de se tornar uma potência ambiental, por ter vantagens comparativas e significativas nesse âmbito, como destacado na estratégia Brasil 2045 do Observatório do Clima. Grande parte de nossas emissões de gases de efeito estufa são associadas ao desmatamento e conhecemos o caminho para enfrentar esse problema, por mais complexo que ele seja. Não dependemos do carvão mineral como fonte energética, como muitos países dependem. Somos um país

28 Ver Decreto n.º 11.369/2023.

29 Ver Decreto n.º 11.372/2023.

30 Ver Decreto n.º 11.373/2023.

megadiverso, com potencial subutilizado nesse campo, e com grande volume de recursos hídricos.

O governo Lula pode dar início e avançar de forma relevante nesse processo, as primeiras medidas trazem evidências positivas. Mas é necessário agilizar as decisões quanto a clima e meio ambiente, além de assegurar transversalidade efetiva no trabalho governamental desses temas. A atuação dos diferentes Ministérios necessita ir além do discurso e da previsão de atribuições em leis e regulamentos, precisa buscar resultados concretos com urgência e ser pautada pela coordenação e cooperação, no governo federal e também na perspectiva federativa.

O desafio ganha complicadores com a atual composição do Congresso Nacional. Propostas integrantes do “Pacote da Destruição” continuam em pauta e há previsão de outras proposições legislativas com retrocessos ambientais entrarem na agenda. O MMA terá de exercer liderança política forte nas negociações relativas a esses processos legislativos.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, S. M. V. G. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. *Brazilian Political Science Review*, vol. 14, n.º 2, e0005, ago. 2020a. <<https://doi.org/10.1590/1981-3821202000020005>>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- ARAÚJO, S. M. V. G. *Nota Técnica sobre a MP n.º 900/2019 (“Fundão do Salles”) e respectivo Projeto de Lei de Conversão*. Piracicaba: Observatório do Clima, 2020b. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/wp-content/>

- uploads/2020/03/nota-OC_MP900.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2023.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. BNDES. *Fundo Amazônia: Relatório de Atividades 2021*. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2021_port.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2023.
- BAUER, M. W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C. & HRI-TIER, A. *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. USA: Oxford University Press, 2014.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. CGU. *Relatório de Avaliação – Ministério do Meio Ambiente – Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais – Floresta+*. Brasília, nov. 2022.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2022. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>>. Acesso em: 12 fev. 2023.
- OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Brasil: 1000 dias de destruição*. Piracicaba, 2021. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/11/1000Dias_D_PORTUGUES.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2023.
- OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *A conta chegou: o terceiro ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro*. Piracicaba, jan. 2022a. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/02/A-conta-chegou-HD.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2023.
- OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Brasil 2045: Construindo uma potência ambiental*, vol. 1 – Propostas para a Política Ambiental Brasileira em 2023-2024. Piracicaba, 2022b. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/05/2045%E2%80%94VF.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

9

Avaliando a política externa brasileira: alinhamento com os Estados Unidos no governo Bolsonaro

Pedro Feliú Ribeiro

As ações e os interesses dos Estados Unidos da América (EUA) são cruciais na definição de prioridades e orientações estratégicas da política externa brasileira (Almeida & Barbosa, 2006; Amorim Neto & Malamud, 2015; Cervo & Bueno, 2008; Pinheiro, 2004). A agenda internacional estadunidense e o grau de importância do Brasil nela configuram um dos principais fatores sistêmicos na formulação da política externa. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o Brasil oscilou entre uma política externa mais alinhada aos EUA e uma postura mais universalista com a busca de parcerias alternativas, principalmente no eixo Sul-Sul (Merke et al., 2020).

Uma das principais características da política externa durante a administração Bolsonaro foi o estreito alinhamento do país com os EUA, principalmente durante o mandato do presidente Donald Trump (2017-2021). A grande proximidade de Bolsonaro com o governo Trump sedimentou uma política externa ideologizada que protagonizou significativas mudanças no discurso diplomático brasileiro e na atuação em fóruns internacionais (Sarai-va, 2020; Pecequilo, 2022; Milhorange, 2022).

É possível entender o chamado alinhamento aos EUA como a importação dos interesses estadunidenses para a agenda brasileira, hierarquizando-os no topo das prioridades, muitas vezes suprimindo interesses consolidados no país. O alinhamento aos EUA é uma estratégia de inserção internacional, cujo princípio é ceder espaço para as preferências estadunidenses em troca de benefícios econômicos, militares e diplomáticos do país mais capaz de ofertá-los. Assim, o alinhamento aos EUA não possui um propósito em si mesmo e deve ser avaliado sob a tradicional razão entre custos e benefícios.

A avaliação de Moura (1990) sobre a inserção internacional do Brasil na administração do presidente Dutra (1946-1950) é muito elucidativa. O alinhamento do Brasil aos EUA na Segunda Guerra Mundial funcionou como instrumento para obtenção de uma série de ganhos materiais, principalmente nos campos da economia e defesa. No governo Dutra, contudo, a manutenção da estratégia de alinhamento aos EUA não rendeu mais os frutos materiais almejados, tornando a proximidade com a agenda estadunidense o propósito solitário da política externa (Moura, 1990, p. 105).

A percepção de um alinhamento aos EUA sem recompensas materiais também é presente na literatura

sobre a política externa de Bolsonaro (Hirst & Maciel, 2022). Dada a importância de avaliar a política externa (Baldwin, 2000), o presente capítulo contribui empiricamente com a mensuração dos ganhos obtidos pelo Brasil nas relações com os EUA na administração Bolsonaro. Uma das principais dificuldades em se avaliar a política externa é definir objetivamente os benefícios advindos de uma estratégia de inserção internacional (Faria, 2021). A opção adotada nesse capítulo foi utilizar uma combinação de variáveis anuais disponíveis por país que refletem o desembolso estadunidense de recursos, mensuradas em dólares. Por meio do método da análise fatorial, construímos um índice de ganhos materiais com dados de 1998 a 2021 para 195 países, possibilitando a análise entre países e mandatos presidenciais brasileiros.

A avaliação da posição brasileira na distribuição global de recursos estadunidenses por meio do índice criado revela um baixo retorno do alinhamento aos EUA durante a administração Bolsonaro. Não apenas o país foi caindo no *ranking* de países mais beneficiados entre 2019 e 2021, como quando comparado aos demais mandatos presidenciais, os ganhos do governo brasileiro são baixos também. A percepção de um alinhamento sem recompensas é empiricamente evidenciando neste estudo, sugerindo a estratégia de universalização das parcerias brasileiras, independente da preferência dos EUA, o melhor caminho para a política externa do presidente Lula (2023-presente).

O capítulo se estrutura da seguinte maneira. Na próxima seção, algumas das principais decisões do Brasil nas relações com os EUA no período Bolsonaro são descritas brevemente, a fim de ilustrar a incorporação dos interesses estadunidenses na agenda brasileira. Na terceira

seção apresentamos os dados e método de construção do índice de ganhos com os EUA, para na seção seguinte desenvolver a análise dos dados e avaliação dos resultados materiais do recente alinhamento brasileiro aos EUA. Na última seção concluímos o estudo.

AINCORPORAÇÃO DOS INTERESSES ESTADUNIDENSES NA AGENDA BRASILEIRA DE POLÍTICA EXTERNA

Durante os quatro anos do governo Bolsonaro, duas decisões são muito representativas da estratégia de alinhamento aos EUA: a posição favorável sobre a manutenção das patentes sobre as vacinas contra a Covid-19 e o abandono do *status* de nação em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC). Isolando-se dos países emergentes e contrariando importantes ações diplomáticas pgressas como a quebra das patentes dos remédios para tratamento do HIV em 2001, o Brasil rejeitou a proposta de quebra de patentes de vacinas e medicamentos de combate à Covid-19. Índia e África do Sul apresentaram em outubro de 2020 na OMC a proposta de renúncia de diferentes direitos de proteção intelectual, entre eles as patentes de imunizantes e tratamentos contra a Covid-19. A medida foi assinada em conjunto por outros 57 membros da OMC e teve o apoio de outros 50 países.

O Brasil foi o único país em desenvolvimento a se manifestar contrário às medidas, apoiando a posição dos EUA de Trump. É muito difícil vislumbrar os ganhos brasileiros com a manutenção das patentes, a despeito do argumento oficial da sua importância para o investimento em vacinas e a dificuldade em replicá-las. Ainda assim,

quando Joe Biden (2021-presente) assume a presidência dos EUA, a posição muda favoravelmente à quebra das patentes. Em 7 de maio de 2021 o Brasil também muda a sua posição, acompanhando os EUA, apesar de o acordo não ter avançado posteriormente. Contrariando um importante interesse consolidado no Brasil, o país privilegiou a posição dos EUA, configurando-se um exemplo do alinhamento brasileiro.

Outra decisão muito significativa em termos de priorizar o interesse estadunidense diante do brasileiro foi a renúncia em 2019, durante visita aos EUA, do *status* de nação em desenvolvimento na OMC. As nações podem escolher o seu *status* de desenvolvimento no órgão multilateral, cuja consequência para a categoria em desenvolvimento é gozar de algumas vantagens tarifárias e prazos mais longos para adoção de medidas. Evidentemente não é do interesse do Brasil, um país em desenvolvimento, segundo os principais indicadores socioeconômicos, abdicar dessa condição de favorecimento nas negociações comerciais multilaterais. Embora haja interpretações conflitantes sobre a concretude da decisão brasileira, no início de 2020 os EUA anunciaram a retirada do Brasil e outros 20 países do *status* de nações em desenvolvimento na OMC, fato recebido com naturalidade e concordância pelo governo brasileiro.

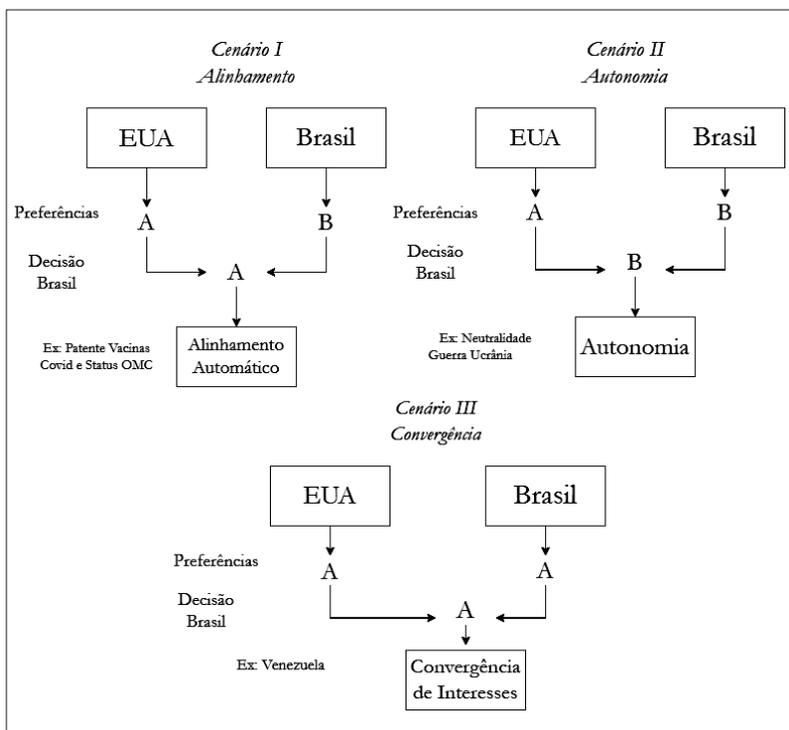
Outras decisões e manifestações favoráveis ao interesse estadunidense incluem denominar a Covid-19 como “vírus chinês”, importação sem tarifas do trigo e etanol dos EUA, apoio à candidatura estadunidense no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), liberação de visto sem reciprocidade para cidadãos estadunidenses, adesão à Aliança pela Liberdade Religiosa, apoio à presença militar dos EUA na América Latina, entre outros.

Nem todas as decisões mencionadas são facilmente classificadas como fruto do alinhamento aos EUA, dado que é necessário vislumbrar a supressão do interesse prévio brasileiro em detrimento do interesse estadunidense para configuração de uma estratégia de alinhamento. Podemos vislumbrar três cenários principais ilustrados pela figura 1. No cenário I, o alinhamento ocorre quando o Brasil possui uma preferência prévia distinta dos EUA e a decisão brasileira muda, convergindo com a estadunidense. No cenário II, a autonomia pode ser detectada quando as preferências de ambas as nações são distintas e o Brasil mantém o seu posicionamento prévio. E por fim, no cenário III ocorre a convergência, quando ambos os países compartilham da mesma preferência e a decisão convergente não aponta nem para o alinhamento, nem para a autonomia. A posição do Brasil em relação à Venezuela, já deteriorada no governo Temer (2016-2018), é um exemplo de convergência.

O cenário I da figura 1 pode ser argumentado nos casos descritos sobre as patentes dos remédios contra Covid-19 e o abandono do *status* de nação em desenvolvimento. É justamente essa mudança de posição em favor dos EUA que gera a expectativa brasileira de recompensa, configurando a estratégia do alinhamento. A declaração de Bolsonaro em relação à neutralidade da invasão da Ucrânia pela Rússia, no começo de 2022, pode ser considerada uma decisão autônoma, ao menos em relação às preferências dos EUA. Desde o início da guerra, os EUA foram fortemente contra a violação da soberania ucraniana mobilizando intenso apoio logístico, militar e financeiro para as forças de defesa da Ucrânia. Como o Brasil ocupa, entre 2022 e 2023, assento temporário no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU), sofreu

pressão direta dos EUA e seus aliados para condenar a ação russa no organismo multilateral. Embora a posição brasileira em distintas resoluções condenando a Rússia tenha oscilado entre o apoio e a abstenção, a declaração presidencial de neutralidade é uma posição contrária aos interesses dos EUA. Assim, o Brasil agiu de forma independente da potência americana, privilegiando alguns interesses nas relações com a Rússia, que chegou a declarar em fevereiro de 2022 apoio à pretensão brasileira por um assento permanente no CSONU. Esse fato coincide com a interpretação de dois momentos distintos nas relações Brasil e EUA no governo Bolsonaro: uma com Trump e outra com Biden (Pecequilo, 2022). A eleição do presidente dos EUA demonstrou que o alinhamento brasileiro era com Trump e não com os EUA, elemento que já demonstra a fragilidade da estratégia internacional brasileira durante Bolsonaro.

Figura 1. Alinhamento, autonomia e convergência nas relações Brasil e EUA



Fonte: Elaboração própria.

AVALIANDO O ALINHAMENTO

Ficou evidente, ao menos nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, o alinhamento do Brasil aos EUA, condizente com o cenário I apontado na figura 1. Se a primeira etapa da estratégia do alinhamento é ceder aos EUA em detrimento dos interesses brasileiros, a segunda é ser recompensada por isso. Em 2019, Brasil e EUA

assinaram um acordo de cooperação na área de equipamentos militares, três acordos comerciais e o acordo de utilização da base de Alcântara para lançamento de satélites. Outro aspecto relevante foi o apoio a entrada do Brasil na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), concretizado por carta da chancelaria estadunidense priorizando Brasília em detrimento de outros países na fila como a Argentina. São acordos que possuem a potencialidade de gerar recursos para o Brasil, mas sem efetividade imediata. Vale mencionar que o presidente Trump em agosto de 2020 acertou com o governo brasileiro cotas de importação de alumínio e aço brasileiros em até 83%, após ameaças protecionistas do lado estadunidense.

Para poder estabelecer uma avaliação objetiva, mensurável e replicável ano a ano do alinhamento aos EUA privilegiamos a utilização de variáveis quantificadas em dólares, servindo de instrumento de averiguação da efetivação concreta das potencialidades advindas da relação bilateral. Apesar da mensuração em dólares não considerar possíveis ganhos políticos, estratégicos e intangíveis, a estruturação dos dados em uma série temporal também permite avaliar, a partir da defasagem temporal, o possível efeito material do aumento da projeção diplomática (como acordos, entrada na OCDE e assento permanente no CSONU, por exemplo). Principalmente para os países em desenvolvimento como o Brasil os ganhos materiais em dólares são de suma importância na avaliação do sucesso da política externa. A agenda brasileira de política externa, a despeito das distintas estratégias empregadas, possui o propósito de servir como ferramenta do desenvolvimento econômico e social do país. Esse é um objetivo que não muda na história recente da política externa

brasileira, independente dos partidos, regime político ou contextos sistêmicos. A seguir descrevemos as variáveis selecionadas para compor o índice de ganhos materiais da relação com os EUA, assim como o método empregado para construção do índice.

Dados e método

As variáveis selecionadas para compor o índice de ganhos abrangem as dimensões diplomática, econômica e militar da distribuição de recursos dos EUA no mundo. Do ponto de vista diplomático, a ajuda externa dos EUA foi selecionada, contabilizada pela agência USAID (*United States Agency for International Development*) em dólares deflacionados por ano. Trata-se de recurso bilateral concedido diretamente ao país receptor da ajuda estadunidense, retratando a prioridade diplomática dos EUA. Na área militar utilizamos a ajuda externa militar, assistência financeira na área de segurança e defesa, disponibilizada também em dólares deflacionados e por país pelo Departamento de Estado dos EUA. Na dimensão econômica, as importações e o investimento externo direto dos EUA foram inseridos na análise. Ambas as variáveis refletem a magnitude de benefícios oriundos da economia estadunidense em termos de comércio e investimentos e foram obtidas, respectivamente, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e *The U.S. Bureau of Economic Analysis* (BEA).

Por fim, incluímos os empréstimos e financiamentos do FMI e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), esse último pertencente ao grupo do Banco Mundial. Essas variáveis refletem o acesso a capitais nas instituições internacionais, importantes

recurso para enfrentar problemas no balanço de pagamentos, como no caso do FMI, e financiamento para construir infraestrutura física e social como no caso do BIRD. Embora os recursos sejam de organizações internacionais colegiadas, a atuação do FMI e Banco Mundial aponta a estreita conexão entre os empréstimos das duas instituições internacionais e o interesse dos EUA (Dreher & Sturm, 2012; Heinzl et al., 2021), sendo adequada a sua utilização na construção do índice.

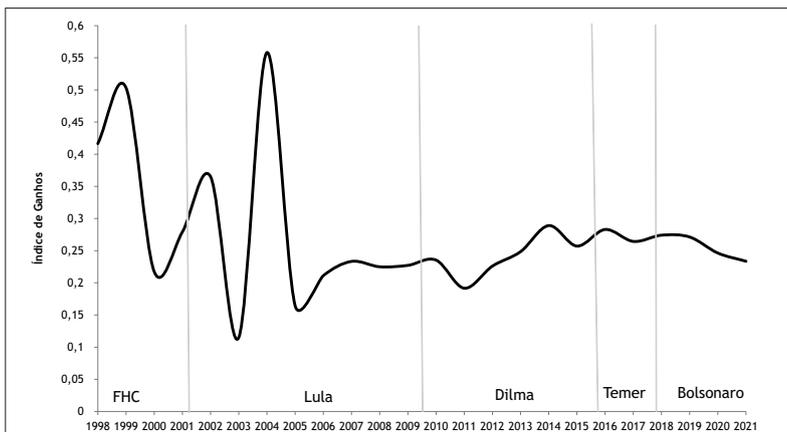
Descritas as variáveis, utilizamos o mesmo método que Rodrigues et al. (2019) para construir o índice: análise fatorial. Basicamente a técnica permite reduzir a dimensionalidade dos dados em apenas um componente, possibilitando a criação do índice. Os três primeiros componentes resultantes da análise fatorial foram mantidos para a decomposição dos dados e foi utilizada a rotação varimax. Após gerar os fatores e rotar a matriz resultante, a variação explicada de cada um dos três componentes foi utilizada como peso para combinar os fatores em uma única variável, resultando no índice de ganhos. O índice foi padronizado para variar de 0 a 1. O procedimento foi realizado para cada ano da amostra, abrangendo 14 anos (1998 a 2021) e 195 países. A seguir exibimos os resultados do índice gerado.

Resultados

A apresentação dos resultados do índice de ganhos materiais com os EUA será estruturada em duas etapas: a comparação das administrações presidenciais do Brasil no tempo e a comparação entre países para os anos disponíveis da gestão Bolsonaro: 2019, 2020 e 2021. O gráfico 1, exhibe o comportamento do índice de 1998 a 2021,

cobrimdo o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. O índice é exibido no eixo vertical e no eixo horizontal os anos da série.

Gráfico 1. Índice de ganhos materiais advindos dos EUA por ano e mandatos presidenciais do Brasil



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do USAID, FMI, BID, Departamento de Estado dos EUA e BEA.

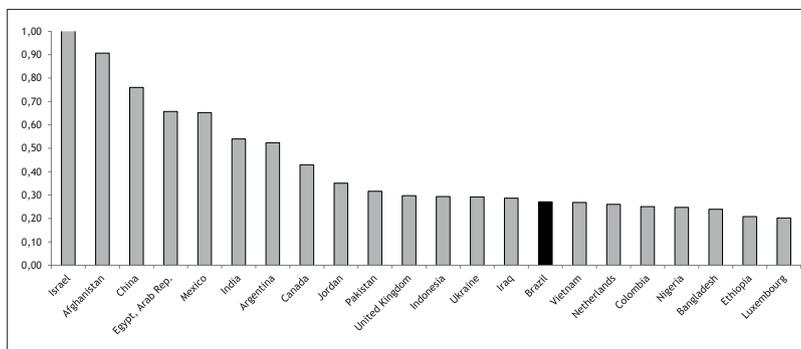
O índice de ganhos apresenta grande variação entre os anos de 1998 e 2005, com acentuadas quedas e elevações. A partir de 2005 o índice sofre menos oscilações, apresentando crescimento tímido e estabilização em torno de 0,25. Chama a atenção a leve tendência de queda no índice de ganhos nos três anos disponíveis para o governo Bolsonaro, indicando baixa efetividade do alinhamento na atração de recursos. Seria plausível supor que a forte aproximação com os EUA em 2019 poderia gerar resultados melhores para o Brasil em 2020, quando Trump ainda era presidente dos EUA. Contudo, a queda

no indicador, ainda que pouco acentuada, corrobora a percepção da literatura de um alinhamento sem recompensas. O alinhamento infrutífero no governo Bolsonaro fica mais saliente quando observamos os três maiores picos da série: 1999, 2002 e 2004.

Em 1998, por exemplo, Cardoso assinou o Tratado de Não Proliferação (TNP), antiga demanda dos EUA que encontrou contrariedade no Brasil desde 1967. A política externa de Cardoso foi no geral de muita proximidade com os EUA. Contudo, a partir de 2001, há uma estratégia mais contundente de diversificação das parcerias internacionais brasileiras. Na interpretação dos ganhos como recompensa da proximidade com os EUA, como o exemplo do TNP, é esperado um efeito positivo nos anos subsequentes da ação diplomática brasileira. Esses parecem ser os casos dos picos de ganho em 1999 e 2002, esse último muito influenciado pelo desembolso do empréstimo tomado no FMI. Em 2004, o governo Lula liderou a MINUSTAH (*UN Stabilization Mission in Haiti*), importante decisão de política externa que poderia ser enquadrada no cenário III da figura 1, uma situação de convergência entre os interesses do Brasil e dos EUA. O ano de 2004 é muito impactado pelo aumento da ajuda militar dos EUA, um possível ganho proveniente da convergência de interesses na missão do Haiti. Com a guerra ao terror, invasão do Iraque e mudança nas prioridades dos EUA, o índice de ganhos a partir de 2005 apresenta um patamar relativamente baixo, corroborando a percepção de perda de importância do Brasil na agenda dos EUA. Isso indica para a atual administração petista a necessidade de rever o alinhamento e buscar maior barganha com os EUA por meio da aproximação com países fora do eixo de alianças estadunidenses.

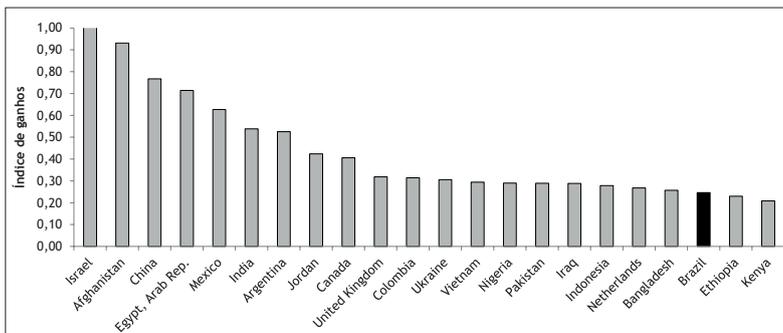
Para melhor determinar a posição relativa do Brasil na distribuição de ganhos estadunidenses, os gráficos 2, 3 e 4 são apresentados, exibindo respectivamente os 23 países com maiores ganhos nos anos de 2019, 2020 e 2021. O corte de 23 países foi escolhido, pois incorpora o Brasil em todos os anos selecionados e facilita a visualização gráfica.

Gráfico 2. Índice de ganhos com os EUA por país em 2019



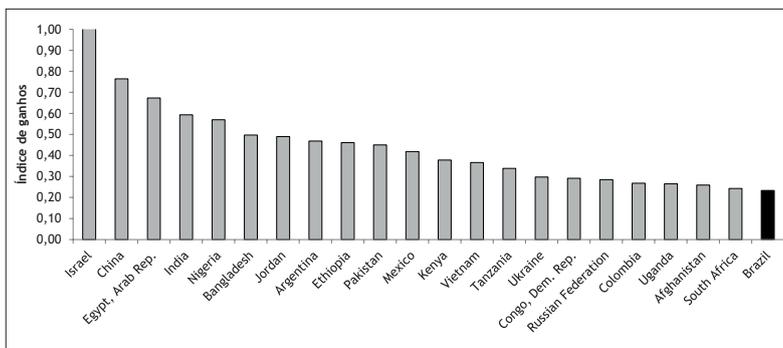
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do USAID, FMI, BID, Departamento de Estado dos EUA e BEA.

Gráfico 3. Índice de ganhos com os EUA por país em 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do USAID, FMI, BID, Departamento de Estado dos EUA e BEA.

Gráfico 4. Índice de ganhos com os EUA por país em 2021



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do USAID, FMI, BID, Departamento de Estado dos EUA e BEA.

Entre 2019 e 2021, o Brasil foi perdendo posições entre os países que mais ganhos obtiveram dos EUA. De 15.º país mais beneficiado em 2019, o Brasil caiu para a 23.ª posição em 2021. Isso significa que os EUA privilegiaram outras nações na distribuição de recursos em detrimento

do Brasil, independente do alinhamento brasileiro. Israel, China, Egito e Índia mantêm os índices mais elevados nos três anos em análise, com relevo também para o México. Na América do Sul, Argentina e Colômbia se destacam, ficando à frente do Brasil em todos os três últimos anos com exceção de 2019 no caso colombiano. Os acordos do ex-presidente argentino Mauricio Macri (2015-2019) com o FMI em 2018 produzem um impacto importante no índice, assim como a ajuda externa militar estadunidense para a Colômbia. Tanto Argentina quanto Colômbia adotaram estratégias de alinhamento aos EUA no pós-Guerra Fria. Além de pertencerem ao mesmo entorno estratégico do Brasil, Argentina e Colômbia são respectivamente a segunda e terceira maiores economias da região, o que fazem de ambos os países um bom parâmetro para avaliar os ganhos brasileiros com os EUA. O índice de ganhos desenvolvido permite concluir, preliminarmente, menor retorno material do alinhamento brasileiro aos EUA quando comparado a outros alinhamentos ou estratégias de política externa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tarefa de avaliar a política externa é muito desafiadora, sendo necessário incorporar diferentes possibilidades de ganhos advindos da estratégia de inserção internacional. O presente capítulo, na busca de ofertar insumos para a formulação da nova política externa brasileira a partir de 2023, privilegiou a dimensão material dos ganhos. Evidentemente que a avaliação dos ganhos materiais não constitui isoladamente informação suficiente para vislumbrar estratégias de política externa. Ações

diplomáticas podem gerar ganhos não existentes anteriormente na série de dados, modificando-a. Contudo, a estimação desses ganhos permite mapear e comparar o desempenho dessas estratégias ao longo do tempo, sendo possível criar índices semelhantes para as relações bilaterais não apenas com os EUA, mas demais parceiros internacionais do Brasil.

A replicabilidade do índice ano a ano e a possibilidade de estendê-lo para outras parcerias tornam o índice uma importante ferramenta para avaliar a política externa. A utilização do índice não é excludente e pode ser combinada com outras dimensões na avaliação da política externa, como incorporar a noção de ganho potencial, além dos ganhos não materiais e intangíveis. O caso aqui analisado focou no alinhamento de Bolsonaro aos EUA, cuja avaliação material dos ganhos brasileiros permitiu concluir um desempenho ruim da estratégia. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, com exceções, é comum o alinhamento brasileiro aos EUA ser procedido pela frustração. Parece existir um teto de ganhos com os EUA em função da importância do Brasil para os interesses globais da potência. A realidade não é estática e a dinâmica pode mudar. Contudo, a nova administração do presidente Lula pode vislumbrar certa estabilidade desses ganhos com os EUA, investindo os recursos diplomáticos brasileiros em outras parcerias cuja importância relativa do Brasil pode ser maior. A manutenção de boas relações com os EUA, com forte investimento na diversificação das parcerias brasileiras e independência em relação às preferências estadunidenses pode ser a melhor solução estratégica. Não há indícios de punição ou grandes recompensas pela potência. Uma política externa mais autônoma ou independente não é excludente

da manutenção de boas relações com os EUA, como mostrou a política externa dos dois primeiros governos de Lula. A não ser que o Brasil ganhe muita importância na agenda de Washington, o alinhamento não parece uma estratégia vantajosa e a tendência na nova administração federal é modificá-la.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. & BARBOSA, R. A. (orgs.). *Relações Brasil-Estados Unidos: assimetrias e convergências*. São Paulo, Editora Saraiva, 2006.
- AMORIM NETO, O. & MALAMUD, A. What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. *Latin American Politics and Society*, vol. 57, n.º 4, pp. 1-27, 2015.
- BALDWIN, D. A. Success and failure in foreign policy. *Annual Review of Political Science*, vol. 3, n.º 1, pp. 167-82, 2000.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.
- DREHER, A. & STURM, J. E. Do the IMF and the World Bank influence voting in the UN General Assembly? *Public Choice*, vol. 151, n.º 1, pp. 363-97, 2012.
- FARIA, C. A. P. D. Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021.
- HEINZEL, M.; RICHTER, J.; BUSCH, P. O.; FEIL, H., HEROLD, J. & LIESE, A. Birds of a feather? The determinants of impartiality perceptions of the IMF and the World Bank. *Review of International Political Economy*, vol. 28, n.º 5, pp. 1.249-73, 2021.

- HIRST, M. & MACIEL, T. Brazil's foreign policy in the time of the Bolsonaro government. *SciELO Preprints*, 2022. <<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4771>>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- MERKE, F.; REYNOSO, D. & SCHENONI, L. Foreign policy change in Latin America: exploring a middle range concept. *Latin American Research Review*, vol. 55, n.º 3, pp. 413-29, 2020.
- MILHORANCE, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: coalition politics, ideas, and underlying discourses. *Review of Policy Research*, vol. 39, n.º 6, pp. 752-70, 2022.
- MOURA, G. *O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990.
- PECEQUILO, C. S. Brazilian foreign policy: from the combined to the unbalanced axis (2003/2021). *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 64, 2022.
- PINHEIRO, L. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.
- RODRIGUES, P.; URDINEZ, F. & OLIVEIRA, A. Measuring international engagement: systemic and domestic factors in Brazilian foreign policy from 1998 to 2014. *Foreign Policy Analysis*, vol. 15, n.º 3, pp. 370-91, 2019.
- SARAIVA, M. G. The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America. *Brazilian Political Science Review*, vol. 14, 2020.

10

Os desafios ao governo Lula em Política Externa, Defesa e Inteligência

Júlio César Cossio Rodriguez

OS DESAFIOS DE UMA “TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA” EM DEMOCRACIA

Os atentados contra as instituições republicanas do dia 8 de janeiro de 2023 demonstraram rapidamente ao novo governo que os desafios que enfrentará nas áreas que lidam com segurança do país são enormes. As falhas de inteligência (militar e civil) e a conivência de parte das forças policiais e armadas foram condições necessárias para que os três Poderes fossem depredados e simbolicamente destruídos. Coincidentemente, são as áreas de Política Externa, Defesa e Inteligência no país que estão dentre as mais afetadas pelo enraizamento do bolsonarismo nas instituições republicanas.

Durante os anos 2019-2022 convivemos com os efeitos de: (1) uma ideologização da Política Externa, que resultou em isolamento e quase irrelevância internacional do país. Com exceção da proximidade com os Estados Unidos, durante a gestão de Donald Trump, o restante das relações internacionais do país se retraiu, em função primeiro da ausência do presidente e seus chanceleres em ações de maior relevo, e segundo das pautas impopulares internacionalmente que defendiam em suas aparições no exterior, que envolvia teorias conspiratórias e negacionismos diversos.

No campo da Defesa (2) os ocorridos nas primeiras semanas do ano, desde os atentados até as trocas amplas de comandantes das forças, de lideranças militares e da composição do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) apontam que o diagnóstico que Amorim Neto & Rodriguez (2022) estava correto, logo, houve politização ampla das forças armadas e o ingresso dos militares da ativa para cargos ministeriais e de gestão dentro do governo que resultaram em desvio de função das forças armadas nacionais, que passaram de garantes da soberania nacional (e de suas instituições) por meio de aprimorados equipamentos e treinamentos de excelência em defesa, para forças políticas de respaldo ao governo Bolsonaro.

No campo da Inteligência (3) ocorreu algo semelhante, em que as funções típicas de oferta aos poderes executivos de informações qualificadas para tomada de decisão em segurança nacional e internacional foram deturpadas em benefício de ações de coleta de informações e vigilância da atuação de rivais políticos internos e subordinação das ações de inteligência aos interesses pessoais do presidente e dos comandantes militares do GSI ao qual a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)

está subordinada. As falhas de inteligência e a descrença nas informações são também condições para que os atentados de janeiro pudessem ocorrer da forma como ocorreram.

Portanto, a precarização na atuação destas áreas que lidam diretamente com o interesse nacional e com a segurança do país diante de ameaças externas resultam em risco crescente de vulnerabilidade externa e de irrelevância política global. A reversão desse quadro é o desafio mais urgente e difícil do novo governo Lula. Para isso terá de promover uma espécie de nova “transição democrática” em que expurgos serão necessários e precisarão vir acompanhados de novos regulamentos que por um lado limitem a atuação política dos militares e de forças de segurança e inteligência e por outro submetam as estruturas de segurança e inteligência de cunho militar sob a alçada de instituições civis chefiadas por civis.

Além das causas internas prementes e inegáveis para essas mudanças urgentes, também destaco que elas precisarão ocorrer em atenção ao novo contexto internacional de disputa e acirramento de relações entre as grandes potências. Esse contexto exigirá que potências regionais, como o Brasil, tenham papéis importantes na estabilização econômica e política regional e na garantia da paz entre os vizinhos, sem que intervenções de potências extrarregionais ocorram.

O ambiente externo do novo governo estará fortemente condicionado pela disputa estratégica entre as três grandes potências: Estados Unidos, China e Rússia. Esses três atores concentram a maioria dos estoques de armas nucleares estratégicas e da capacidade global de projeção de força além-mar. Entre eles há diferenças importantes de relacionamentos e de disparidades.

Enquanto Estados Unidos e China rivalizam principalmente em termos econômicos e estratégicos, Rússia e Estados Unidos se medem pelo protagonismo estratégico nas fronteiras da Europa. É nesse contexto de disputa crescente pelo protagonismo nas relações internacionais que o novo governo brasileiro inicia sua gestão. Portanto, o ambiente internacional se apresenta muito diverso das gestões anteriores do presidente Lula. A esse ambiente externo adverso soma-se o ambiente interno de enormes dificuldades à gestão de áreas sensíveis que se ligam diretamente com o ambiente externo, como Política Externa, Defesa e Inteligência.

Os desafios à gestão Lula serão então identificados neste capítulo em função da relação entre o novo contexto internacional de acirramento das relações entre as grandes potências e novo ambiente interno também de tensões que envolvem as áreas ligadas diretamente às relações internacionais do país: a Política Externa, a Defesa e a Inteligência. Para isso dividirei o capítulo em quatro partes sucintas além das considerações finais. Na primeira farei a definição breve das características dessa disputa estratégica entre as grandes potências. Especificamente, identificarei os principais riscos e as oportunidades ao país de tal disputa. Na segunda parte traçarei os principais desafios à política externa brasileira em função desse contexto e quais as oportunidades principais ao país. Na terceira parte identificarei os imperativos ao setor de defesa neste cenário e as necessárias mudanças nas forças armadas. Por fim, identificarei a necessidade de estabelecermos reformas no setor de Inteligência para que de fato tenhamos “muros altos” externos para proteção do interesse nacional perante os desafios desse novo contexto.

OS DESAFIOS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL EM AMBIENTE DE MULTIPOLARIDADE DESEQUILIBRADA

No campo das relações internacionais são divergentes as formas de identificação das componentes principais do sistema internacional e de como os Estados disputam poder nesse sistema. Entretanto, alguns atributos de poder são frequentemente utilizados pelas diferentes vertentes teóricas da área para sua mensuração. Em geral, medidas de poder militar e econômico são as mais frequentes entre autores realistas (Waltz, 1979), enquanto medidas de poder de influência política, econômica e cultural são as mais frequentes entre autores mais liberais (Keohane, 1984 [2020]). De certa maneira as três formas consagradas do poder político (coerção, incentivo e convencimento) são mensuradas pela área para identificar os atores principais e suas ações mais relevantes.

Por outro lado, a forma de mensuração e o que é contabilizado em cada componente são alvos de debates incessantes no campo (Wohlforth & Brooks, 2008; 2015). Não cabe, entretanto, neste capítulo o debate exaustivo sobre mensuração de poder e as relações internacionais. Contudo, critérios mínimos de identificação desses componentes são necessários para a caracterização do ambiente internacional em que o novo governo vai atuar. Assim, para a identificação de uma transição sistêmica de poder, isto é, que há redistribuição de poder e disputa de poder no sistema internacional, considero que algumas medidas de poder econômico, político e militar são relevantes.

Em termos militares, considero que há uma nítida multipolaridade desequilibrada, em que Estados Unidos,

China e Rússia concentram, segundo dados do Military Balance (2021, pp. 23-9), a maioria dos lançadores de mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs), a maioria dos bombardeiros de grande porte e estratégicos (que podem carregar ogivas nucleares), a maioria dos submarinos estratégicos (armados com ogivas nucleares), os maiores contingentes de forças armadas em prontidão e na reserva, além de a maioria dos equipamentos de projeção de força por terra (forças blindadas e anfíbias), ar (bombardeiros, aviões de combate e helicópteros) e mar (submarinos convencionais e de propulsão nuclear, destróieres, fragatas e forças não tripuladas). Além de contarem com o domínio do espaço, a grande maioria dos satélites de vigilância e monitoramento, sistemas próprios de navegação por satélite, dos sistemas cibernéticos de defesa e sistemas de inteligência de amplo espectro.

Esses dados evidenciam a superioridade militar e estratégica dos três países sobre todos os demais e identificam que em relação ao poder coercitivo são os mais poderosos do sistema internacional. Cabe ressaltar que, como apontou o relatório do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais (CSIS, sigla em inglês) (Jones, 2023), isso não é garantia de sucesso em guerras que demandam contínuo engajamento de força com o suporte econômico e industrial, como é o caso do atual conflito entre Rússia e Ucrânia.

Em termos econômicos, considero que há uma bipolaridade ainda desequilibrada entre Estados Unidos e China. Ambos os países concentram entre 25% e 30% do Produto Interno Bruto Global e 25% do comércio internacional, como apontam Alisson, Kiersznowski & Fitzek (2022). A tendência de crescimento da fatia de produção e comércio é forte e será acompanhada do crescimento

do papel de suas moedas para transações correntes internacionais, o dólar que é dominante e o renmibi que é ascendente. Esse cenário de bipolaridade econômica associado ao de protagonismo militar conferem ao Brasil desafios importantes à autonomia internacional e de protagonismo sem algum grau de associativismo a um dos dois atores.

Em termos diplomáticos e políticos o Global Diplomacy Index, do Lowy Institute, aponta que China e Estados Unidos lideram em número de representações internacionais (embaixadas, consulados e legações) e são os dois mais importantes no G20 e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O relatório do Lowy Institute sobre o poder na Ásia (Lemahieu & Leng, 2020) aponta que China e Estados Unidos são grandes potências políticas, com domínio em diversos atributos de poder e capacidade de estabelecer redes internacionais para atuação externa.

Portanto, em termos militares estamos em multipolaridade desequilibrada, com três grandes potências a dominar o campo (Estados Unidos, Rússia e China), em termos econômicos e políticos com China e Estados Unidos a condicionar de forma decisiva as relações internacionais. Esse é o contexto em que a inserção internacional do país, os projetos de defesa e as capacidades de produção de informações qualificadas sobre ameaças externas se inserem. Essa conjuntura internacional por si seria suficientemente desafiadora ao novo governo. Quando somamos a isso as heranças de vulnerabilidade nos três campos deixadas pelo governo Bolsonaro, podemos estimar o enorme tamanho dos desafios ao novo governo nessas áreas. Nas próximas três partes do capítulo identifico os principais problemas a serem enfrentados

internamente nas áreas que são fundamentais para uma inserção internacional soberana.

OS DESAFIOS AO BRASIL EM POLÍTICA EXTERNA

A Política Externa brasileira se destacou na primeira década do século XXI por um protagonismo além de suas capacidades materiais. Isso ocorreu, especialmente, pelo voluntarismo político dos presidentes FHC e Lula, que com boas leituras do contexto internacional atuaram na promoção da integração do país às principais agendas globais sem isolacionismo e na defesa do conjunto dos interesses nacionais. Nos últimos anos, ao contrário, a Política Externa foi marcada pelo retraimento e pelo isolamento internacional. É urgente, portanto, promover o “regresso ao mundo” do Brasil.

Por seu turno isso depende, em primeiro lugar, da compreensão deste “novo” contexto internacional de disputa estratégica entre principalmente Estados Unidos e China, em que a estratégia de oscilação entre eles não é uma opção viável, como foi no passado. A China de forma distinta do início dos anos 2000, hoje é principal parceira comercial da maioria dos países da América do Sul e África (Alisson, Kiersznowski & Fitzek, 2022, p. 15). Entretanto, além de parceira importante, passou a ocupar lugares em que as exportações e as relações diplomáticas brasileiras eram relevantes, como os países do G77. Assim, o desafio atual ao novo governo relativo à Política Externa é maior do que os das gestões anteriores, pois a disputa por espaço econômico e político agora enfrenta a competição direta da China e da resposta a isso pelos Estados Unidos.

No final dos anos 1990 e na primeira década dos anos 2000 a Política Externa brasileira manteve como prioridade relações próximas com Estados Unidos e Europa, mas passou paulatinamente a ampliar seu leque de relações com o Sul e países emergentes. Com a conquista de protagonismo entre emergentes e o ingresso no grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Assim, nos governos Lula anteriores a movimentação pendular entre uma parceria mais sólida com os Estados Unidos e na direção da formação de blocos com emergentes, especialmente com a China foi a marca principal. Tal movimentação visava a ganhos maiores em função das relações com ambos os “lados”. Entretanto, reitero que o acirramento das relações competitivas entre esses atores coloca desafios importantes a essa estratégia pendular entre os dois principais polos de poder do século XXI. A definição dos Estados Unidos de que a China é a sua principal desafiadora econômica e estratégica coloca em questão políticas de sinais dúbios, em que o país possa oscilar com igual peso entre eles.

O caminho alternativo principal ao novo governo é reassumir o de protagonismo regional com o retorno de sua liderança nas iniciativas cooperativas na região, como União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), e com a reabertura dos processos de negociação entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) com os seus principais parceiros externos, a União Europeia e a China. Os primeiros movimentos do governo já sinalizam nessa direção e com a retomada da prioridade regional, conforme parágrafo único do artigo 4.º da nossa Carta Constitucional de 1988, em oposição ao que foi colocado em curso pelo governo Bolsonaro de distanciamento dos

vizinhos. Essa retomada necessita estar relacionada com o regresso do papel de líder regional, com a possibilidade de assumir custos reais dos processos cooperativos e de integração, para que a regionalização capitaneada pelo Brasil, de cunho institucional, possa se fortalecer e garantir locais de respaldo às democracias na região e de pacificação da região em tempos de rivalidade estratégica entre grandes potências.

Também parece evidente que o novo governo buscará ser protagonista na discussão ambiental global, com base no peso que possui em função de seu potencial ambiental. Essa estratégia pode ser a mais relevante internacionalmente, principalmente por serem grandes os desafios ambientais globais de produção de energia sustentável, de defesa das reservas de biosfera (como a da Amazônia), da gestão de recursos naturais e da defesa dos interesses e dos territórios dos povos originários.

Para isso, contudo, o capital político internacional do país precisará ser retomado pelo presidente e sua chancelaria, esse potencial nacional pode garantir uma retomada no protagonismo do país. A tendência é que inicie sua atuação externa nessa pauta ambiental, enquanto são retomados os outros atributos fundamentais para projeção internacional do país. Ou seja, enquanto são reconstruídas: a estabilidade política do país, por meio da difícil estabilização da democracia e pelo regresso da defesa internacional de valores democráticos, e ocorra o regresso dos investimentos econômicos externos diretos e dos investimentos políticos na integração regional. Além disso, a pauta ambiental global pode permitir ao país uma alternativa à necessidade de oscilar entre China e Estados Unidos, pois ambas as potências são interessadas nesse tema e enfrentam grandes dificuldades em assumir

compromissos sérios com a defesa do meio ambiente em função da redução de emissão de gases estufa. O Brasil pode assumir o papel de intermediador nas negociações de compromissos mais sólidos entre os dois na agenda global de defesa do meio ambiente.

OS DESAFIOS AO BRASIL EM DEFESA

O ambiente internacional sinaliza, como apontado anteriormente, em duas direções: (1) que a rivalidade crescente dentre as grandes potências irá ameaçar todos os países e regiões do globo e que, em função disso, (2) regressou a forma de solução de controvérsias internacionais pela via do uso força militar. Isso implica que países do tamanho do Brasil não podem abrir mão de forças armadas bem equipadas, treinadas, em prontidão que estejam comprometidas com a defesa da integridade nacional diante das ameaças externas.

A herança principal do governo Bolsonaro que dificulta enormemente o cumprimento da missão primordial da Defesa nacional é o envolvimento das forças armadas da ativa em funções políticas e de gestão tipicamente civis, como cargos ministeriais e funções de gestão em diversos Ministérios. Caracterizamos isso como desvio de função, que ameaça mormente a capacidade de defesa do país (Amorim Neto & Rodriguez, 2022). Recorrer aos militares para gerir o governo, como foi feito pelo ex-presidente Bolsonaro, produziu, dentre outras consequências, o enraizamento do bolsonarismo nas forças armadas e policiais do país, logo, a ideologização e politização exageradas as forças de segurança e inteligência do país.

As demonstrações de insubordinação por alguns oficiais militares durante a transição, a conivência com as ações golpistas e as falhas graves na defesa dos prédios dos Poderes da República evidenciaram os grandes desafios ao novo governo desde seu início. Esse cenário inicial demonstrou cabalmente ao novo governo que são urgentes (1) as mudanças legais para regulação das relações civis-militares nacionais com a retomada dos mecanismos de controle civis sobre a atuação militar em funções de gestão governamental. Que são igualmente urgentes (2) os expurgos de chefias militares e policiais que trocaram o compromisso com a defesa externa do país e nome da adesão ao bolsonarismo que supostamente promovia a garantia de seus interesses financeiros e corporativos.

Por outro lado, é (3) urgente promover o reengajamento das forças armadas em projetos estratégicos para defesa nacional, com o desenvolvimento e a compra de equipamentos de defesa que garantam a soberania nacional neste ambiente de acirramento de tensões externas. Para isso serão necessárias as devidas responsabilizações de lideranças militares e reorganização administrativa de alguns setores. Isso deve ocorrer como efeito pedagógico para que não tenhamos mais representantes das forças armadas em claro desvio de função ao atuar na defesa estrita dos interesses pessoais do presidente ou agindo politicamente contra os deveres constitucionais.

O dilema estrutural no campo da Defesa ao governo Lula é que ao mesmo tempo que será necessário responsabilizar os militares que aderiram ao golpismo, isto é que aderiram ao projeto político bolsonarista, será necessário reengajar as forças armadas à Política Nacional de Defesa e reafirmar os compromissos com os projetos

estratégicos das forças que constam na Estratégia Nacional de Defesa. Finalizar, portanto, com os desvios de função e promover o reenquadramento das forças em suas atividades de defesa externa são urgentes ao país em virtude da presença simultânea destas duas condicionantes: (1.º) as ameaças que representam forças armadas politizadas à democracia brasileira e (2.º) as ameaças crescentes de uso da força para fazer valer seus interesses políticos, econômicos e securitários por grandes potências ao redor do mundo.

OS DESAFIOS AO BRASIL EM INTELIGÊNCIA

As falhas de Inteligência e a descrença nas informações repassadas aos tomadores de decisão que permitiram a ocorrência dos atentados de janeiro de 2023 demonstram que nesse campo também o futuro governo enfrentará grandes desafios. Destaco, entretanto, que esse é o campo em que as soluções administrativas e os expurgos são menos sensíveis e de menor repercussão pública, porque, em geral, assuntos relacionados ao tema da Inteligência são pouco compreendidos pela opinião pública. Apesar de seus efeitos sobre a incapacidade de planejamento da defesa interna e externa de ameaças críveis serem muito sensíveis e cada vez mais identificados pelo público em geral. Novamente, as falhas de Inteligência, em especial, da capacidade preditiva e de produção de relatórios com evidências fortes de fontes derivadas de uso de tipos de coleta de informação via Inteligência foram peças-chave nos atentados de janeiro e colocaram luz alta sobre esse campo no novo governo.

Assim como a Política Externa e a Defesa, os setores que lidam com Inteligência, ou os chamados Serviços de Informações, foram afetados pelo governo passado. Também passaram por algum grau de ideologização, de desvio de funções e, de forma distinta dos outros dois, sofrem com indefinições legais e organizacionais sobre suas funções, o que pode resultar também em desvios de função que limitam a capacidade de ação na segurança nacional. A ausência de regulamento que defina o que é atividade de Inteligência é a mais sensível delas (Cepik, Rodriguez & Arturi, 2020; Cepik, 2021). Soma-se a essa ausência a ampliação constante do número de agências que integram o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), composto atualmente por disfuncionais 48 órgãos, dentre eles a ABIN, que sem a definição do que vem a ser atividade de Inteligência, atuam nos mais variados Ministérios sob comando do GSI e controlados precariamente pelos órgãos de controle (Controladoria-Geral da União – CGU e Advocacia-Geral da União – AGU) e pela Comissão Mista de Atividades de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional, que por seu turno desde 2016 não se reúne para atividades de controle de atividades de Inteligência, apenas para deliberar sobre orçamento.

Nesse setor, portanto, o controle das atividades é problemático, o número de agências do SISBIN implicam em certo grau de disfuncionalidade e a subordinação da principal agência e de seus órgãos ao GSI, que é chefiado tradicionalmente por um oficial-general de quatro estrelas, torna o setor de Inteligência civil do país vinculado em excesso aos militares da ativa ou reserva que integram a segurança palaciana do Brasil. Os problemas do início do governo com a inação do GSI na defesa do Planalto da República sinalizaram para o governo Lula que reformas

nesse setor também são urgentes. Elas podem iniciar pela desvinculação da ABIN do GSI e pela separação mais nítida entre o que é função da Inteligência militar, voltada mais às ameaças estratégicas nacionais, e o que é função da Inteligência civil, volta à segurança nacional de amplo espectro, incluindo a mensuração contínua dos riscos de atentados e golpes deflagrados por cidadãos nacionais e de atentados terroristas por organizações estrangeiras ou nacionais, bem como os riscos à integridade das instituições públicas por ações violentas que coloquem em risco sistemas de integridade nacional, como de fornecimento de energia e telecomunicações nacionais.

Da mesma forma que nos setores de defesa, o controle público e democrático, por meio de civis e seus representantes em poderes constitucionais, se faz necessário e urgente. Por isso o novo governo necessitará promover: (1.º) a retomada das atividades da CCAI, com a devida deliberação sobre a (2.º) regulamentação das atividades de inteligência no Congresso Nacional, (3.º) a reorganização do SISBIN, em função dessa regulação das atividades, com (4.º) a redução do número de órgãos, (5.º) a clarificação para a sociedade sobre as funções de cada órgão que permanecerá no Sistema e (6.º) a retirada da ABIN do comando do GSI para o Planalto ou Casa Civil são algumas das medidas urgentes do governo Lula relativas à Inteligência. Por fim, relembro o caso do dossiê sobre a atuação de civis antifascistas contra o governo Bolsonaro, que foi produzido em 2020 pela Secretaria de Operações Integradas (SEOPI), chefiada pelo coronel da reserva do Exército Gilson Mendes, no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), sob comando do então ministro André Mendonça, demonstra bem o risco dos desvios de

função do SISBIN e das falhas dos controles democráticos sobre as indefinidas atividades de inteligência nacionais.

Esse caso demonstra ainda que é urgente o debate sobre Inteligência militar e civil, suas funções e limites democráticos. A defesa da integridade nacional e da soberania do país dependem de “muros altos” que em geral resultam da atuação conjunta dos diplomatas, forças armadas e dos serviços de Inteligência, que identificam ameaças, se preparam para ameaças e elaboram os melhores caminhos de resposta às ameaças externas ao país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas considerações finais recupero que o governo Lula que se inicia e a nova legislatura devem centrar esforços na correção de rumos destes três setores que são imprescindíveis à soberania nacional. A ideologização da Política Externa, a politização associada ao desvio de função das forças armadas e a disfuncionalidade dos serviços de Inteligência quando somadas produziram uma conjuntura de vulnerabilidade externa e de instabilidade política interna graves, que devem ser rápida e continuamente enfrentadas. Para isso, identifiquei ao longo do texto algumas ações urgentes que devem ser alvo de debate público e de ações de concerto entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos primeiros anos do novo governo e legislatura. A urgência dessas reformas, punições e desse reengajamento de forças deve ser proporcional ao grau de ameaça que a desorganização delas produzem internamente e de vulnerabilidade externa que resultam. Os primeiros passos do governo Lula foram lentos e insuficientes, mas os atentados de 8 de janeiro de

2023 acenderam o alerta geral e desencadearam o início das ações para minimizar o cenário difícil traçado neste capítulo.

A retomada do controle civil da pasta da Defesa, a retomada da Política Externa democrática e menos ideologizada e os indícios de reformas no GSI e ABIN demonstram que este alerta foi ouvido. A continuidade das reformas com a saída dos militares da ativa de cargos de gestão na administração pública e a reorganização dos serviços de Inteligência nacional por meio de novas chefias do GSI e da ABIN são caminhos inevitáveis. Mais que a estabilidade política interna, o que está em jogo nesses campos é a preparação para um mundo diferente em que os “muros altos” serão cada vez mais necessários e que os aparatos de segurança nacionais estejam preparados para enfrentar ameaças externas e cada vez menos envolvidos em assuntos de ordem política nacional, que compete aos civis e políticos eleitos democraticamente pelo voto em urnas eletrônicas de alta confiabilidade.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, G., KIERSZNOWSKI, N. & FITZEK, C. *The Great Economic Rivalry: China vs. the US*. Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs paper, march, 2022.
- AMORIM NETO, O. & RODRIGUEZ, J. C. Forças Armadas, Defesa e Inteligência: desafios do Regime Democrático Brasileiro em um mundo em Transformação. In: INÁCIO, M. & OLIVEIRA, V. E. de (orgs.). *Democracia e Eleições no Brasil: Para onde vamos?*, pp. 317-35. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/ANPOCS, 2022.

- BECKLEY, M. The power of nations: Measuring what matters. *International Security*, 43(2), pp. 7-44, 2018.
- BROOKS, S. G. & WOHLFORTH, W. C. *World out of balance: international relations and the challenge of American primacy*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- BROOKS, S. G. & WOHLFORTH, W. C. The rise and fall of the great powers in the twenty-first century: China's rise and the fate of America's global position. *International security*, vol. 40, n.º 3, pp. 7-53, 2015.
- CEPIK, M. Intelligence and Security Services in Brazil Reappraising Institutional Flaws and Political Dynamics. *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, 23(1), pp. 81-102, 2021.
- CEPIK, M.; RODRIGUEZ, J. & ARTURI, C. *SEOPI e a regulamentação das operações de inteligência no Brasil*. São Paulo: FBSP, 2020. <<https://fontesegura.org.br>>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- JONES, S. G. Front Matter. *Empty bins in a wartime environment: The Challenge to the U.S. Defense Industrial Base*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2023, pp. I-III. JSTOR, <<http://www.jstor.org/stable/resrep47098.1>>. Acesso em: 3 mai. 2023.
- KEOHANE, R. O. *International institutions and state power: Essays in international relations theory*. London: Routledge, 2020.
- LEMAHIEU, H. & LENG, A. *Asia Power Index: Key Findings 2020*. Sydney: Lowy Institute, 2020. <<https://power.lowyinstitute.org/>>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- MILITARY BALANCE. Chapter Two: Comparative defence statistics. *The Military Balance*, 121(1), pp. 23-9, 2021. DOI: 10.1080/04597222.2021.1868791.
- WALTZ, K. N. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

Parte 3
Burocracias públicas

11

Carreiras públicas e desenvolvimento: rumo ao Estado necessário¹

José Celso Cardoso Junior

O tema das carreiras públicas e dos cargos típicos de Estado figura em posição de destaque nos recorrentes debates sobre a reforma administrativa, embora seja um dos mais mal compreendidos e maltratados pelas pessoas e organizações envolvidas com o assunto. Em vista disso, este texto representa um esforço para avançarmos rumo a uma proposta que visa superar o anacronismo de alguns conceitos usualmente empregados e, a partir

¹ Este artigo é um resumo do capítulo “Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável: uma proposta para superar o anacronismo dos conceitos e modernizar o Estado”, publicado em livro sobre o funcionalismo público brasileiro (Lopez & Cardoso Junior, 2023).

dessa reformulação, reenquadrar o sentido das mudanças necessárias para efetivamente modernizar o Estado, vale dizer, otimizando sua atuação a fim de ampliar e qualificar a oferta de serviços públicos e a sua gestão.

No que tange ao tema das carreiras e dos cargos públicos, é preciso lembrar que a PEC n.º 32/2020 previa o fim do Regime Jurídico Único (RJU) para novos ingressantes, com o que todos os atuais servidores passariam a pertencer a cargos e carreiras em extinção. Na prática não mais haveria contratações nos mesmos moldes para atuais carreiras e cargos públicos. Desse modo, ainda que o texto original da PEC n.º 32/2020 não colocasse explicitamente em extinção os atuais cargos e carreiras, elas estariam extintas quando os últimos servidores nelas investidas se aposentassem. Ou seja, superada a atual unicidade de regimes, haveria na mesma carreira servidores com e sem estabilidade, ainda que subordinados ao mesmo regime jurídico. Exceto quanto à estabilidade, as demais regras do novo (e pior) regime jurídico de pessoal seriam as mesmas. Segundo a proposta original da PEC n.º 32/2020 para o artigo 39-A, haveria apenas um único regime jurídico, que compreenderia cinco novos tipos de vínculos, criando uma enorme confusão decorrente da total ausência de fundamentação técnica dessa PEC.

Desta feita, a estabilidade (desde sempre, relativa) estaria preservada apenas àqueles novos servidores que ingressassem nos chamados cargos típicos de Estado, os quais tampouco estavam previamente definidos na versão original da PEC, reforçando a ideia de que esse conceito já está, em si mesmo, ultrapassado. Afinal, o que seria mais típico de Estado que as carreiras, por exemplo, das áreas de saúde, assistência social, educação e meio ambiente, no atual contexto de imensa fragilidade institucional do

Estado nacional e de profunda vulnerabilidade social de largos contingentes de população?

Dessa maneira, ainda que sucintamente, cumpre dizer que, seja por causa da insegurança jurídica ou da fragilidade de seus fundamentos, a mais recente proposta de reforma administrativa em tramitação a partir da PEC n.º 32/2020 e alardeada como panaceia pelos meios empresariais e pela grande mídia, simplesmente não resolveria nenhum dos problemas reais do setor público nacional, mas criaria ou faria piorar vários outros. Os problemas existem e não são poucos, estando arraigados em contumazes tendências *burocráticas, autoritárias, fiscalistas, privatistas e corporativistas*, presentes historicamente nos processos de formação do Estado, da burocracia e da administração pública brasileira.² Esses cinco elementos estão presentes tanto nas formas internas de organização e funcionamento da máquina pública, quanto nas relações pouco republicanas, pouco democráticas e muito seletivas que se estabeleceram, positivamente, com agentes privilegiados do mercado, ao mesmo tempo que, negativamente, com parcelas imensas e vulneráveis da população, ainda hoje alijadas da cidadania plena e dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, em várias de suas dimensões.

Nesse sentido, este texto sugere outra chave de compreensão para tais problemas, ao mesmo tempo que oferece uma alternativa de enfrentamento e superação para eles. Para tanto, na próxima seção, discute-se o estado

² Para uma descrição completa de cada um desses cinco problemas histórico-estruturais do Estado no Brasil, ver a série de artigos publicada pelo autor a convite do Instituto República.org: <<https://republica.org/emnotas/conteudo/questoes-de-estado-6-a-burocracia-e-o-desenvolvimento-no-brasil/>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

histórico e atual das indefinições e preconceitos que circundam a temática das carreiras públicas. Na seção seguinte, apresenta-se uma visão alternativa e propositiva para redefinir tais conceitos e modernizar o Estado na perspectiva do desenvolvimento. Por fim, a última seção traz as principais conclusões e algumas recomendações sobre o tema.

INDEFINIÇÕES E PRECONCEITOS ACERCA DAS CARREIRAS PÚBLICAS

Cabe perscrutar as relações intrínsecas entre os conceitos comumente empregados na discussão sobre carreiras públicas e sua vinculação político-ideológica com certa abordagem reducionista do problema. Isso para demonstrar haver alta correlação entre a ideia de carreira ou cargo típico ou exclusivo de Estado e as ideias de burocratismo, autoritarismo, fiscalismo, privatismo e corporativismo que, em nosso entender, estão na base dos problemas histórico-estruturais do Estado e da administração pública brasileira, bem como seguem sendo alimentados pela visão e pelos compromissos práticos do neoliberalismo autoritário no Brasil.

Segundo a Exposição de Motivos (EM) n.º 00047/ME que embasava a PEC n.º 32/2020, o cargo típico de Estado “com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado”. A par dessa tentativa de definição, não se pode afirmar quais seriam os cargos apontados como típicos, cujas atividades

seriam exclusivas de Estado e que representariam, em tese e em parte, o *poder extroverso* do Estado.³ Ora, o fato de a função ser sensível ou estratégica não significa que não possa ser especializada ou administrativa. Além disso, se nem todas as funções e atividades sensíveis ou estratégicas derivam do poder extroverso do Estado, elas podem ou não impor obrigações a terceiros, o que igualmente não é um critério delimitador robusto.

Assim, em linha oposta às medidas contidas na PEC n.º 32/2020, sugerimos neste artigo outra forma de compreender o mesmo tema. De acordo com os advogados Monteiro Neto & Soares (2020, p. 11), “a expressão ‘carreira típica de Estado’, embora de uso corrente, tem sua origem e fundamentos pouco abordados, o que lhe pode embarçar a exata compreensão conceitual”.⁴ A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (art. 37) estabelece que *funções públicas* se referem a um conjunto (usualmente indefinido) de atribuições e responsabilidades legais imputadas aos servidores efetivos ou temporários. Em outro trecho da mesma Constituição (art. 247), procura-se correlacionar o termo *carreiras típicas* a determinadas *atividades exclusivas* de Estado, expressão essa decorrente da Emenda Constitucional (EC) n.º 19/1998, a reforma liberal-gerencialista aprovada no âmbito da reforma do aparelho de Estado do governo FHC. Essa, como se sabe, foi formulada e implementada em contexto histórico de

3 O poder extroverso é aquele que permite ao poder público editar atos unilaterais que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente e interferem na esfera jurídica de outras pessoas, constituindo obrigações. É dele que decorre a imperatividade dos atos administrativos que impõe obrigações ao particular, mesmo sem sua concordância. A respeito, ver Mello (2014).

4 Ver também, sobre o mesmo tema, Ferreira (2020).

predomínio da visão neoliberal acerca do peso e papel do Estado em suas relações com os domínios econômico e social do país. Isso é dito aqui para enfatizar a ideia de que os conceitos de *carreiras típicas*, *atividades exclusivas* e *Estado mínimo* possuem, evidentemente, forte correlação entre si, fato que ficou muito evidente durante a tramitação da PEC n.º 32/2020.

Lembremos que o conceito de atividades exclusivas de Estado encontra alguma fundamentação jurídica nos marcos da Lei n.º 6.185/1974, como aquelas “inerentes ao Estado como poder público sem correspondência no setor privado” (Brasil, 1974):⁵

Art. 2.º – Para as atividades inerentes ao Estado como poder público sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de segurança pública, diplomacia, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos federais e contribuições previdenciárias, procurador da fazenda nacional, controle interno, e no Ministério Público, só se nomearão servidores cujos deveres, direitos e obrigações sejam os definidos em Estatuto próprio, na forma do art. 109 da Constituição Federal (Brasil, 1980).

Daí se compreende que, na exposição de motivos da EC n.º 19/1998, seja afirmado que “os servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, conforme vierem a ser definidas pela legislação, devem receber tratamento singular, inclusive quanto aos pressupostos

⁵ A bem da verdade, o desenvolvimento desses conceitos é mais antigo na história da administração pública brasileira. Segundo Santos (2020), em trabalho de fôlego intitulado *Diretrizes para o sistema de carreiras no serviço público federal*, remonta à década de 1930.

para a perda do cargo público” (Monteiro Neto & Soares, 2020, p. 13). Ademais, esses autores ressaltam que a norma legal a qual se refere o artigo 247 da Constituição Federal, que definiria textualmente as denominadas “atividades exclusivas de Estado”, ainda não foi editada pelo Congresso Nacional.

Com tal escopo, o Projeto de Lei (PL) n.º 3.351/2012 (arquivado) propunha a seguinte definição em seu artigo 2.º:

Art. 2.º – São consideradas atividades exclusivas de Estado:

I – no âmbito do Poder Legislativo, as relacionadas à atividade-fim de produção e consultoria legislativa;

II – as relacionadas à atividade-fim dos Tribunais e Conselhos de Contas;

III – no âmbito do Poder Judiciário, as exercidas pelos integrantes das carreiras jurídicas de magistrado e as relacionadas à atividade-fim dos tribunais;

IV – no âmbito das funções essenciais à justiça, as exercidas pelos membros do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, e as relacionadas às suas atividades-fim; e

V – no âmbito do Poder Executivo, as exercidas pelos militares, policiais federais, policiais rodoviários e ferroviários federais, policiais civis, guardas municipais, membros da carreira diplomática e fiscais de tributos, e as relacionadas às atividades-fim de fiscalização e arrecadação tributária, previdenciária e do trabalho, controle interno, planejamento e orçamento, gestão governamental, comércio exterior, política monetária nacional, supervisão do sistema financeiro nacional e oficiais de inteligência (Brasil, 2012).

Os termos dessa proposta se aproximam dos que foram formulados pelo Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE) e que defende o que está previsto no artigo 247 da Constituição Federal e no artigo. 4.º, inciso III, da Lei n.º 11.079, de 2004, a saber:

as carreiras consideradas típicas de Estado seriam as relacionadas às atividades de Fiscalização Agropecuária, Tributária e de Relações de Trabalho; Arrecadação, Finanças e Controle; Gestão Pública; Comércio Exterior; Segurança Pública; Diplomacia; Advocacia Pública e Defensoria Pública; Regulação; Política Monetária; Inteligência de Estado; Planejamento e Orçamento Federal; Magistratura e Ministério Público.

A esse respeito, Monteiro Neto & Soares (2020, p. 13), afirmam:

costuma-se mencionar que os agentes públicos integrantes de carreiras típicas de Estado desempenham atividades relativas à ‘essência’ do poder estatal, mas na realidade, sendo essa noção demasiadamente aberta ou subjetiva, os aspectos que melhor definem os respectivos cargos são o tipo de vínculo e a finalidade do múnus público. [...] Em outras palavras, ‘caso as atividades exercidas pelos servidores públicos integrantes de carreiras típicas de Estado fossem realizadas por agentes privados, haveria o desvirtuamento das próprias atividades, que deixariam de atender às finalidades públicas visadas’. Eis o critério fundamental para distinguir uma atividade típica de Estado de uma atividade não exclusivamente estatal (grifo nosso).

Concordando com esses autores, mas indo além, entendemos que é possível alargar o espectro de funções públicas consideradas essenciais, típicas ou exclusivas de Estado. Ao fazer isso, consideramos institucionalmente necessárias ao desenvolvimento nacional e ao bom funcionamento da máquina pública, todas as *atividades estratégicas finalísticas* que permitam a implementação das políticas públicas indicadas na CF/1988, bem como todas as *atividades transversais estruturantes* dos macroprocessos administrativos correlatos ao funcionamento constitucional adequado dos Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário).

É claro que a distinção é tênue entre ambos os tipos de carreiras e também não fazem diferença quanto aos atributos considerados essenciais para o bom desempenho individual e agregado dessas carreiras. Por sua vez, os trabalhadores de apoio propriamente administrativo e correlatos, cujas funções são permanentes, mas vêm sendo terceirizadas pela administração pública, deveriam seguir sendo subordinados diretamente ao poder público, mas sob guarida não do RJU e sim da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Essas são as atividades que possuem mais chances de serem substituídas ao longo do tempo por novas tecnologias de informação, comunicação, governo digital etc., e não as funções públicas finalísticas ou estruturantes, que seguirão sendo do tipo “trabalho-intensivas”.

Desde logo, portanto, ambos os conjuntos principais de atividades devem estar em plena sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, contidos no seu artigo 3º, e que nunca é demais relembrar:

Art. 3.º – Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – Garantir o desenvolvimento nacional;

III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

Dessa maneira, ao mesmo tempo que se supera a indefinição jurídico-conceitual acerca dos termos *essencial*, *típico* ou *exclusivo* de Estado, caminha-se para uma definição mais ampla e bem fundamentada, que condiz com a *natureza inescapavelmente pública* — vale dizer, universal, integral e gratuita — da ação estatal, a única que tecnicamente justifica e politicamente legitima a sua razão de ser e agir. Tal compreensão é ainda mais válida no contexto da dominância financeira do modo de produção, acumulação e exclusão capitalista, que é, sabidamente, incapaz de promover os objetivos fundamentais anteriormente enunciados se não houver a atuação de um Estado republicano e democrático de direito, tal qual o sugerido pela CF/1988.

Quadro 1. Síntese da proposta para reenquadramento da relação entre carreiras públicas e desenvolvimento

<p>Visão progressista e contemporânea de Estado</p> <p><i>Carreiras estratégicas finalísticas</i> para o desenvolvimento sustentável: atividades de atendimento direto à população, empresas e meio ambiente.</p>	<p>Implicações positivas para a administração pública e políticas públicas</p> <p>Ênfase em carreiras finalísticas reforça composição virtuosa da ocupação voltada ao aprimoramento e <i>fortalecimento das capacidades estatatis</i> necessárias ao bom desempenho institucional direto das políticas públicas mais propícias ao desenvolvimento sustentável, tanto do ponto de vista ambiental, quanto produtivo e humano.</p>
<p><i>Carreiras transversais estruturantes</i> res-ponsáveis pelos macroprocessos admini-strativos das políticas públicas: tributação, emissão e gestão da moeda, fiscalização, pla-nejamento, participação, orçamentação, ges-tão e controles.</p>	<p>Profissionalização das carreiras transversais reforça a <i>qualidade e tempestividade</i> dos macroprocessos estruturantes das políticas públicas.</p>

<p>Visão progressista e contemporânea de Estado</p> <p><i>Apoio administrativo permanente.</i></p>	<p>Implicações positivas para a administração pública e políticas públicas</p>
<p><i>Necessidades temporárias e específicas da administração pública.</i></p>	<p>Contratadas diretamente pelo poder público, mediante concursos específicos, não sob a guarda do RJU e sim da CLT. Essas são atividades que possuem mais chances de serem substituídas por novas tecnologias de informação, comunicação, automação e governo digital.</p>
	<p>Em função de mudanças ou episódios conjunturais, dramáticos ou urgentes, procede-se ao <i>ajuste temporário de pessoal e de funções públicas</i>, conferindo resiliência, adaptabilidade e tempestividade ao poder público, diante de situações específicas.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Nesse sentido, a Lei n.º 8.112/1990, que institui o RJU, deixou claro em seus artigos 2º e 3º, que o *servidor público* é aquele que ocupa cargo público na União, suas autarquias e fundações públicas federais, sendo regulado por esse regime estatutário específico, com direitos e deveres comuns a todos eles. Resumidamente, o regime jurídico dos servidores públicos civis consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e dos respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria.

Todos os aspectos citados justificam a permanência (e os aperfeiçoamentos) de um regime diferenciado de contratação e gestão dos servidores públicos, um RJU nos termos da CF/1988 brasileira em vigor (Brasil, 1988, art. 39, *caput*). Diante do exposto, entende-se melhor por que a ocupação no setor público veio, historicamente, adotando e assumindo o princípio meritocrático como critério fundamental de seleção de pessoal mediante concursos públicos competitivos sob a guarda de um regime estatutário e RJU. Não obstante, a observância do critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados — dos pontos de vista técnico, emocional e moral — para o Estado depende de condições objetivas ainda longe de estarem realmente vigentes no Brasil, a saber: ambiente geral de homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social.

Um ambiente geral de *homogeneidade econômica e social* é condição necessária para permitir que todas as

pessoas aptas e interessadas em adentrar e trilhar uma carreira pública possam disputar, em máxima igualdade possível de condições, as vagas disponíveis mediante concursos públicos, plenamente abertos e acessíveis a todas elas. Por sua vez, o *republicanismo político* e a *democracia social* implicam o estabelecimento de plenas e igualitárias informações e condições de acesso e disputa, não sendo concebível nenhum tipo de direcionamento político-ideológico nem favorecimento pessoal, exceto para aqueles casos (como as cotas para pessoas deficientes e as cotas para gênero e raça) em que o objetivo é justamente compensar a ausência ou precariedade histórica de homogeneidade econômica e social entre os candidatos a cargos públicos. Em outras palavras, o *mérito*, como critério primordial de seleção e ocupação de cargos públicos, só pode cumprir plenamente o papel precípua de filtrar os melhores ou mais aptos (dos pontos de vista técnico, emocional e moral), se estiver assentado em condições de máxima homogeneidade econômica e social entre os cidadãos concorrentes em processos seletivos ou de concurso público.

De todo modo, mesmo operando em condições adversas, o critério meritocrático aplicado ao setor público busca justamente evitar que, sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico, ainda que supostamente *esclarecido*, ocorra algum tipo de partidarização ou aparelhamento do Estado. Em obediência a regras vigentes a partir da adoção da CF/1988, é totalmente garantida a pluralidade de formações, vocações e até mesmo de afiliações políticas, partidárias e ideológicas. Do mesmo modo, há garantia plena do exercício de funções movidas pelo interesse público universal e sob controle estatal-burocrático (Lei n.º 8.112/1990), a par dos controles

interno e externo dos atos e procedimentos de servidores e organizações (na qualidade de um controle social direto, com base, por exemplo, na Lei de Acesso a Informações – LAI).⁶

Em suma, a estabilidade do servidor no cargo para o qual ingressou via concurso público não se constitui em privilégio de classe e tampouco uma condição absoluta. Ao contrário, é um direito protetivo, uma prerrogativa que busca a preservação no tempo das próprias funções

6 Além dessas leis, no campo da transparência e do combate à corrupção, destaque deve ser dado ao empoderamento (talvez até mesmo excessivo) dos órgãos de fiscalização e controle, que ganharam autonomia operacional, e a uma legislação recente sem a qual seria impossível identificar, denunciar e punir assaltos aos cofres públicos, assim como realizar operações especiais como todas aquelas articuladas entre Ministério Público Federal, Justiça Federal e Polícia Federal. Ou seja, nos regramentos já existentes para delimitação da ocupação no serviço público, estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento da atividade do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal, em amplo espectro. Por sua vez, a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, define em seu artigo 3º o termo *cargo público*: trata-se do conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional a que está circunscrito e que devem ser observadas pelo servidor. As penas administrativas previstas na mesma lei são as seguintes: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, e destituição de cargo em comissão ou de função comissionada. (Brasil, 1990). À guisa de exemplo, veja-se que entre 2003 e 2019 estão contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo federal, cerca de 500 ao ano. Quanto às suas fundamentações, 64% dessas expulsões deveram-se a atos relacionados à corrupção; 26% por abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos; os demais 10% estão divididos entre desídia (3%), participação em gerência ou administração de empresas (1%) e ainda outras razões e motivos variados (6%).

de Estado e a proteção do servidor contra o arbítrio político indevido. A estabilidade visa, antes de tudo, satisfazer o princípio do interesse público. Nesse sentido, ao falarmos do tema emprego público, estamos na realidade tratando de postos de trabalho criados por decisão e demanda política do Estado, tendo em vista tanto o desempenho institucional condizente com o poder público, como também visando ao aumento de certas capacidades estatais fundamentais que consistem em pôr em operação políticas públicas de variados tipos e abrangência ao longo do território nacional.

O inverso disso é dado pelo receituário liberal-gerecencial que defende a flexibilidade quantitativa mediante contratações e demissões rápidas e fáceis, de modo a inserir o princípio da rotatividade, gerando um clima de insegurança entre os servidores que apostaram no emprego público como estratégia e trajetória de realização profissional. Por seu turno, introduz a insegurança na sociedade e nos agentes do mercado, em razão das dúvidas e incertezas acarretadas pela alta rotatividade dos ocupantes de cargos públicos no que concerne à capacidade do Estado de manter a provisão de bens e serviços públicos de forma permanente e previsível ao longo do tempo.

Em síntese, *permanência* e *previsibilidade* constituem duas características fundamentais das políticas públicas e da própria razão de existência e legitimação política do Estado, algo que precisa ser assegurado por meio da manutenção da estabilidade funcional e da proteção jurídica do seu corpo funcional, além de outras condições. Vistos dessa maneira, entende-se melhor a razão de ser dos demais atributos intrínsecos da ocupação e do bom desempenho individual e institucional no setor público, a saber, i) a remuneração adequada, isonômica e previsível

ao longo do ciclo laboral; ii) a qualificação elevada desde o momento de ingresso e a capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; e iii) a cooperação interpessoal e intraorganizacional (e não a competição) como critério de atuação e método primordial de trabalho. Todas essas características do setor público derivam precisamente do atributo primordial da estabilidade do seu corpo funcional.⁷

Em síntese, a estabilidade funcional dos servidores em seus cargos e carreiras públicas formam par indissociável com todas as respectivas funções públicas *estratégicas* (finalísticas) e aquelas *estruturantes* (transversais) da administração pública (nos três níveis federativos de governo) atendo em vista a persecução dos objetivos fundamentais da República contidos no artigo 3º da CF/1988. Daí decorre um desenho institucional de Estado composto por dinâmicas específicas de funcionamento e de relacionamentos do ente público com atores da sociedade

⁷ Para uma crítica à perda da estabilidade funcional já contida na EC n.º 19/1998 (e o mesmo poderia ser dito da PEC n.º 32/2020), ver Lychowski (2019). Segundo esse autor, “com o advento da EC 19/98, que foi aprovada com um intuito flexibilizante do Estado, e que desvalorizou os servidores públicos, foi introduzido o artigo 247 da Carta Magna de 1988, que autoriza, através de lei complementar, mediante o estabelecimento de critérios e garantias, a perda de cargo dos servidores públicos. O intuito, como diz José Afonso da Silva, foi flexibilizar a estabilidade dos servidores públicos. Reputamos que tal dispositivo se contradiz com a razão de ser da carreira típica de Estado, que consiste na realização dos interesses vitais e estratégicos do Estado. Por outro lado, abre-se o perigoso precedente para a dispensa de tais servidores por motivos subjetivos, por perseguição pessoal. Igualmente, não faz sentido reduzir o número de exercentes de servidores de carreiras exclusivas de Estado precisamente no momento em que o Estado, por passar por crise econômica, mais precisa de seus servidores” (p. 8).

nacional e agentes do mercado capitalista, algo que justifica a proposta apresentada na sequência deste texto.

FUNDAMENTOS E DIRETRIZES DA OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Seja por desconhecimento ou má-fé, há vários aspectos negligenciados no debate sobre a reforma administrativa do setor público brasileiro. Tal fato torna indispensável trazer contribuições para uma discussão mais transparente e qualificada acerca das razões teóricas e históricas de temas tão complexos e intrincados quanto os da *estabilidade*, *remuneração*, *capacitação*, *cooperação* e *representação* no setor público. São justamente esses fundamentos da ocupação em carreiras estratégicas finalísticas e em carreiras transversais estruturantes que buscam garantir o bom desempenho dos que trabalham sob o mando do Estado e a serviço da sociedade.

Tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 quanto na CF/1988, o *direito ao trabalho digno* (ou trabalho decente, conforme a Organização Internacional do Trabalho – OIT) aparece como elemento central e estruturante da sociedade. Por sua vez, o emprego público tende a ser não apenas de elevada qualidade e dignidade no espectro total das ocupações em uma sociedade emergente como a brasileira, mas também se reveste de atribuições e competências que são, de alguma maneira, distintas daquelas que prevalecem no mundo das contratações privadas.

De um lado, essa tende a ser uma ocupação de qualidade elevada, porque sendo o Estado o empregador em primeira instância, há obviamente a necessidade de que

se cumpram todos os requisitos legais e morais mínimos à contratação e à manutenção desses empregos sob sua custódia e gestão. Tais requisitos dizem respeito, basicamente, às condições gerais de *uso* (jornada padrão), *remuneração* (vencimentos equânimes), *proteção* (saúde, segurança e seguridade nas fases ativa e pós-laboral), *representação* (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e *acesso à justiça* contra arbitrariedades porventura cometidas pelo Estado-empregador.

De outro lado, há distinções nítidas relativamente aos empregos do setor privado, dada a *natureza pública* dessas ocupações, sob mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim, a produção de cidadania e bem-estar social. O emprego público não está fundado — conceitual e juridicamente — em relações contratuais tais como aquelas que tipificam as relações de assalariamento entre trabalhadores e empregadores no mundo privado. Ao contrário, o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado-empregador e com a própria sociedade, ancorada desde a CF/1988 no chamado RJU por meio da Lei n.º 8.112/1990 e outros regramentos subsequentes.

Nesse sentido, há cinco fundamentos históricos da ocupação no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contemporâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança, mediante incentivos corretos à produtividade e ao desempenho institucional satisfatório ao longo do tempo. São eles:

- *estabilidade na ocupação*: idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo

- político e democracia social,⁸ visando à proteção contra arbitrariedades — inclusive político-partidárias — cometidas pelo Estado-empregador;
- *remuneração adequada, isonômica e previsível* ao longo do ciclo laboral;
 - *escolaridade e qualificação elevadas desde a entrada e capacitação permanente* no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações;
 - *cooperação* — em vez da competição — interpessoal e interinstitucional como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público; e
 - *liberdade de organização e autonomia de atuação sindical.*

No quadro 2, propõe-se um conjunto de requisitos político-institucionais para que tais dimensões sejam adequadamente articuladas entre si.

8 Como dito antes, o critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (técnica, emocional e moralmente) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social. Apenas diante de tais condições é que, idealmente, o critério meritocrático conseguiria recrutar as pessoas mais adequadas (técnica, emocional e moralmente), sem viés dominante ou decisivo de renda, da posição social e/ou da herança familiar ou influência política.

Quadro 2. Administração pública progressista
versus Administração liberal-gerencialista

Administração pública progressista, republicana e democrática	Administração pública privatista, fiscalista e gerencialista
Estabilidade funcional e proteção contra arbitrariedades	Flexibilidade quantitativa por meio da expansão das possibilidades de demissão
Remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral	Flexibilização remuneratória e redução das despesas com funcionalismo
Qualificação elevada e capacitação permanente atrelada à progressão e interesse público	Responsabilização individual pela capacitação e pela progressão funcional
Cooperação interpessoal e intra/interorganizacional como fundamento do processo de trabalho no setor público	Promoção da competição interpessoal e da concorrência intra/interorganizacional
Liberdade de organização e autonomia de atuação sindical	Obstaculização da organização e da atuação sindical

Fonte: Elaboração própria.

É importante ressaltar que os atributos presentes em modelos de administração pública de índole e intenções republicanas e democráticas derivam, historicamente, de uma época na qual os Estados nacionais, ainda em formação, precisaram, para sua própria existência e perpetuação (isto é, consolidação interna e legitimação externa) transitar da situação de recrutamento mercenário e esporádico para uma situação de recrutamento, remuneração, capacitação e cooperação permanentes de seu corpo funcional. Gradativamente, esse corpo funcional foi

deixando de estar submetido exclusivamente às ordens feudais e reais, para assumir funções estatais permanentes e previsíveis, em tarefas ligadas às chamadas funções inerentes dos Estados capitalistas modernos e contemporâneos, a saber: i) *monopólio da representação externa* (diplomacia); ii) *monopólio do uso da força física* (forças armadas, forças policiais, Poder Judiciário); iii) *monopólio da formulação e implementação das leis* (Parlamento: classe política e burocracia parlamentar); iv) *monopólio da emissão e gestão da moeda* (burocracia econômica: emissão e gestão monetária e funções derivadas); e v) *monopólio da tributação* (fisco: fiscalização, arrecadação e funções derivadas, tais como orçamentação, planejamento, gestão, regulação, controle).

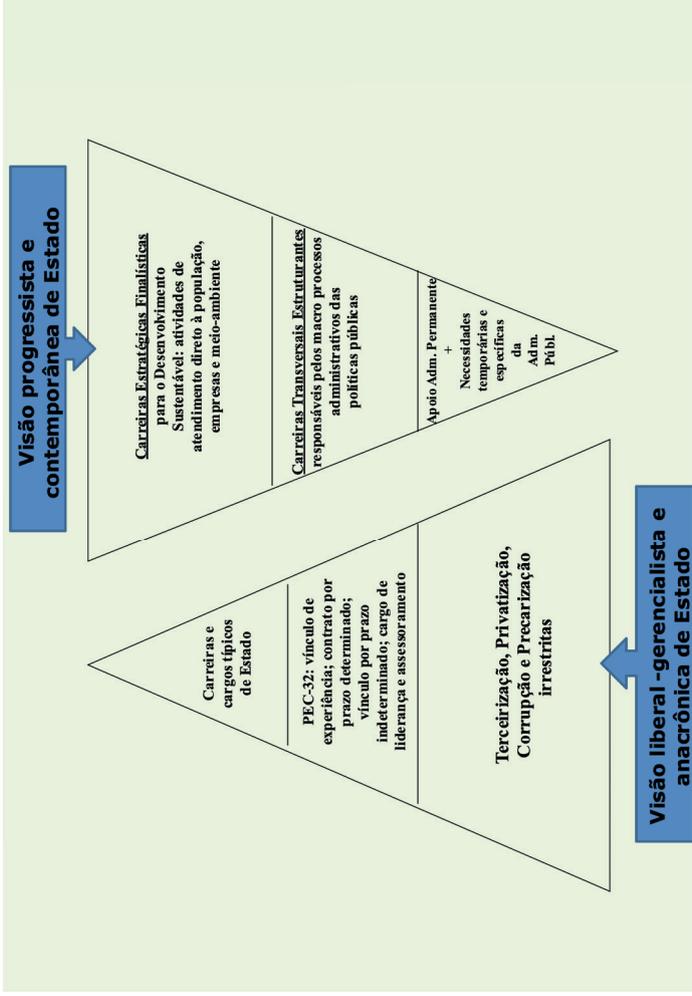
Tais funções estruturantes e, posteriormente, outras funções, derivadas das novas, complexas e abrangentes áreas programáticas de atuação governamental na contemporaneidade, foram surgindo e exigindo respostas da coletividade e seus respectivos governos. Sejam de caráter *finalístico*, tais como no campo das políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento territorial, setorial e produtivo, mas também financeiro, regulatório, ambiental etc., sejam aquelas tipicamente administrativas ou *transversais*, entre as quais as de arrecadação, fiscalização, orçamentação, planejamento, gestão, regulação, controle etc., estão todas essas funções dotadas de um mesmo atributo original e essencial, qual seja, o da indispensabilidade da estabilidade do corpo funcional do Estado, como forma de garantir a provisão permanente e previsível de tais funções nos territórios sob sua jurisdição, com suas respectivas populações.

Em suma, é no mínimo simplista atribuir tipicidade ou exclusividade a um grupo muito restrito de categorias,

pois há servidores em áreas, por exemplo, da saúde, educação e assistência social, entre outras tantas, que precisam de estabilidade. Também necessitam de proteção especial os ordenadores de despesa, que administram recursos em montantes elevados e condições incertas, bem como os responsáveis por procedimentos licitatórios ou gestão/fiscalização de contratos administrativos. Os exemplos reais são muitos, daí a relevância teórica e prática do critério aqui sugerido e lembrado: *a estabilidade funcional dos servidores em seus cargos e carreiras públicas forma par indissociável com todas as respectivas funções públicas estratégicas finalísticas e aquelas estruturantes transversais da administração pública, nos três níveis federativos de governo, para a persecução dos objetivos fundamentais da República contidos no art. 3.º da CF de 1988 (ver seção 4).*

São as características apontadas anteriormente que justificam e legitimam a proposta deste capítulo em torno de uma visão alternativa, progressista e contemporânea, acerca do tema das carreiras públicas para o desenvolvimento nacional, em contraposição à forma liberal-gerencial anacrônica com a qual tal assunto vem sendo imposto pela PEC n.º 32/2020 e outras propostas correlatas. Para sintetizar essas ideias iniciais sobre o tema, remetemos o(a) leitor(a) à figura 1, na qual as partes dos triângulos representam o tamanho relativo de cada componente da burocracia pública em cada um dos dois modelos ali representados.

Figura 1. Visão progressista e contemporânea versus visão anacrônica sobre carreiras públicas



Fonte: Elaboração própria.

Por último, mas não menos importante, apresentamos no quadro 3 uma primeira tentativa de explicitação e aglutinação, tendo por base a atual estrutura de cargos e carreiras da administração pública federal, das *áreas programáticas de atuação estatal*,⁹ que se constitui no critério fundamental para derivação das carreiras estratégicas-finalísticas e daquelas transversais-estruturantes, ambas conectadas à ideia de Estado necessário ao desenvolvimento nacional sustentável dos pontos de vista ambiental, produtivo e humano.

9 O conceito/critério de *áreas permanentes de atuação governamental programática* refere-se àqueles campos de ação/intervenção estatal que, social e historicamente, foram sendo construídos e definidos como perenes ou inescapáveis aos Estados nacionais contemporâneos, seja em função dos passivos nacionais em cada caso concreto, seja em função dos grandes desafios dessas sociedades/civilizações no século XXI.

Quadro 3. Exemplo de agrupamentos em *carreiras estratégicas finalísticas* e *carreiras transversais estruturantes* a partir da estrutura atual de cargos e carreiras do Poder Executivo federal

Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal
Soberania, defesa, segurança e território	Soberania, defesa, segurança e território
1. Relações exteriores	Diplomata – MRE; e oficiais e assistentes de chancelaria – MRE.
2. Defesa nacional	Militares FFAA; especialistas e técnicos civis em questões militares; e especialistas e técnicos em saúde do HFA.
3. Justiça e segurança pública	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos da Polícia Federal – DPF; e especialistas e técnicos em execução penal.
4. Desenvolvimento regional (minas e território)	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos em atividades e regulação da mineração – ANM; especialistas e técnicos em geologia e geofísica do petróleo – ANP; e especialistas e técnicos da SUFRAMA.
Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal

Infraestrutura econômica, social e urbana	Infraestrutura econômica, social e urbana
5. Energia	Especialistas e técnicos em regulação de serviços públicos de energia – ANEEL; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
6. Transportes	Especialistas e técnicos do DNIT; especialistas e técnicos em regulação da aviação civil – ANAC; especialistas e técnicos em serviços de transportes aquaviários – ANTAQ; especialistas e técnicos em transportes terrestres – ANTT; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
7. Comunicações	Especialistas e técnicos em regulação de serviços públicos de telecomunicações – ANATEL; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
8. Cidades (mobilidade, moradia, saneamento)	Especialistas e técnicos em infraestrutura; especialistas e técnicos em regulação – transversal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal

Produção, inovação e proteção ambiental	Produção, inovação e proteção ambiental
9. Ciência, Tecnologia e Inovação	Especialistas e técnicos de ciência, tecnologia e inovação; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
10. Meio Ambiente	Especialistas e técnicos em meio ambiente; especialistas e técnicos em regulação de recursos hídricos – ANA; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
11. Desenvolvimento produtivo (indústria, comércio, serviços)	Especialistas e técnicos em metrologia e qualidade – INMETRO; especialistas e técnicos em propriedade industrial – INPI; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
12. Agricultura, pecuária e abastecimento	Auditor fiscal federal – agropecuário; especialistas e técnicos em fiscalização federal agropecuária; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal

Produção, inovação e proteção ambiental	Produção, inovação e proteção ambiental
13. Pesca e aquicultura	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
14. Turismo	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
15. Comércio exterior	Especialistas e técnicos de comércio exterior; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Proteção social, direitos e oportunidades	Proteção social, direitos e oportunidades
16. Trabalho, emprego e renda	Auditor fiscal federal – trabalho; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
17. Promoção e proteção social (previdência, assistência, desigualdades e pobreza)	Especialistas e técnicos do INSS; especialistas e técnicos em previdência complementar; especialistas e técnicos em políticas sociais; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal

<p>Proteção social, direitos e oportunidades</p>	<p>Proteção social, direitos e oportunidades</p>
<p>18. Desenvolvimento agrário e fundiário</p>	<p>Especialistas e técnicos em desenvolvimento agrário e fundiário; especialistas e técnicos em questões indígenas; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.</p>
<p>19. Saúde</p>	<p>Especialistas e técnicos do SUS; especialistas e técnicos em saúde pública; especialistas e técnicos em controle de endemias; especialistas e técnicos em saúde pública da FIOCRUZ; especialistas e técnicos em regulação de saúde suplementar – ANS; regulação e vigilância sanitária – ANVISA; médico da carreira da previdência, da saúde e do trabalho; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.</p>
<p>20. Educação</p>	<p>Especialistas e técnicos em educação; especialistas e técnicos em informações e avaliações educacionais – INEP; especialistas e técnicos em financiamento e execução de programas e projetos educacionais; professores do magistério federal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.</p>
<p>Áreas estratégicas finalísticas</p>	<p>Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal</p>

Proteção social, direitos e oportunidades	Proteção social, direitos e oportunidades
21. Cultura	Especialistas e técnicos em questões culturais; especialistas e técnicos em regulação da atividade cinematográfica – ANCINE; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
22. Esporte	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
23. Direitos humanos	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
24. Mulheres	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
25. Igualdade racial	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Áreas transversais estruturantes	Exemplo de agrupamentos de carreiras estruturantes transversais a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal.

Governabilidade política e governança institucional	Governabilidade política e governança institucional
26. Presidência da República (Casa Civil, Secretaria-Geral)	Procurador federal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; e especialistas e técnicos da Imprensa Nacional.
27. Segurança institucional	Oficiais e agentes de inteligência; e especialistas e técnicos da ABIN.
28. AGU	Advogado da União; e especialistas e técnicos da AGU.
29. Relações sociais e federativas	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
30. Comunicação social e institucional	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
31. Planejamento, participação, orçamento e gestão	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos de planejamento e pesquisa do IPEA; especialistas e técnicos em informações geográficas e estatísticas – IBGE.
32. Gestão monetária, fiscal e cambial	Auditor fiscal federal – RFB; especialistas e técnicos da RFB; procurador da fazenda federal; procurador do BCB; analistas e técnicos do BCB; agentes, analistas e inspetores da CVM; especialistas e técnicos da CVM; especialistas e técnicos da SUSEP; auditor federal de finanças e controle; e especialistas e técnicos em finanças e controle.
Áreas transversais estruturantes	Exemplo de agrupamentos de carreiras estruturantes transversais a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal.

Governabilidade política e governança institucional	Governabilidade política e governança institucional
33. Controle e transparência	Auditor federal de finanças e controle; e especialistas e técnicos em finanças e controle.
Total = cerca de 33 áreas programáticas de atuação estatal	Total = cerca de 60 carreiras estratégicas finalísticas e estruturantes transversais da administração pública federal

Obs.: MRE – Ministério das Relações Exteriores; FFAA – Forças Armadas Brasileiras; HFA – Hospital das Forças Armadas; DPF – Departamento de Polícia Federal; ANM – Agência Nacional de Mineração; ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus; ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica; DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil; ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários; ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres; ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações; ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia; INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial; SUS – Sistema Único de Saúde; FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz; ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar; ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária; INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; ANCINE – Agência Nacional do Cinema; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; e RFB – Receita Federal do Brasil.

Fonte: Elaboração própria.

Para a montagem do quadro 3, parte-se do entendimento segundo o qual o sentido institucional ou objetivo de carreira deriva de uma forma de organização de cargos públicos que possuem uma mesma natureza e um mesmo conjunto de atribuições, que demandam idêntica preparação e formação, estruturando-se de modo a prever graus ascendentes de responsabilidade e remuneração ao longo do ciclo laboral. Na organização administrativa do Estado brasileiro, os cargos podem estar dispostos de modo isolado ou em carreiras. O que distingue as duas formas é a possibilidade ou não de progressão do titular desses cargos na atividade, vale dizer, a possibilidade de promoção ou acesso a níveis ou graus ascendentes de responsabilidade no interior de um conjunto de cargos de igual natureza.

Carreira é, portanto, uma unidade hierarquizada de cargos públicos afins. Sem que possuam essa afinidade intrínseca, que permite a mobilidade vertical interna, não há carreira, mas apenas uma sobreposição de cargos distintos, o que tem sido vedado pelas sucessivas legislações de pessoal no setor público, pois denota o abandono da ideia de progressão individual na mesma trilha funcional, característica essa que define o conceito de carreira e que, portanto, exige um núcleo homogêneo de atribuições e habilitações comuns para não ser deturpado. Ressalta-se que a presença de um núcleo homogêneo de atribuições e habilitações profissionais foi considerado relevante pela própria CF/1988 para a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório, elemento essencial na estruturação de qualquer carreira. O sistema de remuneração, por sua vez, deve observar “a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada

carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos” (Brasil, 1988, art. 39, § 1.º, I e III, com a redação da EC n.º 19/1998).

Atualmente, carreira não é apenas a possibilidade de progressão do servidor na estrutura de cargos e atribuições afins que caracterizam uma forma de organização de cargos públicos efetivos semelhantes. Carreira é, também e cada vez mais, um direito do servidor, ao mesmo tempo que uma obrigação para o poder público, dadas as suas responsabilidades constitucionais explícitas. A CF/1988, ao afirmar o direito à carreira (ou direito à progressão funcional), não impediu o acesso a cargos diversos de mesma natureza, no interior das carreiras. Mas impediu o acesso a cargos de natureza distinta, de outras carreiras, bem como a constituição de carreiras com cargos heterogêneos, sem núcleo de habilitações e atribuições assemelhadas. Também impediu a efetivação de servidores precários em caráter permanente de carreiras previamente constituídas, mesmo que na origem tenham esses servidores realizado concurso público. Nesse sentido, a questão da fusão de carreiras, reconhecida nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n.º 2.713/DF e n.º 1.150/RJ, parece ser a única forma de calibração ou mitigação do direito à carreira admitida atualmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por detrás da estrutura de áreas programáticas e funções públicas listadas no quadro 3, é possível afirmar estar em curso uma mudança de composição interna positiva da força de trabalho a serviço do Estado e da

sociedade desde a CF/1988. Tal mudança caminha em um sentido tal que, desde então, os servidores públicos são recrutados por concursos concorridos e critérios rigorosos de seleção, são mais escolarizados que a média nacional e atuam proporcionalmente mais em áreas finalísticas de prestação de serviços diretos à população. Com isso, o desempenho institucional do setor público, em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação pública, vem se mostrando crescente ao longo do tempo e superior ao que supõem os discursos em voga. Mesmo assim, aperfeiçoamentos incrementais com finalidade de profissionalização crescente da burocracia e das formas de organização e funcionamento da administração pública são sempre necessários e bem-vindos.

Foi, portanto, com o entendimento citado anteriormente, que se buscou realizar um exercício inicial exploratório, apenas como forma de demonstrar ser possível e necessário um processo organizado de racionalização de cargos e carreiras no setor público brasileiro. Isso porque, em síntese, as evidências disponíveis demonstram a relevância das organizações e carreiras públicas para qualquer projeto de desenvolvimento que ainda se almeje ao Brasil neste século XXI. Abolir a flexibilidade nos provimentos das carreiras públicas e desmontar tais capacidades em nome de um fundamentalismo liberal-gerencialista vai, ao mesmo tempo, destruir o potencial transformador que a sociedade brasileira construiu por meio do Estado ao longo de mais de 30 anos desde a CF/1988, como comprometer as chances de emancipação e desenvolvimento social de sua população — sobretudo a mais vulnerável — justamente em um contexto econômico (nacional e internacional) marcado por enorme complexificação e exclusão, diante das quais soluções

aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso.

É nesse diapasão que ganham relevo medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro — que considere de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação — esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da República, da democracia e do desenvolvimento nacional. Por fim, precisamos fazer avançar a discussão sobre forma e conteúdo de uma reforma administrativa de matriz reflexiva e índole republicana e democrática, voltada para um serviço público efetivo e de qualidade, centrado na ideia de *carreiras públicas estratégicas/finalísticas* e *carreiras públicas transversais/estruturantes*, como condição *sine qua non* para o próprio desenvolvimento nacional em suas dimensões geopolítica, econômica, social, ambiental e institucional.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei n.º 6.185 de 11 de dezembro de 1974. Dispõe sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 13 dez. 1974.
- BRASIL. Lei n.º 6.856, de 18 de novembro de 1980. Fixa os valores de retribuição do Grupo-Atividades Específicas de Controle Interno, autoriza a estruturação de cargos e funções de órgãos integrantes do sistema de controle interno, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 19 nov. 1980.

- BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988.
- BRASIL. Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*. Brasília, 19 abr. 1991.
- BRASIL. *Projeto de Lei n.º 3.351*, de 6 de março de 2012. Define, para efeito do disposto no art. 247 da Constituição Federal, as atividades consideradas exclusivas de Estado, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 6 mar. 2012.
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição n.º 32*, de 3 de setembro de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 3 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Pjwowo>>. Acesso em: 30 jan. 2023.
- CARDOSO JUNIOR, J. C. (org.). *Reforma Administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo, privatismo*. Brasília: AFIPEA; Arca, 2021.
- CARDOSO JUNIOR, J. C. et al. (coord.). *Desmonte do Estado e subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais*. Brasília: AFIPEA; Arca, 2019a.
- CARDOSO JUNIOR, J. C. et al. (coord.). *Mitos liberais acerca do Estado brasileiro e bases para um serviço público de qualidade*. Brasília: AFIPEA-Sindical; São Paulo: Quanta, 2019b.
- FERREIRA, M. D. Carreiras típicas de Estado: profissionalização no serviço público e formação do núcleo estratégico. *Âmbito Jurídico*, 31 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3o8FoJ2>>. Acesso em: 30 jan. 2023.
- LOPEZ, F. G. & CARDOSO JUNIOR, J. C. (orgs.). *Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades*,

- desigualdades e perspectivas (1985-2020)*. Brasília : IPEA, 2023, 696 p.
- LYCHOWSKI, R. Carreiras típicas de Estado: uma breve crítica ao artigo 247 da Constituição Federal de 1988. *Jus-Brasil*, 2019.
- MARQUES, R. & CARDOSO JUNIOR, J. C. (orgs.). *Rumo ao Estado necessário: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido*. Brasília: FONACATE; Servir, 2021.
- MELLO, C. A. B. de. (org.). *Curso de direito administrativo*. 32.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MONTEIRO NETO, J. P. & SOARES, V. C. Carreiras típicas de Estado: por uma proposta conceitual. *Migalhas*, 3 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3IMXmc7>>. Acesso em: 30 jan. 2023.
- SANTOS, L. A. *Diretrizes para o Sistema de Carreiras no Serviço Público Federal*. Rio de Janeiro: Instituto Repùblica, 2020, mimeo.

12

Presidente e burocracias: divergências e conflitos dentro do Executivo

*Magna Inácio
Bárbara Lamounier*

PRESIDENTE E BUROCRACIAS PÚBLICAS: DA DIVERGÊNCIA AO CONFLITO SOBRE POLÍTICAS

As burocracias públicas foram um dos alvos preferenciais do ex-presidente Jair Bolsonaro. A promessa de afronta ao *status quo* das políticas públicas foi também sinalizada pela retórica eleitoral e de governo contra as burocracias públicas no exercício de suas funções. No redesenho do gabinete ministerial, com extinção de órgãos e realocação jurisdicional de competências entre as estruturas do Executivo, o ex-presidente Bolsonaro deixou claro que a postura de confrontação do seu governo (Inácio & Recch, 2019) não era dirigida apenas aos

demais Poderes da República, mas também às burocracias públicas.

Divergências entre presidentes e burocracias em relação às políticas públicas fazem parte da rotina de qualquer administração. Elas podem configurar um ambiente informacional mais plural e potencialmente inovador para a administração com o influxo de diferentes diagnósticos e perspectivas na formulação e execução das ações governamentais. Mas elas podem também transitar do dissenso para conflitos, afetando negativamente a coordenação intragovernamental e provocando descon continuidades e bloqueios dessas ações. Os conflitos sobre políticas entre o chefe do Executivo e as burocracias têm ganhado centralidade nos estudos sobre o Executivo, em especial em governos liderados por presidentes com posições políticas extremistas e orientados para mudanças radicais das políticas públicas. O governo de Bolsonaro (2019-2022) foi um desses casos e, com a inauguração do novo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2023-presente), é crucial colocar em perspectiva os efeitos e as lições dessa experiência para a administração federal no Brasil.

A alternância política é um dos pilares de qualquer democracia. A chegada de um novo partido ou coalizão à presidência torna provável a reorientação de políticas e ações governamentais, ancorada na plataforma eleitoral vitoriosa. A alternância ideológica, quando há um giro não só de líderes, mas também das preferências políticas de quem ocupa a cadeira presidencial, torna esse cenário ainda mais provável. Mas o presidente está sujeito a constrangimentos políticos e institucionais que moldam não só as chances de sucesso dessas mudanças, mas as suas escolhas sobre como implementá-las.

O presente capítulo explora as escolhas do ex-presidente Jair Bolsonaro para reorientar políticas públicas e a administração federal no Brasil por meio do unilateralismo administrativo. Politicamente minoritário, sem base parlamentar e com posições políticas extremistas, o ex-presidente tentou modificar marcos regulatórios e as bases institucionais das políticas públicas por meio de decisões unilaterais, com uso abusivo dos poderes administrativos atribuídos ao chefe do Executivo.

Presidentes usam seus poderes presidenciais para alinhar as estruturas do Executivo e as burocracias às prioridades de governo dentro dos limites legais para o exercício das funções e responsabilidades a elas atribuídas. Esses são movimentos legítimos e esperados de novos governos que buscam, por meio do *mix* de políticas imperativas e discricionárias, diferenciar as suas administrações das anteriores e garantir retornos eleitorais positivos no futuro. Divergências entre presidente, ministros e burocracias sobre políticas públicas e ações governamentais fazem parte desse jogo. Seja na definição de suas prioridades de governo ou no cotidiano da administração, os presidentes calculam como, dentro dos marcos legais e institucionais, podem ser bem-sucedidos a partir ou a despeito dessas preferências divergentes.

Um cenário distinto tem lugar quando o presidente diverge desses marcos, não está disposto a operar dentro desses limites e é politicamente incapaz de alterá-los por meio de novas regras constitucionais ou legais, aprovadas democraticamente. Nesses casos, o unilateralismo administrativo tem sido a via adotada por esses presidentes para reorientar as políticas que deseja.

Mas essa é uma estratégia política e administrativa arriscada. O unilateralismo administrativo

envolve custos externos, como os riscos de revisão legislativa e/ou judicial de decisões presidenciais unilaterais e o aumento da desconfiança de políticos e cidadãos em relação ao presidente. Produz, ainda, custos internos, dado que as burocracias podem divergir e se mobilizar contra tais investidas. O foco do capítulo recai sobre esse último tipo, os riscos e custos internos das tentativas de mudança do *status quo* via ação unilateral. Nesse contexto, conflitos entre governo e burocracias podem se acirrar e incentivar o uso dos poderes presidenciais não só para mudar as políticas, mas também para desmobilizar, atropelar ou retaliar os agentes do Estado que a elas se opõem. Esses custos dependem do preço que o presidente está disposto a pagar por tais mudanças, mas também de quanto custará às burocracias públicas desobedecer e resistir a essas tentativas.

O capítulo está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na próxima seção, nós analisamos as relações presidente-burocracias no contexto do governo radicalizado e unilateral do ex-presidente Bolsonaro. Na seção seguinte, nós abordamos as estratégias presidenciais de retaliação administrativa e reputacional das burocracias no governo Bolsonaro. A última seção foca os dilemas das burocracias diante dos movimentos presidenciais para converter as divergências em conflitos abertos e as condições indutoras da resistência tática das burocracias no interior do Executivo.

GOVERNO RADICALIZADO CENTRADO NO EXECUTIVO: AS RELAÇÕES PRESIDENTE-BUROCRACIAS NA ADMINISTRAÇÃO BOLSONARO

O Poder Executivo se tornou a arena principal para o governo Bolsonaro e as burocracias públicas viraram alvo preferencial da atenção presidencial. Presidente minoritário no Parlamento e recalcitrante na negociação com o ele, Bolsonaro se concentrou no uso unilateral dos poderes administrativos do Executivo para perseguir suas preferências políticas extremistas, reorientando as políticas públicas de forma radical. Ao longo do governo, as políticas públicas e as burocracias consideradas pelo governo como fortemente ideológicas, como meio ambiente, relações exteriores, educação e direitos humanos, foram o foco central da retórica e da agenda governamental de *policy-shifts* radicais de Bolsonaro.

Como salienta Inácio, o “unilateralismo administrativo se refere às ações diretas do chefe do Executivo na condução das ações de governo para além da discricionariedade delegada ao presidente” (Inácio, 2021, p. 79), muitas vezes operando nas franjas da legislação ou com base na própria interpretação sobre os limites de seus poderes. São ações executadas a partir dos poderes administrativos do presidente, como o de politizar, por meio de nomeações políticas, os órgãos do Executivo, de realocar as suas jurisdições ou centralizar decisões nas mãos da presidência e de seu *staff* (Moe, 1985; Rudalevige & Lewis, 2005; Lewis 2008). São poderes estratégicos quando se busca reorientar políticas pela via administrativa

e lidar com resistências daqueles que divergem dessas mudanças.

Os presidentes têm a prerrogativa de formar o comando político do Executivo, podendo no caso do Brasil, nomear e destituir livremente ministros e parte dos agentes políticos. A politização do executivo é a capacidade de alocar pessoas leais ou com preferências políticas próximas às do governo nos altos postos de comando do executivo, sendo umas das estratégias recorrentes dos presidentes para alinhar as burocracias públicas às determinações presidenciais (Moe, 1985; Lewis, 2008). O perfil e a distribuição dos cargos do gabinete e das autoridades políticas sinalizam, em boa medida, as prioridades governamentais e o escopo das *policy-shifts* almejadas pelo presidente.

Mas a politização conduzida por presidentes com preferências políticas extremistas pode perseguir mudanças mais profundas na estrutura e nos quadros administrativos do Executivo. A exemplo do ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump (2016-2020), esses presidentes justificam a politização radical do Executivo a partir da retórica antissistema de combate ao “deep state”, ou seja, como resposta à alegada atuação de instituições de governo e de suas autoridades para frustrar ou inviabilizar a agenda presidencial. Com forte matiz conspiratório, essa retórica antecipa a reorientação da política de nomeações, ancorada na visão dos funcionários públicos como servidores de suposto sistema corrupto que devem ser afastados ou substituídos. Sob tal lógica, mesmo os profissionais aliados e capazes de trabalhar com burocracias públicas qualificadas, ainda que divergentes, podem dar lugar a nomeados com limitada *expertise* ou

experiência, mas fortemente conectados às lideranças radicalizadas (Peters & Pierre, 2019).

Ao longo do seu governo, o ex-presidente Bolsonaro adotou a politização radical do Executivo, somada à reorganização dos Ministérios e agências, como principal estratégia para reorientar as políticas públicas e lidar, administrativamente, com conflitos e divergências intraministeriais acerca das políticas públicas (Inácio, 2021). *Outsiders* e líderes dos grupos conservadores da sua coalizão eleitoral foram recrutados para cargos ministeriais e de alta direção do Executivo nas áreas em que o presidente fortemente divergia do *status quo* das políticas vigentes, como meio ambiente, educação, relações exteriores, direitos humanos, dentre outras.

Um aspecto central da politização liderada por Bolsonaro foi a militarização da administração em níveis inéditos desde a redemocratização do país, como demonstrado pelo levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU), de 2021.¹ No último ano do governo Temer, 2018, 2.765 militares exerciam funções civis na administração pública federal, subindo para 6.157 em 2020, no segundo ano do governo Bolsonaro. A nomeação de um general da ativa, Eduardo Pazuello, que comandou o Ministério da Saúde durante a pandemia de Covid-19 de acordo com as preferências do presidente, foi emblemática da politização voltada para *policy-shifts* radicais. Além disso, 92 cargos de chefia nas empresas públicas ou

¹ Levantamento foi divulgado pelo Portal Poder360. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-mais-que-dobrou-contingente-de-militares-no-governo-aponta-tcu/>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

de capital misto estavam sob comando de membros das forças armadas.

A politização exacerbada do Executivo tem custos. O risco da perda de eficiência das agências burocráticas é considerado como um dos possíveis freios à politização intensiva do Executivo pelo presidente, sobretudo em órgãos e áreas de políticas especializadas, que demandam quadros técnicos altamente qualificados (Lewis, 2008). Esse freio não conteve o ex-presidente Bolsonaro que nomeou aliados inexperientes e sem qualificações técnicas para áreas de políticas especializadas e estratégicas (Inácio, 2021).

Nós argumentamos que a politização radical foi crucial para o unilateralismo administrativo adotado pelo ex-presidente Bolsonaro. Parte importante das mudanças das políticas foram conduzidas por medidas infralegais, a partir das prerrogativas presidenciais de editar decretos regulamentares e autônomos (Inácio, 2021). Mas houve, também, forte delegação do presidente para os seus assessores, ministros e autoridades, implementarem mudanças nas políticas por meio de atos administrativos, infralegais, como portarias e resoluções ministeriais. O ativismo do presidente e seus assessores na execução de medidas unilaterais foi sintetizado pelo então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, que em reunião ministerial chamou a atenção dos pares para a oportunidade de “passar a boiada” regulatória — mudar as políticas e marcos regulatórios a partir de medidas infralegais — dada a atenção da mídia e das instituições no enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Esse hiperativismo administrativo do governo Bolsonaro é a outra face da sua inação legislativa (Inácio, 2021). O governo Bolsonaro usou essas decisões unilaterais para

alterar substantivamente marcos regulatórios e políticas públicas. Embora o volume de decretos editados por Bolsonaro não seja numericamente superior aos dos presidentes anteriores, o escopo dessas decisões unilaterais alterou o *status quo* de várias políticas públicas. Como demonstraram Inácio e Recch (2019), no primeiro ano do governo Bolsonaro os decretos presidenciais se concentraram na revisão das regulamentações das leis vigentes e na reorganização da administração federal.

As tentativas deliberadas do ex-presidente Bolsonaro de mudar o *status quo* das políticas e expandir o seu poder por essa via administrativa resultaram em inédita judicialização dos decretos presidenciais e pressões de diversos segmentos para revogação dessas medidas. A atuação de grupos organizados, partidos e grupos políticos que se opunham às decisões tomadas unilateralmente pelo Executivo, usaram estratégias como o questionamento judicial, solicitando a revogação de várias decisões do Executivo pelo Supremo Tribunal Federal (STF), com objetivo de frear as alterações nos marcos regulatórios em curso. Além disso, o uso de projetos de decretos legislativos foi também uma estratégia utilizada pelos congressistas. Araújo (2020) ao analisar a política ambiental, mostra que durante o governo Bolsonaro aumentou consideravelmente o número de projetos de decretos legislativos (PDLs) destinados a impedir as manobras legais do Executivo em relação à proteção ambiental.

Apesar da resistência de grupos organizados, legisladores e partidos políticos, foram efetivas as alterações unilaterais importantes nos marcos regulatórios pelo governo Bolsonaro, que exigiu da nova administração um esforço importante de revisão e/ou revogação dessas medidas. O gabinete de transição do governo Lula

recomendou, no seu relatório final, a revogação ou revisão de 36 decretos presidenciais, de 6 portarias ministeriais ou interministeriais e 1 resolução ministerial, em uma iniciativa descrita como “revogação” das mudanças implementadas via unilateralismo presidencial.

AS RETALIAÇÕES ADMINISTRATIVAS E REPUTACIONAIS DAS BUROCRACIAS PELO PRESIDENTE

O ativismo do ex-presidente Bolsonaro para mudar radical e unilateralmente as políticas públicas, tornou as divergências sobre políticas em conflitos abertos com as burocracias. Como argumentamos antes, o presidente antecipou as resistências a essas guinadas nas políticas e ações governamentais. Para neutralizá-las, Bolsonaro recorreu à politização radical do Executivo e aos seus poderes administrativos para microgerenciar os servidores públicos que divergiram das novas orientações, vistos a partir de então como “opositores internos”.

Nós argumentamos que o ex-presidente Bolsonaro fez essa microgestão das burocracias públicas a partir de uma estratégia agressiva de retaliação dos servidores públicos nas áreas de políticas públicas salientes para o seu governo e apoiadores (Inácio & Lamounier, 2020). O governo buscou elevar os custos da divergência e da resistência para as burocracias combinando duas modalidades de retaliação: a administrativa e a reputacional.

A retaliação administrativa envolveu o uso dos poderes presidenciais e ministeriais para remanejar servidores, mudar ou suprimir as funções e competências de cargos dentro da hierarquia decisória dos órgãos, constringer o posicionamento público dos servidores

acerca das políticas sob a sua responsabilidade e adotar mecanismos de monitoramento e responsabilização dos servidores por atos administrativos. Já no início do governo, presidente e assessores anunciaram a “despetização” da administração federal por meio da revisão e exoneração do pessoal nomeado, baseado na orientação político-ideológica. Em 2019, foi editado o Decreto n.º 9.794/2019² que dispunha sobre as nomeações, as exonerações, as designações e as dispensas para cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do presidente da República. Além disso, o respectivo decreto criou o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas (SINC). Por meio desse decreto o presidente conseguiu centralizar a escolha dos ocupantes de cargos de gestão no governo federal.

É importante ressaltar que os presidentes no Brasil sempre investiram nas alterações na legislação que regulamenta as regras de nomeação e exoneração de cargos em comissão e que a maior parte dessas alterações foram referentes ao aumento da centralização de poder de nomeação na presidência, ou seja, mantendo a prerrogativa legal de nomear pessoas de confiança com o presidente ou dentro de órgãos da presidência (Lamounier, 2016). O Decreto n.º 9.794/2019 ampliou o escopo do poder de nomeação do presidente ao delegar ao ministro de Estado chefe da Casa Civil a competência para designar e

2 BRASIL. Decreto n.º 9.794, de 14 de maio de 2019. Dispõe sobre os atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do presidente da República e institui o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas 2 Sinc no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9794.htm>. Acesso em: 20 fev. 2023.

dispensar servidores de funções de confiança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional nos cargos ou função equivalentes a 5 e 6 do DAS.³ Ainda, delegou aos ministros de Estado, no âmbito de seus órgãos e de suas entidades vinculadas, a competência para a designação de servidores para ocupação de funções de confiança não delegadas ao chefe da Casa Civil, o que atingiria, por exemplo, dirigentes das universidades federais que poderia ser nomeado pelo Ministério da Educação.

O repertório de retaliações administrativas no governo Bolsonaro, segundo Lotta et al. (2022), incluía mecanismos formais e informais, individuais e coletivos, de opressão aos servidores públicos, operados pelas chefias e autoridades no interior dos Ministérios e agências da administração federal. Eles destacam as condutas informais de intimidação, vigilância e ameaças aos servidores, assim como o uso de mecanismos formais, com a instauração de processos administrativos disciplinares (PAD), que cresceram numericamente ao longo do governo (Lotta et al., 2022, p. 471).

O uso intensivo de retaliações administrativas ganhou saliência no governo Bolsonaro, enquadradas como “assédio institucional”, como formulado por organizações dos próprios servidores:

[...] assédio institucional, que se caracteriza por um conjunto de discursos, falas e posicionamentos públicos, bem

3 A Lei n.º 14.204/2021, regulamentada pelo Decreto n.º 10.829/2021, altera a denominação dos cargos de Natureza Especial, Direção e Assessoramento Superior e as Funções Comissionadas do Poder Executivo para cargos e funções do Poder Executivo.

como imposições normativas e práticas administrativas, realizado ou emanado (direta ou indiretamente) por dirigentes e gestores públicos localizados em posições hierárquicas superiores, e que implica recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca de determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas (ANDEPS & AFIPEA, 2020, p. 9).

Cercear a vocalização de divergências dos servidores públicos no exercício das funções e na esfera privada foi uma das formas de retaliação administrativa. Por exemplo, a comunicação institucional, incluindo a concessão de entrevistas e difusão de informações, das agências ambientais foi centralizada no Ministério do Meio Ambiente em 2020. Outros órgãos adotaram exigências de autorização prévia para publicação de produção científica de servidores (ICMBIO, Portaria n.º 151, de 10-3-2021 e IPEA, Ofício Circular n.º 1/2021). Esse cerceamento atingiu a liberdade de expressão dos servidores em mídias digitais, ou seja, na esfera privada, com a Nota Técnica n.º 1556/2020/ CGUNE/CRG da Controladoria-Geral da União, que passou a considerar

a) a divulgação pelo servidor de opinião acerca de conflitos ou assuntos internos, ou de manifestações críticas ao órgão ao qual pertença, em veículos de comunicação virtuais, são condutas passíveis de apuração disciplinar.

Silva & Cardoso Jr. (2020) apontam que o governo Bolsonaro transformou o assédio institucional em método de governo e exemplificam algumas formas de assédio institucional como ação política em órgãos como o

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO). Segundo os autores, seriam exemplos sofridos pelos funcionários: (1) exonerações e ameaças ao comando da fiscalização ambiental, (2) assédio e criação de contexto de silenciamento dos agentes ambientais, (3) depreciação do trabalho da fiscalização ambiental e exposição dos fiscais a riscos de violência por transgressores da lei, (4) imposição de metas excessivas de produtividade, (5) uso do trabalho remoto sem adequação às capacidades dos trabalhadores e limitações exigidas pela legislação trabalhista.

Por iniciativa de organizações de servidores, foi criado o Assediometro,⁴ uma ferramenta de busca ativa de denúncias de assédio institucional divulgados ou relatados por veículos de imprensa, mídias sociais e entidades associativas e sindicais. Os dados começaram a ser coletados a partir de setembro de 2018 e de acordo com o *site* mantido pelo fórum que congrega essas associações e sindicatos de carreiras públicas,⁵ IBAMA e o Ministério da Educação (MEC) são apontados como os órgãos com mais casos de assédio institucional.

O segundo tipo de retaliação é reputacional, de natureza política, e busca erodir a credibilidade profissional e institucional das burocracias como formuladores de políticas e potenciais agentes do “interesse público”. As estratégias de líderes para desacreditar as burocracias, suscitar desconfiância e deslegitimar as suas atividades, descrita como *bashing bureaucrats* (Caillier, 2020), têm

4 O Assediometro. Disponível em: <<https://mailchi.mp/b7c61397515f/assedimetro>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

5 ARCA – Carreiras públicas pelo Desenvolvimento Sustentável.

estimulado diversas pesquisas sobre os efeitos dessas condutas, em especial, seus efeitos nas percepções e nas atitudes dos beneficiários das políticas públicas e eleitores, tanto negativos — como hostilidades — e positivos, como postura mais compassivas diante das burocracias (Szydłowski et al., 2022).

A retórica presidencial de Bolsonaro buscou fomentar e aprofundar divisões políticas em relação às políticas públicas, combinada aos ataques e às desinformações sobre as motivações, conformidade administrativa e legal e postura ética dos servidores públicos. Emblemático disso foram os ataques do presidente contra as agências ambientais e seus servidores, atuantes na fiscalização ambiental e a aplicação de penalidades administrativas contra infratores. O monitoramento ambiental, após a produção de informações sobre os desmatamentos no país, foi denunciado como atividade de “inimigos internos”, com exoneração da autoridade responsável.

As parcerias das agências com organizações da sociedade civil na execução de programa e ações governamentais, um dos componentes estruturantes de diversas políticas públicas, também foram alvos de denúncias de conluio contra o interesse público por membros do governo. Para além da retórica, o governo Bolsonaro buscou restringir os mecanismos de participação da sociedade civil e da sua interação com as burocracias públicas por meio do redesenho de instâncias colegiadas dentro da administração federal (Decreto n.º 9.759/2019).⁶ Essa

6 BRASIL. Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm>. Acesso em: 20 fev. 2023.

decisão unilateral, judicializada, extrapolou os poderes regulamentares presidenciais ao extinguir colegiados criados por leis e não passíveis de extinção por decreto. Essas estratégias tentaram elevar os custos da formação de coalizões entre burocratas, legisladores e beneficiários na defesa do *status quo* das políticas públicas ante as investidas do presidente para mudá-las.

Para os burocratas, a retaliação reputacional implica danos mais graves e em um horizonte temporal mais amplo (Inácio & Lamounier, 2020). A reversão dos danos infligidos à credibilidade profissional dos servidores públicos e à confiança nas instituições podem ter custos elevados e demandar tempo. Isso é especialmente importante para burocratas que investiram em *expertise* e nas áreas de políticas marcadas por divisões e polarizações acentuadas, em que desconfiança e falta de credibilidade em relação às burocracias e às agências estatais podem alimentar os conflitos em torno delas.

AS REAÇÕES DAS BUROCRACIAS ÀS RETALIAÇÕES ADMINISTRATIVAS E REPUTACIONAIS

Como sinalizamos anteriormente, as relações entre o governo Bolsonaro e as burocracias foram tensionadas pela agenda presidencial de mudanças radicais das políticas públicas a partir de medidas unilaterais e retaliações contra os servidores públicos, tanto para paralisar ou desmobilizar as suas estruturas, como para introduzir novas orientações regulatórias e administrativas.

Como as burocracias reagem a tais cenários e quais são as consequências para o serviço civil e o desempenho da administração são temas que têm impulsionado uma

instigante agenda de pesquisa. Dentre os achados, um aspecto central é que essas reações são heterogêneas, com variações intra-agência e de acordo com os perfis dos burocratas e dos dirigentes. A intensidade de preferências dos burocratas em relação às áreas de políticas pode levá-los a escolher entre “sair e esperar que o governo se vá” ou “ficar e fazer a diferença” (Cameron et al., 2015). Entre os que ficam, a decisão de se rebelarem contra o governo pode ser influenciada pela postura ética do burocrata e suas percepções sobre como as decisões do governo podem afetar as pessoas (O’leary, 2019), mas, além desses fatores, também pode variar de acordo com quem implementa tais decisões (Hollibaugh Jr. et al., 2020).

Essas decisões são, ainda, condicionais às estruturas de carreiras no serviço civil, que afetam os custos relativos dessas estratégias. Em *survey* realizado com 337 servidores públicos, por Moraes de Sá e Silva (2021) mapeou a rotatividade dos servidores, sendo que 30,97% se mantiveram na mesma instituição, 13,57% mudaram apenas o setor dentro da mesma instituição e 15,04% mudaram de instituição. Essa circulação dentro do Executivo federal pode sinalizar os constrangimentos às decisões mais radicais, como a saída da administração, em um contexto de carreiras estáveis e, em alguns casos, mais atrativas do que no setor privado ou não governamental. A licença para estudos foi a via alternativa e provisória de saída para 8,55% dos respondentes.

Nós argumentamos que presidentes extremistas, se politicamente frágeis, não alvejam todas as áreas de políticas. A sua atenção é assimétrica, com foco nas agendas que possam ampliar, política e eleitoralmente, as suas coalizões conservadoras e extremistas. Como discutido

antes, a politização radical promovida por Bolsonaro se concentrou nas áreas de políticas das quais o presidente divergia e eram mais maleáveis à polarização política. Logo, as reações dos servidores variaram por áreas de políticas, dado que algumas delas tinham mais riscos de sofrerem, cumulativamente, retaliações administrativas e reputacionais.

Em entrevistas com servidores das agências do Meio Ambiente (Inácio & Lamounier, 2020), nós identificamos os dilemas dos servidores sobre como reagir às retaliações dos dirigentes do Ministério e do presidente.

Sempre houve uma mobilização do pessoal. Hoje é mais intensa, mas há pessoas que preferem ficar quietas neste momento. Nós somos mais ativos na mídia. Produzimos um manifesto público que foi assinado por mais de 700 servidores. Há dois grupos: um grupo pensa que todos devem se demitir, e o outro grupo pensa que todos precisam “ocupar território” para proteger o pessoal e as políticas. No entanto, há muita discussão, grupos que trocam ideias nas redes. Eu sou a favor de radicalizar, mostrar força, guerra total, ocupar todas as posições. Se não o fizermos, haverá destruição total, não restará nada (Entrevistado n.º 1).

Eu até me juntei a este movimento de resistência, com nossa associação na linha de frente. Mas havia uma tensão muito forte, com os administradores da agência tentando proibir nossas assembleias. Agora, eu me considero uma resistência dentro da agência. Quando assumi um cargo de gestor, com acesso às decisões e às informações, procuramos fornecer informações aos colegas. O movimento perdeu pessoas, elas estão mais assustadas. Os líderes se cercaram de pessoal terceirizado

e técnico-administrativo, eles são pessoas que aderiram recentemente, que têm um perfil diferente e menos segurança no trabalho (Entrevistado n.º 4).

Neste contexto, entidades sindicais ganharam protagonismo na vocalização, para fora do Executivo, do dissenso e das opressões sofridas por seus associados e instituições (Inácio & Lamounier, 2020; Lotta et al., 2022). O acionamento do STF contra ocorrências de assédio institucional no Executivo federal e responsabilização dos agentes políticos ganhou centralidade em razão da natureza administrativa e infralegal das decisões do Executivo.

Mais do que acionar alarmes de incêndio, essas entidades foram impelidas a diversificar as suas estratégias de *advocacy* a partir da articulação de ações como o Poder Legislativo, os partidos de oposição e as organizações da sociedade civil. Para os posicionamentos e a vocalização de dissenso em relação às mudanças nas políticas promovidas pelo governo essas organizações investiram em monitoramento parlamentar e das decisões infralegais do Executivo. No contexto de desinformação e retaliações reputacionais lideradas pelo governo, os desafios de construir estratégias de comunicação efetivas para diferentes públicos impulsionaram inovações organizacionais, como a criação de assessorias de comunicação, *media training* e maior ativismo nas mídias digitais (Inácio & Lamounier, 2020).

Mas reações individuais ou de grupos responderam por momentos decisivos para garantir a execução das políticas vigentes e impor custos aos movimentos do governo de paralisar ou mudar políticas unilateralmente. Cabe ressaltar que essas reações ocorreram em agências com

burocracias especializadas, expostas a retaliações reputacionais com custos mais altos, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou as relações entre presidente e burocracias na administração federal no Brasil no período recente, com foco na conversão de divergências em conflitos sobre políticas públicas. O governo Bolsonaro foi um caso emblemático dessa dinâmica, exacerbada por meio do uso dos poderes administrativos presidenciais para retaliar, nos planos administrativo e reputacional, as burocracias resistentes às mudanças radicais e unilaterais dessas políticas. Como discutido, a intensidade e o escopo dessas retaliações impeliram parte das burocracias à resistência tática ou ostensiva contra as hostilidades do governo.

É crucial colocar em perspectiva as lições dessa experiência para o governo federal no Brasil. Divergências sobre políticas públicas fazem parte do cotidiano das administrações e como o governo irá processá-las é parte importante das estruturas de governança no interior do Executivo.

As estratégias de politização radical do Executivo e o uso de medidas unilaterais pelo presidente e seus assessores para conduzir mudanças profundas das políticas públicas foram ingredientes decisivos na deterioração das relações com as burocracias públicas. Embora

assimétricas por áreas de políticas e entre grupos de servidores, as reações dos servidores sinalizaram a relevância das *policy-oriented bureaucracies* na conformação do ambiente decisório e de implementação das políticas públicas. Essas reações foram potencializadas no cenário de mudanças unilaterais e radicais do *status quo* das políticas públicas lideradas por Bolsonaro. Mas isso não implica que estejam “felizes” com esse *status quo* e é provável que no governo Lula o ativismo das burocracias ganhe fôlego e gerem pressões pelas mudanças desejadas no contexto da revisão e revogação das medidas levadas a cabo a administração anterior.

É possível argumentar que a dinâmica recente das relações presidente-burocracias tenha tornado as burocracias mais atentas e vigilantes em antecipar e prevenir mudanças das políticas que considerem indesejáveis, bem como dispostas a impor custos às iniciativas dos governos, pela publicização e mobilização de públicos externos. Importa ressaltar que as burocracias com carreiras estáveis, ainda que em graus variados, forjaram mecanismos de blindagem das políticas públicas contra abusos governamentais, se revelando uma barreira efetiva às lideranças autoritárias.

Um desdobramento importante dessas experiências, foram os aprendizados de setores das burocracias públicas e suas organizações no acionamento e na articulação com mecanismos de controle horizontal do Executivo. Isso modifica o ambiente informacional para a produção de políticas públicas dentro e fora do Executivo. No seu interior, as burocracias estão mais atentas ao uso dos poderes administrativos pelo presidente e seus assessores para microgestão das políticas e dos servidores

públicos. Esse aprendizado pode contribuir, ainda, para novas dinâmicas de interação das burocracias com atores externos, institucionais ou políticos — como os Poderes Legislativo e Judiciário, bem com as organizações da sociedade civil — e a melhoria do ambiente informacional para o controle político do Executivo. As burocracias atentas podem ser um vetor de transparência das decisões administrativas em um cenário em que o governo, como o brasileiro, pode fazer muito por meio de medidas unilaterais. Da perspectiva da governança democrática, essas dinâmicas podem melhorar as condições do governo para antecipar e acomodar contribuições e divergências das burocracias e dos atores externos na formulação ou revisão de políticas.

REFERÊNCIAS

- ANDEPS & AFIPEA. *Assédio Institucional: o que é? Como enfrentar?*. Brasília, 2020.
- ARAÚJO, S. Environmental policy in the Bolsonaro government: the response of environmentalists in the Legislative Arena. *Brazilian Political Science Review*, vol. 14, 2020.
- CAILLIER, J. G. Bureaucratic Bashing and Praising: What Effect Does It Have on the Performance Citizens Assign Agencies?. *Public Organization Review*, vol. 20, n.º 4, pp. 685-701, 2020. DOI:10.1007/s11115-020-00464-7.
- CARDOSO JR., J. C. & DA SILVA, F. A. B. *Assédio Institucional como Método de Governo: definições, caracterizações e implicações para o setor público federal brasileiro. Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

- HOLLIBAUGH JR., G. E.; MILES, M. R. & NEWSWANDER, C. B. Why Public Employees Rebel: Guerrilla Government in the Public Sector. *Public Admin Rev*, 80, 2020, pp. 64-74. <<https://doi.org/10.1111/puar.13118>>. Acesso em: 5 jan. 2023.
- INÁCIO, M. Poder Executivo: presidência e gabinete. A ascensão de Bolsonaro e as classes populares. In: AVRITZER, L. et al. (orgs.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação da política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, pp. 67-82.
- INACIO, M. & LAMOUNIER, B. When the president takes us as enemies: Bureaucracies resistant tactics in radicalized policy conflicts. Paper prepared for presentation at the 2020. *Annual Meeting of the Southern Political Science Association*. San Juan, Puerto Rico, 2020. (Manuscript).
- INÁCIO, M. & RECCH, M. Decretos e unilateralismo presidencial; 2019. *Seminários do departamento de ciência política da USP*. <<https://www.youtube.com/watch?v=FzKV6ejuJuw>>. Acesso em: 5 jan. 2023.
- LAMOUNIER, B. *Politização no Executivo brasileiro: 1999-2016*. Mestrado – Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.
- LEWIS, D. E. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.
- LOTTA, G. et al. Burocracia na mira do governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia. In: *Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado*. Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA: EDUEPB, 2022, pp. 457-83.
- MOE, T. The politicized presidency. In: CHUBB, J. & PETERSON, P. (eds.). *The new direction in American politics*. Washington: Brookings, 1985.

- MORAIS DE SA e SILVA, M. *Beyond ordinary policy change: Authoritarian policy dismantling in Brazil*. Scielo Pre-Prints, 2021.
- O'LEARY, R. The Ethics of Dissent: Can President Trump Survive Guerrilla Government?. *Administrative Theory & Praxis*, 39(2), 2017, pp. 63-79.
- O'Leary, R. *The Ethics Of Dissent: Managing Guerrilla Government*. Second Edition. Washington, DC: CQ Press, 2019.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- PETERS, B. G. & PIERRE, J. Populism and public administration: Confronting the administrative state. *Administration & Society*, vol. 51, n.º 10, 2019, pp. 1.521-45.
- RUDALEVIGE, A. & LEWIS, D. E. Parsing the Politicized Presidency: Centralization, Politicization, and Presidential Strategies for Bureaucratic Control. Paper presented, *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Washington, DC, 2005.
- SILVA, F. da; CARDOSO JUNIOR, J. & SOUSA, V. Assédio Institucional no Setor Público e o processo de desconstrução da democracia e do Republicanismo no Brasil de Bolsonaro. In: *Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritaris mo e desconstrução do Estado*. Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA: EDUEPB, 2022, pp. 457-83.
- SZYDLOWSKI, G.; DE BOER, N. & TUMMERS, L. Compassion, Bureaucrat Bashing, and Public Administration. *Public Administration Review*, 82(4), 2022, pp. 619-33.

Parte 4
Presidência e gabinete

13

Muitos crimes, pouca responsabilidade: os pedidos de *impeachment* sob a Constituição de 1988

Adwaldo Lins Peixoto Neto

O*impeachment* é um instrumento constitucional e democrático que permite a remoção de um presidente que tenha cometido alguma violação à legislação do Estado, antecipando o fim do seu mandato. De natureza e uso controverso, mostra-se em verdade um eficaz instrumento de equilíbrio entre o mandato fixo idealizado no presidencialismo e a necessidade de conter governos autoritários.

Entretanto, a natureza híbrida jurídico-política do instituto exige uma minuciosa calibragem entre os contornos do cabimento do instituto, a fim de obstar a remoção injustificada de um chefe de governo democraticamente eleito pelo voto popular, bem como a manutenção de um presidente criminoso contumaz que, a despeito de frequentes violações aos seus deveres constitucionais,

possui instrumentos ou habilidade política suficiente para impedir o avanço de denúncias contra si na Casa legislativa.

Ao se falar em *muitos crimes, pouca responsabilidade*, destaca-se, de início, o aspecto quantitativo das análises dos pedidos de *impeachment* no Brasil, com destaque para o governo Bolsonaro (2019-2022). Esta pesquisa pretende analisar os pedidos de *impeachment* formulados contra os presidentes brasileiros após a promulgação da Constituição Federal de 1988 para além do aspecto quantitativo, debruçando-se sobre o que esses pedidos *impeachment* trazem de informação, quais seus fundamentos jurídicos e distribuição ao longo do tempo nos mandatos presidenciais.

Com especial olhar sobre o governo Bolsonaro (2019-2022), vamos indagar se estaríamos diante de uma mudança no manejo deste instituto como instrumento de destituição presidencial e de sua consequente responsabilidade no Brasil, lançando luz sobre os desafios da nova administração em relação ao enfrentamento dos possíveis futuros questionamentos do seu mandato.

IMPEACHMENT PRESIDENCIAL: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A NATUREZA DO INSTRUMENTO

Em que pese haver um debate na literatura, especialmente no Direito, sobre a natureza do instituto do *impeachment*, a posição majoritária é a de um instrumento de natureza híbrida, isto é, jurídico-política, porque ele não só remove o indivíduo da presidência, mas também responsabiliza esse presidente pelos seus atos (Peixoto Neto, 2021, p. 44).

Trata-se de uma responsabilidade político-administrativa porque, apesar de serem denominados crimes de

responsabilidade, as infrações que ensejam a abertura de um processo de *impeachment* não consistem em infrações de natureza estritamente criminal. Todavia, deve-se ressaltar que é possível que uma conduta praticada pelo presidente viole concomitantemente uma lei penal e um crime de responsabilidade, respondendo o presidente uma ação penal pela prática do crime propriamente dito perante a Suprema Corte, enquanto que pelos crimes de responsabilidade responderá por *impeachment* perante o Senado Federal, ambos dependendo da autorização da Câmara dos Deputados, uma condição de procedibilidade de ambos os processos (Peixoto Neto, 2021, p. 15).

A natureza política do *impeachment* é inata e decorrente das relações Executivo-Legislativo, enquanto que o contorno jurídico se dá pelo cabimento do procedimento, já que, em um sistema presidencialista, não se remove um presidente sem que haja o cometimento de uma infração. Observa-se, destarte, que o presidente da República não pode ser destituído pela simples perda de maioria no Legislativo, devendo haver a prática de uma infração que justifique a sua remoção, em decorrência do seu mandato fixo outorgado pela legitimidade da eleição direta pelo voto popular (Peixoto Neto, 2021, pp. 28-9).

ATUAL DESENHO INSTITUCIONAL DAS INFRAÇÕES DO *IMPEACHMENT* PRESIDENCIAL NO BRASIL

Os contornos das infrações que ensejam a responsabilização do presidente da República variam de acordo com o desenho institucional adotado nas constituições de cada Estado, mas o constitucionalismo brasileiro, desde a 1.^a Constituição Republicana de 1891, adota a

terminologia crimes de responsabilidade para as condutas vedadas ao chefe de governo do Brasil.

A atual Constituição Federal de 1988 lista as infrações político-administrativas às quais o presidente está sujeito no Brasil em seu artigo 85, delegando sua definição a uma lei especial (Brasil, 1988), já que o próprio texto constitucional não teria condições de minudenciá-los, não pretendendo verter-se em uma legislação punitiva.

Como após a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988 ainda não se editou uma lei que regule a matéria, foi recepcionada a legislação pregressa sobre o tema, a Lei n.º 1.079/1950 ou Lei de Crimes de Responsabilidade, que não só define as infrações como regula o seu processo e julgamento (Brasil, 1950), elaborada sob a égide da Constituição de 1946, quando Vargas assumiu a presidência pela terceira vez. Naquele contexto, havia receio de que ele não respeitasse o término do mandato, como fez em 1937, razão pela qual o Congresso editou a lei que permitia a remoção do presidente do cargo caso cometesse as infrações descritas na Constituição e por ela definidas.

Em que pese ter sido elaborada sob a proteção de outra Constituição, a atual definição constitucional dos crimes de responsabilidade e sua regulamentação na Lei n.º 1.079/1950 não apresenta muita dissonância, o que pode ser observado na tabela abaixo:

Tabela 1. Definição dos crimes de responsabilidade no presidencialismo brasileiro

Constituição Federal de 1988	Lei n.º 1.079/1950	Tipologia dos crimes
Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - A existência da União; II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da Federação; III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - A segurança interna do País; V - A probidade na administração; VI - A lei orçamentária; VII - O cumprimento das leis e das decisões judiciais.	Art. 4.º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra: I - A existência da União; II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - A segurança interna do país; V - A probidade na administração; VI - A lei orçamentária; VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).	EU LEMPMF EDPIS SIP PADM LO GLEDP CLDJ

Fonte: Produzida pelo autor com base nos dados do artigo 85 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e da Lei n.º 1.079/1950 (Brasil, 1950).

Observa-se que a principal distinção ocorre quanto à previsão dos crimes de responsabilidade presidenciais que atentam contra “A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos” na Lei n.º 1.079/1950 (Brasil, 1950, art. 4.º, VII), modalidade omissa na Constituição, bem como a inclusão do Ministério Público na modalidade do inciso II. Além disso, verifica-se a adequação da redação de “poderes constitucionais dos Estados” (Brasil, 1950, art. 4.º, II) para “poderes constitucionais das unidades da Federação” (Brasil, 1988, art. 85, II) no mesmo dispositivo.

A tipologia foi criada a fim de classificar os crimes de responsabilidade que são os fundamentos jurídicos para os pedidos de *impeachment* contra o presidente da República, com base em dados fornecidos pela Câmara dos Deputados, e facilitar o *tracking* quantitativo do fundamento jurídico de cada um dos pedidos de interrupção de mandato manejado contra os presidentes brasileiros sob a vigência da Constituição Federal de 1988.

O desenho institucional do *impeachment* na atual Constituição de 1988 e na Lei n.º 1.079/50 permitem que qualquer cidadão apresente a denúncia contra o presidente da República perante o presidente da Câmara dos Deputados, o que torna o custo de pedido de *impeachment* muito baixo no Brasil, refletindo na alta quantidade de pedidos.

Além disso, deve-se ter em mente que, a despeito da Constituição não fazer nenhuma ressalva quanto ao cabimento da denúncia de *impeachment* abstratamente, não entendo que qualquer atuação ilegal do chefe de governo que deve permitir a denúncia. O texto constitucional deve ser interpretado em sua inteireza (princípio da unidade da Constituição), e a Constituição permite que atos ilegais do presidente da República possam ser combatidos

por Mandado de Segurança (Brasil, 1988, art. 5.º, LXIX) ou Ação Popular (Brasil, 1988, art. 5.º, XLLIII), o que nos leva a entender que apenas ilegalidades mais gravosas é que devam ensejar o pedido de remoção presidencial por *impeachment*.

PEDIDOS DE *IMPEACHMENT* PRESIDENCIAIS NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Antes de se analisar os pedidos de *impeachment* contra os presidentes brasileiros na 6.^a República instaurada após a Constituição Federal de 1988, faz-se imperioso acentuar que a existência de um pedido de *impeachment*/denúncia protocolado contra um presidente não implica que necessariamente esse tenha cometido aquela infração a ele imputada. O protocolo de uma denúncia contra o presidente denota apenas que um cidadão o acusa de haver praticado um dos crimes de responsabilidade analisados no tópico anterior, e o presidente da Câmara é quem fará a análise preliminar de mérito, a fim de verificar se procedem ou não as acusações apontadas. A análise definitiva mérito é realizada somente no Senado, quando do julgamento do presidente acusado perante a casa da federação (Brasil, 1950).

Os dados utilizados para esta pesquisa foram fornecidos pela Secretaria da Mesa da Câmara dos Deputados por meio de solicitação de informações via Demanda por Autosserviço no Fale Conosco (protocolo 220920-000085 via <camara.service@mailac.custhelp.com>, acesso em: 30 ago. 2022). Em relação aos pedidos do presidente Bolsonaro, os dados foram comparados com os constantes na Agência Pública de jornalismo

investigativo (<<https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/>>, acesso em: 30 ago. 2022).

Os dados fornecidos pela Secretaria da Mesa da Câmara dos Deputados integravam uma tabela elaborada pelo próprio órgão com informações dos pedidos de *impeachment* presidencial protocolados após 1988, e a cópia digitalizada de todas as petições de denúncias (Câmara dos Deputados, 2022).

Na planilha constavam poucas informações sobre os pedidos, sendo elas: a data do protocolo do pedido perante a presidência da Câmara dos Deputados, a legislatura correspondente, o nome do presidente da Câmara à época e o respectivo partido político, a Ementa do pedido, o interessado (cidadão peticionante), a situação do pedido (se arquivado ou se recebida a denúncia) e se houve apresentação de recurso contra a decisão de arquivamento, nos termos do artigo 100, § 1.º e 226, I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Câmara dos Deputados, 2022).

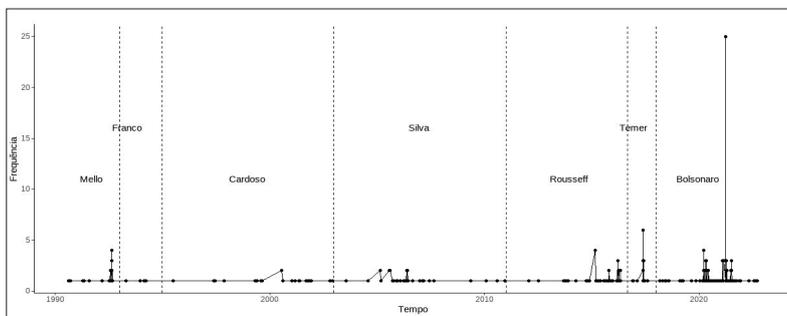
No que se refere às ementas, o ideal é que este dispositivo apresentasse o resumo do pedido, informando as razões de fato que levaram o cidadão a apresentar o pedido de *impeachment* contra o presidente em exercício, e os fundamentos jurídicos para tal, quer dizer, os dispositivos jurídicos violados correspondentes aos crimes de responsabilidade descritos no texto constitucional e na Lei de Crimes de Responsabilidade. Entretanto, nem todas as ementas apresentavam essa técnica redacional, o que demandou a conferência de todas as petições para verificar o fundamento jurídico dos pedidos que não constavam essa informação lançada na ementa, bem como conferir a exatidão da correspondência daqueles

que o tinham lançado na tabela com os artigos descritos no pedido das próprias petições de denúncia.

No total, até dezembro de 2022 foram apresentados 346 pedidos de *impeachment* presidencial desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, em 5 de outubro de 1988, culminando na destituição de 2 deles: Mello (1992) e Rousseff (2016). Todos os ex-presidentes enfrentaram pedidos de *impeachment* contra si, sendo em números absolutos por mandato:

- Mello (1990-1992) – 29 denúncias;
- Franco (1992-1994) – 4 denúncias;
- Cardoso 1 (1995-1998) – 4 denúncias;
- Cardoso 2 (1999-2002) – 20 denúncias;
- Silva 1 (2003-2006) – 29 denúncias;
- Silva 2 (2007-2010) – 8 denúncias;
- Rousseff 1 (2011-2014) – 7 denúncias;
- Rousseff 2 (2015-2016) – 61 denúncias;
- Temer (2016-2018) – 31 denúncias;
- Bolsonaro (2018-2022) – 153 denúncias.

Figura 1. Frequência dos pedidos de *impeachment* presidencial no Brasil (1990-2022)



Fonte: Produzida pelo autor com base nos dados fornecidos pela Secretaria da Câmara dos Deputados, meio de solicitação de informações via Demanda por Autosserviço no Fale Conosco (protocolo 220920-000085 via <camara.service@mailac.custhelp.com>). A estrutura do gráfico baseia-se no gráfico apresentado por Llanos & Pérez-Liñán (2020, p. 13).

Quantitativamente já é possível observar uma discrepância entre os pedidos de *impeachment* realizados, centralizando-se em presidências que não detinham melhor relacionamento com o Congresso, a saber: Rousseff 2 e Bolsonaro, com destaque para esse último, que contou com 153 pedidos de *impeachment* protocolados contra si. O número de denúncias contra Bolsonaro é maior que o dobro do intentado contra Rousseff, destaque-se, em um mandato e meio. Rousseff enfrentou 68 pedidos de *impeachment* no total.

Observa-se que Rousseff apresenta um quantitativo de pedidos de *impeachment* baixo no seu 1.º mandato (2011-2014), contando com apenas 7 denúncias (Rousseff 1), tendência que não se manteve no seu 2.º mandato (2015-2016), que contou com a segunda maior

quantidade de denúncias de *impeachment*: 61 denúncias (Rousseff 2). Em 3.º lugar está Temer (2016-2018), que apesar de ter um bom relacionamento com o Congresso, contou com grande impopularidade, potencializada pelos escândalos de corrupção durante seu governo, sendo o primeiro presidente a enfrentar uma denúncia criminal enquanto estava no cargo (foram 2 no total), conseguindo obstar o andamento de ambas por votação na Câmara dos Deputados.

Cardoso e Silva contam com um quantitativo baixo de pedidos para 8 anos de governo (2 mandatos), quantitativo que demonstra o perfil dos seus governos mais estáveis: Cardoso 1 (1995-1998) contou 4 denúncias e Silva 2 (2007-2010) observou 8 denúncias contra si; enquanto que Cardoso 2 (1999-2002) e Silva 1 (2003-2006) contaram, respectivamente, com 20 e 29 denúncias de *impeachment*, definidos pelos escândalos de corrupção durante esses mandatos e relativa impopularidade nesse período.

Essa observação confirma a hipótese de Pérez-Liñán (2007) de que escândalos de corrupção e aprovação popular são elementos que servem de oportunidade para o requerimento de *impeachment* do presidente, cabendo a esse exercer sua habilidade de articulação no Legislativo para tentar evitar o prosseguimento da denúncia.

Mello (1990-1992) contou com 29 pedidos de *impeachment*, tendo o último deles culminado com a perda de seu mandato. Mesmo tendo renunciado à presidência minutos antes da votação no Senado — às 9h do dia 29 de dezembro de 1990, a Casa legislativa entendeu que as penas de perda do cargo e inabilitação política eram independentes, dando prosseguimento à votação que o inabilitou para o exercício de qualquer função pública, nos termos do parágrafo único do artigo 52 da

Constituição Federal. Contra a decisão, a defesa de Mello impetrou um Mandado de Segurança no STF (STF – MS n.º 21.689), mas o Supremo indeferiu o pleito (Peixoto Neto, 2019, p. 263).

Nem Franco (1992-1994) sagrou-se livre de pedidos de *impeachment* durante o seu mandato-tampão, enfrentando quatro denúncias. Entretanto, seu governo não foi marcado por nenhum fator exógeno significativa a ponto de desencadear o prosseguimento dos pedidos de destituição presidencial.

Além da análise quantitativa, os dados dos pedidos de *impeachment* coletados fornecem outras informações além da quantidade de questionamentos que os mandatos presidenciais passaram. A indagação sobre o que esses presidentes foram acusados incentivaram a construção da tipologia apresentada na tabela 1, a fim de investigar o perfil dos questionamentos dos mandatos de cada um dos presidentes da 6.^a República brasileira.

Os crimes contra a probidade da administração pública (PADM) foram o fundamento do maior número de pedidos de *impeachment* – 258, seguidos pela existência dos direitos políticos, individuais e sociais (EDPIS) – 119; livre exercício dos Poderes, Ministério Público e poderes constitucionais das unidades da federação (LEPMPF) – 64; segurança interna do país (SIP) – 43; guarda e livre emprego dos dinheiros públicos (GLEDP) – 42; lei orçamentária (LO) – 34; existência da União (EU) – 33; e cumprimento das leis e das decisões judiciais (CLDJ) – 27.

OS PEDIDOS DE *IMPEACHMENT* NO GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)

Bolsonaro foi o presidente brasileiro que mais enfrentou denúncias de *impeachment* sob a égide da atual Constituição Federal de 1988. Até o fim do seu mandato, foram protocolados 153 pedidos de *impeachment*, sendo que desses, 16 foram petições de aditamentos (acréscimo de fatos novos à uma denúncia anterior que ainda não fora analisada) e 43 considerados repetidos (de idêntico teor a outro pedido anteriormente protocolado). Os pedidos totalizam 9.393 páginas. Somando-se todos os pedidos, 4.553 cidadãos peticionantes requereram o *impeachment* do presidente Bolsonaro, não se considerando as pessoas jurídicas nem os peticionantes de pedidos repetidos ou aditamentos.

A primeira denúncia foi protocolada em 5 de fevereiro de 2019, com apenas 36 dias de governo, fundamentada no artigo 4.º, VIII, da Lei n.º 1.079/1950 (CLDJ). No ano de 2019 ainda seriam protocolados mais quatro pedidos de *impeachment*, mas foi a partir de 2020, sobretudo na pandemia de Covid-19 que os pedidos tornar-se-iam mais frequentes.

Os pedidos de *impeachment* contra Bolsonaro se concentraram em momentos de crise do governo. Entre 17 de março de 2020 e 14 de julho de 2020 (120 dias), foram protocoladas 41 denúncias, o que consiste em aproximadamente 1 pedido de *impeachment* a cada 3 dias. Essas denúncias centram-se na gestão caótica da pandemia, com a sucessão de ministros da Saúde, resistência em adotar medidas de isolamento e o ato de minimizar a gravidade do vírus SARS-CoV-2.

Outro marco temporal de concentração de pedidos de *impeachment* contra Bolsonaro se deu em 31 de abril de 2021, quando 26 denúncias foram protocoladas. Os pedidos consistiram em uma ação coordenada entre os estudantes de Direito do Centro Acadêmico XI de agosto da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e a Federação Nacional dos Estudantes de Direito (FENED), fazendo um retrospecto de todas as condutas presidenciais apontadas pelos denunciantes como crimes de responsabilidade até o momento, sobretudo na gestão da pandemia.

As denúncias eram fundamentadas nos artigos 85, III e V da Constituição Federal, e 7.º, itens 9 e 9.º, item 7 da Lei n.º 1.079/1950 (EDPIS e PADM, respectivamente). A data de 31 de abril foi escolhida intencionalmente pelos peticionantes, por ter sido a data de instauração do golpe de Estado em 1964 que deu origem à ditadura civil-militar, data celebrada por Bolsonaro durante seu governo.

Outra característica que destoa dos pedidos de *impeachment* contra Bolsonaro dos demais presidentes antecessores são os pedidos coletivos de *impeachment*, apelidados de “superpedidos”, que contam com centenas de peticionantes. Tem-se como exemplo os pedidos n.ºs 13, 19, 20 e 52. Esse último conta com 3.120 denunciantes pessoas físicas, além de organizações da sociedade civil de promoção de direitos humanos.

Dos 153 pedidos de *impeachment* de Bolsonaro:

- 131 tinham como fundamento atentar contra a probidade da administração (PADM);
- 91 a existência de direitos políticos, individuais e sociais (EDPIS);

- 42 o livre exercício dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da Federação (LEPMPF);
- 40 a segurança interna do país (SIP);
- 27 a existência da União (EU);
- 21 a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos (GLEP);
- 18 a lei orçamentária (LO); e
- 17 o cumprimento das leis e das decisões judiciais (CLDJ).

Cada um desses artigos constitucionais é minudenciado por modalidades da conduta na Lei n.º 1.079/1950. De todas as 73 modalidades possíveis da lei, Bolsonaro foi acusado de violar 54 delas (74%), sendo:

- 64% das possibilidades dos crimes contra a existência da União (7 itens legais de 11 possíveis);
- 88% das possibilidades dos crimes contra o livre exercício do Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da Federação (7 itens legais de 8 possíveis);
- 90% das possibilidades dos crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais (9 itens legais de 10 possíveis);
- 88% dos crimes contra a segurança interna do país (7 itens legais de 8 possíveis);
- 86% dos crimes contra a probidade na administração (6 itens legais de 7 possíveis);
- 42% dos crimes contra a lei orçamentária (5 itens legais de 12 possíveis);

- 60% dos crimes contra a guarda legal e emprego dos dinheiros públicos (3 itens legais de 5 possíveis); e
- 50% dos crimes contra o cumprimento das leis e das decisões judiciais (2 itens legais de 4 possíveis).

A despeito de ter sido um presidente que contou com intensos e frequentes questionamentos do seu mandato, Bolsonaro foi bem-sucedido em terminá-lo. A literatura sobre presidência e sobre *impeachment* fornecem alguns indicativos que permitem a reflexão desse sucesso, em que pese os custos assumidos para manter-se no cargo até o termo final do mandato.

Cheibub, Elkins & Ginsburg (2013) falam de alguns instrumentos e atributos substanciais que o presidente tem para compor coalizões: decretos executivos, poderes emergenciais, iniciativa legislativa (incluindo controle do orçamento), fiscalização do Legislativo, veto e composição do gabinete.

Chaisty, Cheeseman & Power (2014) apontam que os presidentes recorrem às seguintes ferramentas para manter suas coalizões: poder de agenda, autoridade orçamentária, gestão de gabinete, poderes partidários e instituições informais.

Mesmo sendo um presidente fraco, Bolsonaro mostrou-se habilidoso em construir um escudo Legislativo (Pérez-Liñán, 2007) no Congresso que obstasse a votação de qualquer das 153 denúncias formuladas contra si. Para tanto, abriu mão de suas prerrogativas orçamentárias, entregando a gestão do orçamento ao Congresso, a fim de cooptar apoio parlamentar suficiente que lhe mantivesse no cargo.

Apesar de investigações mais robustas sobre os *impeachments* presidenciais no Brasil serem necessárias, aspectos quantitativos e qualitativos dos pedidos de *impeachment* de Bolsonaro sugerem que os instrumentos eficientes de autoridade orçamentária, da gestão de gabinete e das instituições informais (mudança no orçamento secreto e mudança na gestão das regras da mesa da Câmara dos Deputados) acabaram obstando o prosseguimento desses pedidos de *impeachment*, apesar da frequência e intensidade das medidas de questionamento do mandato de Bolsonaro.

CONCLUSÃO

Ao se analisar os pedidos de *impeachment* formulados contra os presidentes brasileiros após a promulgação da Constituição Federal de 1988, observa-se um volume expressivo de denúncias contra os governantes, tendo todos eles enfrentado pedidos de destituição presidencial. Dentre eles, o presidente Bolsonaro destaca-se pela quantidade significativa de denúncias em apenas um mandato: 153 pedidos de *impeachment*. Ademais, Bolsonaro foi acusado de violar todos os dispositivos que tipificam os crimes de responsabilidade na Constituição (Brasil, 1988, art. 85), apontado como autor de 54 dos crimes previstos na legislação específica dos crimes de responsabilidade (Brasil, 1950) das 73 modalidades possíveis (74%).

O *impeachment* no Brasil passou a ser muito utilizado nas hipóteses levantadas por Martínez, Llanos & Tatalovich (2021) no intuito de se obter ganhos eleitorais, marcar posição ideológica e arranhar a popularidade presidencial. Ganhos eleitorais não foram observados

nesta pesquisa. Entretanto, marcar posição ideológica e arranhar popularidade presidencial se mostraram instrumentos muito eficientes no questionamento do mandato presidencial tanto nos EUA, onde o estudo se debruçou, quanto aqui no Brasil, a partir da análise dos pedidos de *impeachment* de Bolsonaro.

Bolsonaro, em que pese considerado um presidente fraco, mostrou-se habilidoso em conseguir construir um escudo legislativo (Pérez-Liñán, 2007) eficaz em obstar a votação das suas denúncias de *impeachment*, fazendo uso dos poderes orçamentários presidenciais, entregando boa parte da gestão do orçamento ao Congresso, a fim de manter-se no cargo. Apesar de Silva ser um presidente experiente e mais habilidoso politicamente do que seu antecessor, o termo final do seu terceiro mandato (2023-?) dependerá da sua capacidade política de se adaptar a uma mudança institucional no uso do *impeachment* para arranhar sua imagem, bem como lidar com um Congresso que ganhou muito poder e protagonismo no governo anterior, sobretudo na gestão do orçamento.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. *Lei n.º 1.079 – Lei de Crimes de Responsabilidade*, de 10 de abril de 1950. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 10 de abril de 1950.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Pedidos de dos presidentes brasileiros após 1988*. Banco de dados. Brasília, 2022.
- CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N. & POWER T. Rethinking

- the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, 21(1), pp. 72-94, 2014.
- CHEIBUB, J. A.; ELKINS, Z. & GINSBURG, T. Beyond Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 44(3), pp. 515-44, 2013.
- LLANOS, M. & PÉREZ-LIÑÁN, A. Oversight or Representation? Public Opinion and Impeachment Resolutions in Argentina and Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, pp. 357-89, 2020.
- MARTÍNEZ, C. A.; LLANOS, M. & TATALOVICH, R. Impeaching the President: Mapping the Political Landscape in the House of Representatives. *Congress & the Presidency*, pp. 200-29, 2021.
- PEIXOTO NETO, A. L. Da (i)legitimidade do processo de impeachment no presidencialismo brasileiro. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, vol. 5, n.º 2, pp. 248-68, 12 mar. 2019.
- PEIXOTO NETO, A. L. Quando punir os presidentes? Uma resposta à teoria constitucional do impeachment a partir das contribuições do modelo doutrinário axiológico garantista de Luigi Ferrajoli. *Revista Populus/Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral* – n.º 11, fev. 2021. Salvador, 2021.
- PÉREZ-LIÑÁN A. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- PÚBLICA. *Pedidos de impeachment do presidente Jair Bolsonaro*. Banco de dados. São Paulo: Plataforma Pública, 2022. Disponível em: <<https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

14

Presidência no Brasil: coordenar para sobreviver

*Magna Inácio
Rosiene Guerra*

Os presidentes brasileiros têm aprendido que sobreviver no governo requer mais do que presidir. É preciso coordenar. E a organização presidencial pode ser decisiva para alcançar esse resultado não só pela autoridade que detém, como órgão máximo de comando do Executivo, mas pelas possibilidades de construir a partir do seu interior essa capacidade de coordenar.

Neste momento de inauguração do governo Lula III, importa abordar como os presidentes têm moldado essa organização, mas também discutir quais foram os efeitos do mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022), radicalizado e polarizador, sobre a presidência e quais os desafios para reestruturá-la.

Essas questões importam dado o papel pivotal do Poder Executivo no processo decisório brasileiro, em um contexto de fragmentação política exacerbada e crescente polarização política. O presidente conta com poderes constitucionais para influenciar a produção de políticas públicas e modelar administrativamente o Executivo para implementá-las, o que faz o sistema político brasileiro altamente dependente das ações coordenadoras desse Poder.

Como organizar a presidência é uma escolha crítica para qualquer chefe do Executivo, é ainda mais decisiva no início do governo, porque sinaliza a capacidade de liderança presidencial dentro e fora do Executivo. Em geral, muito se discute sobre como o Ministério será formado, mas não como a presidência irá coordená-lo. E esse é um aspecto crucial dado que o Poder Executivo, longe de ser um ator unitário, opera a partir de uma cadeia de delegação que o presidente forja ao longo do seu mandato. O grau de complexidade dessa cadeia é variável, dependendo de quais responsabilidades governamentais o presidente delega e a quem. Coordenar essa cadeia pode ser custoso e arriscado e, mais do que um presidente habilidoso, requer estratégias organizacionais.

Nós argumentamos que a expansão da capacidade organizacional da presidência no Brasil é um subproduto destes desafios de coordenação intragovernamental e interinstitucional enfrentados pelo Executivo (Inácio, 2012). O redesenho da presidência nas últimas décadas mostrou uma crescente capacidade institucional da organização na gestão do Poder Executivo em diferentes dimensões: jurídica, administrativa e institucional. A formação de um robusto sistema de assessoramento presidencial transformou essa organização em uma

estrutura decisória mais complexa e especializada. Ademais, as unidades diretamente envolvidas na formulação e implementação de políticas públicas expandiram os poderes dos presidentes para além do âmbito ministerial.

Mas esse processo é contingente aos problemas de coordenação do gabinete presidencial no Brasil. Oscilações relativas à arquitetura da presidência e à sua capacidade institucional podem ser relacionadas às diferentes estratégias administrativas dos presidentes para responder a tais problemas. Em um contexto multipartidário e fragmentado, como no Brasil, o fortalecimento organizacional da presidência é estratégico para reduzir riscos de discricionariedade ministerial, avançar as prioridades da agenda de políticas do governo e promover a coordenação governamental.

Logo, esse não é um processo linear. Ao contrário, é sujeito a retrocessos importantes, como ocorreu no governo de Jair Bolsonaro, dada a prerrogativa presidencial de definir essa estrutura quase unilateralmente. O resultado foi o enfraquecimento da presidência, com agravamento dos riscos e dos custos da descoordenação das ações governamentais, bem como da própria atuação do Executivo como ator pivotal no sistema decisório brasileiro.

Neste capítulo, nós discutimos o desenho da presidência brasileira, com foco nas suas reconfigurações estruturais e no seu ordenamento interno, identificando os desafios colocados ao governo Lula III para recompor esta estrutura de comando político e administrativo após o seu enfraquecimento organizacional ao longo do governo Bolsonaro.

PRESIDENTES E GABINETES NO BRASIL

No Brasil, a alta fragmentação política — multipartidarismo exacerbado, clivagens regionais e setoriais — e a dispersão de poder político no plano institucional configuram um ambiente político complexo para a formação e o funcionamento dos governos.

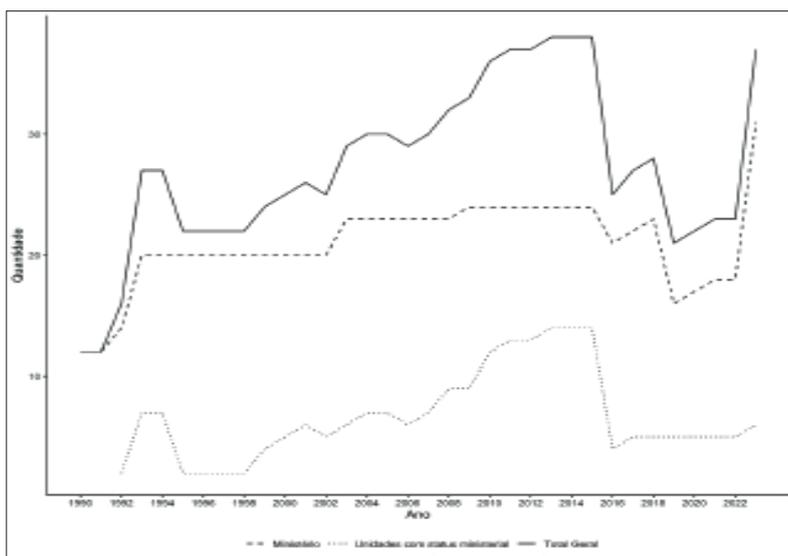
O desenho do gabinete — número, tipo e hierarquias entre as pastas ministeriais — é o resultado das estratégias dos chefes de governos para acomodar e dirimir conflitos entre partidos e grupos de apoiadores extraparlamentares e eleitoralmente relevantes para os governos (Amorim Neto, 2000; Abranches, 1988; Limongi & Figueiredo, 1998; Camerlo & Martínez-Gallardo, 2018). O peso parlamentar dos partidos é um critério central, mas também as políticas e a saliência das pastas ministeriais para os partidos são ativos importantes que o presidente considera ao definir quem recebe o que e quanto. Ao moldar o gabinete, os presidentes regulam o poder administrativo e a capacidade de influência política de seus assessores no processo de governo e na execução de políticas públicas. Os presidentes brasileiros usam os seus amplos poderes administrativos para modelar hierarquias de poder entre os Ministérios, Ministérios especiais, secretarias de estado e as estruturas subordinadas que cada um irá controlar (Inácio, 2018).

O tamanho dos gabinetes brasileiros, computados Ministérios autônomos e unidades com *status* ministerial (secretarias ou órgãos especiais), variou de 12 a 38 pastas ministeriais desde 1990. Em alguns governos, como o primeiro mandato de Lula (2003-2006), a estrutura interna dos portfólios ministeriais também foi fortalecida,

com um considerável aumento no número de secretarias e outros órgãos específicos singulares (Guerra, 2018).

O gráfico 1 apresenta o número de unidades dos gabinetes, desde o governo de Fernando Collor (1990-1992) até o gabinete inaugural do terceiro mandato de Lula, empossado em 2023. O número anual, total e por tipo de unidade do gabinete — Ministérios e unidades da presidência com *status* ministerial — são discriminados, exce- tuando o Banco Central que deteve *status* de Ministério entre 2004 e 2021.

Gráfico 1. Composição nos gabinetes presidenciais. Brasil, 1990-2023



Fonte: Elaboração própria.

A oscilação deste tamanho deriva, em boa medida, da plasticidade da presidência, que abriga as unidades

com *status* ministerial. A expansão da presidência nos governos Lula (2003-2006; 2007-2010) e Rousseff (2011-2014; 2015-2016), se deu com a criação de secretarias e órgãos de formulação de políticas e de assessoramento com *status* ministerial, o que ampliou consideravelmente o tamanho do gabinete (Inácio, 2012).

Os presidentes Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) reduziram o tamanho do gabinete, mas seguindo lógicas distintas. As pressões dos partidos que apoiaram o *impeachment* de Rousseff levaram Temer a descentralizar as políticas governamentais em favor dos Ministérios, reduzindo o número de secretarias especiais, com *status* ministerial, dentro da presidência.¹

Por sua vez, Bolsonaro redesenhou o gabinete presidencial criando superministérios e rebaixando pastas ministeriais — como o da Cultura—, o que reduziu o número dos Ministérios autônomos de 23 para 16 em 2019. Essas mudanças, que levaram a forte realocação de jurisdições ministeriais, foram alinhadas à estratégia de politização radical do Executivo que Bolsonaro adotou. O presidente ajustou as estruturas para acomodar a sua heterogênea coalizão eleitoral. Alimentando a sua retórica antipolítica, Bolsonaro nomeou especialistas partidários e militares em áreas de políticas salientes (Economia, Justiça, Infraestrutura) de forma a neutralizar a sua fragilidade partidária e falta de credenciais como gestor. Mas o presidente também compôs o seu gabinete com leais ideológicos que lideraram a implementação de

¹ A redução dessas unidades já havia ocorrido na última reestruturação ministerial conduzida por Dilma, como parte das negociações dos partidos em face do recrudescimento da crise política. Medida Provisória n.º 696, de 2 de outubro de 2015.

mudanças radicais nas políticas salientes e das quais o presidente divergia, como educação, direitos humanos, relações exteriores e meio ambiente.

A hipertrofia dessas estruturas ministeriais produziu disfuncionalidades e impactos negativos na coordenação e articulação das políticas setoriais concentradas nessas pastas. Segundo Santos (2022), o Ministério da Economia passou a contar 12 unidades de segundo escalão, 34 unidades de terceiro escalão (secretarias e outras unidades), 103 unidades de nível inferior (subsecretarias e departamentos), além de 16 conselhos e vinculação de 23 empresas estatais.² Da mesma forma, o Ministério da Justiça e Segurança Pública saltou de uma estrutura com 16 unidades de segundo escalão para uma superestrutura com 26 unidades, sendo 7 de assessoramento e assistência ao ministro, 9 órgãos específicos singulares, dos quais 5 eram secretarias de políticas, 1 autarquia (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) e 9 órgãos colegiados, dentre os quais estavam o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e o Conselho Nacional de Imigração.³

Como salienta Santos (2022), fusões ou extinção de Ministérios podem resultar em hipertrofia das estruturas, ineficiência operacional e perda de memória institucional, obstruindo a coordenação dentro do Ministério,

2 O superministério da Economia foi criado a partir da realocação das jurisdições, anteriormente sob a alçada dos Ministérios de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Fazenda, Trabalho, bem como Indústria, Comércio Exterior e Serviços, extintos na inauguração do governo Bolsonaro.

3 Redesenho da estrutura ministerial no Brasil, 1990-2020: Banco de dados, preparado por Guerra, 2023.

bem como a articulação intersetorial e potenciais sinergias entre as estruturas governamentais.

PRESIDÊNCIA: COMO COORDENAR O GABINETE?

A organização da presidência é parte decisiva do desenho dos gabinetes. Ao definir a sua composição, o presidente estabelece, organizacionalmente, as áreas de decisões subordinadas diretamente à sua autoridade e as dimensões das estruturas administrativas que darão suporte a isso. Isso vai além de redefinir o organograma na presidência, pois envolve cálculos sobre o que manter nas mãos de ministros e o que centralizar na presidência, decidir a quem ouvir e estabelecer hierarquias de comando entre presidência e Ministérios. O desenho da presidência é recurso ainda mais valioso no Brasil porque há poucos estrangulamentos institucionais à ampliação, à redução ou à reorganização do gabinete.

A presidência como estrutura de coordenação e de tomada de decisões políticas no topo do Executivo, requer diferentes informações, conhecimentos e habilidades gerenciais.⁴ Mas é desafiador moldar essa estrutura

4 Essa estrutura, também analisada como Núcleo de Governo (Cavalcante & Gomide, 2019), Centro Presidencial (Bonvecchi & Scartascini, 2011), Alto Governo (Gaetani, 2014), entre outros, compreende a estruturação e funcionamento da cúpula do Poder Executivo, envolvendo um conjunto de unidades e/ou pessoas, localizadas ou não na estrutura formal da presidência, que atuam na coordenação das atividades de um governo (Gaetani, 2014; Cavalcante & Gomide, 2019). Tais atividades se traduzem no aconselhamento direto ao presidente via produção de análises e informações valiosas para a tomada de decisão eficaz e segura juridicamente, o gerenciamento da agenda de políticas e a filtragem de temas que merecem a atenção presidencial (Santos, 2022).

de coordenação quando esses recursos são distribuídos assimetricamente ao longo das unidades do Executivo, geridas por políticos ou gestores com preferências heterogêneas. Divergências de preferências entre presidentes, partidos e burocracias podem funcionar como incentivos ao presidente para escolher entre centralizar políticas ou delegá-las a Ministérios estratégicos (Rudalevige, 2002; Inácio & Llanos, 2016).

Essa arquitetura variável da presidência indica que essas mudanças organizacionais são contingentes, respondendo, em boa medida, a problemas de coordenação dentro e fora do Executivo. Assim, ela pode revelar diferentes dinâmicas na relação entre presidentes e gabinetes. Inácio (2018) distinguiu quatro tipos de presidências ou centro presidencial: (1) gabinete, como coordenação intragovernamental moderadamente centralizada na presidência e a formulação de políticas orientada para o compartilhamento de poder com os ministros; (2) gabinete centrado na presidência, modelo prevalecente nos governos de Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), que centraliza a coordenação governamental na presidência e supervisiona a produção de políticas compartilhada com os Ministérios; (3) presidência hipertrofiada, com coordenação do gabinete e as decisões políticas concentradas na presidência, como organizada por Collor e Rouseff; e, (4) o modelo de Ministério dominante, em que há baixa centralização do processo decisório e alta concentração das decisões políticas em um ou poucos Ministérios. Vamos nos concentrar no último tipo, que parece descrever bem a dinâmica do gabinete de Bolsonaro.

O funcionamento do gabinete a partir da forte delegação de poderes aos Ministérios pode levar à dominância ministerial, mas com diferentes dinâmicas. Em cenários

com menos conflitos dentro do gabinete, a supervisão presidencial dos Ministérios pode se limitar às unidades estratégicas ou mais salientes para o chefe do Executivo. Mas sob presidências fracas, a dominância ministerial pode favorecer um gabinete atomizado, que combina a “rendição mútua” dos ministros à baixa coordenação do gabinete pela presidência, como foi o caso do governo Bolsonaro.

A presidência no governo Bolsonaro deixou de ser uma organização de comando político e administrativo para se tornar uma estrutura reativa, tanto em relação ao gabinete como ao ambiente externo. Essa estrutura funcionou como um *bunker* para lealistas (extremistas e militares), amigos e familiares do presidente (Inácio, 2021). Essa dinâmica mudou parcialmente com a nomeação de ministros partidários para a Casa Civil e Secretaria de Governo, na esteira da concessão de cargos para partidos legislativos, a partir de 2021. Essas mudanças alimentaram os conflitos internos entre esses grupos, agravando os déficits de informação, a rotatividade e militarização do *staff* presidencial e, ao final, a predominância de um precário equilíbrio entre militares e partidários no comando da presidência. Do ponto de vista organizacional, essa dinâmica resultou no enfraquecimento da presidência relativamente à complexidade e à especialização de suas estruturas internas.

No processo de tomada de decisões, os presidentes precisam de “bons” conselhos. Isso implica capacidade de regular, organizacionalmente, quem produz e como circulam as informações que os presidentes levam em conta quando precisam fazer escolhas e tomar decisões. Para isso, as presidências se organizam a partir de unidades de

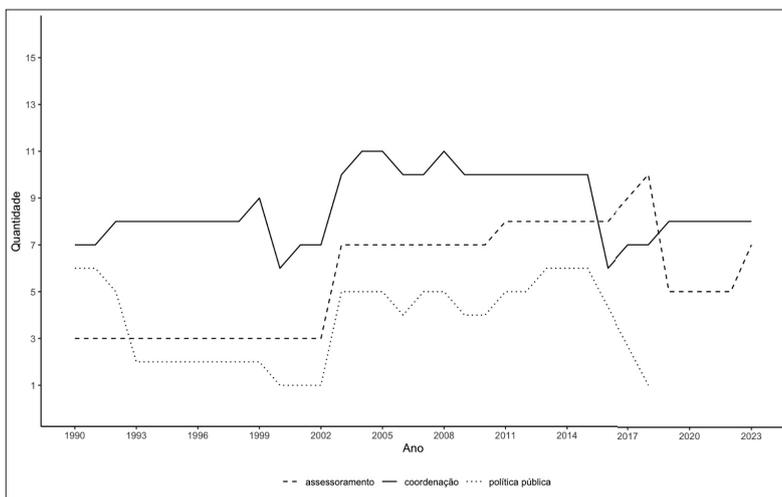
coordenação, de assessoramento presidencial e de políticas públicas (Inácio, 2012).

As unidades de coordenação executam tarefas cruciais de suporte ao presidente, incluindo a supervisão ministerial, a articulação intragovernamental e a definição de políticas estratégicas. As unidades de assessoramento presidencial se voltam à mitigação dos problemas informacionais que podem obstar respostas tempestivas e coerentes a toda uma gama de desafios colocados na mesa presidencial. A presidência tem incorporado, ainda, unidades voltadas para a formulação ou execução de políticas públicas, deliberadamente subordinadas ao presidente.

Essa diferenciação interna está longe de ser rígida. O ambiente informacional da presidência envolve uma diversidade de canais formais e informais que entrecruzam estas tarefas de coordenação, assessoramento e execução de políticas. Ao longo dos mandatos de Cardoso e Lula, instâncias de diferentes formatos coordenaram programas prioritários do governo, como conselhos, comissões, grupos (executivos, técnicos), comitê gestor, instâncias interministeriais, câmaras setoriais e salas de situação (Cavalcante & Gomide, 2019). Lameirão (2019) ressalta que essas instâncias, na maior parte das vezes, presididas pela Casa Civil da presidência, eram responsáveis por examinar, avaliar, monitorar e coordenar as políticas públicas. Segundo Gaetani (2014), as câmaras setoriais e as salas de situação, especificamente, funcionavam como filtro para as demandas que teriam espaço na agenda governamental e como lócus de tomada de decisão e acompanhamento da implementação de políticas públicas nos governos de Cardoso e Lula.

O gráfico 2 mostra a composição das presidências entre 1990 e 2023, considerando os três tipos de unidades. É possível observar que não só o tamanho da presidência, mas também a sua complexidade e diferenciação interna oscilaram ao longo desse período (Inácio, 2012). A presidência foi organizacionalmente mais compacta e relativamente especializada nos governos Franco e Cardoso, próximo do formato adotado no terceiro mandato de Lula. Essa organização foi ampla e altamente especializada nos governos Lula e Rousseff e compacta e pouco especializada nos governos Temer e, principalmente, Bolsonaro.

Gráfico 2. Tamanho e composição da presidência no Brasil -1990-2023



Fonte: Elaboração própria.

As respostas dos presidentes às crises no gabinete e na relação com os demais Poderes incluem a reorganização

da presidência. Isso foi observado na sua reestruturação pelo presidente Lula durante a crise do chamado “escândalo do Mensalão” em 2005/2006. O acirramento da crise política a partir de 2015 também deflagrou novo realinhamento das estruturas da presidência. No segundo mandato e no auge da crise política que culminou no seu *impeachment*, a presidente Rousseff reduziu unidades de coordenação, de 10 para 6, com a extinção da Secretaria de Relações Institucionais e da Secretaria de Assuntos Estratégicos,⁵ além de transformar secretarias em Ministério (Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos) ou subunidades de secretarias remanescentes.

O gabinete e a presidência pós-*impeachment* sofreram inflexão expressivas. O presidente Temer reorganizou os Ministérios com fusões e realocação jurisdicional entre as pastas e as secretarias da presidência.⁶ O Ministério da Cultura, o das Comunicações, o do Desenvolvimento Agrário e o das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos foram incorporados a outras pastas. Em relação à presidência, a Controladoria Geral da União foi transformada em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, assim como a Secretaria de Comunicação Social foi extinta. As jurisdições de duas unidades de políticas públicas, as Secretarias de Portos e de Aviação Civil, foram realocadas no Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Houve expansão de unidades de assessoramento presidencial entre 2016 e 2018, com a incorporação do Conselho do Programa de

5 Medida Provisória n.º 696, de 2 de outubro de 2015.

6 Medida Provisória n.º 726, de 12 de maio de 2016.

Parcerias de Investimentos e do Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca.

A presidência de Bolsonaro foi mais compacta e menos especializada internamente. Sem unidades voltadas para execução de políticas públicas, Bolsonaro manteve os sete órgãos de coordenação do governo anterior, cinco deles com *status* ministerial (Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional, Advocacia-Geral da União (AGU), Secretaria de Governo e Secretaria Geral). A maior mudança na estrutura da presidência, entretanto, se deu com o enfraquecimento das estruturas de assessoramento na presidência, notadamente a eliminação de instâncias colegiadas, com a extinção do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte. Houve, ainda, a transferência da Câmara de Comércio Exterior para o Ministério da Economia e do Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Essa descentralização exagerada tornou a estrutura da presidência ainda menos complexa e especializada na gestão de Bolsonaro. Unidades que, em graus variáveis, garantiam a capacidade de coordenação do Executivo pela presidência foram desmanteladas e a capacidade de interlocução do governo com a sociedade organizada retrocedeu com a extinção de instâncias colegiadas, que operavam como canais extrapartidários de sinalização de demandas de diversos segmentos sociais e econômicos.

Essa erosão da capacidade de coordenação e comando da presidência atingiu também áreas estratégicas para o assessoramento presidencial. A militarização dos cargos de comando e a nomeação de segmentos radicais dos

militares para órgãos da presidência implicaram o desvio de função das forças armadas e menor foco na gestão de seus projetos estratégicos. Isso resultou, ainda, na precarização dos serviços de inteligência, que tange à definição de prioridades e tomada de decisões estratégicas pelo presidente no plano doméstico e externo (Amorim Neto & Rodriguez, 2022).

PRESIDÊNCIA E INTERAÇÃO ENTRE PODERES

As condições organizacionais da presidência importam não apenas para a coordenação intragovernamental, mas também para a interação do Executivo com demais Poderes e com a sociedade. No sistema político brasileiro, desde 1988, o presidente detém poderes e prerrogativas constitucionais que o tornam um agente central na produção legal e na produção das políticas públicas. Mas o seu desempenho nessas funções depende de como a presidência organiza as suas agendas e ações nas fases de formulação (pré-legislativa) e de execução (pós-legislativa) das leis e políticas.

Como se sabe, o sucesso legislativo dos presidentes brasileiros depende não só dos seus poderes constitucionais, mas também da sua capacidade de formar e coordenar maiorias legislativas que apoiem a agenda governamental (Limongi & Figueiredo, 1998; Amorim Neto, 2000). É vasta a literatura sobre as ferramentas que o Executivo dispõe para isso (Raile, Pereira & Power, 2010; Inácio, 2012; Guerra, 2019). Mas é menos destacado o papel da presidência nessa coordenação e como o seu desempenho dependerá das condições organizacionais e informacionais em que opera.

Quais os desafios de Lula no seu terceiro mandato no que tange à coordenação política e a interação como os demais Poderes a partir da presidência? A presidência de Bolsonaro, que optou pela afronta institucional como forma de relacionamento entre os Poderes, também fragilizou esse tipo de capacidade organizacional?

No que se refere à formação da agenda do Executivo, as funções de coordenação das atividades de elaboração de propostas de leis na fase pré-legislativa foram expandidas e se tornaram mais especializadas a partir dos anos 1990 no Brasil. Desde então, as jurisdições e as responsabilidades das unidades de revisão legislativa prévia, bem como de alinhamento das propostas legislativas às diretrizes governamentais, em especial as da Casa Civil, vinham sendo ampliadas e regulamentadas. Esse processo retrocedeu no governo Bolsonaro, com o enfraquecimento das unidades de coordenação da presidência. A Casa Civil perdeu importantes competências. A Subchefia de Assuntos Jurídicos, por exemplo, órgão de segundo escalão responsável pela revisão e preparação da produção normativa do Poder Executivo, foi transferida para a Secretaria Geral da Presidência (Decreto n.º 9.982/2019), o que resultou na fragmentação da função de análise e elaboração de atos normativos do Executivo para a submissão ao Congresso Nacional e na consequente redução da capacidade de proposição de projetos de lei. Santos (2022) aponta uma série de sobreposições de competências da Casa Civil e da Secretaria de Governo, ambas dotadas de estruturas de relacionamento com o Poder Legislativo, e entre a Secretaria Geral e o Ministério da Economia, que tinham funções voltadas para o planejamento nacional estratégico, modernização do Estado,

economicidade, simplificação, eficiência e excelência de gestão.

Essa desestruturação atingiu também as atividades de acompanhamento parlamentar e de interlocução com o Congresso e os partidos legislativos que, desde meados dos anos 1990, vinham ganhando bases organizacionais especializadas, na Secretaria Geral e depois na Secretaria de Relações Institucionais, principalmente a partir do primeiro mandato presidencial de Lula. Essa última se tornou um importante espaço para delegação de tarefas de coordenação política aos políticos, particularmente dos partidos aliados. A partir de 2015, a presidente Rousseff recentralizou as atividades de coordenação política e o relacionamento com o Congresso na Secretaria de Governo, formato mantido por Temer. Mas o enfraquecimento dessas funções no governo Bolsonaro se deu com o compartilhamento das funções de coordenação política pela Casa Civil e Secretaria de Governo e, em especial, com a nomeação de apartidários e militares, sem experiência parlamentar e política, para essas funções até meados de 2021.

As relações da presidência Bolsonaro com os demais Poderes sofreram forte inflexão com emergência nacional decorrente da pandemia de Covid-19. A postura do governo combinou a inação em relação ao enfrentamento das consequências sanitárias e socioeconômicas da crise e ações deliberadas de bloqueio de iniciativas dos outros Poderes e dos entes federados. Diante da recusa tácita do governo, o Congresso e o Judiciário lideraram os esforços de governança da crise. Decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), reafirmou o papel da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na realização de ações para mitigação dos impactos do

coronavírus, levando a proteção dos estados e municípios brasileiros da intervenção errática do governo federal nas políticas subnacionais para a contenção da pandemia. O Congresso, que desde a redemocratização tem ampliado a sua participação na produção legal e de políticas públicas (Bahia et al., 2021), tratou de regular do processo decisório em condições excepcionais e, rapidamente, adotou o Sistema de Deliberação Remota para continuidade do trabalho parlamentar durante a emergência. As decisões legislativas de maior impacto na mitigação da crise sanitária foram lideradas pelo Congresso, como a promulgação do orçamento de guerra e o estabelecimento do Auxílio Emergencial para os segmentos vulneráveis e atingidos pela crise.

De forma coerente à postura negacionista adotada pelo governo, a presidência não reuniu esforços para coordenar, com os demais Poderes, o enfrentamento da emergência nacional. O Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19⁷ foi composto apenas por membros do Poder Executivo federal e liderado pelo ministro-chefe da Casa Civil, o militar Braga Neto. Essa instância perdeu gradativamente o seu poder decisório à proporção que orientações dos ministros, especial os da Saúde e da Justiça, divergiram das posições do presidente. Isso conduziu à centralização das decisões na presidência, com crescente protagonismo de uma das unidades do Comitê, o Centro de Coordenação de Operações, subordinado à Casa Civil, que reverberou a postura negacionista do presidente.

A relação com o Judiciário, um dos alvos da retórica antissistema do presidente, foi também marcada pela

⁷ Decreto n.º 10.277, de 16 de março de 2020.

afronta institucional a esse Poder, em especial com o seu crescente papel no controle dos atos de governo a partir de 2020 (Vieira et al., 2022). Na esteira das decisões do STF de suspender parcial ou totalmente decretos presidenciais, em especial diante da inação do governo durante a pandemia de Covid-19, o presidente mobilizou, além dos seus assessores presidenciais, a estrutura da presidência para intensificar os seus ataques ao Judiciário. Sob representação da AGU, o presidente Bolsonaro ingressou 17 ações no STF, até junho de 2022, volume igual de ações apresentadas por Lula nos dois mandatos presidenciais e muito superior às representações dos presidentes Cardoso (4), Rousseff (10), Temer (2) em seus períodos presidenciais.⁸ Órgão responsável por representar a União judicial e extrajudicialmente e assessorar juridicamente o Executivo, a AGU assinou ações, consideradas controversas e particularistas, de apoio à retórica radicalizada do presidente, além da defesa do presidente nos inquéritos em curso no STF.

Cabe frisar que os conflitos abertos do governo Bolsonaro com o Congresso e Judiciário refletem a escolha do presidente de avançar parte da sua agenda por meio de medidas infralegais, decretos presidenciais e normativas ministeriais. O presidente editou 1.768 decretos, correspondendo a uma média mensal de 36,8 decretos, inferior apenas ao observado no governo Collor.⁹ Mais importan-

8 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/06/agu-bate-recorde-de-pedidos-no-stf-sob-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: fev. 2023.

9 Considerando no cálculo das médias apenas os decretos numerados dos presidentes anteriores. Desde 2018, os decretos não numerados foram extintos. Essa média foi de 33,3 decretos nos dois mandatos de

te do que esse volume, o unilateralismo administrativo de Bolsonaro se diferenciou pelo uso dos decretos para reorientar radicalmente algumas políticas e as estruturas responsáveis por elas, como as mudanças na regulamentação da política de controle de armas, na política e agências ambientais e na extinção de instâncias colegiadas da administração (Inácio, 2021; Vieira et al., 2022). Essa dinâmica tensionou a relação com o Congresso, com crescente número de projetos de decretos legislativos para sustar tais atos administrativos e acionamento do STF pelos partidos legislativos para reversão dessas decisões. Mas esse unilateralismo presidencial poderá exigir um amplo esforço de revogação das medidas unilaterais de Bolsonaro, com risco de sobrecarregar a agenda inaugural e consumir as energias do novo governo na construção da sua própria agenda.

Essas estratégias do governo Bolsonaro de afronta institucional aos demais Poderes mostraram os seus limites em meados de 2021. O presidente tratou de forjar um escudo legislativo para protegê-lo dos riscos de remoção presidencial. Partidos e políticos entraram para o governo e ganharam mais controle sobre a política distributiva, com a flexibilização das regras orçamentárias. Isso não significou um governo de coalizão ou a reorganização da presidência para coordenar a relação entre Poderes. Ao contrário, o presidente recorreu à politização de posições-chaves na presidência, com a nomeação de políticos para as Secretarias de Governo e Casa Civil, e à participação ostensiva na eleição de presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado.

Cardoso; 29,8 nos dois mandatos de Lula; 20,8 no período presidencial de Rousseff; e 27,6 nos anos do governo Temer.

Em síntese, unidades da presidência, importantes para a relação do Executivo com os demais Poderes como as de formulação da sua agenda legislativa e de interlocução com o Congresso e Judiciário, foram organizacionalmente desarticuladas durante o mandato de Bolsonaro. Para o novo governo, isso requer esforços importantes de reestruturação dessas unidades, mas sob novas condições de relacionamento com o Congresso e o Judiciário fortalecidos na esteira da fraca presidência de Bolsonaro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo abordou a Presidência da República no Brasil, com foco nas condições organizacionais dessa estrutura e seus impactos na coordenação intragovernamental e nas relações entre os Poderes. Problemas de coordenação nesses dois eixos são recorrentes nos governos brasileiros e os presidentes têm buscado, a partir de diferentes estratégias, lidar com tais desafios e obter sucesso na implementação da sua agenda de governo.

Não cabe falar de uma organização ótima da presidência, considerando que ela reflete escolhas e constrangimentos a que os presidentes estão sujeitos. Nosso esforço foi o de salientar que a sobrevivência, mais ou menos feliz, dos presidentes, depende de seus poderes constitucionais, e também das suas estratégias organizacionais para moldar e alinhar as estruturas do Executivo federal e, em especial, a sua estrutura de comando, a presidência.

Nas últimas décadas, a presidência brasileira experimentou um relativo processo de institucionalização, com

aumento da especialização e da diferenciação interna de suas unidades. Mas também manteve a sua plasticidade, oscilando quanto ao seu desenho e às suas capacidades de coordenação. O maior refluxo nesse processo foi o governo radicalizado de Bolsonaro que corroeu não só a imagem e a reputação da presidência, mas também a sua base organizacional. Os efeitos dessa experiência não serão resolvidos com novos organogramas, mas com novas estruturas de governança que possam ampliar as capacidades de coordenação da presidência dentro e fora do Executivo.

Mudanças políticas e institucionais recentes podem ter deslocado o Executivo do centro gravitacional do sistema político brasileiro. A reconstrução de uma presidência forte, como salientado no Relatório do Gabinete de Transição do governo Lula III, passa, necessariamente, por reposicionar essa instituição no jogo político brasileiro e, mais importante, o de robustecer o papel que cumpre na democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n.º 1, pp. 5-34, 1988.
- AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, 43, pp 479-519, 2000.
- AMORIM NETO, O. & RODRIGUEZ, J. C. Forças Armadas, defesa e inteligência: desafios do Regime Democrático Brasileiro em um mundo em transformação. In: INÁCIO, M. & OLIVEIRA, V. E. (orgs). *Democracia e eleições no Brasil: para onde vamos?*. 1.ª ed. São Paulo: Hucitec, 2022.

- BAHIA, L.; CHADE, J.; DEDECCA, C.; DOMINGUES, J.; GONÇALVES, G.; HERZ, M.; LAVINAS, L.; OCKÉ-REIS, C.; RODRIGUEZ, M. E. & SANTOS, F. *A tragédia brasileira do coronavírus/covid-19: uma análise do desgoverno do governo federal, 2020-2021*. XXIV, pp. 60-89, 2021.
- BONVECCHI, A. & SCARTASCINI, C. The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know. *IDB working paper series* n.º IDB-WP-283, 2011.
- BRASIL. *Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental*. Brasília, dez. 2022.
- CAMERLO, M. & MARTÍNEZ-GALLARDO, C. (eds.). *Government formation and minister turnover in presidential cabinets: comparative analysis in the Americas*. New York: Routledge, 2018.
- CAVALCANTE, P. & GOMIDE, A. (orgs.). *O Presidente e seu Núcleo de Governo a coordenação do Poder Executivo*. Brasília: IPEA, 2019.
- GAETANI, F. *O Funcionamento do Alto Governo no Brasil*. Caracas: CLAD, 2014.
- GUERRA, R. *Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão: Brasil, 1990 a 2014*. Mestrado, Belo Horizonte, UFMG, 2018.
- GUERRA, R. Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão: Brasil, de 1990 a 2014. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 25, n.º 3, pp. 630-59, set.-dez. 2019.
- GUERRA, R. *Banco de Dados Redesenho da estrutura ministerial no Brasil, 1990-2020*. Universidade Federal de Minas Gerais, 2023.
- INÁCIO, M. Coalition Governments and the Institutional Development of the Presidency in Brazil. *Paper presented at Special Seminars*, University of Oxford, Latin American Centre, 2012.
- INÁCIO, M. Centro Presidencial en Brasil. In: ROCKMAN,

- B. & LANZARO, J. *Centros de Gobierno. América Latina, Estados Unidos, Europa*. Madrid: Editorial Tecnos, 2018.
- INÁCIO, M. Poder Executivo: Presidência e Gabinete. In: AVRITZER, L; KERCHE, F. & MARONA, M. *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, pp. 67-83.
- INÁCIO, M. & LLANOS, M. The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 46, n.º 3, pp. 531-49, jul. 2016.
- LAMEIRÃO, C. R. A Presidência em movimento: inovações, variações organizacionais e frequências decisórias da Casa Civil (1995-2015). In: CAVALCANTE, P. & GOMIDE, A. (orgs.). *O Presidente e seu Núcleo de Governo a coordenação do Poder Executivo*. Brasília: IPEA, 2019.
- LIMONGI, F. & FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n.º 44, pp. 81-106, 1998.
- RAILE, E.; PEREIRA, C. & POWER, T. *Executive Toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime*. Textos para discussão, n.º 235, Escola de Economia de São Paulo, 2010.
- RUDALEVIGE, A. *Managing the President's Program*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- SANTOS, L. A. A Presidência da República no Governo Bolsonaro. In: MONTEIRO, G. T. & COSTA, F. L. da. (orgs.). *O bolsonarismo no poder: rupturas institucionais e suas consequências*. 1.ª ed. Rio de Janeiro: Anagrama, 2022, 316 p.
- VIEIRA, O. V.; GLEZER, R. & BARBOSA, A. L. P. Supremo-cracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. *Novos estudos*. CEBRAP [Internet], sep. 2022, 41(3), pp. 591-605.

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

Adrián Albala. Doutor em Ciência Política pela Universidade da Sorbonne (França). Professor adjunto e pesquisador do Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB). Desenvolve pesquisas sobre presidencialismo, coalizões, representação política, de forma comparada (América Latina, Europa, Ásia).

Adwaldo Lins Peixoto Neto. Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Advogado. Desenvolve pesquisas sobre *impeachment* presidencial, presidencialismo, separação de poderes, jurisdição constitucional e Direito Constitucional comparado.

Ana Regina Villar Peres Amaral. Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Professora e pesquisadora do Cefor/CD. Desenvolve pesquisas sobre processo legislativo, produção

legislativa, medidas provisórias, instituições políticas em perspectiva comparada e relação Executivo-Legislativo.

Bárbara Lamounier. Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal da Minas Gerais (UFMG). Desenvolve pesquisas sobre a relação Executivo-Legislativo, Burocracia e Presidência em perspectiva comparada.

Bruno de Castro Rubiatti. Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor adjunto e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará (UFPA). Desenvolve pesquisas sobre Instituições Políticas, Estudos Legislativos e Senado Federal

Eduardo Alves Melo. Médico Sanitarista, doutor em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da UERJ . Foi diretor do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde. É pesquisador da Escola Nacional de Saúde Pública da FIOCRUZ e professor do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal Fluminense. Desenvolve estudos, cooperação técnica e atividades de formação em Política, Planejamento, Gestão e Cuidado em Saúde.

Fabiano Santos. Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor associado do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Coordenador do Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB). Desenvolve pesquisas sobre o Congresso Nacional, política brasileira e economia política.

Fábio Pereira dos Santos. Doutor em Administração Pública e Governo pela EAESP/Fundação Getúlio

Vargas - SP. Pesquisador associado ao Centro de Estudos da Metrópole da USP. Atualmente é servidor da Câmara Municipal de São Paulo. Foi secretário adjunto de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de São Paulo. Tem experiência nas áreas de orçamento e finanças públicas, gestão pública e ciência política, com ênfase em políticas públicas.

José Celso Cardoso Jr. Doutor em Economia pelo IE-UNICAMP, desde 1997 é técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e entre 2019 e 2023 foi presidente da AFIPEA-Sindical. Atua em temas relacionados ao mundo do trabalho e proteção social no Brasil, além de Estado, planejamento governamental, gestão pública, democracia e desenvolvimento.

Júlio César Cossio Rodriguez. Doutor em Ciência Política pela Universidade de Lisboa (Instituto de Ciências Sociais). Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Secretário-adjunto de Relações Internacionais da UFSM. Coordenador adjunto do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa. Desenvolve pesquisas nas áreas de Política Internacional, Política Externa, Segurança, Defesa e Inteligência.

Joyce Luz. Doutoranda e mestra em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professora da Pós-Graduação em Ciência Política pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP-SP). Diretora do Movimento Voto Consciente de São Paulo. Pesquisadora do Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB). Desenvolve pesquisas sobre a relação Executivo-Legislativo

no Brasil e sobre a formação e gerenciamento de governos de coalizão.

Leon Victor de Queiroz Barbosa. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com período sanduíche na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da UFPE, onde coordena a Graduação em Ciência Política e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e do Mestrado Profissional em Políticas Públicas, todos na UFPE. Também atua como pesquisador do Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande. Desenvolve pesquisa sobre instituições judiciais e política comparada com abordagens quantitativas e qualitativas.

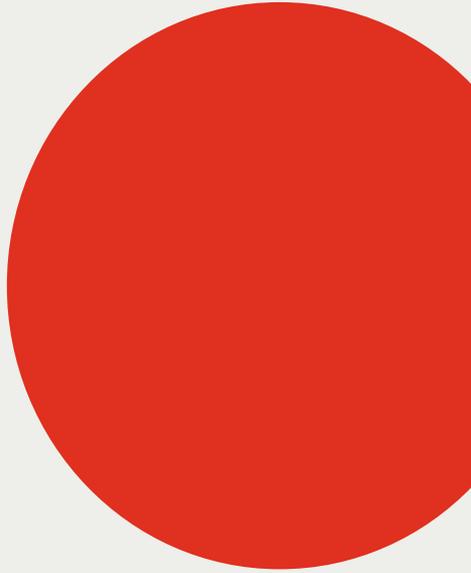
Magna Inácio. Doutora em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora associada e pesquisadora do Departamento de Ciência Política da UFMG. Coordenadora do grupo de pesquisas PEX-Network. Desenvolve pesquisas sobre instituições políticas, relação Executivo-Legislativo, Presidência, com foco no Brasil e em perspectiva comparada.

Pedro Feliú Ribeiro. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professor associado e pesquisador do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Desenvolve pesquisas sobre análise de política externa, burocracia e estudos legislativos.

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo. Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Professora no mestrado em Administração Pública e no mestrado em Direito, Justiça E Desenvolvimento do Instituto Brasileiro de Ensino,

Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Pesquisadora colaboradora plena no Programa de Pós-Graduação do IPOL/UnB. Consultora Legislativa aposentada da Câmara dos Deputados. Foi Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA (2016/2018).

Ursula Dias Peres. Doutora em Economia pela EESP/FGV-SP. Professora doutora dos cursos de graduação e mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH), Universidade de São Paulo (USP) e do doutorado em Mudança Social e Participação Política da EACH/USP. Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole da USP. Pesquisa temas relacionados ao orçamento público e financiamento de políticas públicas. Foi secretária adjunta de Planejamento e Orçamento do Município de São Paulo.



DOWNLOAD DISPONÍVEL:

lojahucitec.com.br