

# Ágora: Thinking

Apresentamos a segunda edição do Ágora: Thinking, que se debruça sobre a agenda legislativa do governo Lula, apresentada em 12 de fevereiro com o nome de Agenda União e Reconstrução.

O Ágora: Thinking é o nosso boletim quinzenal de cenário político-institucional. A cada edição trataremos de diferentes temas em evidência na agenda política brasileira.

## Agenda União e Reconstrução

### Visão geral

A Agenda União e Reconstrução 2025 busca alinhar prioridades legislativas do governo com o Congresso Nacional, estruturando seis eixos estratégicos que cobrem desde temas econômicos até políticas sociais e ambientais. No entanto, a viabilidade política dessa pauta depende de variáveis institucionais ainda indefinidas.

Dois fatores centrais impactam a governabilidade e a capacidade do Executivo de avançar com essa agenda:

A reforma ministerial inacabada, que deveria acomodar partidos do centrão e consolidar a base de apoio no Congresso, mas segue indefinida.

A indefinição sobre as emendas parlamentares, atualmente sob análise do Supremo Tribunal Federal (STF), que pode restringir a principal ferramenta de negociação política do governo.

O cenário legislativo de 2025 será marcado pela fragmentação partidária e pela antecipação do ciclo eleitoral de 2026, tornando o ambiente ainda mais complexo para a aprovação de medidas estruturais.



Fabio Rodrigues-Pozzebom/Agência Brasil

## Prioridades da Agenda e Níveis de Viabilidade

Os temas da agenda podem ser divididos em três blocos distintos, de acordo com a probabilidade de avanço no Congresso.

### Alta Viabilidade – Temas Econômicos e Regulatórios

São propostas menos ideológicas, voltadas à segurança jurídica e à tração econômica. Tendem a avançar com maior facilidade, pois atendem a demandas do setor produtivo e possuem menor resistência das bancadas parlamentares.

- Regulação da transição energética e incentivos ao hidrogênio verde, mercado de carbono e biocombustíveis (aproveitando o embalo da COP30).
- Propostas de desburocratização para exportações e investimentos (PLP 167/2024 – Acredita Exportação, PL 7063/2017 – Concessões de Serviços Públicos).
- Nova Lei de Falências (PL 3/2024), que traz mais previsibilidade para empresas.
- Marco Legal da Inteligência Artificial (PL 2338/2023), com apoio de setores empresariais e de tecnologia.

Cenário: Esses temas podem avançar com menor polêmica, pois atendem a setores que pressionam por previsibilidade e regras claras, além de contar com certo consenso no Congresso.

### Média Viabilidade – Agenda Climática e Digital

A pauta ambiental ganha força pelo contexto internacional e pela pressão de investidores estrangeiros. Já a agenda digital está no radar, mas enfrenta disputas sobre regulação de plataformas.

- PEC da Segurança Pública, para estruturar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).
- Lei do Pantanal (PL 2334/2024) e Acordo de Escazú, com apoio da base governista, mas resistências do agronegócio.
- Proteção no ambiente digital (PL 2630/2020 – Lei das Fake News), que enfrenta divergências entre plataformas e Congresso.

Cenário: O contexto global impulsiona a agenda ambiental, mas o agronegócio impõe limites. No digital, há risco de polarização.

### Baixa Viabilidade – Temas Ideológicos e Setoriais

Esses projetos enfrentam resistência de bancadas fortalecidas (agronegócio, evangélica e armamentista), além de maior potencial de polarização política.

- Crimes contra o Estado Democrático de Direito (PLs 3611/2023 e 3612/2023), com forte oposição da direita.
- PEC dos Militares (PEC 42/2023), que encontra barreiras na bancada militar e no próprio governo.
- Regulação do ouro e mineração ilegal (PL 836/2021 e PL 3025/2023), que enfrenta resistência no Congresso, especialmente na Amazônia Legal.

Cenário: Medidas mais sensíveis ideologicamente dependerão de alto custo político para aprovação, o que as torna improváveis no curto prazo.

## Análise de Execução e Contexto Político

O governo terá dificuldade em garantir compromissos sólidos do Congresso sem antes resolver dois impasses fundamentais:

- Definição sobre emendas parlamentares: Sem a liberação ampla deste instrumento, o Planalto perde capacidade de articulação política.
- Reforma ministerial: Sem mais espaço ao centro, as promessas de apoio legislativo são frágeis.

Além disso, a fragmentação partidária e a antecipação da corrida eleitoral de 2026 tornam o ambiente mais volátil. Parlamentares focam em temas com impacto direto em suas bases eleitorais, reduzindo a margem para pautas governistas mais complexas.



Vinicius Loures/Câmara dos Deputados

## Conclusão

A Agenda União e Reconstrução 2025 é bem estruturada, mas enfrenta um cenário legislativo instável.

### O que tende a avançar?

- Temas econômicos e regulatórios, que garantem previsibilidade e segurança jurídica.
- Projetos de transição energética e climática, que contam com apoio internacional e precisam de avanços concretos até a COP30.

### O que deve enfrentar mais obstáculos?

- Pautas com forte viés ideológico, que mobilizam bancadas setoriais contra o governo.
- Medidas sem contrapartida clara para o Congresso, que demandam alta articulação política.

No curto prazo, nenhum compromisso formal assumido pelos líderes do Congresso pode ser considerado definitivo, enquanto os entraves políticos da governabilidade não forem resolvidos.