

# ÍNDICE DE GOVERNABILIDADE

I-GOV 4I

## Conteúdo

- **A estrutura e a lógica do indicador**
  - Simplificação . . . . . 3
  - Legislativo . . . . . 4
  - Judiciário . . . . . 4
  - Opinião Pública . . . . . 5
  - Outras decisões metodológicas . . . . . 5
    - Sem peso para agendas específicas . . . . . 5
    - Combinando as dimensões . . . . . 6
    - Mudanças de governo . . . . . 6
  - Análise adicional de volume . . . . . 6
- **Perspectiva histórica de Lula I a Bolsonaro – 2003 a 2022**
  - Índice de Governabilidade . . . . . 7
  - Dimensão Legislativa do I-GOV . . . . . 10
  - Dimensão Judiciário do I-GOV. . . . . 15
  - Dimensão Opinião Pública do I-GOV. . . . . 20

## A estrutura e a lógica do indicador

O senso comum tem emprestado ao termo Governabilidade no Brasil, a ideia de que tal fenômeno está associado exclusivamente às probabilidades, ou possibilidades, de o Poder Executivo encontrar, junto ao Poder Legislativo, condições mínimas para a aprovação de sua agenda de políticas e de temas de seu interesse. Tal pauta estaria ancorada em questões ideológicas, em compromissos eleitorais e em arranjos conjunturais. As negociações para o sucesso de tais temas envolvem recursos públicos de diversas naturezas, assim como estão relacionadas às atuações de diferentes partidos políticos que compõem o universo daqueles que apoiam o governo e/ou que se colocam como oposição. O tema, sob diferentes enfoques, tem sido tratado faz décadas pela Ciência Política.

A questão central é compreender que tal fenômeno é mais complexo à luz do que o país vive politicamente desde o seu processo de redemocratização nos anos 80 do século passado. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, emprestou ao Supremo Tribunal Federal um papel que tem sido percebido nos últimos 25 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 Poder 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. Manifestações, avaliações positivas ou negativas e uma série de posições de atores sociais impactam os governos ao longo da história do país, com destaque para fenômenos como dois processos de impeachment vividos na esfera federal em 1992 e em 2016 sob forte apelo popular.

Diante de tal complexidade, o objetivo central desse trabalho é o de estabelecer uma combinação entre três fenômenos relevantes para a percepção sobre a governabilidade, entendida assim, como algo que tem dimensão ampla e faz com que a agenda do Poder Executivo transcenda a relação com o Poder Legislativo, a despeito do fato de o englobar e do reconhecimento de sua relevância nesse processo. Assim, o Índice de Governabilidade da 4i, ou I-GOV, tem como intuito central agregar de forma quantitativa a complexidade das condições de governabilidade, ou seja, de implementação de uma agenda de interesses do Poder Executivo junto a diferentes atores do universo político do país, a saber: o Legislativo, o Judiciário e a opinião pública.

Para tanto, decisões metodológicas precisaram ser tomadas, algo inerente à construção de todo e qualquer indicador que se propõe a quantificar fatores e eventos abstratos. Tais decisões, portanto, carregam consigo subjetividades e arbitrariedades comuns a índices dessa natureza em diferentes setores do conhecimento.

## Simplificação

As relações do Poder Executivo, em torno de sua agenda de interesses, com os demais atores acima destacados, são algo extremamente complexo que carrega consigo características qualitativas que aparentemente não poderiam ser capturadas por uma medida numérica. Ainda assim, a exemplo de tantos indicadores que buscam dimensionar fenômenos dotados de complexidade, o intuito aqui é simplificar e ilustrar a lógica de governabilidade por meio de um indicador simples.

Tal instrumento será, primeiramente, constituído a partir da multidimensionalidade já destacada, 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. Para tanto, serão observadas três variáveis, uma em cada dimensão do que pretendemos compreender.

## Legislativo

Constitucionalmente o Poder Executivo tem a prerrogativa de lançar, dentro de determinados parâmetros temáticos e seguindo aspectos de limitações temporais, medidas provisórias (MPs). Tal instituto tem sido bastante utilizado por todos os presidentes. 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 apreciação; 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 qualquer alteração na matéria, representando que o Poder 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 abertas e decididas dentro do mesmo governo.

## Judiciário

Constitucionalmente o Poder Judiciário, com destaque aqui para o Supremo Tribunal Federal (STF), poder 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 uma alteração no status quo jurídico. A esse tipo de ação é dado o nome de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e tal instituto tem sido bastante utilizado, impactando as agendas de todos os presidentes. A tramitação de tais matérias não tem prazo exatamente definido, e pode gerar dois resultados: 1) decisão do Poder Judiciário favorável ao posicionamento de interesse do Poder Executivo e; 2) decisão do Poder Judiciário contrária ao posicionamento de interesse do Poder Executivo. Tal decisão pode ser individual (monocrática) ou coletiva (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 uma resposta que altera ou mantém o status quo em que o Executivo é afetado positiva ou negativamente para os fins de sua agenda de 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 de 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 de ADIs aprovadas, onde cada mês receberá um peso relativo à quantidade de 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.

## Opinião Pública

Diversos instrumentos poderiam ser utilizados e combinados para a aferição da avaliação ou percepção da Opinião Pública a respeito de um dado Presidente da República. Intensidade da pauta da imprensa em relação à Presidência, calor das redes sociais em determinados instantes tendo o Planalto como foco central, percepções gerais da sociedade capturadas em pesquisas de opinião etc. 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 positivo (ótimo e bom), neutro (regular) e negativo (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 que significa que cada estudo variará entre 0 e 1 ponto nas séries constituídas. O indicador de um dado mês será representado pelo conjunto total de pesquisas daquele mês corrente. Neste indicador não calcula-se média móvel, pois a suavização gerada encobre as nuances da série ao longo do tempo, e suaviza características políticas da realidade. Em casos de períodos (meses) sem divulgação de dados, interpola-se linearmente - quando a ausência está contida entre duas pesquisas feitas para o mesmo presidente - ou repete-se a última observação - quando nos meses finais de mandato não tiver ocorrido nova pesquisa.

## Outras decisões metodológicas

### Sem peso para agendas específicas

Qualitativamente, diferentes medidas poderiam assumir pesos distintos nas dimensões associadas ao Legislativo e ao Judiciário, assim como pesquisas de opinião pública com amostragens maiores poderiam ter pesos mais expressivos. No caso das relações com os poderes, uma Medida Provisória extremamente sensível para um dado governo poderia ser vista de forma diferente a uma determinada matéria vista como menos significativa

– por mais que constitucionalmente o instrumento seja usado em casos de urgência e relevância. O mesmo se aplica a uma dada ADI que pode pesar de forma expressiva a partir de decisão do STF, enquanto outras podem ter relevância menos significativa. Não nos parece possível estabelecer um parâmetro para tais diferenciações. Como o objetivo é combinar indicadores simbólicos para a governabilidade, o que nos interessa aqui é medir uma RELAÇÃO entre a agenda do Executivo e as dimensões de um dado fenômeno, a despeito da efervescência dos temas tratados em determinados instantes. A relevância ou a delicadeza de uma dada temática ou instante podem ser tratadas nas análises textuais mensais.

## Combinando as dimensões

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 de enorme potencial para a construção de análises. A primeira delas, inaugurando um trabalho mais perene e regular, é geral e diz respeito a um resgate HISTÓRICO dos seis governos a partir de 2003, a saber: Lula I, Lula II, Dilma I, Dilma II, Temer e Bolsonaro. Feita tal avaliação, torna-se possível a realização de análises MENSAS a partir de Lula III. Tais avaliações terão o seguinte formato: uma análise geral combinando as três dimensões em um ÚNICO indicador chamado de Índice de Governabilidade 4i (I-GOV) e uma análise resumida de cada dimensão com base em questões conjunturais.

## Mudanças de governo

As análises do Legislativo e do Judiciário são realizadas utilizando-se médias móveis de 12 meses. No entanto, até um novo governo completar o primeiro ano, o valor considera apenas os meses disponíveis. Para o Legislativo, devido às mudanças no quadro de legisladores trazidas pelas eleições, mesmo com a reeleição de um presidente, fato ocorrido em nossa série com Lula e Dilma, basta haver troca de mandato para que seja delimitado um novo período de cálculo. Já para o Judiciário, apenas quando ocorrer uma troca de presidente é que será considerado o início de um novo mandato em relação às médias dos meses disponíveis, uma vez que o STF não sofre efeitos eleitorais diretos em sua composição.

## Análise adicional de volume

Para além das dimensões tratadas e da análise geral do I-GOV, para os casos do Judiciário e do Legislativo é essencial que exista uma visão adicional, resumida, contendo os VOLUMES de matérias existentes em cada uma dessas duas dimensões. A quantidade de ADIs que aguardam posição do STF e a quantidade de MPs apresentadas pelo Poder Executivo junto ao Congresso Nacional merecem atenção especial. Isso porque carregam consigo a lógica potencial de impactar positiva ou negativamente a realidade de um determinado governo com base na quantidade de objetos que devem, ou podem, ser trabalhados pelos poderes que têm interferência na lógica de governabilidade e no impacto sobre a agenda e os interesses do Executivo. Para opinião pública, de forma complementar e futura, é possível incorporar o tamanho amostral e diferenças históricas entre pesquisas para trazer maior riqueza sobre a margem de erro do valor médio, apontado pelo indicador.

## Perspectiva histórica de Lula I a Bolsonaro – 2003 a 2022

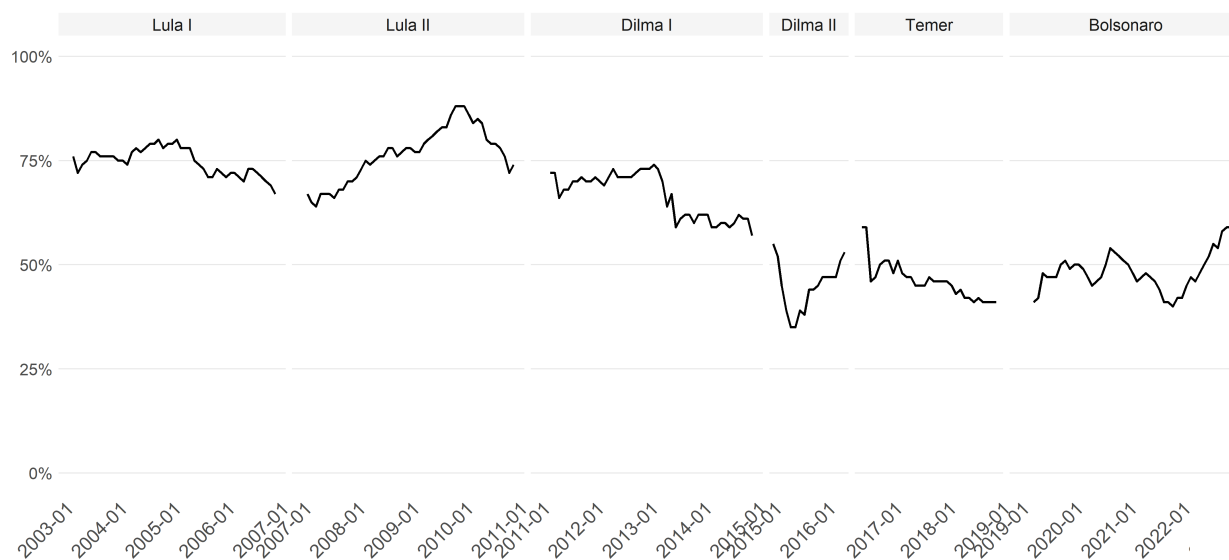
Tendo em vista as características estruturais do indicador constituído com o intuito de dimensionar a Governabilidade no Brasil, torna-se possível realizar uma análise da série histórica desde o governo Lula I, que teve início em janeiro de 2003, até o final do governo Bolsonaro, em dezembro de 2022. A partir de então, o intuito é promover avaliações do fenômeno da governabilidade no Brasil de forma perene.

A escolha por um indicador que tenha início em 2003 está associada, principalmente, ao fato de que a lógica de tramitação e aprovação de Medidas Provisórias, instrumento considerado emblemático para a percepção das relações da agenda do Poder Executivo com o Poder Legislativo sofreu profunda reforma por meio da Emenda Constitucional 32 de setembro de 2001, restando à ocasião 15 meses para o término do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC II). A partir de então, como principal característica, medidas dessa natureza enviadas pelo Executivo ao Congresso Nacional não puderam mais ser reeditadas após a perda de validade de seus prazos regimentais, perdendo o efeito se não forem aprovadas. Importante salientar também que, exceção feita à votação de propostas de emendas constitucionais, em interpretação dada ao caso em 2009 pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, a não apreciação das medidas provisórias passou a trancar a pauta do Legislativo. Importante salientar que a despeito da citada emenda constitucional, outras mudanças institucionais ocorrem desde 2003, tanto no Legislativo, quanto no Judiciário em relação às práticas associadas aos principais indicadores aqui tomados para análise. Diante de tais pontos, e considerando para a análise histórica o início de um dado governo sob as novas condições legais, optou-se pelo ano de 2003 com Lula I - em algumas das dimensões do indicador, parágrafos podem fazer alguns resgates históricos mais amplos para fins de ilustrar fenômenos e reforçar argumentos.

## Índice de Governabilidade

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. Nota-se com base na combinação dessas dimensões, cada uma construída de forma descrita na seção anterior, intitulada “A estrutura e a lógica do indicador e suas três dimensões”, que o exercício da Governabilidade por parte de um determinado governo é o resultado de um equilíbrio dos mais expressivos. A agenda do Executivo, e seus interesses, precisa estar sintonizada com os demais poderes e com a sociedade por meio de uma legitimidade dimensionada por pesquisas de avaliação.

Gráfico 1 - Índice de Governabilidade - 2003 a 2022



Fonte: organização metodológica 4i

O Gráfico 1 permite uma percepção dos desafios que um presidente enfrenta. Antes de atestar o quanto o equilíbrio entre as dimensões é essencial por meio da análise de cada dimensão, o que será feito nas seções posteriores, é relevante observar o I-GOV agregado. O que chama a atenção inicialmente, é como desde o fim do governo Dilma I a agenda do Executivo tem extrema dificuldade de se manter acima dos 50 pontos na combinação dos fenômenos. Tal fato estaria relacionado, aparentemente, aos desdobramentos do biênio 2013-2014, quando há a mescla entre a extrema negação da importância da política ou de sua representação formal, e a ascensão da direita - este último item, algo democrático ofuscado por radicalidades. Assim, desde então, os melhores resultados dos governos, em geral, não atingem números condizentes com os piores registros do período que vai de Lula I até Dilma I. O pior instante entre 2003 e 2014 teve o I-GOV registrando 57% em dezembro de 2014, quando a presidente reeleita já dava sinais evidentes de que teria problemas severos para governar o país, enquanto o pior resultado de Lula I e II é 64%. Em contrapartida, o melhor resultado de Jair Bolsonaro é 59% no final de seu mandato singular, após a derrota nas urnas.

Dilma Rousseff também é a presidente que atingiu o pior índice de toda a série histórica do I-GOV e a registrar menos de 40% no indicador mais de uma vez. Isso se deu, ininterruptamente, entre abril e agosto de 2015. Restaria perguntar: mas o impeachment não ocorreu apenas entre o aceite do processo em dezembro de 2015, o afastamento da mandatária em maio de 2016 e o final do julgamento em agosto? Sim, mas algo permite dizer que um período de cinco meses de resultados agudos foi o estopim do afastamento, resultado de um longo processo de baixa capacidade de governabilidade. Não foram poucas as tentativas de a base do governo salvar Dilma, o que culminou em melhoras discretas que nunca mais a devolveram a patamares acima de 50% com exceção do bimestre anterior à sua saída do poder, quando acenos ao parlamento trouxeram melhorias.



Importante lembrar que entre abril e agosto de 2015, era Eduardo Cunha quem presidia a Câmara dos Deputados pelo PMDB, em eleição vencida em fevereiro contra candidatura do PT, a despeito de tais legendas ocuparem a Presidência e Vice-Presidência da República conjuntamente desde janeiro de 2011. Em meados de julho, o golpe mais contundente: acuado por uma série de denúncias de corrupção, que também atingiam o Planalto, o deputado declarou que estava rompido com o Executivo, fez pronunciamento em rádio e TV onde falava dos feitos da Câmara e anunciava o seu posicionamento. Dali em diante os processos se acentuaram, com piora expressiva de Dilma frente à opinião pública.

Michel Temer (PMDB) assumiu o poder, e talvez não tenha seguido o mesmo caminho de Dilma por conta da fadiga do processo político, e apesar de seus resultados não serem tão ruins por conta da ancoragem junto ao Judiciário, onde ele tem bom trânsito até hoje, lembrando que intercedeu por Jair Bolsonaro na crise de setembro de 2021, quando o então presidente proferiu ameaças contra o STF e se desculpou intermediado por carta de Temer.

Diante de tais resultados, seria possível dividir o I-GOV em zonas de conforto em relação ao fenômeno da governabilidade por ele aferido. Com I-GOV acima de 75% há condições extremamente positivas para o exercício da presidência. Acima de 50% existem possibilidades de o trabalho ser realizado, mas provavelmente um mandatário enfrentará algum tipo de desafio mais delicado, que se tornará mais agudo se os seus resultados ficarem abaixo desse limite e acima de 40%. É, no entanto, abaixo de 40% que a situação se torna insustentável e de onde um presidente teria que sair rapidamente. Dilma registra os cinco piores resultados de toda a série do I-GOV, e abaixo de 40% só existe um presidente, um único mês, em situação semelhante na série. Para piorar, tais resultados de Dilma são sequenciados, com o pior deles em 34,7%, colhido em junho de 2015. No mês seguinte, Eduardo Cunha rompeu com o Planalto, escancarando a crise intensa cujos capítulos seguintes culminaram em deposição.

Se tal narrativa estiver correta, seria possível supor a capacidade de o I-GOV ter antecipado um fenômeno agudo para a nossa realidade política. O sexto resultado abaixo de 40% reforça a ideia de que o indicador tem potencial preditivo. Jair Bolsonaro atingiu seu piso em novembro de 2021 com 39,6%, dois meses após bradar ameaças ao STF em evento público paralelo às cerimônias oficiais do feriado de Independência. A combinação entre o seu instante mais crítico junto à opinião pública e ao Judiciário, com baixos resultados no Legislativo, o fizeram se salvar pelo caminho da política tradicional. O distanciamento em relação ao sinal vermelho no indicador coincide com a adesão do presidente ao Partido Liberal (PL), poucos meses depois da chegada do senador Ciro Nogueira (PP-PI) à Casa Civil. Em dezembro daquele ano seria desembolsado o maior valor da história mensal do orçamento secreto, e em janeiro de 2022 Nogueira seria tratado pela imprensa como o todo poderoso dono da chave do cofre federal. Bolsonaro fica acima de 40% em boa parte de seu mandato por conta da intensidade com que cultivou fiéis, mesma razão que talvez não lhe tenha permitido avançar mais. Em 2022, atinge seus melhores resultados, colhidos com base em medidas populistas e através de uma melhora junto ao parlamento, insuficientes para ele se reeleger. Nitidamente, tendo o I-GOV como base, Bolsonaro bateu o pé no fundo da piscina em novembro de 2021, e de lá ganhou impulso que quase o reelegeu.

Em relação à reeleição, Lula I (71% em setembro e 70% em outubro de 2006) e Dilma I (62% em setembro

Tabela 1 - Posições resumidas dos presidentes em relação ao I-GOV - 2003 a 2022

	Máx.	Mín.	Média	Meses			
				Acima de 75%	De 50 a 75%	De 40 a 50%	Abaixo de 40%
<b>Lula I</b>	79,68	67,18	74,72	50,0%	50,0%	0,0%	0,0%
<b>Lula II</b>	88,16	63,95	76,51	61,7%	38,3%	0,0%	0,0%
<b>Dilma I</b>	74,19	57,18	66,52	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%
<b>Dilma II</b>	55,39	34,72	44,87	0,0%	23,5%	47,1%	29,4%
<b>Temer</b>	59,42	40,63	46,23	0,0%	19,4%	80,6%	0,0%
<b>Bolsonaro</b>	59,74	39,60	48,37	0,0%	23,0%	75,4%	1,6%

Fonte: organização metodológica 4i

e 61% em outubro de 2014) tiveram resultados positivos para que fossem reconduzidos. Michel Temer, com 41% no bimestre eleitoral, sequer tentou se manter no poder. Já Bolsonaro, ficou muito perto do resultado que aparentemente serve de limite para sucessos eleitorais, com 55% em setembro e 58% em outubro, mês em que conseguiu reduzir muito a vantagem de Lula no primeiro turno, terminando o pleito em uma condição de empate com o ex-presidente, separados por apenas 2 milhões de votos.

Com base em alguns dos argumentos utilizados para esta análise do I-GOV, nota-se, de acordo com a Tabela 1, que entre Lula I e Dilma I a garantia de governabilidade não parecia ser problema desafiador, a despeito de instantes conjunturais mais ou menos intensos. Mas efetivamente, a partir do segundo mandato de Dilma, nenhum presidente registrou longos períodos com pontuações superiores a 50%, e seus respectivos totais acima de tal marca são pouco expressivos se comparados aos governos anteriores. Por exemplo: em Dilma II, superar tal resultado em 23,5% do tempo em que esteve no poder representa apenas quatro meses do abreviado segundo mandato de 17 meses, registrados no primeiro e no último bimestre de tal trajetória. Para Michel Temer, foram apenas 19,4% dos seus 31 meses de mandato acima de 50%, o que significam apenas seis meses espalhados entre junho de 2016 e fevereiro seguinte, antes do escândalo envolvendo o empresário Joesley Batista em maio de 2017. Por fim, os 23% de Jair Bolsonaro são quase um quarto do mandato que completou, mas ainda assim, em instante algum ele esteve acima dos 75%.

Por fim, como já destacado anteriormente, foram apenas Bolsonaro, em novembro de 2021, e Dilma Rousseff, por cinco meses em 2015, que registraram resultados abaixo de 40%, o que resultou na crise política que destituiu a política do PT do Planalto e na estratégia mais afeita ao Centrão que alavancou o político do PL.

## Dimensão Legislativa do I-GOV

Dentro do campo de análise e de estudos da Ciência Política, desde o início dos anos 2000, convencionou-se medir o sucesso de um presidente pela aprovação de sua agenda de políticas junto ao Legislativo, no que se entendeu chamar, ao menos em partes, de Governabilidade. A relação entre a quantidade de projetos que um presidente apresenta e o índice de matérias efetivamente aprovadas pelos parlamentares brasileiros representa uma das formas mais tradicionais e gerais de se medir o sucesso ou o fracasso das negociações e barganhas entre Executivo e Legislativo.

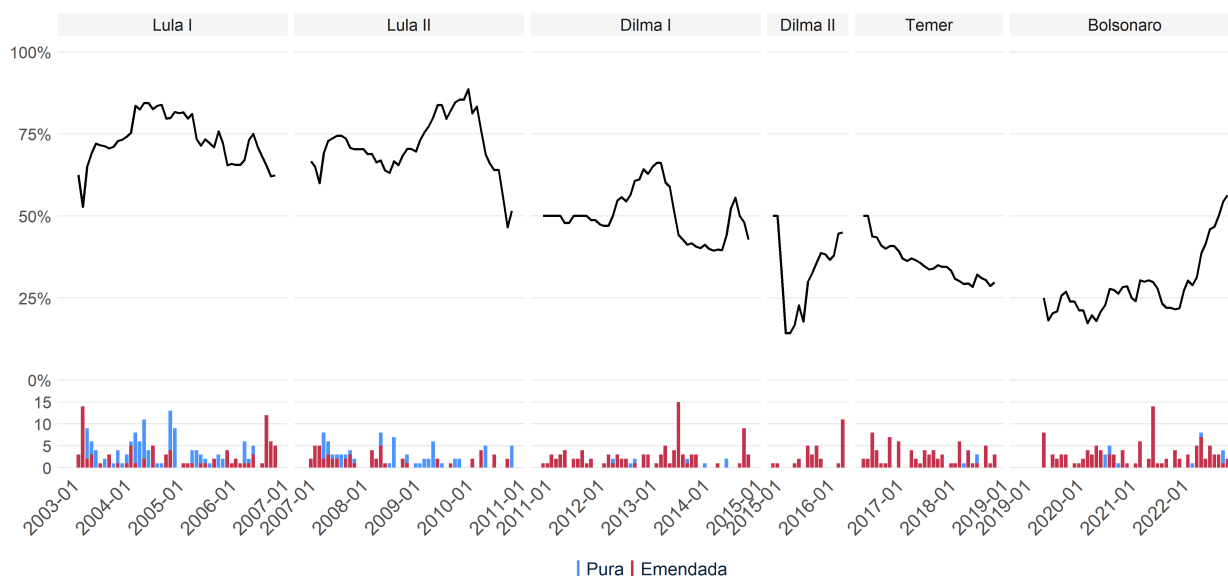
O ponto é que, a natureza do processo de tramitação dos projetos de lei no interior do Legislativo muitas vezes faz com que uma proposta demore, em média, mais de mil dias para ser aprovada. Como consequência, as taxas de sucesso na aprovação de propostas do Executivo refletem mais o resultado de uma longa série temporal, do que momentos específicos da negociação entre presidente e parlamento.

Dessa forma, o Índice de Governabilidade, no que diz respeito à dimensão do Legislativo, traz como objeto da análise para o resultado das negociações entre os dois Poderes, as Medidas Provisórias (MPs). O olhar atento para a dinâmica de aprovação desse tipo de matéria sugere ser possível capturar de forma mais sensível o termômetro das relações entre Executivo e Legislativo. Isso por que, de um lado, o tempo de tramitação das MPs é fixado em 120 dias (a regra vigente estabelece que as MPs devem ser analisadas pelo Legislativo dentro do prazo de 60 dias, podendo, este prazo, ser prorrogado por mais 60 dias), e do outro lado, a MP é de iniciativa exclusiva do presidente. Logo, se o Executivo deseja ver sua MP aprovada, é preciso que ele esteja em alguma medida sintonizado com o Poder Legislativo.

Dadas essas explicações, são trazidos aqui sob o formato de um indicador os dados sobre a análise das medidas provisórias ao longo dos 20 anos entre o primeiro governo Lula e o mandato de Bolsonaro. Quando uma MP é aprovada em sua forma pura, ou seja, sem receber emendas e alterações dos parlamentares no Legislativo, isso indica que o presidente estaria em total sintonia com os membros do Poder Legislativo. Por sua vez, quando uma MP é aprovada com emendas, isso indica que, em linhas gerais, o Executivo precisou de mais esforços para conseguir um apoio parcial do Legislativo. E, por fim, quando uma MP é rejeitada (ou perde a vigência ao não ser analisada no tempo estipulado), isso nos mostra que Executivo e Legislativo estão distantes e com problemas para garantir uma relação de cooperação.

Os dados apresentados no gráfico 2, na parte superior, representam a porcentagem da média móvel de MPs puras e emendadas, ponderada pela quantidade de MPs que são analisadas. Trata-se do que se chamará de dimensão do Legislativo no I-GOV. Partindo dos já destacados pesos atribuídos para as categorias - 0,5 para matérias aprovadas com emendas e 1 para aprovações puras - o índice assume valor igual a 1 apenas quando 100% das MPs forem aprovadas de maneira pura, e zero caso todas sejam rejeitadas. De forma complementar, na parte inferior do gráfico, os dados indicam a média mensal da quantidade de MPs aprovadas, puras ou emendadas. Em um primeiro olhar, destaca-se que, a despeito do volume de Medidas Provisórias apresentadas pelos presidentes, nenhum governo obteve 100% de aprovações livres de alterações no período analisado de 20 anos. O que os dados de forma geral revelam é que todos os governos, com as peculiaridades que trataremos adiante, apresentam sempre a combinação entre MPs puras, emendadas e rejeitadas.

Gráfico 2 - Índice Legislativo com as Medidas Provisórias aprovadas, emendadas e rejeitadas - 2003 a 2022



Fonte: Congresso Nacional, organização metodológica 4i

Entre 2003 e 2022, o presidente Lula (PT) foi quem apresentou as melhores médias para a dimensão do Legislativo no I-GOV. Nota-se que suas médias, com exceção ao final de seu segundo mandato, foram sempre superiores a 50%. Observando atentamente os dados da parte inferior do gráfico 2, é possível constatar que Lula foi o presidente que mais obteve medidas provisórias aprovadas em formato puro e que, portanto, obteve os melhores resultados em suas negociações com o Legislativo para alcançar a governabilidade. Ao relembrar o período, Lula pouco apresentou problemas sérios e queixas sobre a administração de sua coalizão de governo. Muito pelo contrário, as habilidades em negociar com partidos e lideranças políticas sempre foram pontos destacados pelos seus pares.

Para termos uma ideia melhor do sucesso da governabilidade de Lula, os dados para o período nos indicam que o ex-presidente, em seus dois mandatos, foi aquele que obteve a maior proporção de Medidas Provisórias puras aprovadas de acordo com a dimensão legislativa, com 54% e 53%, respectivamente. Essa marca, por sua vez, nunca mais foi atingida. Lula conseguiu se relacionar tão bem com o Congresso brasileiro que também quase não registrou MPs rejeitadas. Em seu primeiro mandato essa marca foi de 9%, e no segundo de 15%. Sendo que aqui, o final do mandato com Dilma já eleita explica em boa medida a queda desta dimensão do I-GOV com o aumento de MPs rejeitadas.

O segundo ponto de destaque do Índice Legislativo é a queda e mudança no padrão da aprovação de medidas provisórias que há na passagem do segundo mandato do presidente Lula (PT) para o primeiro governo de Dilma Rousseff (PT). Ao contrário de Lula, Dilma já apresentava problemas de relacionamento com o Legislativo em seu primeiro mandato - alguns dos quais frutos do tempo em que era ministra da Casa Civil do próprio Lula. A partir de tal constatação, nota-se que a ex-presidente apresentou proporção maior de MPs emendadas em relação ao

seu antecessor e ao total de medidas aprovadas de forma pura. Pelo índice, antes Lula atingia, em média, 35% de suas MPs emendadas, enquanto Dilma passa, em seu primeiro mandato, para 63% e, no segundo mandato atinge 68%.

Do ponto de vista político da relação entre Executivo e Legislativo, esses dados corroboram os acontecimentos à época. Dilma (PT) ficou conhecida por ser uma presidente mais controladora do que Lula (PT) - caracterizado pelo escândalo denominado Mensalão que pode ser uma das explicações para seu sucesso legislativo. Em contrapartida, logo quando formou sua primeira composição ministerial, Dilma desagradou partidos de sua base aliada ao levar para a secretaria da Presidência da República importantes órgãos e secretarias executivas que antes pertenciam a outras pastas do primeiro escalão. A presidente indicava, assim, para o Legislativo, que no que dizia respeito à formulação de políticas públicas no interior dos ministérios, ela estava pouco aberta a compartilhamentos. Além disso, ela também apresentava pouca habilidade em ouvir e negociar demandas parlamentares - reclamação exposta por diversos deputados e senadores à época, sendo o episódio do bambolê que lhe foi ofertado ainda no governo Lula, em 2008, pelo deputado federal Henrique Eduardo Alves (PMDB), emblemático de ausência de “jogo de cintura”.

Nesse sentido, a quantidade maior de MPs emendadas em seu governo traz a evidência não só de que o Executivo foi obrigado a negociar mais com o Legislativo para garantir a governabilidade, como também que o Legislativo tentou, por outras vias, participar do processo de formulação de políticas, resistindo à originalidade de parte das ideias que vinham do Planalto.

A situação da governabilidade da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) se deteriorou de vez, a partir de seu segundo mandato. Com uma proporção elevada de MPs emendadas e rejeitadas, o Índice Legislativo alcançou uma das suas piores marcas, abaixo de 25% em parte de 2015. Tal registro coincide com o ápice da crise política que culminou no processo de impeachment da ex-mandatária. É preciso lembrar aqui que, em fevereiro de 2015, o então deputado federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ) assumiu a presidência da Câmara dos Deputados em disputa direta contra um candidato do PT bancado pelo Planalto. É nesse momento que os pedidos de impeachment - motivados pelas manifestações populares - também ganharam força no interior do Legislativo. De acordo com as pesquisas, a insistência de Dilma Rousseff (PT) em não barrar a Lava-Jato, que já fustigava partidos aliados, bem como as mudanças realizadas no comando da Caixa Econômica Federal e da Funai, acirraram ainda mais os ânimos e os desentendimentos entre ela e Cunha, que se arrastaram até o aceite de um dos pedidos de impeachment contra a presidente em dezembro de 2015, culminando na abertura oficial do processo em 12 de maio de 2016 que afastou a mandatária do Planalto.

Desse momento em diante, Michel Temer (PMDB) assumiu a Presidência da República e permaneceu no cargo até o final do mandato em 2018. O ex-presidente, apesar de apresentar uma melhora, pouco expressiva, no relacionamento com o Legislativo quando comparado a Dilma, continuou registrando mais MPs emendadas do que aprovações puras. Temer atingiu a proporção de 53% de MPs emendas, com apenas 8% aprovadas de forma pura. Esses dados, por sua vez, nos mostram novamente que o Legislativo procurou participar do processo de formulação de políticas via emendas.

Contudo, o dado que mais chama a atenção nesse período é a porcentagem de MPs que são rejeitadas. Temer,

em seus dois anos de governo, acumulou 39% de rejeição ou perda de eficácia. E o que esse número nos diz? Temer, como sabemos, foi um presidente que veio para “tapar buracos”, e que chegou ao comando do governo sem uma agenda própria consistente. Em outubro de 2015, como forma de afrontar Dilma, chegou a apresentar um conjunto de ideias intitulado “Uma ponte para o futuro”, algo que não se materializou em grandes transformações e sequer tinha o apoio integral de seu partido. Ademais, não é possível deixar passar em branco o cenário eleitoral que foi sendo desenhado para 2018. Com as reviravoltas sobre o julgamento de Lula, com a definição de Jair Bolsonaro como candidato da direita de oposição ao PT e com a disputa eleitoral em curso, os trabalhos no interior do Legislativo ficaram paralisados. E como Michel Temer não deu indícios de que seria candidato à Presidência da República, o parlamento deixou de lado suas pautas.

Quanto ao último período, que representa o governo de Jair Bolsonaro (PL), os dados apresentam os piores resultados para o Índice do Legislativo e, conseqüentemente, para as relações entre o Executivo e o Congresso. O primeiro ponto importante de salientar é que, diferente dos demais presidentes, Jair Bolsonaro (PL) buscou construir sua governabilidade à revelia das tradicionais formação de coalizões de governo - inicialmente o presidente não distribuiu os postos ministeriais para partidos situados no interior do Legislativo.

Como uma primeira consequência dessa decisão, o presidente não ultrapassou os 30% de governabilidade na dimensão de relação com o parlamento em seus dois primeiros anos de mandato. Assim, foi o mandatário que nos 24 primeiros meses de trabalho mais conseguiu perder o tempo de validade de suas iniciativas. Entre 2019 e o final de 2020, Bolsonaro alcançou uma proporção de 69% de MPs rejeitadas. Em termos práticos, isso significa afirmar que o líder do Executivo, apesar de apresentar MPs, não conquistou, ou sequer buscou, o apoio dos parlamentares para aprovar tais matérias.

A relação entre Bolsonaro, que governou sem partido político por dois anos, e os parlamentares só começa a melhorar a partir do último ano de seu mandato, em 2022. O Executivo sai de patamares de 20% a 30% no Índice Legislativo, e passa a assumir valores entre 40% e 50%. Em boa medida, a melhora nesses números é atribuída à quantidade de MPs que passam a ser aprovadas com emendas no Legislativo. Aqui se destacam matérias associadas à pandemia e, principalmente, à sua necessidade de reeleição. O presidente também deixa de perder a validade de medidas e passa a dar mais espaço para a atuação do Legislativo. A explicação para a melhora em tal negociação encontra respaldo, sobretudo, na atuação do senador Ciro Nogueira (PP-PI) como ministro da Casa Civil, na atuação de Arthur Lira (PP-AL) como presidente da Câmara dos Deputados e na articulação com o grupo de parlamentares pertencentes ao “Centrão” com o que se convencionou a chamar de “orçamento secreto” - caracterizado pelo pagamento sem transparência de emendas orçamentárias sob a rubrica de emendas do relator do orçamento da União. É só a partir de um amplo trabalho de articulação e coordenação na Câmara que Bolsonaro passou a aprovar sua agenda de governo. Ainda assim, tal sucesso trouxe, e o Índice Legislativo demonstra isso, grande protagonismo do Legislativo e um retorno insuficiente para a tentativa de reeleição de Bolsonaro (PL).

Do ponto de vista do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), as expectativas quanto ao Índice do Legislativo são duas: (i) primeiro o índice deve voltar a apresentar valores mais elevados, acima de 50%, pelo fato de que inicialmente, ao distribuir pastas ministeriais para partidos aliados, Lula sinalizou fortemente

com a volta da coalizão de governo como forma principal de negociar com o Legislativo e; (ii) a quantidade de Medidas Provisórias emendadas deve ser superior aos números que Lula enfrentou em seus primeiros mandatos. Isso porque o índice indica que desde os governos de Dilma Rousseff (PT), com acentuação no mandato de Jair Bolsonaro (PL), o Legislativo vem aumentando a sua participação, via emendas, nas MPs. Atrelado à força do Centrão na Câmara dos Deputados, Lula (PT) deve enfrentar maiores negociações no interior do Legislativo para a aprovação de sua agenda.

## Dimensão Judiciário do I-GOV

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe uma arquitetura institucional repleta de normas que regulam questões politicamente relevantes e fez os tribunais ocuparem um lugar importante nos processos políticos: ao longo dos últimos 30 anos, verificou-se uma expansão da atuação do Poder Judiciário no Brasil, onde se percebe uma maior incidência político-social dos tribunais.

A judicialização das questões políticas ganhou relevância no cenário democrático contemporâneo e se tornou um fator importante para o entendimento da dinâmica entre as instituições, uma vez que o conjunto de normas constitucionais regula temas como eleições, partidos políticos, administração pública, servidores, concursos públicos, tributos, previdência, políticas públicas etc. O Judiciário, antes discreto em seu papel, aos poucos passou a ser um ator central na relação com os demais poderes, principalmente com o Poder Executivo, pelo sistema de freios e contrapesos recíprocos, quando a implementação da agenda política do governo federal aparenta contrariar os limites impostos pelas normas constitucionais.

Nestas situações, os atores políticos podem se valer dos mecanismos de revisão judicial concentrada dos atos legislativos para vetar ou impor limites à concretização da referida agenda política, dentre os quais figura como principal instrumento a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Através dela, os governadores e partidos políticos de oposição, o Conselho Federal da OAB, o Procurador Geral da República (PGR), bem como os demais atores previstos no artigo 103, incisos I a IX da Constituição Federal, são capazes de obter decisões judiciais (individuais e/ou coletivas) do Supremo Tribunal Federal (STF) que, por exemplo, possam impor constrangimentos a programas de governo e à implementação de políticas públicas estratégicas, afetando diretamente o ambiente de governabilidade.

Isso se deu, principalmente, a partir da segunda metade dos anos 90, e por isso as análises históricas aqui consideradas nesta dimensão contemplarão os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, mostrando que o volume de causas envolvendo o Executivo emergiram com força na cena política do país, principalmente, no segundo mandato de tal presidente.

Algumas características sobre o processamento dessas ações devem ser ressaltadas: a) não há limites de tempo máximos e mínimos para que ocorra a decisão, podendo o ministro relator (escolhido por sorteio e responsável pela tramitação do processo) decidir imediatamente de forma liminar (monocrática ou através do colegiado) ou escolher dar tramitação ao processo e posteriormente encaminhar para julgamento definitivo no Plenário; b) é o ministro presidente do STF quem organiza a pauta do Plenário e escolhe quando o processo liberado pelo minis-

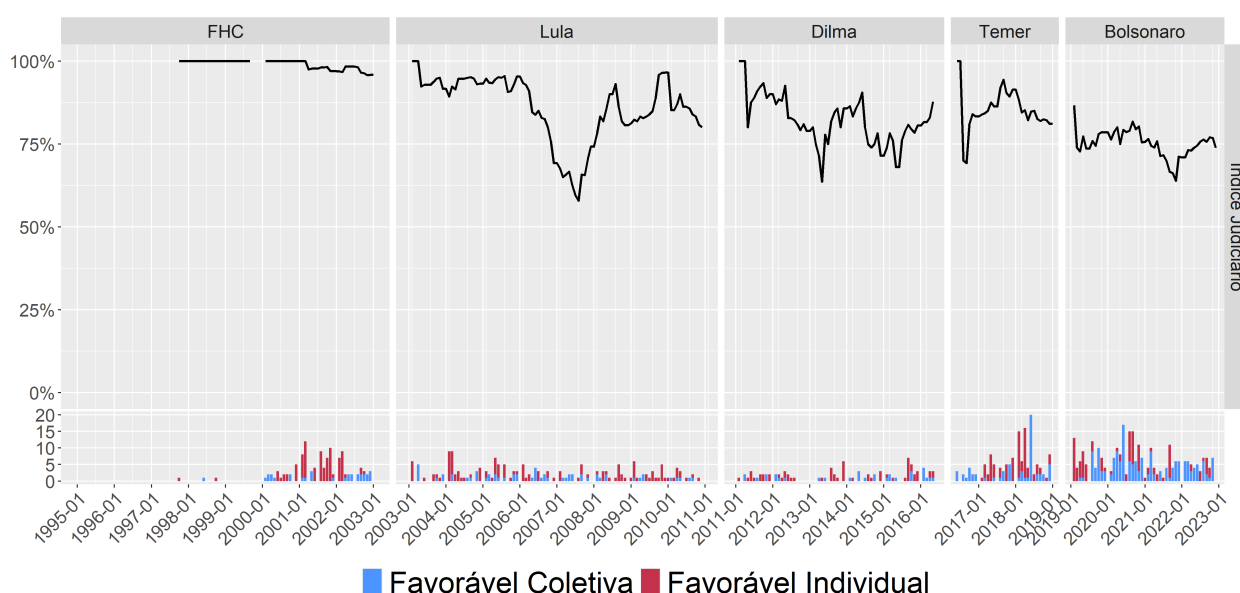


tro será julgado; c) qualquer membro do colegiado pode pedir vista para estudar melhor o caso, interrompendo o julgamento por determinados períodos de tempo; d) a maioria das ADIs é rejeitada por questões formais ou por teses jurídicas flexíveis (autocontenção), pois, em regra, o Tribunal evita julgar conflitos com altos custos decisórios.

O Índice de Governabilidade, no que diz respeito à dimensão do Judiciário, traz como objeto de análise o resultado (decisões) nas ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra o Poder Executivo Federal. Para tanto, do total de mais de 7.000 processos em tramitação perante o Supremo Tribunal Federal, foi extraída a população (universo) de 1.888 ocorrências, envolvendo processos entre 1988 e 2022, nas quais o tribunal foi provocado a decidir ADIs em que o Presidente da República constava como réu. Em muitos casos integrantes da população pesquisada foram identificadas duas ou mais ocorrências, representando uma pluralidade de decisões (individuais ou coletivas) tomadas no mesmo processo.

Os dados apresentados no gráfico 3, representam a média móvel anual das decisões favoráveis em ADIs, tomadas no período de cada governo, ou seja, trata-se do que se chamará de dimensão do Judiciário no I-GOV. Esta parte do índice, com base nos referidos julgamentos do STF, representa a porcentagem da média móvel de 12 meses das decisões favoráveis aos interesses do Poder Executivo Federal, ao longo de cada mandato presidencial. Cada decisão favorável vale 1 ponto, cada posição contrária recebe zero. Assim, um governo com índice igual a 100% teve todas as decisões tomadas pelo STF em relação às ações de inconstitucionalidade favoráveis à sua agenda.

Gráfico 3 - Índice de revisão judicial - A agenda do Executivo e as ações diretas de inconstitucionalidade julgadas entre 1995 e 2022



Fonte: Supremo Tribunal Federal, organização metodológica 4i

As barras na parte de baixo do Gráfico 3 representam os volumes de decisões favoráveis em relação a ADIs,



sendo possível notar um expressivo adensamento da atuação do STF a partir, principalmente, do governo de FHC II, e um avolumamento significativo de tal comportamento ao longo do governo de Michel Temer. No governo FHC, verifica-se inicialmente (FHC 1) a quase ausência de interferência judicial na governabilidade, pois o STF, naquele momento predominantemente composto por Ministros indicados durante o regime militar, não se entendia como poder político e ativo, evitando julgar conflitos politicamente relevantes, seja através de teses jurídicas que, em muitos casos, permitiam evitar a tarefa de exercer o controle de constitucionalidade, seja simplesmente optando por não decidir os conflitos por longos períodos de tempo, o que contribuiu para o início do acúmulo de um grande acervo de processos não julgados.

No segundo mandato de FHC, aos poucos, o presidente passa a lidar com breves oscilações na dimensão judicial, com média móvel de 98%, a partir dos seguintes fatores: a) paulatinamente, vai sendo construída uma nova composição de julgadores, a partir de aposentadorias por idade e novas nomeações, que concebia um papel mais ativo do tribunal no sistema de freios e contrapesos; b) os partidos de oposição, principalmente o PT, aprendem que a revisão judicial é um meio viável para a obtenção da reversão de derrotas legislativas ou, ao menos, torna-se um instrumento capaz de manter temas estratégicos em evidência; c) há neste período uma forte produção legislativa em temas impopulares, a exemplo da contribuição dos servidores inativos, a reforma administrativa e a primeira reforma da previdência.

O governo Lula, por sua vez, em seus dois primeiros mandatos (2003 a 2010), enfrenta um cenário mais difícil quanto à tarefa de lidar com a revisão judicial da legislação federal devido aos seguintes aspectos: a) diversas alterações em sua composição fizeram amadurecer na Corte a ideia de que, mediante provocação dos legitimados, na maioria dos casos, seria seu dever apontar solução para qualquer conflito submetido através das ações diretas de inconstitucionalidade, independentemente das consequências políticas do julgamento; b) a oposição e demais atores legitimados (OAB, PGR etc.) intensificaram a utilização do referido instrumento de revisão judicial; c) a agenda política foi recheada por temas polêmicos, traduzidos em farta produção legislativa, o que gerou forte oscilação no primeiro mandato (Lula 1) e intensificou-se num grande conjunto de derrotas no segundo mandato (Lula 2), no qual se verificam projetos de reformas institucionais, como por exemplo uma tentativa de reforma tributária, uma segunda reforma da previdência e uma das muitas reformas políticas.

Além de possuir uma relação delicada e instável com o Parlamento, o governo Dilma Rousseff também teve que lidar nos seus dois mandatos com fortes oscilações na dimensão judicial: a) cada vez mais, a composição da Corte entendia ser natural revisar a legislação federal, mesmo que isso implicasse interferir em políticas públicas e/ou tomar decisões em lugar do Executivo ou do Legislativo; b) tornou-se usual o uso do instrumento pelas oposições e demais atores para vetar legislação, reverter derrotas e deliberar sobre temas que não seriam aprovados na arena parlamentar; c) muitos temas impopulares e polêmicos foram objeto de legislação, como por exemplo, a terceira reforma previdenciária, uma nova reforma política e uma tentativa de reforma tributária.

Já o governo de Michel Temer demonstrou êxito em lidar com a dimensão judicial, apresentando baixa oscilação e altas taxas de vitória nas ADIs, apresentando média móvel de decisões favoráveis em 85%, oscilando sempre acima de 75%, a despeito de um volume bastante significativo de causas. É digno de destaque que seu governo não deixou de legislar sobre vários temas polêmicos, como a reforma trabalhista, a nova reforma da previdência,

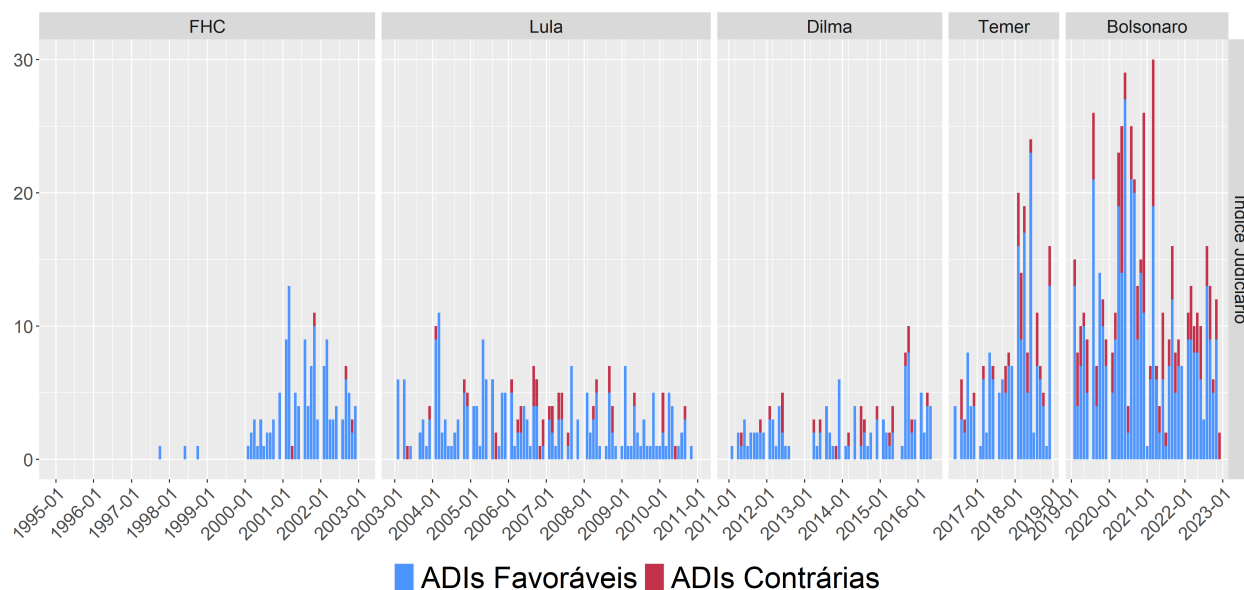
a reforma do ensino médio e o teto de gastos públicos. Ainda assim, o Planalto lidou com praticamente a mesma composição do tribunal que a mandatária anterior, enfrentando contestação de seus atos, embora numa menor intensidade, no que diz respeito ao montante dos processos. A exceção aqui é a indicação de Alexandre de Moraes para a Corte, no lugar de Teori Zavascki, morto em acidente aéreo em 2017.

Por fim, tem-se o governo de Jair Bolsonaro, que desde o início mostrou-se avesso à ideia de freios e contrapesos, adotou interpretações peculiares da norma constitucional, mesmo insistindo em discursos sobre “jogar dentro das quatro linhas da Constituição”, quis implementar a qualquer custo sua polêmica agenda política, ignorou orientações do corpo técnico da advocacia pública e partiu para o confronto público, direto e pessoal com vários ministros do STF. Esta combinação de fatores, nunca antes vista no Poder Executivo, dificultou sua governabilidade, especialmente na dimensão judicial, visto que lidou com forte oscilação na taxa de decisões favoráveis, com viés de queda até o ápice de seus conflitos com a Corte no final de 2021, e média móvel de 75% de vitórias - o pior desempenho entre os governos estudados.

Também se destaca, adicionalmente, que no período de 20 anos analisado no I-GOV, de 2003 a 2022, nenhum governo obteve 100% de vitórias judiciais na média móvel da série temporal analisada: os dados mostram que todos os presidentes tiveram que lidar com questionamentos judiciais acerca da constitucionalidade de muitas das políticas componentes de suas agendas, variando o grau de impacto da atuação judiciária em cada contexto. Além disso, os presidentes não sofrem os efeitos apenas das ADIs propostas durante seu governo: o alto volume de processos instaurados faz com que boa parte dos processos propostos durante um determinado governo somente seja julgada em um período posterior ou permaneça longos períodos sem decisão, acumulando acervo. Por fim, há processos que são decididos em períodos de tempo relativamente curtos (favoráveis ou não), conforme diversos fatores, a exemplo de pressões de grupos de interesse, da opinião pública ou dos partidos políticos.

O Gráfico 4 ilustra comparativamente a variação anual no montante de decisões em ADIs (favoráveis e contrárias) em cada governo pesquisado, ou seja, quando mais ou menos se decidiu e qual o resultado das decisões. No governo FHC, poucos foram os momentos em que o número de decisões contrárias superou o número de favoráveis, sendo um período de baixíssima atividade decisória em relação aos 20 anos posteriores analisados. Em seguida, vê-se um cenário de grande instabilidade no governo Lula, com sucessivos períodos em que os picos quantitativos de vitórias e de derrotas alternavam-se num cenário de intensa atividade decisória. O governo Dilma, por sua vez, mostra intensa oscilação anual entre decisões favoráveis e desfavoráveis, com redução no quantitativo total decisório. No governo Temer, há um crescimento no volume decisório, com predominância de decisões favoráveis sobre as posições contrárias. Finalmente, no governo Bolsonaro há um crescimento exponencial no número de decisões judiciais (o STF passou a decidir mais e com mais frequência, diminuindo expressivamente seu acervo), com o montante anual de decisões contrárias sempre superando aquele de decisões favoráveis

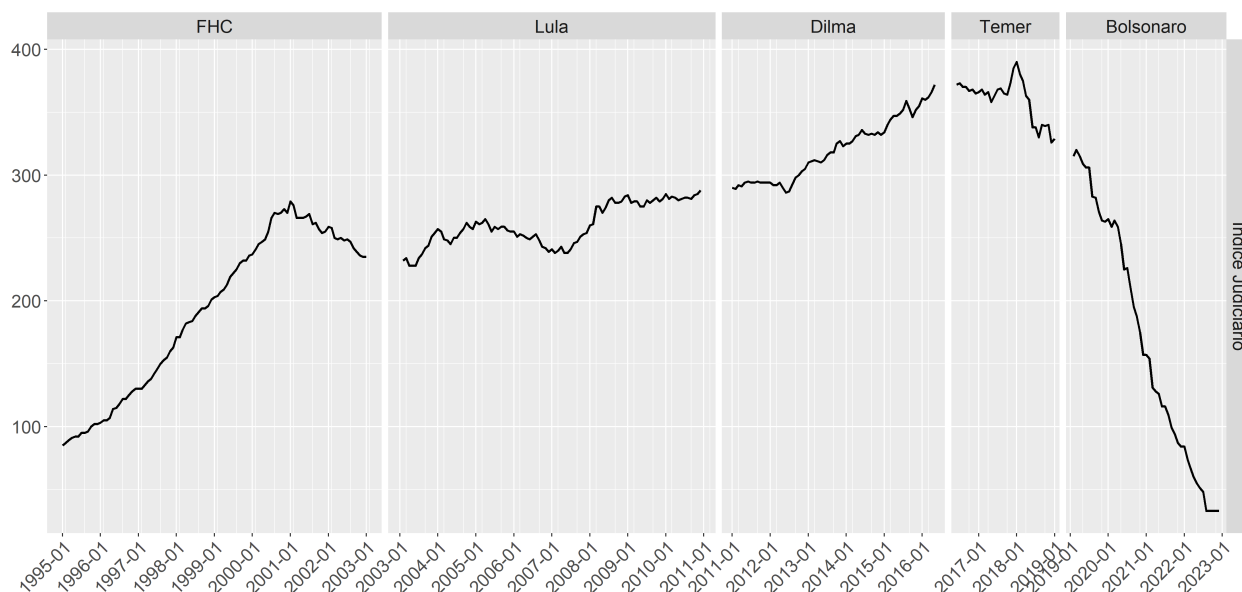
Gráfico 4 - Quantidade de decisões favoráveis e contrárias em cada governo



Fonte: Supremo Tribunal Federal, organização metodológica 4i

Encerra esta série de análises sobre a dimensão do Judiciário um olhar sobre o Gráfico 5, que carrega consigo exatamente o tamanho do acervo de processos que tem o Poder Executivo como principal agente interessado no STF. A queda abrupta a partir do ápice atingido no governo de Michel Temer tem relação com o fato de o Supremo Tribunal Federal ter implementado diversas medidas institucionais voltadas ao incremento de sua produtividade, a exemplo do plenário virtual e das limitações aos pedidos de vista e às decisões individuais, que provavelmente podem ter impactado no volume de processos julgados no período recente e na redução do acervo existente, independentemente da direção dos julgamentos.

Gráfico 5 - Tamanho do acervo de ações diretas de inconstitucionalidade não julgadas



Fonte: Supremo Tribunal Federal, organização metodológica 4i

Com base em tais aspectos, é relevante acompanhar o desempenho de Lula III a partir de 2023. O presidente fez vários discursos, entre sua vitória e a posse, onde acenou fortemente para o restabelecimento das boas relações entre Executivo e Judiciário. Tais falas são consideradas estratégicas, e contrariam o comportamento de seu antecessor, que mesmo fora do país continua dando declarações contrárias à justiça brasileira. Dada a redução do estoque de decisões, Lula pode ter um governo menos impactado por conflitos passados, restando compreender que se na oposição o PT aprendeu o caminho da justiça para questionar políticas públicas, o mesmo já foi feito por outras agremiações contrárias a decisões de governos petistas. O PL, como principal legenda da oposição, já deu entrada em matérias no Judiciário contra o atual governo federal, com destaque para o questionamento associado à volta dos tributos e à forma de cobrá-los, sobre a gasolina.

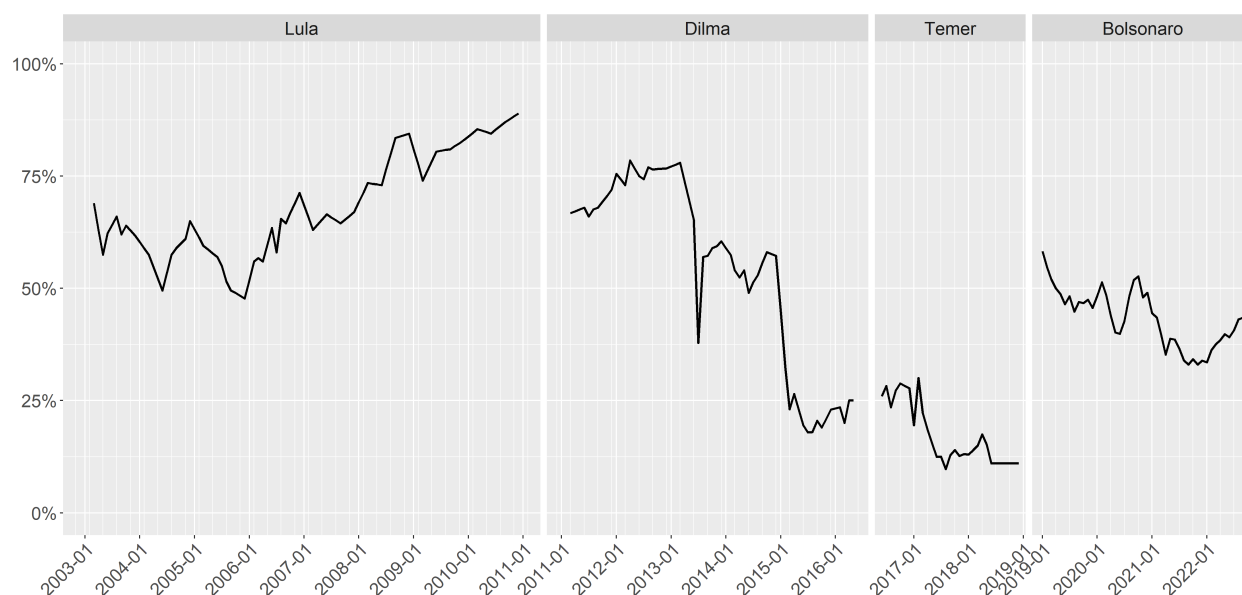
## Dimensão Opinião Pública do I-GOV

Pesquisas de avaliação de governo são realizadas no Brasil desde o mandato de José Sarney (março de 1985 a março de 1990), tomando por base a redemocratização do país. No histórico desses levantamentos, tendo em vista o período de abrangência do I-GOV, três institutos se destacam: Ibope, já extinto, Datafolha e Sensus. Para a composição dessa dimensão de Opinião Pública, tais organizações têm exclusividade no período de janeiro de 2003 a meados de 2011, abarcando os dois primeiros mandatos de Lula (PT) e os meses iniciais de Dilma Rousseff (PT) no poder. A partir de então, as rodadas regulares da Confederação Nacional dos Transportes (CNT) realizadas normalmente por Sensus e Ibope passaram a contar com o MDA. Em 2016, Ipsos e Paraná Pesquisas deram início aos seus estudos, e desde 2017 mais de dez organizações apresentaram resultados combinados para a composição da série mensal que forma o I-GOV.

Assim, durante os oito anos de Lula no poder, entre 2003 e dezembro de 2010, são utilizadas 165 pesquisas. Sob o comando de Dilma Rousseff, entre 2011 e maio de 2016, 90 estudos. Com Michel Temer (PMDB), entre junho de 2016 e dezembro de 2018, outros 55 levantamentos. Por fim, com Jair Bolsonaro entre 2019 e dezembro de 2022, houve aumento expressivo no volume de pesquisas, com 258 casos. Nos 20 anos do período estudado, ou 480 meses, totalizam-se 568 pesquisas, com apenas 50 interpolações de dados ou ausências de estudos em início de mandatos, ou seja, foram obtidos dados para cerca de 90% dos meses, sendo o maior período sem levantamentos equivalente a raros dois meses, com exceção ao semestre final do mandato de Michel Temer, cuja popularidade baixa e a não candidatura à reeleição em 2018 geraram desinteresse por tais estudos.

Para fins de análise, é importante mencionar que o valor de um mês equivale à média das pesquisas realizadas naquele período, quando mais de um estudo é localizado. O Gráfico 6 mostra o Índice de Popularidade, sob o formato de porcentagens, dividindo o período de 20 anos entre os presidentes. No caso de reeleição a série é continuada, entendendo-se que para a Opinião Pública a mudança de mandato sem alteração de mandatário não implica, necessariamente, alteração na avaliação por parte dos cidadãos.

Gráfico 6 - Índice de Popularidade - série mensal de avaliação dos presidentes - 2003 a 2022



Fonte: Institutos de pesquisa diversos, organização metodológica 4i

O que mais chama a atenção no Gráfico 6 é a diferença entre as avaliações dos mandatários tendo como marco divisor o período iniciado com as jornadas de junho de 2013 e finalizado com a conclusão das eleições de 2014. Enquanto Lula atravessou, em seus dois primeiros mandatos, oscilações expressivas que mesclaram desde os escândalos do Mensalão, iniciado em meados de 2005, até a expressiva popularidade alcançada em 2010, a partir de 2015, com forte conexão à queda vivida por Dilma em junho de 2013, nunca mais um mandatário conseguiu se estabelecer acima dos 60% de popularidade em largos períodos no Brasil. Isso significa que entre Lula I e Dilma I os piores instantes de popularidade atingiram 50%, e depois de 2015, o piso anterior passou a

servir de teto.

Assim, considerando os parâmetros do indicador que pode variar entre 100% quando a totalidade das avaliações é positiva e 0% quando todas são negativas, Lula teve em seu período mais crítico, entre junho de 2005, um mês após eclodir o Mensalão, e maio de 2006, média mensal de popularidade igual a 53%, enquanto atingiu no biênio 2009-2010 significativos 83%. Dilma Rousseff, por sua vez, obteve média de 76% entre os meses de abril de 2012 e 2013, e foi a última a colher resultados persistentes acima de 60%.

Economicamente isso poderia traduzir instantes menos prósperos ou mais controversos da última década (2013-2022), mas é a política quem parece explicar melhor tal realidade a partir da ascensão da direita no biênio 2013-2014, o que intensificou o espaço de disputa no país a ponto de enfraquecer a posição central do PSDB como principal adversário do PT, e robustecer o segmento representado por Jair Bolsonaro nas eleições de 2018 e 2022. Campanhas de marketing coordenadas de forma bem sucedida por João Santana “salvaram” Dilma Rousseff e a colocaram em patamares superiores a 50% em instantes estratégicos, entre os segundos semestres de 2013 e 2014, o que resultou na sua reeleição. Mas é necessário lembrar que o segundo turno do pleito de 2014 já foi disputado entre o PT e um antipetismo simbolizado por parcelas do eleitorado que oscilaram entre Aécio Neves (PSDB) e Marina Silva (PSB) como o principal agente capaz de vencer Dilma.

Jair Bolsonaro, costumeiramente em tom mais radical, afirmou em novembro de 2014 que seria o próximo presidente eleito do Brasil. O governo federal foi vaiado na abertura da Copa do Mundo de futebol naquele ano, manifestações contrárias ao PT e à política se acentuaram e um processo de impeachment teve êxito em 2016. O vice-presidente Michel Temer, envolvido em escândalos de corrupção e empossado no Planalto, atingiu os piores índices de popularidade da história recente do país, com 19% de média entre os meses de junho de 2016 e 2018, inferiores aos 21% de Dilma no período de um ano, entre maio de 2015 e abril de 2016, que antecedeu o afastamento que resultou em destituição. Lembrando: o próprio Temer afirmou à época, antes de sua posse, que com a popularidade da então presidente ninguém era capaz de se sustentar no poder.

Jair Bolsonaro, ao longo de todo o seu mandato entre 2019 e 2022, só atingiu popularidade superior a 50% em sete meses distribuídos entre o quadrimestre inicial do governo, um isolado fevereiro de 2020 e o bimestre setembro-outubro deste mesmo ano, quando a pandemia parecia dar traiçoeiro sinal de arrefecimento. Sua curva de avaliação oscila significativamente em quatro anos, e mesmo com melhora persistente ao longo de todo o ano eleitoral de 2022, os resultados não permitiram que Bolsonaro fosse reeleito. O ex-presidente, que saiu do país sem empossar o sucessor, enfrentou depressão com a derrota, declarando que deveria ter “falado menos”, sobretudo de temas como a pandemia e a vacinação, utilizados como exemplos do que pode ter prejudicado a sua popularidade.

O fato é que nota-se, pelo histórico das pesquisas de 20 anos, que presidentes com popularidade abaixo dos 50% neste indicador tendem a não se reeleger. Lula é reconduzido com 64% de média entre agosto e outubro de 2006, trimestre eleitoral estratégico. Consegue, em igual período de 2010, fazer sua sucessora com média de 87%. Dilma se mantém no poder com 56% no trimestre eleitoral de 2014, naquele que foi o pleito presidencial mais equilibrado da história até aquele momento, lembrando que a campanha partidária do PT no primeiro semestre daquele ano colou nos governos do PSDB (1995-2002) as marcas de “herança maldita” e “fantasmas

do passado”. Em 2018, Temer sequer buscou a reeleição, e em 2022 Jair Bolsonaro registrou 42% de popularidade no trimestre eleitoral, chegando a 48% apenas no bimestre final de 2022, em um pleito ainda mais equilibrado que a disputa de 2014.

Esta narrativa reforça a ideia do quanto é importante observar algo sobre a opinião pública para a compreensão da governabilidade. O mandato de Bolsonaro, e os resultados colhidos por Dilma a partir de sua reeleição, destacando também a breve e abrupta queda sofrida durante as jornadas de 2013, suportam o argumento de que o país está dividido politicamente, quando não de costas ou muito resistente à representação democrática, algo marcado pelo impeachment e pelos resultados de Michel Temer. A partir desta análise, é necessário compreender se o terceiro mandato de Lula manterá essa divisão extrema entre apoiadores e críticos dos governos, ou se o “novo” mandatário conseguirá, no médio ou longo prazo, romper as bolhas ideológicas. Bolsonaro teve em quatro anos uma média de popularidade de 44%, Temer registrou 19% enquanto Dilma, em seu encurtado segundo mandato, obteve 24%. Antes do biênio 2013-2014, considerado chave para a alteração no padrão de popularidade dos presidentes, Lula havia obtido 60% em seu mandato inicial, 77% no período seguinte, e Dilma, entre 2011 e 2014, 66%.

Ultrapassando o período de abrangência do indicador em perspectiva histórica, apenas para efeito de fortalecer alguns argumentos, entre maio de 1987, primeira pesquisa registrada no governo de José Sarney nos arquivos utilizados, e o término do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso em dezembro de 2002, notam-se padrões apontados até aqui. José Sarney (PMDB) registrou médias, entre maio de 1987 a fevereiro de 1990 - Collor assume o poder em 15 de março daquele ano - de 22% de popularidade. A pergunta central: por que não sofreu um processo de impeachment? Provavelmente porque tinha sustentação na Câmara de gigantes como o PMDB e o PFL, a despeito de rachas internos e dissidências em tais legendas. Fernando Collor (PRN), cuja sustentação no Legislativo sempre foi muito frágil, teve um início de governo com popularidade acima dos 50%. Os períodos de interpolação de dados são grandes, mas ele registrou 80% quando assumiu, 58% em junho de 1990 e 56% em setembro. Em março de 1991 caiu para 43%, renunciando à Presidência com 20% em setembro de 1992. A média de seu governo é de 45%, mas os desvios são expressivos, o que afere a frustração da opinião pública que lhe emprestou muita confiança inicial e contribuiu para sua deposição.

Itamar Franco (PMDB) teve um governo com média de 46% e algumas oscilações. O sucesso do Plano Real trouxe popularidade de 60% no trimestre eleitoral de 1994, o que permitiu a eleição do indicado Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Em seu primeiro mandato (1995-1998) a média de popularidade do tucano FHC ficou em 61%, e o Congresso Nacional aprovou em 28 de fevereiro de 1997 a emenda constitucional da reeleição do Poder Executivo enquanto o governo colhia popularidade entre 65%, em dezembro de 1996, e 68% no mês de março seguinte, seu apogeu. O trimestre eleitoral de 1998 teve o presidente com popularidade média de 61%, o que trouxe a reeleição. O segundo mandato, no entanto, destoa do primeiro. A média geral é de 41% e o teto é de 51% em meados de 2002. Neste mesmo ano, o trimestre eleitoral registrou média de 45%, e José Serra (PSDB), sucessor de Fernando Henrique Cardoso, perdeu para Lula (PT).