

Governabilidade no Brasil Contemporâneo: Uma Análise das Relações de Poder.

Autoria: Rafael França Porto ¹

Resumo: O livro Governabilidade: Instituições, Atores e Estratégias, organizado por Humberto Dantas, Michelle Fernandez e Graziella Testa, examina a complexidade da governabilidade no Brasil. A obra apresenta o índice I-GOV, uma métrica inovadora que mensura governabilidade ao integrar variáveis como alinhamentos entre Executivo, Legislativo, Judiciário e opinião pública. Dividido em treze capítulos, o livro aborda temas como reformas eleitorais, ultrapresidencialismo e polarização política durante o governo Bolsonaro. Os autores analisam ainda a centralização do poder e suas implicações para as minorias, além do impacto de políticas públicas em setores como saúde, meio ambiente e igualdade racial e de gênero. A obra conecta teorias e estudos de caso para destacar os desafios da governabilidade em um sistema de presidencialismo de coalizão, enfatizando as tensões entre estabilidade institucional e demandas sociais.

Palavras-Chaves: Governabilidade. Presidencialismo de coalizão. Índice I-GOV. Políticas públicas. Instituições.

A palavra que sintetiza a proposta do livro Governabilidade: Instituições, Atores e Estratégias, coordenado pelos cientistas políticos Humberto Dantas, Michelle Fernandez e Graziella Testa, é “contexto”. A obra conduz o leitor a uma análise profunda das nuances das relações de poder no Brasil, abordando como o funcionamento do sistema político e as tensões entre os três poderes moldaram a governabilidade em momentos críticos, especialmente durante a gestão do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022). Com foco no impacto de novos arranjos institucionais e políticos sobre a estabilidade e a governança, o livro oferece uma abordagem ampla e integrada para compreender os fatores dinâmicos que influenciam a capacidade do governo em implementar sua agenda. Ao explorar a interação entre atores políticos, instituições e estratégias, a obra destaca a necessidade de contextualizar a governabilidade dentro de desafios contemporâneos, como a polarização política e as demandas por maior eficiência e transparência.

Dividido em treze capítulos, o livro inicia com a apresentação do índice I-GOV, uma métrica inovadora desenvolvida por Dantas, Luz e Gomes Neto, que busca mensurar a governabilidade por meio de variáveis objetivas e mensuráveis. Esse índice avalia a relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário, além de considerar a opinião pública, oferecendo uma abordagem metodológica que traduz a complexidade das interações

¹ Graduando do bacharelado em Ciência Política da UnB

institucionais em indicadores visuais. Embora promissor, o índice I-GOV² enfrenta desafios significativos por ser uma ferramenta recente, ainda pouco difundida e com baixa adesão tanto na academia quanto entre gestores públicos, o que limita sua aplicação prática e o reconhecimento de sua relevância. Apesar disso, ele oferece um panorama retrospectivo que permite ao leitor compreender como mudanças institucionais, políticas e sociais afetaram a estabilidade e eficiência da governabilidade ao longo dos governos desde os anos 2000, até o período Bolsonaro. A consolidação do índice dependerá de um esforço maior de validação, divulgação e refinamento metodológico, o que poderá ampliá-lo como um recurso essencial para análises futuras.

Reformas Eleitorais e Fragmentação Partidária

No segundo capítulo, Arthur Fisch, Bruno Bolognesi e Lara Mesquita examinam as reformas eleitorais no Brasil, especialmente a introdução da cláusula de barreira e o fim das coligações proporcionais, como ferramentas para reduzir a fragmentação partidária e fortalecer a coesão no Legislativo. A análise dos autores sugere que tais medidas buscam promover uma governabilidade mais estruturada e previsível, favorecendo a estabilidade nas interações entre Executivo e Congresso. Entretanto, conforme observam, “as mudanças propostas prometem uma governabilidade mais coesa, mas enfrentam resistência pela tradição de fragmentação no Legislativo brasileiro”, o que revela um desafio significativo na adaptação do sistema político a uma estrutura mais disciplinada e unificada.

No terceiro capítulo, Graziella Testa amplia essa discussão ao explorar o impacto da centralização do poder na Câmara dos Deputados durante a pandemia, destacando como essa concentração influenciou a governabilidade e limitou a atuação das minorias. Segundo Testa, “o contexto pandêmico favoreceu a liderança centralizada na Mesa Diretora, mas também limitou as minorias e restringiu o papel das comissões”, mostrando que a centralização não apenas facilitou a tramitação de medidas urgentes, mas também

² O I-GOV é um índice elaborado pela empresa 4Intelligence para medir a governabilidade do governo brasileiro. Esse índice sintetiza as interações e os alinhamentos do Executivo com o Legislativo, o Judiciário e a opinião pública, permitindo uma análise contínua e comparativa de sua capacidade de implementar políticas e articular apoio. Em cada dimensão, são consideradas métricas específicas: a aprovação de Medidas Provisórias (MPs) no Legislativo, as decisões favoráveis em Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) no Judiciário, e a avaliação de popularidade do presidente pela opinião pública. Iniciado em 2023, o I-GOV tem suporte metodológico acadêmico e busca oferecer um termômetro de governabilidade que auxilie na compreensão do ambiente político e nos fatores que sustentam ou limitam a capacidade governamental ao longo do tempo.

se apoiou em emendas orçamentárias, como as emendas de relator (RP9), que reforçaram a influência da Mesa ao distribuir recursos de maneira menos transparente. Esse ponto levanta uma reflexão crítica sobre como uma governabilidade rígida, embora capaz de aprimorar a eficiência administrativa, pode afetar negativamente a autonomia legislativa e a representatividade das minorias, condicionando ainda mais as negociações e as relações entre os poderes.

Ultrapresidencialismo nos Contextos Estadual e Municipal

Nos capítulos 4 e 5, os autores investigam as peculiaridades do "*ultrapresidencialismo*³" nos contextos estadual e municipal, examinando como essa dinâmica concentra o poder no Executivo e subordina as agendas legislativas locais aos interesses dos governadores e prefeitos. No capítulo 4, Vítor Veras de Sandes e Luciana Santana exploram a teoria de "*ultrapresidencialismo*" de Abrucio, destacando o controle dos governadores sobre as Assembleias Legislativas. Esse domínio resulta em uma situação onde "a autonomia legislativa é frequentemente limitada pela influência direta do Executivo, que molda grande parte das decisões políticas estaduais." Nesse contexto, as Assembleias Legislativas frequentemente agem como uma extensão do Executivo, com baixo protagonismo na criação de pautas independentes, enquanto a limitada capacidade de fiscalização dos legislativos estaduais reforça a centralização executiva, priorizando a estabilidade em detrimento do controle das ações do governador. No capítulo 5, Bruno Silva, Eduardo Seino e Vítor Oliveira analisam como os prefeitos enfrentam dificuldades impostas pela escassez de recursos e pela pressão de redes clientelistas. A limitação financeira e a dependência de repasses estaduais e federais condicionam o Executivo local, restringindo a autonomia dos legislativos municipais na formulação de políticas públicas. Os autores observam que "a escassez de recursos transforma o Executivo municipal em uma extensão das políticas orçamentárias federais e estaduais," o que limita a capacidade dos municípios de implementar programas próprios e torna as políticas locais amplamente subordinadas aos interesses centrais.

Governabilidade no Governo Bolsonaro

³ Ultrapresidencialismo refere-se à concentração de poder do executivo sobre o Legislativo nos estados brasileiros, conceito desenvolvido por Fernando Abrucio em Os Barões da Federação para descrever a dinâmica política pós-redemocratização.

Nos capítulos que abordam a governabilidade durante o governo de Jair Bolsonaro, capítulos 6, 7 e 10, os autores discutem como a gestão priorizou uma abordagem de confronto e polarização, afetando significativamente a estabilidade institucional e as dinâmicas entre os poderes. No capítulo 6, sobre o "modelo cercadinho," Carolina de Paula e Djiovanni Marioto analisam a comunicação direta de Bolsonaro com sua base aliada via redes sociais, em detrimento da mídia tradicional, estratégia que isolou o presidente no que os autores chamam de "cercadinho virtual" (Paula; Marioto, p. 124). Essa estratégia, embora fortalecesse o vínculo com seus apoiadores, resultou em uma "governabilidade seletiva⁴", negligenciando o diálogo com a oposição e a imprensa, o que limitou a representatividade do discurso presidencial. Leon Victor de Queiroz Barbosa e Ernani Carvalho, no capítulo 7, abordam os embates constantes entre o Executivo e o Judiciário, intensificados durante a pandemia, especialmente após decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que reafirmaram a autonomia de estados e municípios. Esses confrontos, somados ao uso de emendas orçamentárias para garantir apoio no Congresso, contribuíram para uma crise de governabilidade, impactando a agenda do Executivo.

Adicionalmente, Ludolf Waldmann Júnior, João Paulo S. L. Viana e Araré Carvalho Júnior exploram a reaproximação dos militares com o governo no capítulo sobre a "politização da caserna," destacando como Bolsonaro utilizou a popularidade das Forças Armadas para consolidar apoio em momentos de tensão com os outros poderes. O conceito de "Partido Militar" é introduzido para descrever o papel organizado de setores militares, que, ao ocupar cargos estratégicos, influenciaram áreas de políticas públicas como segurança e saúde. Esse apoio militar centralizou o poder na figura presidencial e substituiu, em parte, o presidencialismo de coalizão por uma governabilidade baseada em alianças castrenses e temáticas, como as bancadas evangélica, ruralista e de segurança pública. Em conjunto, esses capítulos revelam como a governabilidade no período Bolsonaro foi sustentada por um modelo polarizador, que privilegiou a lealdade dos aliados e enfraqueceu os mecanismos de controle e cooperação entre os poderes, trazendo desafios significativos para a estabilidade democrática brasileira.

Nos capítulos 8 e 9, Cláudio André de Souza e Guilherme Casarões exploram temas que conectam governabilidade com movimentos sociais e política externa no

⁴ Estrutura de governabilidade onde o governo prioriza a comunicação e o diálogo apenas com sua base de apoio, excluindo opositores e a mídia tradicional.

Brasil. Souza investiga, no capítulo sobre Governabilidade, Movimentos Sociais e Projetos Políticos, como os movimentos sociais influenciaram os ciclos de apoio e contestação nos governos de Lula, Dilma e Bolsonaro. Ele argumenta que a governabilidade não se limita à relação entre Executivo e Legislativo, mas inclui a dinâmica com a sociedade civil, com destaque para os movimentos de direita no período Bolsonaro, que redefiniram as bases de apoio ao governo e aumentaram a polarização política. Em seguida, Casarões, em Política Externa e Governabilidade na Nova República, aborda a política externa como ferramenta de governabilidade. Casarões explora como diferentes presidentes utilizaram alianças internacionais para construir apoio interno e legitimar seus governos, destacando o “antiglobalismo” da gestão Bolsonaro, que polarizou a política interna ao adotar uma postura ideológica e confrontativa.

Governabilidade e Políticas Públicas

Os capítulos 11, 12 e 13 abordam a relação entre governabilidade e políticas públicas no Brasil, explorando como o sistema de presidencialismo de coalizão e o federalismo influenciam a implementação de políticas em três setores cruciais: saúde, meio ambiente e igualdade racial e de gênero. Cada capítulo examina como o contexto político e institucional impacta a eficácia e a continuidade das políticas públicas, evidenciando os desafios e limitações impostos pelas dinâmicas de governabilidade. Os capítulos finais destacam que, no contexto de presidencialismo de coalizão, a implementação de políticas públicas frequentemente esbarra em concessões políticas que limitam sua eficácia. Este cenário se torna especialmente evidente em setores como meio ambiente e igualdade de gênero, onde interesses partidários e econômicos muitas vezes suplantam compromissos com a inclusão e a sustentabilidade. Os autores utilizam tanto abordagens teóricas quanto estudos de caso para avaliar como a necessidade de articulação entre diferentes esferas de governo e interesses políticos podem limitar ou moldar as ações do Executivo. Dessa forma, os capítulos revelam que a governabilidade, enquanto ferramenta de construção de coalizões e sustentação política, muitas vezes resulta em concessões que dificultam a execução plena e eficaz de políticas públicas nesses setores, especialmente em momentos de crise e alta polarização política.

No capítulo 11, Michelle Fernandez explora as dinâmicas de governabilidade e federalismo na execução do Programa Nacional de Imunizações (PNI) durante a pandemia de COVID-19. A autora analisa como a relação entre o governo federal e os

governos subnacionais moldou a resposta brasileira à crise de saúde pública, destacando a descentralização da execução do programa e a falta de coordenação central por parte do governo Bolsonaro. O capítulo evidencia que a inação federal levou estados e municípios a agirem de forma autônoma, gerando desigualdades na implementação do PNI. Fernandez utiliza o conceito de “federalismo de autossuficiência⁵” para descrever essa autonomia forçada dos entes subnacionais, que, embora tenha demonstrado a resiliência da estrutura descentralizada do PNI, também expôs vulnerabilidades nas regiões com menor capacidade administrativa. A obra contribui para a compreensão das complexas interações entre federalismo e políticas públicas em contextos de crise sanitária, revelando as limitações da governabilidade sem uma coordenação central estruturada e comprometida.

No capítulo seguinte, Maria Dolores Lima da Silva e Ivan Henrique de Mattos e Silva examinam as políticas ambientais no Brasil sob as gestões de Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva, analisando os desafios para a implementação de uma agenda sustentável em um sistema de presidencialismo de coalizão. O capítulo descreve a política ambiental brasileira desde a redemocratização e analisa as transformações significativas nos dois governos. Enquanto Bolsonaro adotou uma postura de desregulação ambiental, visando atender interesses do agronegócio e de setores econômicos conservadores, Lula enfrentou o desafio de recompor uma agenda de sustentabilidade sem perder apoio de coalizões governamentais que muitas vezes têm interesses conflitantes. O capítulo aborda, ainda, a dificuldade de se manter uma política ambiental coerente e comprometida em um contexto em que a governabilidade é frequentemente associada a concessões políticas que enfraquecem os mecanismos de proteção ambiental. A análise histórica e política do capítulo fornece uma compreensão profunda sobre as implicações da governabilidade para a preservação ambiental no Brasil.

No último capítulo, Ana Cláudia Farranha e Hannah Maruci discutem as barreiras para a implementação de políticas de igualdade racial e de gênero em um contexto de presidencialismo de coalizão. O capítulo explora como os acordos de governabilidade no Brasil frequentemente privilegiam interesses partidários e de elites políticas, deixando em segundo plano as políticas de inclusão. As autoras argumentam que a governabilidade e

⁵ Conceito que descreve a necessidade de estados e municípios de agir de forma autônoma na implementação de políticas públicas, devido à ausência de coordenação central adequada.

a igualdade se encontram em constante tensão, onde avanços em ações afirmativas são limitados por anistias e pela falta de cumprimento das leis de cotas. O capítulo destaca a sub-representação de mulheres e pessoas negras na política brasileira e revela como a prática de anistias aos partidos políticos que não cumprem as cotas enfraquece as políticas de igualdade, demonstrando que os interesses partidários se sobrepõem frequentemente aos compromissos com a diversidade. Farranha e Maruci concluem que o avanço das políticas de igualdade requer um compromisso político mais sólido e efetivo, que vá além dos acordos de governabilidade tradicionais.

O livro **Governabilidade: Instituições, Atores e Estratégias** representa uma análise abrangente e crítica das relações de poder no Brasil contemporâneo, ao examinar como o sistema político, as dinâmicas entre os poderes e os acordos de coalizão influenciam a implementação e a eficácia das políticas públicas. A obra vai além de descrever os desafios da governabilidade ao propor ferramentas inovadoras, como o índice I-GOV, que, embora promissor, ainda enfrenta o desafio de consolidar sua relevância prática e acadêmica em um cenário político cada vez mais polarizado. Ao abordar temas como reformas eleitorais, ultrapresidencialismo e a gestão de políticas ambientais e de igualdade, os autores revelam as tensões estruturais que marcam o presidencialismo de coalizão no Brasil, evidenciando as concessões que frequentemente comprometem o progresso social e a sustentabilidade democrática. Ao mesmo tempo, a obra instiga reflexões sobre o impacto de reformas institucionais recentes e a necessidade de um modelo de governabilidade que harmonize estabilidade política com compromissos reais com inclusão e eficiência. A contribuição do livro para a ciência política é notável, não apenas por oferecer uma visão integrada sobre as relações de poder no Brasil, mas também por abrir caminhos para novas pautas de pesquisa e reflexão crítica. Ao situar a governabilidade no centro das discussões contemporâneas, a obra se consolida como um recurso indispensável para acadêmicos, gestores públicos e formuladores de políticas que buscam compreender e enfrentar os desafios do sistema político brasileiro.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

DANTAS, Humberto; FERNANDEZ, Michelle; TESTA, Graziella (Orgs.). **Governabilidade: Instituições, Atores e Estratégias**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2023.