



Governabilidade no novo mandato Lula

Janeiro, 2023

João Lobo

jlobo@marasset.com.br
marasset.com.br

Muito se discute sobre governabilidade e a capacidade do Poder Executivo angariar apoio no Legislativo. Ao longo dos anos, a percepção dominante tornou-se uma de pulverização partidária e consequente diminuição da influência do Executivo sobre a pauta legislativa.

O governo Bolsonaro, com sua campanha inicial de acabar com o “toma-lá-dá-cá” e a decisão do não uso da distribuição política dos ministérios, acabou produzindo um arranjo de maior independência do Legislativo, reduzindo a capacidade do Presidente em influenciar a alocação orçamentária.

Essa dinâmica moldou a percepção de que o novo governo Lula teria o mesmo tipo de limitação para aprovar propostas fiscalmente expansionistas ou revisar reformas implementadas em governos anteriores.

Nós discordamos. Em nossa visão, a governabilidade não será uma restrição ativa durante o terceiro mandato de Lula. Pelo contrário, percebemos um cenário favorável para o Presidente aprovar as suas propostas.

A campanha de Lula não foi antipolítica como a de Bolsonaro: Lula promoveu sua candidatura como uma frente ampla, escolheu como vice seu antigo adversário e, como no passado, montou um gabinete cujo núcleo é petista, mas contempla partidos de importante representação no Congresso

Em um estudo feito após o 1º turno das eleições¹, já argumentamos que a governabilidade de um novo mandato do ex-Presidente Lula não seria tão ruim como se veiculava e dependeria do bastante heterogêneo Partido Liberal (PL). No presente estudo, aprofundamos sobre os mecanismos de alavancagem disponíveis ao novo governo para ampliar seu domínio no Congresso, assim como sobre os efeitos da Reforma Política aprovada em 2017, que já mostra resultados efetivos em diminuir a pulverização partidária.

A implicação econômica de uma boa governabilidade é dúbia. Como argumentamos em nosso estudo “Lula sobre a ótica fiscal”², a prioridade dos governos Lula sempre foi a expansão dos gastos sociais. A consolidação fiscal constantemente esteve em segundo plano. Pelas sinalizações do Presidente eleito e pelo perfil dos ministérios, esse continuará sendo o norte durante Lula III. Com um Congresso relativamente alinhando, não vemos dificuldade na implementação dessa estratégia.

A dúvida é se essa governabilidade será suficiente para adotar medidas de aumento da arrecadação para contrabalancear a expansão dos gastos. Como argumentamos em nossa carta “Em busca de um horizonte Gregoriano”³, o tema “aumento de impostos” é um tabu

¹ [Congresso após a eleição de 2022, outubro de 2022.](#)

² [Lula sobre a ótica fiscal, novembro de 2022.](#)

³ [Em busca do horizonte Gregoriano, novembro de 2022.](#)

no meio político dada percepção da sociedade de já pagar impostos excessivos. Esse tópico torna-se ainda mais sensível pelas características geográficas da arrecadação de impostos e do voto. Um aumento de impostos recairia justamente sobre as regiões que votaram majoritariamente em Bolsonaro. A perspectiva geográfica carrega as sementes de um potencial conflito social e ideológico a ser travado pelo debate público e no Congresso.

Plataforma Política (vs Antipolítica de Bolsonaro)

Segundo Sérgio Abranches, a formação da coalizão antes do efetivo funcionamento do governo é marcada por dois momentos.⁴ O primeiro é a formação da coalizão eleitoral, que envolve uma dimensão programática, isto é, tende a unir partidos com plataforma política semelhante. Nesse ponto, a coalizão formada por Lula em 2022 contou com partidos de proximidade ideológica, como PCdoB, PSOL, PV e REDE, mas também com o ex-governador de São Paulo Geraldo Alckmin (PSB). A figura do ex-PSDB como vice não foi uma sinalização de afastamento de ideias radicais da esquerda, como a nomeação de José Alencar em 2002, mas sim uma tentativa de sinalizar a candidatura do PT como uma frente ampla, capaz de fazer frente ao dito “fascismo” do governo Bolsonaro.

Nesse contexto, Lula conseguiu se eleger com uma coligação ampla, mas que não é suficiente para garantir votações expressivas na Câmara. Isso nos leva ao segundo momento identificado por Abranches: a distribuição do poder entre partidos para angariar apoio.

Gráfico 1: Bancada da Câmara dos Deputados em 2023

Coalizão	139	Centro	272	Oposição	102
Fé Brasil ⁵	80	MDB	42	PL	99
Avante	7	PSD	42	Novo	3
PDT	17	Podemos	18		
Solidariedade	7	União Brasil	59		
PSB	14	PSDB/Cid.	18		
PSOL/REDE	14	Patriota	5		
		PP	47		
		Republicanos	41		

Fonte: Congresso Nacional, Mar Asset Management

Com uma plataforma de campanha baseada na imagem de um governo amplo, Lula não tem qualquer amarra que o faça ter que evitar nomeações políticas. O novo Presidente

⁴ Abranches (1988)

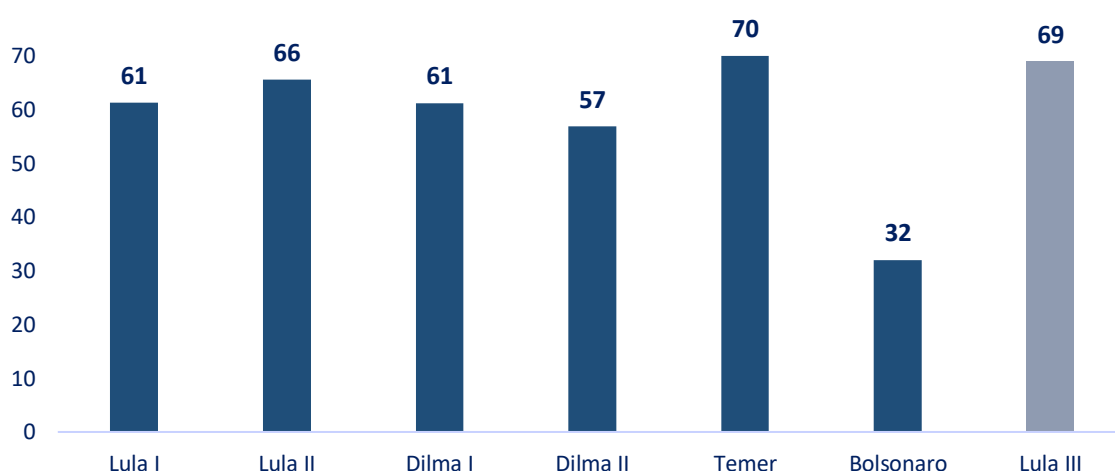
⁵ Federação formada por PT, PCdoB e PV

pode, habilmente, lotear o orçamento público com intuito de atrair outros partidos, ou facções deles, para sua coalizão de governo.

O contraste nesse quesito com Bolsonaro é claro. Os dados das PLOAs de 2020 e 2023 mostram que, em seu primeiro ano de mandato, Bolsonaro tinha aproximadamente 30% do orçamento nas mãos de ministros políticos. No início do 3º mandato de Lula, cálculos preliminares apontam que 80% do orçamento estará nas mãos de políticos, 50% com o PT e 30% dividido entre PCdoB, PSB, PSD, PSOL, Rede, MDB, PDT e União Brasil.

Uma outra forma de entender como a distribuição das pastas ministeriais está relacionada com as cadeiras na Câmara é a taxa de coalescência, que mede a proporcionalidade dos ministérios em relação ao peso de cada partido na base de sustentação do governo na Casa. A taxa de coalescência varia de 0 a 100 e é tão maior quanto o grau de proporcionalidade entre o peso de cada partido no gabinete de ministros e na sua base na Câmara.

Gráfico 2: Taxa de coalescência na Câmara ao início do mandato



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Amorim (2002), Mar Asset Management

A composição ministerial anunciada por Lula confere a ele uma das maiores coalescências do século. Com um número bastante próximo, Temer foi capaz de aprovar o Teto de Gastos e a Reforma Trabalhista. Uma alta coalescência não parece ser uma condição necessária para a aprovação de reformas, já que Bolsonaro também conseguiu aprovar uma reforma da previdência em seu primeiro ano de mandato, mas certamente uma maior coalescência diminui os custos envolvidos.

Lula ganharia uma força significativa na Câmara caso seja bem-sucedido em aumentar a coalizão eleitoral com os partidos contemplados nos ministérios. Se conseguir o apoio de todos os deputados dos partidos englobados em sua base ampliada, o governo teria 268

votos. Se ponderados pelo índice de fidelidade partidária projetado para seu próximo mandato, poderia contar com aproximadamente 219 votos. Conseguir esse apoio depende, no entanto, não só de entregar pastas a outros partidos, mas nomear figuras relevantes o suficiente para obter apoio de bancadas ideologicamente heterogêneas, como a do União Brasil.

Gráfico 3: Coalizão do governo Lula III

	Bancada	Ponderado ⁶
Fé Brasil	80	77
PDT	17	15
PSB	14	12
PSOL/REDE	14	9
MDB	42	36
PSD	42	34
União Brasil	59	35
	268	219

Fonte: Congresso Nacional, Mar Asset Management

Para aprovar uma PEC são necessários 358 votos e para aprovar uma Lei Complementar, 257. Ou seja, Lula ainda precisaria de mais apoio e é nesse contexto que a segunda moeda entre Executivo e Legislativo – além da distribuição ministerial – torna-se relevante. As emendas parlamentares funcionam, segundo a literatura, de modo complementar à partilha de funções ministeriais: quanto menos cargos são distribuídos, mais orçamento precisa ser direcionado às emendas para angariar apoio dos congressistas, e vice-versa. Vide o caso de Bolsonaro.

Por meio de um dispositivo inserido na PEC de Transição (após as emendas do relator - RP9 - terem sido julgadas inconstitucionais), a Câmara garantiu que metade dos recursos destinados à RP9 seriam alocados em emendas impositivas, enquanto a outra metade ficaria sob guarda do Executivo (RP2), mas com a destinação dos recursos ainda sob responsabilidade do relator do orçamento. Em outras palavras, a moeda de troca entre os dois poderes foi, em termos práticos, mantida. Logo, essa ainda será uma maneira do PT angariar apoio às suas propostas. Outro ponto que emergiu das negociações subjacentes à PEC de Transição foi a relação estabelecida entre o Presidente da Câmara, Arthur Lira, e o Presidente eleito. Com apoio do PT, Lira garante sua reeleição e seu poder sobre o orçamento. Com Lira, por hora, satisfeito, Lula tem mais facilidade para implantar sua agenda, já que afasta a oposição de um importante *veto player*.

⁶ Ponderação realizada pelo Índice de Governabilidade, explorado com mais detalhes na próxima seção.

Cláusula de Barreira

Em 2017, o Congresso promulgou uma Emenda Constitucional que condiciona o acesso dos partidos ao Fundo Partidário e ao tempo gratuito de TV a seu desempenho nas eleições. As regras começaram a ser aplicadas na eleição de 2018 e, em 2023, seus efeitos na composição da Câmara já são claros.

A justificativa para a implementação da cláusula de barreira em um sistema eleitoral é evitar que, em um sistema proporcional, haja um número muito grande de partidos políticos. Esse argumento está balizado na ideia de que um Legislativo muito fragmentado atrapalha a governabilidade, tornando os mecanismos de coalizão para a formação de maiorias parlamentares mais complexos. Ao diminuir o número de partidos políticos, haveria maior estabilidade para o sistema partidário e, portanto, diminuir-se-iam os custos da governabilidade.

Os principais mecanismos aprovados para limitar a pulverização partidária são (i) cláusula de desempenho nas urnas, implementada gradualmente e (ii) fim das coligações em eleições proporcionais.

A cláusula de desempenho foi estabelecida da seguinte forma:

- *Eleições de 2018*: Os partidos teriam de obter, nas eleições para a Câmara, **pelo menos 1,5% dos votos válidos**, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação, com ao menos 1% dos votos válidos em cada uma delas; **ou ter eleito pelo menos 9 deputados**, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação.
- *Eleições de 2022*: Os partidos teriam de obter, nas eleições para a Câmara, **pelo menos 2% dos votos válidos**, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação, com ao menos 1% dos votos válidos em cada uma delas; **ou ter eleito pelo menos 11 deputados**, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação.
- *Eleições de 2026*: Os partidos terão de obter, nas eleições para a Câmara, **pelo menos 2,5% dos votos válidos**, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação, com ao menos 1,5% dos votos válidos em cada uma delas; **ou ter eleito pelo menos 13 deputados**, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação.
- *Eleições de 2030*: Os partidos terão de obter, nas eleições para a Câmara, **pelo menos 3% dos votos válidos**, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação, com ao menos 2% dos votos válidos em cada uma delas; **ou ter eleito**

pelo menos 15 deputados, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação.

Os partidos que não atingem os requisitos mínimos têm seus recursos públicos de campanha cortados e se veem compelidos a se juntarem a outras siglas.

Já o fim da coligação em votações proporcionais entrou em vigor em 2020 e limitou a capacidade dos partidos se aliarem indiscriminadamente para obter mais recursos do Fundo Partidário e tempo de TV em época da campanha. Essa medida impulsionou a criação de federações partidárias, em que as alianças precisam durar por ao menos quatro anos e funcionar como uma bancada única no Congresso – forçando que as alianças ocorram entre partidos com programas mais compatíveis.

Antes das eleições de 2022, formaram-se três federações e o PSL se fundiu com o DEM para formar o União Brasil. Além disso, após as eleições, cinco partidos (com representantes na Câmara) não conseguiram superar a cláusula de barreira e quatro deles anunciaram processo de fusão. Somente um, o partido Novo, permanece sozinho.

Gráfico 4: Fusões e federações incentivadas pela Cláusula de Barreira (# de deputados)

Federações	Partidos	Fusões	Partidos
Fé Brasil	PT (68) PCdoB (6) PV (6)	Solidariedade	Solidariedade (4) Pros (3)
PSDB/Cid.	PSDB (13) Cidadania (5)	Podemos	Podemos (12) PSC (6)
PSOL/REDE	PSOL (12) REDE (2)	Mais Brasil	PTB (1) Patriota (4)

Fonte: Congresso Nacional, Mar Asset Management

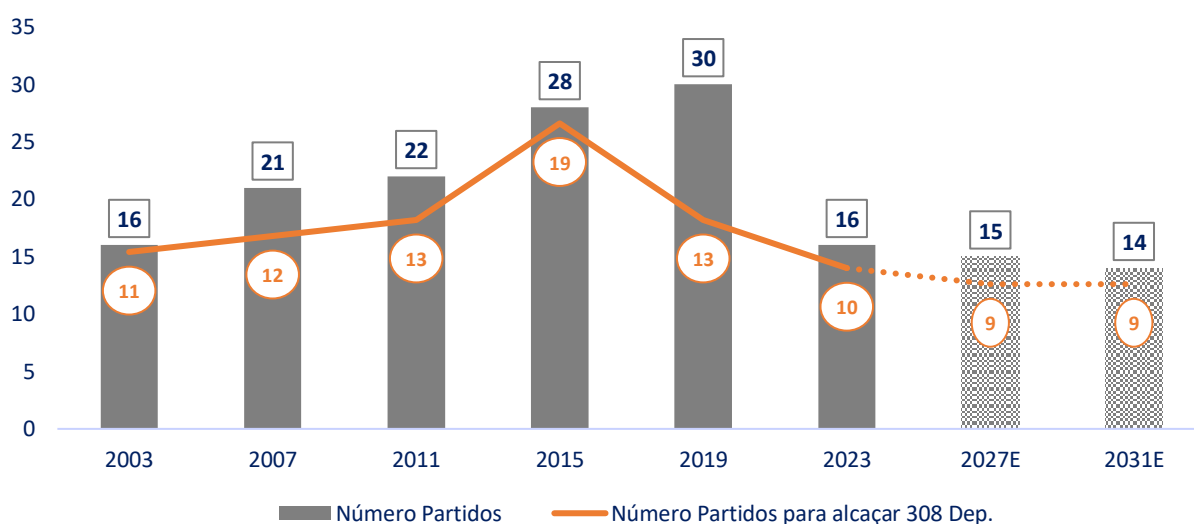
Todas as três federações e fusões superaram a cláusula de barreira com as regras de 2022. Contudo, se assumirmos tudo mais constante e analisarmos sob a ótica das restrições impostas para 2026 e 2030, temos que:

- A fusão Solidariedade/Pros não satisfaz os requisitos de 2026 (e de 2030)
- A fusão PTB/Patriota não satisfaz os requisitos de 2030.

Os efeitos dessas mudanças para a composição da Câmara são bastante evidentes. Em primeiro lugar, houve uma reversão na tendência iniciada em 2002 de aumento do número de partidos com representantes nessa casa. Enquanto o mandato de 2019 se iniciou com 30 partidos, o de 2023 terá apenas 16 (contabilizando as federações e fusões já anunciadas). Posteriormente, assumindo que os partidos que não cumprem as cláusulas

de barreira em uma eleição deixam de existir (ou são anexados por siglas maiores) na próxima, temos ainda uma redução adicional na quantidade de partidos na Câmara.

Gráfico 5: Número de partidos na Câmara no início dos Mandatos

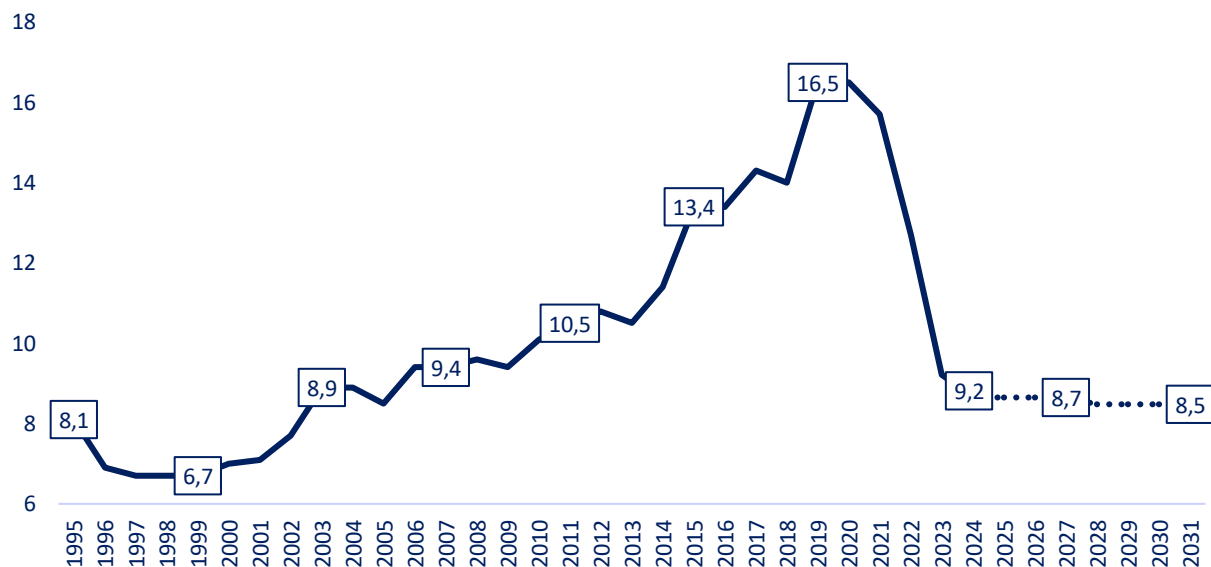


Fonte: Congresso Nacional, Mar Asset Management

Analisar somente o número de partidos no início do mandato pode ser enganoso. Por exemplo, se partidos pequenos se unirem, teremos uma redução do número de partidos, mas a dispersão do Congresso não se alteraria de forma significativa. Por esse motivo, costuma-se calcular o Número de Partidos Efetivos (NEP), que se dá pelo inverso do Índice Herfindahl (IHH) – soma dos quadrados da fatia de cada partido em relação ao total de deputados.

Pelo NEP, verificamos o nível de concentração dos deputados entre os partidos. A concentração vem aumentando desde o começo de 2022, quando o DEM e o PSL se fundiram para formar o União Brasil. O resultado da eleição desse ano acelerou a tendência, tanto por impor alianças via cláusula de barreira, quanto pelo resultado polarizado das urnas. Assumindo que, nas eleições de 2026 e 2030, os deputados pertencentes a partidos que deixariam de existir serão uniformemente distribuídos entre os restantes, o aumento da concentração será marginal no futuro. Ou seja, a maior parte dos ganhos de governabilidade advindos da cláusula de barreira já estará presente na atual legislatura.

Gráfico 6: Número Efetivo de Partidos



Fonte: Congresso Nacional, Jairo Nicolau, Mar Asset Management

Comportamento do PL e Governabilidade

Antes do 2º turno, buscamos colocar em perspectiva como seria a governabilidade de um futuro mandato Lula III. Atualizamos essa análise com base nas fusões anunciadas no pós-eleição e os dados da votação da PEC de Transição, além de a aprofundamos com um estudo mais detalhado da nova composição da bancada do PL na Câmara. Com isso, julgamos ter uma melhor estimativa para o Índice do Governabilidade (IG) do 3º mandato de Lula⁷.

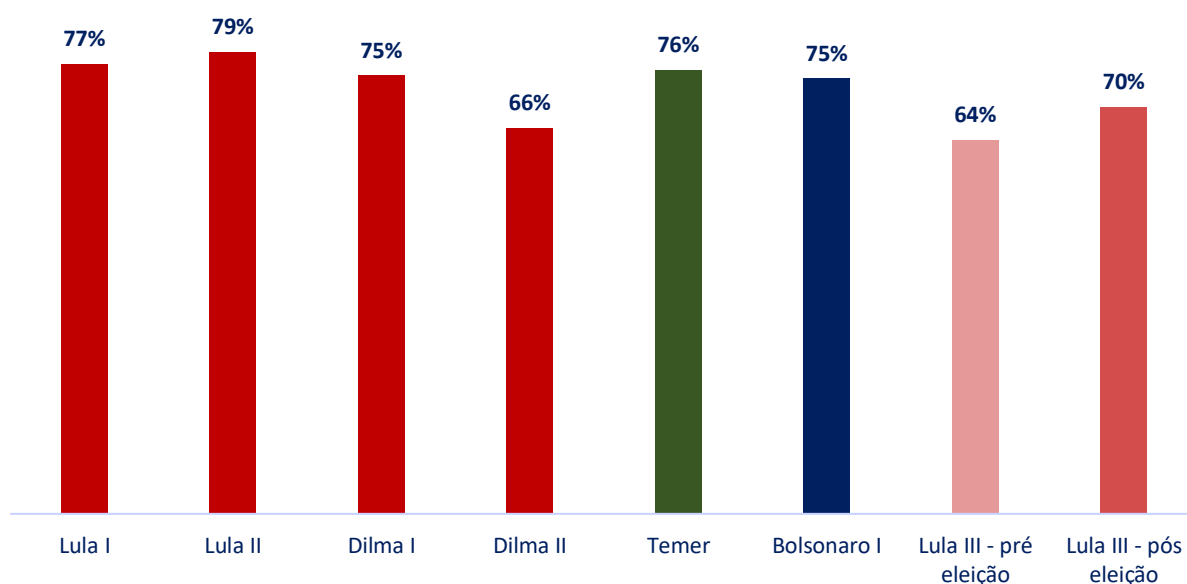
Podemos dividir a nova bancada do PL em quatro grupos. Aproximadamente 50% dos deputados se elegeram com uma plataforma bastante bolsonarista e são os mais prováveis a exercer papel de oposição ao governo Lula. A esses, atribuímos IG de 20. A título de comparação, parlamentares do PT, como Reginaldo Lopes e Paulo Pimenta, tiveram IG próximo de 20 durante o governo Bolsonaro. Da metade restante, 2/3 são congressistas que participaram dos governos do PT no passado, a quem atribuímos o IG médio de suas participações pregressas. Os demais são deputados recém-eleitos, mas com uma plataforma pouco bolsonarista, e políticos reeleitos que votaram a favor da PEC de Transição, a quem atribuímos IGs de 40 e 90, respectivamente. Agregando toda a bancada, chegamos a um IG de 38 para o PL.

⁷ O IG mede grau de conformidade dos partidos com as orientações de voto do governo. O índice varia entre 0 e 100 sendo 100 a totalidade de votos conformes à orientação do governo.

Para os outros partidos, usamos a média entre o IG histórico durante governos petistas e a proporção de deputados do partido que votaram a favor da PEC de Transição.

Ao utilizar essas novas hipóteses, o resultado é um IG estimado de 70 para o novo governo Lula. Isso representa um aumento de seis pontos quando comparado a nossa estimativa antes do 2º turno. É, ainda, um número abaixo da média histórica por conta, principalmente, da oposição realizada pelo PL – partido com a maior bancada da Câmara. Um ponto de atenção adicional seria o ganho não-calculável de termos uma casa com menos partidos, o que indiretamente pode facilitar negociações e aumentar o IG de cada partido individualmente.

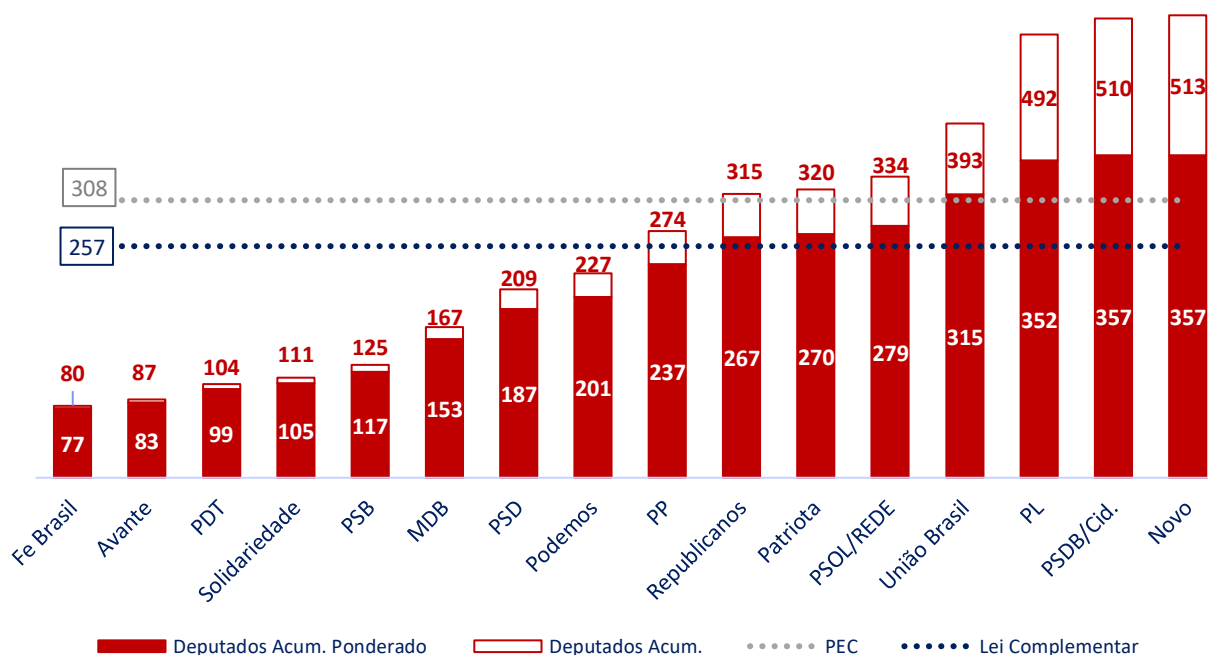
Gráfico 5: Índice de Governabilidade em diferentes legislaturas



Fonte: Congresso Nacional, Estadão, Mar Asset Management

Para entendermos com mais clareza qual seria a dificuldade de o Presidente passar uma PEC ou uma Lei Complementar, ordenamos os partidos pelo seu grau estimado de alinhamento com o governo (IG) e o utilizamos para ponderar o tamanho de cada bancada. Ou seja, calculamos a quantidade de votos esperada de cada partido.

Gráfico 8: Votos acumulados na Câmara ordenados pelo Índice de Governabilidade



Fonte: Congresso Nacional, Mar Asset Management

Com a PEC de Transição, o novo governo flexibilizou o regime necessário para aprovar uma nova regra fiscal, que poderá, agora, ser proposto via Lei Complementar (LC). Isso na prática não só torna a atual regra do teto de gastos obsoleta, mas também facilita as negociações políticas. Sob a ótica proposta acima, o governo teria que abarcar 10 partidos/federações em sua base para aprovar a nova regra via LC (Fé Brasil ao Republicanos), enquanto precisaria de 13 via PEC (Fé Brasil ao União Brasil). É importante ressaltar, ainda, que essa é uma perspectiva conservadora já que estamos assumindo que os partidos para além do partido marginal irão contribuir com zero votos. Ou seja, os partidos que não estão na base teriam IG nulo. Desse modo, aprovar uma PEC é factível qualquer seja o comportamento do PL.

Gráfico 9: Principais Propostas do Governo

Propostas	Forma	Tramitação	Partido Marginal	IG Marginal
Reforma Tributária	PEC	PEC 45/110	União Brasil	60
Reforma do IR	Lei Complementar	PL 2337	Republicanos	73
Nova Regra Fiscal	Lei Complementar	-	Republicanos	73

Fonte: Congresso Nacional, Mar Asset Management

Conclusão

As nomeações ministeriais de forma a montar uma ampla coalizão no Congresso, a redução do número de partidos na Câmara e uma bancada de oposição que, apesar de extensa, é bastante heterogênea, são todas forças que apontam para uma maior capacidade do novo governo aprovar propostas.

A ideia geral de que um novo mandato do presidente Lula seria fiscalmente responsável era pautada tanto pela memória de seu primeiro governo, quanto pelo resultado mais favorável a centro-direita nas eleições legislativas.

Em relação ao primeiro mandato de Lula, divulgamos recentemente um estudo que mostra que não só o ponto de partida enfrentado pelo Presidente era bastante diferente em 2002, mas também sua escolha inicial à época foi distinta da tomada em 2022. Enquanto 2003 foi marcado por cortes em investimentos que possibilitaram – juntamente do aumento da arrecadação – aumentar gastos sociais nos anos seguintes, 2023 já começará com um déficit primário de 2% do PIB em função da PEC que concede um *waiver* de R\$168 bilhões ao novo governo.

Não obstante, 2023 se inicia sem uma regra fiscal definida, já que o teto se tornou obsoleto, e caberá ao PT propor um novo arcabouço capaz de promover a convergência da dívida pública. Ainda mais importante, o partido precisa tomar medidas que tornem compatíveis a dinâmica das contas primárias à nova regra.

No que diz respeito à capacidade do Congresso de frear o aumento do gasto público, mostramos acima que a governabilidade de Lula está em linha com a de presidentes que conseguiram aprovar reformas estruturais. O discurso do Presidente e de seus ministros demanda aumento de gastos e não parece que o Congresso exercerá o contrapeso necessário.

mar asset
management

RI - Igor Galvão

55 21 99462 3359

igalvao@marasset.com.br

rio de janeiro – rj • rua ataulfo de paiva 1351 / 3º andar, leblon • 22440 034

marasset.com.br