

XII Congresso Latino-americano de Ciência Política

**GOVERNABILIDADE: UM FENÔMENO MENSURÁVEL?
RESPOSTAS A PARTIR DO I-GOV NO ATUAL GOVERNO DE LULA III**

*Humberto Dantas (FipeEES)
Joyce Luz (FGV-SP)*

Lisboa, Portugal
2024

Governabilidade: um fenômeno mensurável? Respostas a partir do I-GOV no atual governo de Lula III

Resumo:

O termo Governabilidade, no Brasil, carrega grosso modo a ideia de que tal fenômeno está associado exclusivamente às probabilidades, ou possibilidades, de o Poder Executivo encontrar, junto ao Poder Legislativo, condições à aprovação de sua agenda. A questão central que permeia este texto é a de compreender que tal fenômeno é mais complexo à luz, principalmente, do que o país vive politicamente desde o seu processo de redemocratização. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, emprestou ao Supremo Tribunal Federal um papel que tem sido percebido nos últimos anos como crescentemente político. A oposição tem recorrido mais à Corte Suprema do país, assim como o que se convencionou chamar de “ativismo da justiça” tem interferido na agenda do Executivo. Além disso, a opinião pública tem peso relevante sobre a agenda de políticas públicas em suas mais diversas áreas, e tem sido avaliada como termômetro relevante para a tomada de decisões e legitimação do Poder Executivo. Diante de tal complexidade, esse trabalho estabelece, com base em outros esforços de seus autores, um Índice de Governabilidade (I-GOV) que combine dimensões que impactam a agenda do Executivo e seja marcado por Judiciário, Opinião Pública e Legislativo. Os resultados serão trazidos e a principal contribuição desse trabalho é compreender os números obtidos por Lula III e o que eles significam em perspectiva mais ampla do que a análise conjuntural.

Abstract:

The term Governability, in Brazil, carries the idea that such a phenomenon is associated exclusively with the probabilities, or possibilities, of the Executive finding, together with the Legislative, conditions for the approval of its agenda. The central question that permeates this text is to understand that this phenomenon is more complex in light, mainly, of what the country has experienced politically since its redemocratization process. The 1988 Federal Constitution, for example, gave the Federal Supreme Court a role that has been perceived in recent years as increasingly political. The opposition has resorted more to the country's Supreme Court, just as what is known as “justice activism” has interfered with the Executive's agenda. Furthermore, public opinion has a relevant weight on the public policy agenda in its most diverse areas, and has been evaluated as a relevant thermometer for decision-making and legitimization of the Executive Branch. Faced with such complexity, this work establishes, based on other efforts by its authors, a Governability Index (I-GOV) that combines dimensions that impact the Executive's agenda and is marked by Judiciary, Public Opinion and Legislative. The results will be presented and the main contribution of this work is to understand the numbers obtained by Lula III and what they mean in a broader perspective than the conjunctural analysis.

Palavras-Chave: Governabilidade, Índice de Governabilidade, Governo Lula III, Legislativo, Judiciário e Opinião Pública.

INTRODUÇÃO

“O presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) disse nesta terça-feira (11) que não negocia com o centrão, mas com partidos e disse que apoio é essencial para a sustentação do governo. “Sem maioria, você se mata”, afirmou.” (G1, 11 de julho de 2023)¹

Ao assumir seu terceiro mandato como Presidente da República em 2023, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) tinha em mente a preocupação com a construção da clássica maioria de apoio no interior do Legislativo, interpretando a declaração do presidente em entrevista para o portal de notícias G1: sem o apoio do Legislativo, seu governo estaria fadado ao fracasso, à ingovernabilidade.

Não foram poucos os estudos no interior da Ciência Política brasileira que se dedicaram e se empenharam para analisar e entender o papel e a importância do Legislativo para a construção da governabilidade dos presidentes brasileiros (ABRANCHES, 1998; DINIZ, 2005; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FREITAS, 2016, 2010; LAMOUNIER, 1992; LINZ, 1991; LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018a). Muitas vezes interpretada como o sucesso do Poder Executivo na aprovação de uma agenda de políticas junto à maioria dos membros do Poder Legislativo, o conceito e a mensuração da governabilidade no Brasil ficaram, por muitos anos, limitadas à compreensão e observação da relação Executivo-Legislativo.

Na contramão dos estudos que atestam a governabilidade como sinônimo do sucesso do presidente na aprovação de suas políticas junto à maioria de apoio que ele constrói – ou deveria construir – no interior do Legislativo, este artigo busca responder à seguinte questão: seria somente a relação entre Executivo e Legislativo capaz de capturar o sucesso ou as habilidades do presidente em negociar? De forma mais direta: a relação

¹ A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/07/11/lula-transmissao-conversa-presidente.ghtml>

Executivo-Legislativo consegue mesmo capturar todo o conceito e ações que envolvem a agenda do Poder Executivo? Nossa hipótese é de que, apesar de ser um elemento importante, as relações com o Poder Legislativo não são o único elemento ou variável explicativa a ser considerada quando o objetivo é entender a governabilidade de um presidente.

Entender o sucesso ou a governabilidade dos presidentes brasileiros se torna mais complicado quando consideramos o contexto político do país desde a redemocratização. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, atribuiu ao Supremo Tribunal Federal (STF) um papel que, nos últimos 25 anos, tem sido visto como cada vez mais político. De acordo com Taylor (2007) as decisões da corte brasileira apresentam impactos significativos sobre a condução e implementação de políticas públicas no país e membros da oposição, aqueles que buscam não se vincular diretamente ao governo, têm recorrido justamente à intervenção da Corte Suprema com maior frequência, na esperança de conseguir alterar a agenda de políticas do Poder Executivo (VIEIRA, 2008).

Além disso, outra variável que tem se mostrado importante para a compreensão da aprovação da agenda do Poder Executivo é a esfera da opinião pública. Como mostra e argumenta Echegaray (2001) as pesquisas sobre aprovação de presidentes, sobretudo na América Latina, teriam um papel importante para a definição e legitimação democrática do exercício dos regimes democráticos nesses países. Indo além, Mendes e Souza (2010) ao analisar especificamente o caso brasileiro, ainda afirma que a opinião pública seria vista como elemento central para a priorização de temas e para a formulação de políticas públicas, ao mesmo passo em que seria vital para a criação de um governo não só responsivo às demandas sociais, mas também eficiente do ponto de vista da governabilidade. Ainda, cabe aqui destacar que as manifestações, avaliações positivas ou negativas e várias posições de atores sociais têm impactado os governos na história recente do país, com destaque para os processos de impeachment de 1992 e 2016, ambos impulsionados por forte apoio popular (ALONSO; NUNES, 2023).

Diante dessa complexidade, o objetivo principal deste artigo será o de combinar as dimensões do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e da Opinião Pública para mobilizar e proporcionar uma compreensão mais ampla e do que devemos entender por governabilidade, considerando o caso brasileiro. A proposta aqui, portanto, será a de

apresentar o Índice de Governabilidade, ou I-GOV, para entender a governabilidade do atual governo de Luiz Inácio Lula da Silva III. Este indicador foi criado pelos autores, é mensalmente divulgado desde junho de 2023 no Broadcast Político da Agência Estado, serviço de jornalismo político, e está descrito academicamente em Dantas, Luz e Gomes Neto (2023). Cabe ainda mencionar que o fenômeno da governabilidade, entre 2018 e 2023, foi objeto de dois livros organizados pela Fundação Konrad Adenauer do Brasil, mostrando-o sob uma vertente mais ampla e complexa atrelando o desafio de implementação de agenda do Executivo a diversos atores, desafios, instituições e estratégias (DANTAS, 2018 e DANTAS, FERNANDEZ e TESTA, 2023).

UMA BREVE HISTÓRICO DA LITERATURA SOBRE GOVERNABILIDADE NO BRASIL

Os anos seguintes à redemocratização no Brasil levantaram análises de diversos cientistas políticos, muitos deles estrangeiros especializados em estudos brasileiros (LINZ; LAMOUNIER, 1991; MAINWARING, 1990; STEPAN, 1990), colocando em xeque a capacidade de consolidação da nossa democracia, bem como as dificuldades que o presidencialismo, sistema de governo adotado no Brasil, teria para alcançar governabilidade.

As análises dos especialistas, à época, tinham como ponto de partida o parlamentarismo como um sistema de governo que, embora tenha suas falhas, foi preterido na escolha para consolidar a democracia em determinados países (LINZ, 1994). Inicialmente, os diagnósticos acerca da fragilidade da governabilidade brasileira, partiam de diferenças básicas entre o sistema parlamentarista e presidencialista.

Enquanto no primeiro caso, o líder do Executivo representado pela figura do primeiro-ministro seria escolhido pela maioria do parlamento, no presidencialismo o Presidente, líder do Executivo, e os membros do Legislativo seriam eleitos de forma independente e através do voto popular. Em um primeiro olhar, essa diferença na escolha das lideranças do Poder Executivo levaria o presidencialismo a ser visto como um sistema ruim para o cultivo de uma relação de cooperação entre Executivo e Legislativo, ao passo que no parlamentarismo essa relação seria frutífera.

De acordo com Linz (1991) – um dos principais expoentes acerca das críticas ao sistema presidencialista –, por representarem eleitores diferentes, um nacional e outro local, e por serem eleitos pelo voto popular direto, Executivo e Legislativo não teriam motivos para construir uma relação de cooperação. Enquanto o Executivo estaria preocupado e focado em políticas mais nacionais, o Legislativo estaria interessado e focado em políticas localistas. Logo, não existiria a possibilidade de consenso e o frequente conflito e embate entre os poderes teria como consequência a paralisia decisória do Executivo. Por outro lado, no sistema parlamentarista, por nascer do seio do parlamento, o primeiro-ministro teria o mesmo interesse e foco que os membros do Legislativo. Ao ser escolhido pela maioria de um parlamento, Executivo e Legislativo teriam incentivos para a cooperação.

A situação de conflito teria ainda mais um agravante no caso presidencialista: por ser eleito pelo voto popular direto e de forma independente, Executivo e Legislativo ficariam reféns dessa situação infrutífera de paralisia decisória. Ao passo em que no parlamentarismo, ao sinal do menor conflito, o parlamento, através do voto de confiança, poderia formar novas maiorias com a retirada do primeiro-ministro ou com a possibilidade de dissolução do próprio parlamento e a realização de novas eleições.

O caso brasileiro adicionaria, ainda, mais uma variável a essa situação de conflito: os amplos poderes legislativos concedidos ao líder do Executivo a partir de 1988. O poder de iniciar legislação exclusivamente no tema orçamentário, bem como a capacidade de editar decretos com força de lei (medidas provisórias), reduziria a efetividade do mecanismo de pesos e contrapesos. Tais poderes seriam vistos como uma forma do Executivo contornar o Legislativo e, assim, conseguir aprovar sua pauta de políticas independente das vontades do Legislativo (LINZ, 1994; SHUGART; CAREY, 1992).

Atrelado ao sistema de governo adotado, especialistas da época também não cansaram de apontar para os problemas associados ao sistema eleitoral adotado no Brasil. O Sistema de Representação Proporcional de Lista Aberta reforçaria mais ainda os traços localistas e individualistas dos membros do Legislativo. Por dependerem de redutos específicos para serem eleitos, parlamentares brasileiros teriam não só menos incentivos para cooperarem com o presidente, como também entre si. E sob essa ótica, o sistema eleitoral atrelado ao presidencialismo, tornaria o Congresso ainda mais fraco, com

partidos sem disciplina e com uma legislação que não possibilita a punição de parlamentares com características clientelistas (LINZ, 1991; MAINWARING, 1991).

Bolivar Lamounier ainda complementa e argumenta que a fragmentação partidária muito elevada no Brasil viria a contribuir ainda mais para o cenário da ingovernabilidade. De acordo com o autor, não haveria necessidade de tamanha fragmentação já que o país não apresentaria profundas segmentações culturais e religiosas e, além disso, a multiplicidade de interesses faria com que o Poder Executivo perdesse força diante de possíveis vetos vindos de todos os lados (LAMOUNIER, 1987, 1992).

Sendo assim, de acordo com tais argumentações, chegaríamos ao ponto de caracterizar o sistema presidencialista brasileiro como um sistema que, somado ao sistema eleitoral adotado, seria ingovernável, devido aos constantes conflitos sem solução entre o Executivo e Legislativo.

É fato que os sistemas presidencialistas caracterizados como “fortes”, assim o são por conta de os presidentes deterem o poder de legislar, editar decretos com força de lei e apressar a tramitação de algumas pautas, ou seja, alcançar a governabilidade pela força impositiva de sua agenda ao Congresso (SHUGART; CAREY, 1992 *apud* LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018). No entanto, uma segunda leva de estudos e pesquisas baseados na observação e análise de dados empíricos, mostraram como esse poder expressaria mais a capacidade de o Executivo negociar suas pautas com o Legislativo, do que evidenciaria à revelia ou o desprezo pelo Poder Legislativo. Para essa segunda leva de estudos, ainda que o presidente faça uso de seus atributos e poderes legislativos, ele seria obrigado a buscar cooperação do Legislativo (DINIZ, 2005; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FREITAS, 2016; LIMONGI et al., 2023; LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018).

Ao olhar para os dados de medidas provisórias (MPV), que são decretos com força de lei e que poderiam apontar para um governo de via de mão única, ou seja, com predomínio apenas do Executivo frente a qualquer negociação, Limongi et al (2023) e Luz et al. (2018) apresentam que em todos os governos desde 1988, exceto o de Michel Temer, menos de 50% dos projetos aprovados do Executivo são provenientes de MPV, o que demonstraria que o presidencialismo brasileiro vai na contramão da atuação única e exclusiva do Executivo.

Outro ponto a ser observado no presidencialismo brasileiro e destacado pela literatura é que nenhum presidente teve a maioria das cadeiras no Legislativo pertencente ao seu partido desde as eleições de 1990. O percentual de cadeiras na Câmara dos Deputados (CD) ocupadas pelos partidos dos presidentes, em média, na série histórica de 1988 a 2023, é de 14,7% (SANTOS; LUZ, 2023). Logo, se o presidente não negociasse com o Congresso, poderíamos inferir que as taxas de aprovação dos projetos (taxa de sucesso) seriam baixas.

A garantia da governabilidade para muitos destes autores que atestaram o funcionamento da relação Executivo-Legislativo no Brasil, seria dada pela presença de duas variáveis importantes: (i) partidos organizados e disciplinados no interior do Congresso e (ii) formação de coalizões de governo. Sobre o primeiro ponto e novamente em bases empíricas, Figueiredo e Limongi (1999) e mais recentemente Santos e Luz (2023) demonstram que, apesar dos incentivos para o comportamento individual dos atores políticos, a disciplina partidária seria não só a regra de atuação no interior do Congresso Nacional desde 1988, como também uma das variáveis responsáveis por garantir a governabilidade, sob a ótica da aprovação da agenda de políticas do Executivo no interior do Legislativo.

Sob o segundo ponto, a formação de coalizões seria outro elemento importante para que a governabilidade fosse construída entre ambos os Poderes. Ao convidar outros partidos do Legislativo para compor sua coalizão de governo no Executivo, presidentes estariam renunciando à sua agenda exclusiva, para compor uma agenda de políticas atrelada, também, aos interesses dos legisladores membros da coalizão. O resultado da abertura de espaço e composição de uma agenda da coalizão poderia ser observado nas altas taxas de sucesso de aprovação de leis do Poder Executivo no interior do Legislativo (FREITAS, 2016).

Nos parece verdade que até o final de 2018, boa parte do que a literatura entendeu por governabilidade, tenha sido garantido pela formação de coalizões e pelo comportamento disciplinado de parlamentares. Contudo, seriam essas variáveis suficientes para explicar o que o Brasil viveu após 2018 com a eleição de um presidente que optou por não formar

com os partidos as coalizões de governo, e que delegou quase que integralmente o poder de legislar para o Legislativo?

Ou ainda, seria a relação Executivo-Legislativo capaz de explicar em sua totalidade os dois *impeachments* que atravessaram o sistema político brasileiro? Nessa compreensão de governabilidade, onde fica o papel que o Judiciário têm exercido de forma mais crescente ao longo dos anos como mediador de conflitos e de legislador (RIBAS; FILHO, 2014)? Se como a literatura aponta (ALONSO; NUNES, 2023; FERRARI; SCHLEGEL; MARTA ARRETCHE, 2023; MUNDIM, 2023) as jornadas de 2013, que atravessaram o país, tiveram impactos na política, qual é a importância ou influência que a opinião dos eleitores têm sobre as decisões do governo? São justamente esses novos fenômenos que mudaram o paradigma das relações Executivo-Legislativo e que nos levaram ao questionamento sobre quais seriam outras possíveis variáveis e fenômenos importantes de serem mensurados e que podem afetar a governabilidade do Sistema Político brasileiro. É dessa inquietação e da necessidade de compreender melhor a governabilidade para além das relações Executivo-Legislativo que surge o I-GOV.

METODOLOGIA: COMO O I-GOV É CONSTRUÍDO

A construção do I-GOV² trouxe decisões metodológicas capazes de produzir discussões no universo acadêmico, carregando subjetividades e arbitrariedades comuns a índices dessa natureza em diferentes setores do conhecimento. Algumas delas são essenciais de serem tratadas para a compreensão do indicador:

Simplificar – as relações do Poder Executivo, em torno de sua agenda de interesses com os demais atores destacados, são algo extremamente complexo e que carrega características qualitativas que aparentemente não poderiam ser capturadas por uma medida numérica. Ainda assim, o intuito é simplificar e ilustrar a lógica de governabilidade por meio de um indicador simples. Tal

² Cabe aqui deixar registrado que o I-GOV é um indicador que foi desenvolvido em parceria com a 4intelligence. Em parceria com a empresa, os autores produzem e divulgam mensalmente os resultados do índice para as três dimensões aferidas: Legislativo, Judiciário e Opinião Pública. Para mais informações, consultar: <https://blog.4intelligence.ai/wp-content/uploads/2023/07/4intelligece-Indice-de-governabilidade-Historico.pdf> e ver Dantas et al.(2023)

instrumento é constituído a partir de uma multidimensionalidade, aferindo aspectos minimamente emblemáticos das relações entre o Executivo e sua agenda em contato com os demais poderes da União e com a Opinião Pública.

O que se afere no Legislativo – constitucionalmente o Poder Executivo tem a prerrogativa de lançar Medidas Provisórias (MPs) de acordo com o artigo 62 da Constituição Federal. Tal instrumento tem sido utilizado por todos os presidentes, e a tramitação de tais matérias pode gerar três resultados: 1) rejeição, a despeito do tempo em que isso ocorre e, incluindo aqui, o fato de medidas caducarem por falta de apreciação vencido o prazo regimental que exige definição do parlamento; 2) aprovação com emendas por parte do Legislativo, o que pode significar uma vitória parcial do Poder Executivo dada alguma interferência do parlamento; 3) aprovação sem alteração na matéria, representando que o Executivo faz uso de seu potencial legislativo e não encontra aparente resistência formal na matéria apresentada.

Todos esses caminhos carregam consigo negociações e significados que exigem análises qualitativas, mas em linhas gerais, no conjunto das percepções do fenômeno é possível partir do pressuposto de que olhar para os resultados das medidas provisórias é um termômetro para dimensionar as relações do Executivo com o Legislativo. Diante de tal aspecto, utiliza-se, para cada mês, a soma de porcentagem de MPs aprovadas de forma pura - com peso 1 - juntamente às MPs aprovadas com emendas - peso 0,5. As MPs rejeitadas adotam peso zero. A fim de evitar problemas com picos e vales na série histórica, ambas porcentagens são computadas como médias móveis de 12 meses, com ponderação da quantidade total de MPs analisadas em cada mês. O conjunto de MPs que compõem a base são apenas aquelas apresentadas e decididas dentro de um mesmo governo.

O que se afere no Judiciário – constitucionalmente o Judiciário, com destaque ao Supremo Tribunal Federal (STF), pode ser acionado para questionamentos relativos à inconstitucionalidade de medidas definidas por diferentes atores na sociedade. Não tem sido incomum, nos últimos anos e de forma crescente, que decisões que tenham o Poder Executivo como ator principal sejam levadas ao STF

em busca de alteração no *status quo* jurídico (CARVALHO, 2010; CARVALHO et al., 2016; SILVA, 2022). A esse tipo de ação é dado o nome de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e tal instrumento tem sido utilizado, impactando as agendas de todos os presidentes. A tramitação de tais matérias não tem prazo definido e pode gerar dois resultados: 1) decisão do Judiciário favorável ao posicionamento de interesse do Executivo e; 2) decisão do Judiciário contrária ao posicionamento de interesse do Executivo. Tais decisões, por sua vez, podem ser individuais (monocráticas) ou coletivas (turma ou plenário). É importante salientar que uma determinada decisão do Judiciário pode ser alterada no tempo, mas será contabilizada para os fins deste indicador a partir do instante em que for proferida e gerar resposta que altera ou mantém o *status quo* em que o Executivo é afetado positiva ou negativamente para os fins de seus interesses.

Todos esses caminhos carregam consigo negociações e significados que exigem análises qualitativas, mas em linhas gerais, no conjunto das avaliações é possível partir do pressuposto de que olhar para os resultados das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) em relação aos interesses do governo federal é um termômetro para dimensionar as relações do Executivo com o Judiciário. De forma paralela ao Legislativo, utiliza-se a porcentagem das ADIs favoráveis ao governo, em relação a todas as ADIs julgadas no mês de referência; neste caso, não há qualquer diferenciação entre uma decisão individual ou coletiva dentro do STF. Também, de forma paralela ao Legislativo, calcula-se a média móvel de 12 meses das porcentagens das ADIs aprovadas, onde cada mês receberá um peso relativo à quantidade das ADIs julgadas. Como a ADI não tem prazo para julgamento, mesmo que uma Ação tenha sido aberta previamente ao mandato corrente, desde que ocorra o julgamento, ela será computada na data da decisão.

O que se afere na Opinião Pública – diversos instrumentos poderiam ser utilizados e combinados para a aferição da percepção da Opinião Pública a respeito de um dado Presidente da República. Como o intuito do indicador é simplificar o fenômeno da governabilidade, a Opinião Pública será tratada a partir do levantamento de avaliação de governo, combinando diferentes institutos e utilizando a divisão entre os posicionamentos positivos (ótimo e bom), neutro

(regular) e negativos (ruim e péssimo) de diversos estudos ao longo do tempo e dos mandatos. Essa pergunta sobre a avaliação do presidente compõe a mais longa série registrada de percepções do Executivo nacional pela sociedade e é a questão mais comum entre os institutos.

Em cada pesquisa, o percentual de avaliações positivas tem peso 1, o percentual de posições neutras (regular) assume peso 0,5 e o percentual de percepções negativas assume 0 ponto. O indicador de um dado mês será representado pela média simples do conjunto total de pesquisas daquele mês corrente. Neste indicador não se calcula média móvel, pois a suavização gerada encobre as nuances da série ao longo do tempo, e suaviza características políticas da realidade.

Combinando as dimensões para a criação de um indicador geral – a partir da aferição das três dimensões, e ponderando cada uma delas com o mesmo peso, unificamos os dados de Judiciário, Legislativo e Opinião Pública em um indicador mensal a partir de junho de 2023, quando Lula teve apreciadas as suas primeiras MPs. Ademais, foi possível promover um resgate histórico desde o começo de 2003, englobando outros seis governos: Lula I, Lula II, Dilma I, Dilma II, Temer e Bolsonaro. O indicador não retroagiu mais pois em FHC II houve alteração no rito de tramitação e validade das medidas provisórias.

O Índice de Governabilidade (I-GOV), assim, é composto pela média simples de três dimensões associadas ao fenômeno: a relação da agenda do Executivo com o Legislativo, a partir da aprovação de Medidas Provisórias (MPs); a interação do Planalto com o Poder Judiciário, a partir do posicionamento da Corte Suprema em relação a determinadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs); e a percepção da Opinião Pública em avaliações do trabalho do presidente.

RESULTADOS E ANÁLISES DO I-GOV PARA LULA III: DESAFIOS PARA A GOVERNABILIDADE

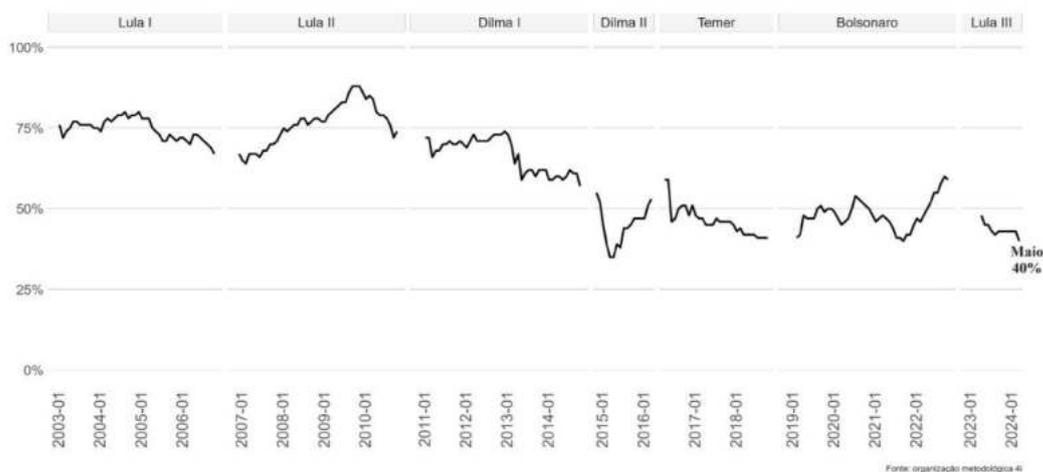
O objetivo dessa seção é o de analisar o atual governo de Lula III sob a ótica do desenvolvimento e resultados do I-GOV. E por que olhar justamente para o atual governo? Esse recorte justifica-se por dois motivos: (i) pelo trabalho existente e já desenvolvido de

olhar para o passado e entender como as dimensões Legislativo, Judiciário e Opinião Pública afetaram a governabilidade no Brasil entre 2003 e 2022. Os resultados apresentados por Dantas et al. (2023) mostram que o I-GOV é consistente e variou de acordo com os eventos e fenômenos políticos que permearam esse período; e (ii) o governo de Lula III apresenta uma série de novos desafios para a governabilidade que outrora o presidente Lula desenvolveu em seu primeiro e segundo mandato. Estamos diante de um novo governo em que o Congresso se apresenta de forma mais conservadora e à direita do espectro ideológico, quando comparado ao presidente, e que se acostumou a legislar sozinho, sem a interferência do presidente, entre os anos de 2019 e 2022 (SANTOS; LUZ, 2023).

Resultados gerais do I-GOV

O Gráfico 1 apresenta o resultado consolidado do I-GOV para o período que vai desde 2003 até maio de 2024.

Gráfico 1: Índice de Governabilidade de 2003 até maio de 2024



Fonte: organização metodológica 4i

Na última aferição mensal realizada, o I-GOV de maio de 2024 para o governo de Lula III fechou em 40,4%, conforme indicado no gráfico. Considerando a série histórica e o atual mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), trata-se do pior resultado do presidente, que como veremos adiante, está estritamente relacionado com a dimensão e relacionamento do presidente com o Poder Legislativo. O mais importante de ser destacado aqui é que a série histórica de 20 anos do indicador da 4i, que deu início às

aferições mensais, aponta que abaixo de 40% de I-GOV a situação da garantia e manutenção da governabilidade se torna quase insustentável e deveria acender um sinal de alerta para o presidente.

Isso porque tais resultados nos levam a rememorar os cinco meses em que a ex-presidente Dilma Rousseff (PT) ficou abaixo dos 40 pontos entre abril e agosto de 2015. Depois disso, o pedido de *impeachment* foi aceito pela Câmara dos Deputados em dezembro do mesmo ano. Menos de um ano depois, em maio de 2016, a presidente foi afastada do cargo e teve de se defender das acusações. Em situação quase que análoga, Jair Bolsonaro (PL) passou um mês abaixo dos quarenta pontos, no final de 2021, depois do fatídico evento de 07 de setembro daquele ano, em que atacou o Supremo Tribunal Federal (STF) e pediu a ajuda do ex-presidente Michel Temer (MDB) para se livrar de problemas mais agudos. A partir de então, se apegou ao Partido Progressistas (PP), mais diretamente a figura do presidente da Câmara, Arthur Lira (PP-AL) entregando a ele não só o controle quase que pleno do Congresso, como também o aval para o funcionamento do esquema do “orçamento secreto”. Assim, com a proximidade da disputa da reeleição, Bolsonaro escapou da zona aguda de desconforto. Nota-se que a partir de junho de 2022, o ex-presidente saiu dos 47% de I-GOV, assumindo um padrão de ascendência até terminar o mandato com 59%.

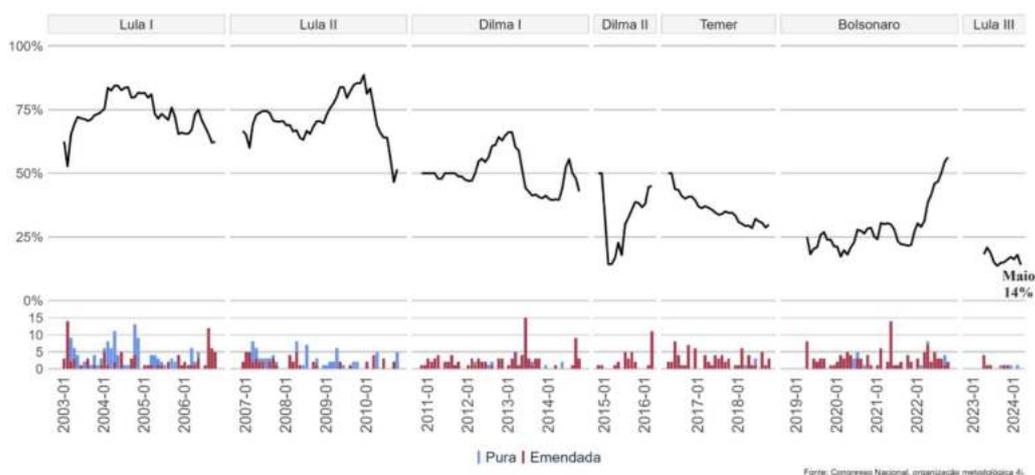
Diante desse resultado e desse contexto, a pergunta que fica aqui é: o que fará Lula para se distanciar desse perigoso resultado? Isso não significa que há risco de queda, mas sim de um maior imobilismo nesse instante. Apesar de o governo ter começado seu mandato com resultados próximos a 48% no índice, em um ano e meio no poder a situação parece ter se deteriorado rápido demais para um agente que prometeu reestabelecer a credibilidade e o pleno funcionamento das instituições políticas do país. Em seus mandatos anteriores e para o mesmo período de governo, 1 ano e 5 meses, Lula passou longe de atingir negativamente a casa dos 40% no I-GOV. A habilidade do presidente em negociar, a composição do Congresso, a boa relação com a Opinião Pública e os baixos desafios e enfrentamentos com o STF, davam ao presidente maior tranquilidade para governar. Ademais, é importante salientar alterações de natureza institucional que ocorreram à luz da nova realidade. O Legislativo, desde a criação das emendas parlamentares impositivas e do protagonismo de agenda vivenciado sob os comandos de

Rodrigo Maia e Arthur Lira na presidência da Câmara dos Deputados, se mostrou mais autônomo e resistente a certas agendas – o que também carrega a conjuntura de uma polarização ideológica mais intensa que inflama a opinião pública e atinge outra dimensão essencial do indicador e do fenômeno da governabilidade. Ademais, o advento da pandemia acelerou o processo Legislativo e levou a oposição para o Judiciário. O volume de ações de inconstitucionalidade desde o governo Bolsonaro aumentou expressivamente e trouxe o STF ainda mais para o centro do jogo político do país. Diante de tal fato, observar os resultados das dimensões que compõem o I-GOV com ênfase nos resultados de Lula é relevante.

Dimensão Legislativa

O Gráfico 2 apresenta os resultados do I-GOV exclusivamente para a dimensão do Legislativo que considera as Medidas Provisórias (MPs) que são aprovadas, puramente ou com emendas, e as que perdem a sua eficácia ou são rejeitadas

Gráfico 2: I-GOV para a dimensão do Legislativo de 2003 até maio de 2024



A dimensão legislativa apresenta, durante todo o atual mandato de Lula (PT) seus piores resultados. Apesar da leve melhora que o governo vinha apresentando entre janeiro e abril de 2024, o Planalto voltou a apresentar sérias dificuldades em maio na relação com o parlamento. O resultado do mês, como apontado no Gráfico 2, foi idêntico a outubro

de 2023, quando o presidente atingiu a pior marca do I-GOV nesta dimensão, com o saldo de duas MPs que perderam a eficácia. Na última aferição de maio de 2024, o governo de Lula conseguiu perder o total de 11 MPs que foram revogadas ou tiveram a vigência encerrada, e não aprovou nenhuma matéria desse tipo. Assim, com tal resultado, em maio de 2024 a dimensão associada ao parlamento do I-GOV - que considera a média com pesos diferentes para as MPs aprovadas com e sem modificação - atingiu a marca dos 14%.

Considerando a série histórica do governo, essa é a segunda vez, em menos de seis meses, que o presidente Lula sofre sua pior queda na marca dos quatro pontos em dois meses subsequentes. Entre agosto e setembro de 2023, o governo passou dos 19% para 15% na dimensão legislativa e agora, novamente, saiu dos 18% para os 14%. Lula, mais uma vez, se distancia da sua melhor, ainda que frágil, marca alcançada de 21% em julho de 2023, mantendo padrão de governabilidade bem diferente dos anos de seu primeiro e segundo mandatos, quando nunca ficou abaixo dos 60% nesta dimensão.

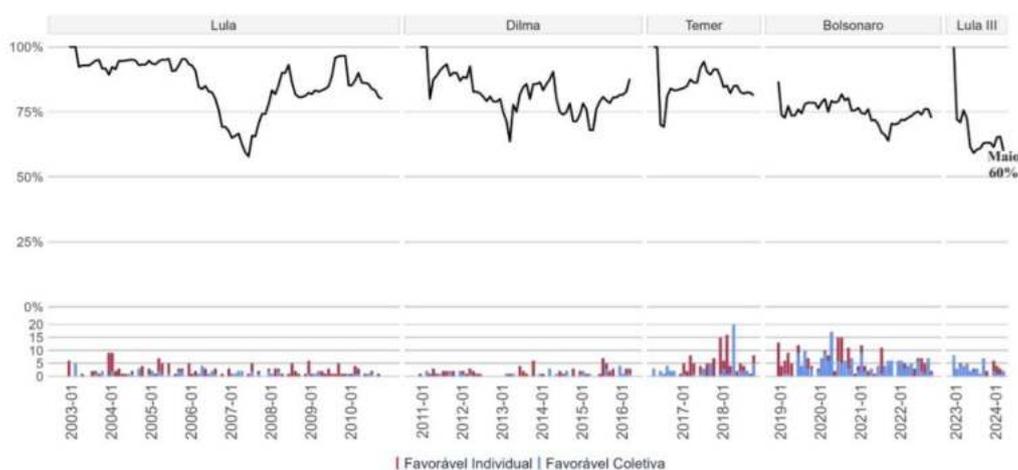
A persistência de resultados baixos junto ao parlamento desde o início do mandato e a recente piora na dimensão, indicam que o governo enfrenta sérias dificuldades para estabelecer e construir a articulação política com o Congresso Nacional. Episódios recentes como a disputa entre Legislativo e Executivo pela aprovação da desoneração da folha de pagamentos, bem como a derrubada de vetos presidenciais na última semana do mês de maio, demonstram ainda mais a fragilidade das relações que o governo tem buscado com os congressistas.

Somado a esses eventos, ainda precisa ser reforçado que os poderes e aval concedidos para Arthur Lira (PP-AL), atual presidente da Câmara, parecem afetar diretamente a governabilidade nessa dimensão. Desde o início do mandato, Lula e os principais articuladores do governo na Câmara vêm enfrentando dificuldades para negociar as pautas do governo. A aparente formação da coalizão de governo não deu conta, agora em Lula III, de formar e consolidar uma base de apoio sólida no interior do Congresso. Acostumados a comandar o conteúdo das pautas legislativas, parlamentares pressionam o governo por mais espaço no conteúdo substantivo da política.

Dimensão do Judiciário

O Gráfico 3 apresenta os resultados do I-GOV exclusivamente para a dimensão do Judiciário. Nesta dimensão o índice é obtido a partir de um cálculo do comportamento das decisões que envolvem o Executivo como resultado de médias dos doze meses mais recentes com base no volume total de casos no período. Ademais, é possível, no caso do Judiciário, haver revisões da série histórica quando o resultado de uma decisão do STF é alterado, o que ocorre nas diferenças entre definições monocráticas, ou entre definições de turma e plenário.

Gráfico 3: I-GOV para a dimensão do Judiciário de 2003 até maio de 2024



Fonte: Supremo Tribunal Federal, organização metodológica 4i

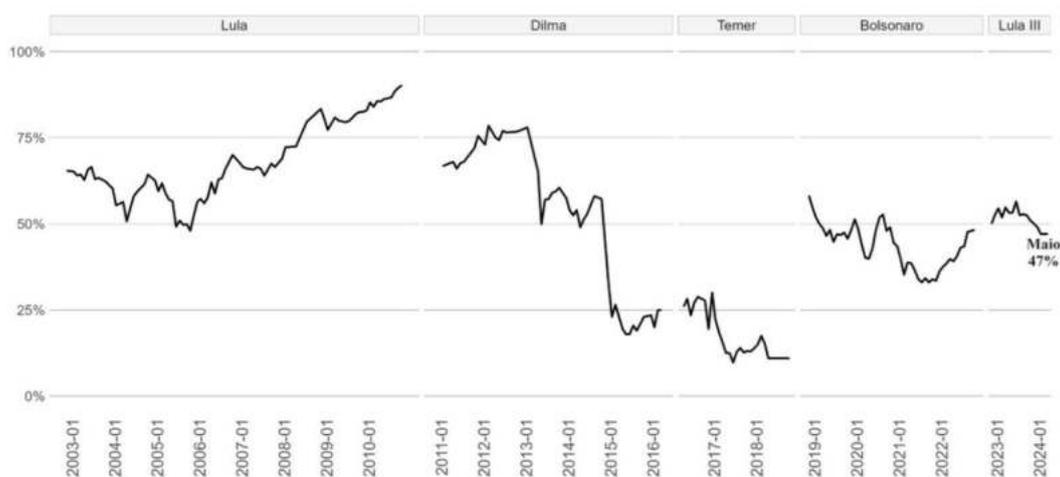
Considerando a série histórica do governo de Lula III, as aferições mais recentes do índice na dimensão do Judiciário apontam que em maio de 2024, o presidente Lula continuou a mostrar resultados em patamares inferiores aos seus primeiros mandatos, sem perspectivas de melhoras no médio prazo. É possível observar uma acentuada queda no índice, de 65% em abril para 60% em maio, com baixa apreciação das pautas de matérias, ou seja, com baixa apreciação das Ações Diretas de Constitucionalidade (ADINs) do atual governo pelo STF. A Corte, mesmo após 1 ano e 5 meses de governo, tem se ocupado com resoluções de ações propostas nos mandatos de ex-presidentes, especialmente de Jair Bolsonaro (PL).

Por outro lado, verifica-se no período uma importante vitória do atual governo, associada à medida liminar individual na ADI 7.633 (confirmada posteriormente pelo Plenário) suspendendo a Lei 14.784/2023, que, em sentido contrário à agenda do governo, além de prorrogar a desoneração de setores da economia, diminuiu para 8% a alíquota da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento dos municípios. A despeito de tal aspecto, continua-se a observar, também, considerável contingente de processos com julgamentos iniciados, para os quais foram feitos pedidos de vista e de destaque, o que adia as resoluções e potencialmente impacta no cálculo do I-GOV.

Dimensão Opinião Pública

O Gráfico 4 apresenta os resultados do I-GOV exclusivamente para a dimensão da Opinião Pública que considera a média simples das avaliações realizadas pelos institutos de pesquisa dentro de um mesmo mês.

Gráfico 4: I-GOV para a dimensão da Opinião Pública de 2003 até maio de 2024



Fonte: Institutos de pesquisa diversos, organização metodológica 4i

Na dimensão de Opinião Pública, o governo de Lula III vinha apresentando, desde janeiro de 2023 resultados acima dos 50%, indicando que o governo, até então, estava sendo bem avaliado pela Opinião Pública dentro de parâmetros mais condizentes com as polarizações da atualidade ainda distante do que Lula obteve em seus primeiros mandatos. Um ano depois, em janeiro de 2024, esse cenário começou a ser modificado com um padrão de queda na avaliação positiva do governo. Em maio de 2024, último mês

de aferição, o I-GOV nessa dimensão fechou em 47,1%, o quarto mês seguido abaixo dos 50 pontos e o terceiro consecutivo na casa dos 47 pontos.

Apesar de o Planalto ter consciência dessa piora nas avaliações, a busca por estratégias para aprimorar sua imagem tem se mostrado desafiadora.

CONCLUSÃO

O I-GOV tem sido utilizado como um indicador de construção simples que busca minimamente dimensionar um fenômeno político de natureza complexa. Como objeto de análise de conjuntura política e econômica, como série histórica para a representação política em regressões para o mercado financeiro e como instrumento capaz de observar a lógica histórica da política nacional no que diz respeito à relevante governabilidade em perspectiva mais complexa que a relação entre a agenda do Poder Executivo e o Poder Legislativo, é possível dizer que há êxito. Não são poucas as reportagens e análises feitas com base no I-GOV, e a capacidade de o indicador ilustrar passagens políticas.

Academicamente, no entanto, o desafio é compreender em que medida a análise dos resultados pode se tornar mais robusta em relação, por exemplo, a mudanças institucionais e fenômenos políticos mais amplos do que variações mensais. Lula III, por exemplo, se mostra um governo que carrega resultados impactados por alterações no processo legislativo, nas garantias orçamentárias destinadas a parlamentares, nos resultados eleitorais, na mudança nas relações do parlamento com o eleitorado, na composição de um Congresso Nacional mais conservador, num açodamento do processo legislativo, num protagonismo maior do Judiciário etc. Tudo isso aparece, em alguma medida, nos resultados mensais capturados, mas estudos futuros poderão buscar uma marcação mais nítida entre mudanças institucionais formais e limites conquistados pelos governantes.

Nas séries históricas mostradas acima, por exemplo, há uma nítida marcação de padrão de governabilidade entre Lula I, Lula II e Dilma I, até 2013, e o período seguinte, de resultados menos consistentes e robustos em termos de capacidade de governabilidade. Estamos diante de um novo padrão para o fenômeno ou atravessando um período em

que o fim, ou a mudança, não estamos aptos a estabelecer quando, e se, sofrerão alterações consistentes? Lula III, nesse sentido, seria resultado de um novo tempo da política, marcado por alterações institucionais e por questões conjunturais da política. E isso este trabalho buscou trazer, enfatizando um indicador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional. **Dados**, n. 31, p. 5–33, 1998.

ALONSO, A.; NUNES, A. C. **Treze: A política de rua de Lula a Dilma**. 1ª edição ed. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2023.

CARVALHO, E. Trajetória da revisão judicial no desenho constitucional brasileiro: tutela, autonomia e judicialização. **Sociologias**, p. 176–207, abr. 2010.

CARVALHO, E. et al. Judicialización de la política y grupos de presión en Brasil: intereses, estrategias y resultados. **América Latina Hoy**, v. 72, p. 59–88, 30 abr. 2016.

DANTAS, H.; FERNANDEZ, M.; TESTA, G. G. (Eds.). **Governabilidade : instituições, atores e estratégias**. 2. ed. Rio de Janeiro, Brasil: Fundação Konrad Adenauer, 2023.

DANTAS, H. (org.) **Governabilidade- para entender a política brasileira**. Rio de Janeiro, Brasil: Fundação Konrad Adenauer, 2023.

DANTAS, H.; LUZ, J.; GOMES, J. M. W. Governabilidade: Um Fenômeno Mensurável? Respostas a Partir do I-Gov-4i. Em: DANTAS, H.; FERNANDEZ, M.; TESTA, G. G. (orgs.). **Governabilidade : instituições, atores e estratégias**. 2. ed. Rio de Janeiro, Brasil: Fundação Konrad Adenauer, 2023. p. 11–30.

DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 333–369, jun. 2005.

ECHEGARAY, F. O papel das pesquisas de opinião pública na consolidação da democracia: a experiência latino-americana. **Opinião Pública**, v. 7, p. 60–74, 2001.

FERRARI, D.; SCHLEGEL, R.; MARTA ARRETCHE. O que Pensa o Brasileiro sobre a Federação? Centralização e Crise de Confiança pós-2013. **Dados**, v. 67, p. e20220104, 20 nov. 2023.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional**. [s.l.] Editora FGV, 1999.

FREITAS, A. M. DE. **O Presidencialismo da coalizão, Publicações, Fundação Konrad Adenauer no Brasil**. [s.l: s.n.].

FREITAS, R. **Poder de Agenda e Participação Legislativa no Presidencialismo de Coalizão brasileiro**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2010.

LAMOUNIER, B. Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 2, n. 4, 1987.

LAMOUNIER, B. Estrutura Institucional e governabilidade na década de 1990. Em: REIS VELLOSO, J. P. DO (Ed.). **O Brasil e as Reformas Políticas**. [s.l.] José Olympio, 1992.

LIMONGI, F. DE M. P. et al. Government and Congress. Em: BIRLE, P.; SPECK, B. W. (Eds.). **Brazil Under Bolsonaro. How Endangered is Democracy?** 1. ed. Berlim, Alemanha: Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, 2023. p. 30–43.

LINZ, J. J. Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz alguma diferença? Em: LAMOUNIER, B. (Ed.). **A opção parlamentarista**. [s.l.] IDESP/Sumaré, 1991.

LINZ, J. J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? Em: VALENZUELA, A.; LINZ, J. J. (Eds.). **The Failure of Presidential Democracy**. [s.l.] JHU Press, 1994.

LINZ, J. J.; LAMOUNIER, B. Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz Alguma Diferença? Em: **A Opção Parlamentarista**. [s.l.] IDESP/Sumaré, 1991.

LUZ, J.; AFLALO, H.; DUTRA, A. B. B. A relação Executivo - Legislativo revisitada: a governabilidade da coalizão no Brasil. Em: DANTAS, H. (Ed.). **Governabilidade**. 1. ed. [s.l.] Konrad Adenauer, 2018.

MAINWARING, S. Presidentialism in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 25, p. 198–228, 1990.

MAINWARING, S. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais. **Novos Estudos- CEBRAP**, n. 29, 1991.

MENDES, S. M., SOUZA, A. P. (2010). "Media Influence on Public Opinion: The Case of Brazil's Presidential Elections." **Brazilian Journal of Political Communication**, 12(1), 45-63.

MUNDIM, P. S. A BATALHA PELA OPINIÃO PÚBLICA E O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 292–321, 9 out. 2023.

RIBAS, G. P. P.; FILHO, C. F. M. DE S. A Judicialização das Políticas Públicas e o Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 44, 11 dez. 2014.

SANTOS, F.; LUZ, J. Primeiros passos em busca da governabilidade: análise preliminar da coalizão de apoio a Lula III. Em: INÁCIO, M. (Ed.). **Presidente, gabinete e burocracias : o que a nova administração Lula precisa saber**. Belo Horizonte: Hucitec, 2023. p. 29–58.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. [s.l.] Cambridge University Press, 1992.

SILVA, J. M. Depois da “judicialização”: um mapa bibliográfico do Supremo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. e015, 22 ago. 2022.

STEPAN, A. Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual. **Estudos Avançados**, v. 4, n. 8, p. 96–107, abr. 1990.

TAYLOR, M. M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, v. 50, p. 229–257, 2007.

VIEIRA, O. V. *Supremocracia*. 2008.