



# BRASIL EM FOCO

Análises & Comentários

HUMBERTO DANTAS

ABRIL 2018

## Governar o Brasil a partir do Congresso Nacional

### Introdução

Na primeira edição de Brasil em Foco desse ano tratamos de abordar o calendário eleitoral como marco relevante para a compreensão da realidade política do país. Abril era um mês chave e algumas alterações são importantes de serem compreendidas aqui. Dois pontos merecem especial atenção: o prazo de desincompatibilização e a janela de transferência partidária. Nesse primeiro caso, secretários, ministros e demais membros indicados do Poder Executivo municipal, estadual e federal eleitos para uma vaga no parlamento em 2014 e que tinham o intuito de disputarem algo em 2018 tiveram que deixar tais cargos por força da lei. Isso indica que muitos voltaram para a Câmara dos Deputados, desalojando seus suplentes e alterando a distribuição partidária no parlamento. Isso ocorre porque a legalidade da infidelidade partidária garantida pela criação de novos partidos, a existência de coligações em eleições proporcionais – algo que em tese deixará de existir em 2020 – e duas janelas de trocas partidárias para parlamentares federais (e estaduais) ao longo desse mandato (2016, de forma absolutamente casuística, e 2018 por meio de uma contestável lei) trazem consigo possibilidades de os atos de desincompatibilização se transformarem em elemento rearranjador de bancadas na Câmara dos Deputados e em outros parlamentos. Ademais, a própria janela de transferência partidária é um fenômeno que causa alteração na distribuição partidária dos deputados federais.

A soma de todos esses fatores, dentre outros, fez com que a Câmara eleita em 2014 seja diferente daquela verificada após os limites estabelecidos em sete de abril de 2018. Primeiro verifica-se a mudança no nome de alguns partidos, como o PTN que virou Podemos e o PT do B que se tornou Avante. Depois, se considera o surgimento da Rede, que em 2014 não existia e hoje tem dois deputados federais. Por fim, a mais relevante mudança está simbolizada por um achatamento das maiores bancadas partidárias de deputados federais. Três legendas fizeram mais de 10% das cadeiras em 2014, mas hoje apenas um deles se mantém acima desse limite. Em 2014, apenas três partidos tinham mais de 8% das cadeiras, e hoje esse número chega a seis. Para muitos, parte desse fenômeno está atrelado ao modo como ficou definido o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Com o volume de recursos concentrado nos partidos políticos, os deputados negociariam mudanças com base em promessas de auxílio em suas tentativas de se manterem no poder. Isso é apenas uma das hipóteses para tal realidade, e não pode ser desconside-



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

BRASIL  
EM FOCO  
ABRIL 2018

www.kas.de/brasil

rada. Na Tabela 1 é possível verificar a distribuição dos partidos políticos na Câmara dos Deputados em 2014 e na atualidade – entendida aqui como o pós sete de abril de 2018.

**Tabela 1 – Distribuição de cadeiras para Deputado Federal – eleição 2014 e atual (2018)**

Partidos	Cadeiras	%	Partidos	Cadeiras	%
2014			ATUAL (pós 07/04/2018)		
PT	68	13,3%	PT	60	11,7%
PMDB	65	12,7%	PMDB	51	9,9%
PSDB	54	10,5%	PP	50	9,7%
PP	38	7,4%	PSDB	48	9,4%
PSD	36	7,0%	DEM	43	8,4%
PSB	34	6,6%	PR	41	8,0%
PR	34	6,6%	PSD	39	7,6%
PTB	25	4,9%	PSB	26	5,1%
PRB	21	4,1%	PRB	20	3,9%
DEM	21	4,1%	PDT	20	3,9%
PDT	20	3,9%	PODE	17	3,3%
SD	15	2,9%	PTB	15	2,9%
PSC	13	2,5%	PROS	11	2,1%
PROS	11	2,1%	PCdoB	10	1,9%
PPS	10	1,9%	SD	10	1,9%
PC do B	10	1,9%	PSL	8	1,6%
PV	8	1,6%	PPS	8	1,6%
PSOL	5	1,0%	PSC	8	1,6%
PHS	5	1,0%	PSOL	6	1,2%
PTN	4	0,8%	AVANTE	5	1,0%
PRP	3	0,6%	PEN	5	1,0%
PMN	3	0,6%	PHS	4	0,8%
PEN	2	0,4%	PV	4	0,8%
PSDC	2	0,4%	REDE	2	0,4%
PTC	2	0,4%	PPL	1	0,2%
PT do B	2	0,4%			
PSL	1	0,2%			
PRTB	1	0,2%			

A compreensão desse cenário é fundamental para se perceber o que se convencionou chamar de lógica da governabilidade em um presidencialismo de coalizão. Essa discussão é antiga, e caracteriza bem a cena política nacional no Brasil. Por meio do que se afirma na Ciência Política, o Poder Executivo teria possibilidade de aprovar sua agenda na Câmara dos Deputados – e no Congresso Nacional de maneira geral – a partir do instante em que negociasse apoio com as bancadas partidárias. Elas se mostram disciplinadas e capazes de entregar o que o Executivo solicita desde que devidamente retribuída com recursos dos mais diferentes tipos. Nesse sentido, o Poder Executivo teria tais recursos e o Legislativo teria o poder demandado. Essa troca permitiria a tal governabilidade, sob

**BRASIL****EM FOCO**

ABRIL 2018

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

uma lógica de coalizão, ou seja: da união de legendas para fins de composição de governo. O preço dessa relação, o que efetivamente é legal e legítimo são temas para textos futuros, e já foi pauta de Brasil em Foco em outrora. Aqui o intuito é mostrar, de maneira central, como ao longo dos últimos anos tem se tornado mais difícil governar o Brasil tendo em vista a composição da principal casa do parlamento bicameral brasileiro – a Câmara dos Deputados.

Com base em tais aspectos o que se verifica como objetivo é a distribuição de tais cadeiras da Câmara dos Deputados entre os partidos. Desafios mais complexos como a verificação da disciplina dentro dos partidos seria essencial, mas também será fruto de outras análises que não esta. Assim, nos concentraremos no que se tornou o parlamento nacional, com foco nos deputados federais, buscando entender os desafios das eleições de 2018, e da governabilidade a partir de 2019.

**Está mais difícil governar o Brasil?**

Vamos partir da ideia de que a governabilidade está fortemente associada a uma capacidade extraordinária de articulação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. No Brasil isso tem sido analisado pelo viés do Congresso Nacional e suas bancadas partidárias, com base, principalmente, na Câmara dos Deputados e seus 513 parlamentares. Descompassos e falhas nessa lógica de articulação levou o país a paralisias momentâneas no universo político, crises e desequilíbrios mais ou menos agudos e a dois processos de impeachment. Nesse último caso, análises mais acaloradas atreladas a uma falência desse modelo e à percepção de que o processo mais recente foi um golpe tornaram as avaliações da realidade política muito radicalizadas. Não compactuamos desse tipo de avaliação mais adensada, mas é absolutamente essencial afirmar que a lógica da governabilidade hoje é muito mais desafiadora e complexa que em outrora, e nada indica que se tornará melhor no médio prazo. Se isso for verdade: o que será de um país que tem em 2018 eleições para o Executivo e para o Legislativo federais. No caso do Senado, inclusive, a mais relevante eleição de acordo com o sistema nacional, pois se trata do instante em que dois terços dos representantes colocam seus mandatos em jogo. Nesse caso, temos o seguinte total de representantes.

Partido	Vagas a disputar nesse ano	Total de vagas no Senado hoje	Percentual de relevância da eleição 2018
PCdoB	1	1	100,0%
PPS	1	1	100,0%
PRB	2	2	100,0%
PROS	1	1	100,0%
PSB	4	4	100,0%

**BRASIL**  
**EM FOCO**  
 ABRIL 2018

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

REDE	1	1	100,0%
PP	5	6	83,3%
PT	7	9	77,8%
PR	3	4	75,0%
PMDB	14	19	73,7%
PSDB	8	12	66,7%
PTB	1	2	50,0%
DEM	2	5	40,0%
PSD	2	5	40,0%
PDT	1	3	33,3%
PODE	1	4	25,0%
PTC	0	1	0,0%
S/Partido	0	1	0,0%

Importante observar que se a eleição de 2018 coloca em disputa dois terços das vagas do Senado, todo partido que tem percentual de relevância desse processo maior que 67% tem preocupação acima do que esse pleito efetivamente representa. O PTC, por exemplo, que possui um senador, não tem porque se preocupar com esse pleito, pois seu representante tem mandato até o início de 2023. PC do B, PPS, PRB, PROS, PSB e REDE têm todas as suas vagas atuais no Senado disputadas nesse ano. Enquanto isso, PP, PT, PR e PMDB estão acima da média de dois terços. No caso do PMDB, do PSDB e do PT os volumes de representantes são os maiores, com 14, 8 e 7 senadores respectivamente. Os partidos estão preocupados com esse cenário? O Senado pode se fragmentar mais e tornar a lógica de governabilidade mais desafiadora?

Para além dessa relevante informação sobre o Senado, a análise aqui se concentrará na Câmara dos Deputados. É possível imaginar a eleição de um Presidente da República incapaz de negociar e manter "bom relacionamento" com a lógica da coalizão? Que partidos teremos representados, em termos de peso, na Câmara? O quanto as legendas investirão de dinheiro público recebido dos fundos eleitoral e partidário para essa eleição? Importante lembrar que para esse pleito foi aprovada uma cláusula de desempenho tímida, mas que determina o acesso das legendas a relevantes recursos de sobrevivência. Além disso, a distribuição futura de tais fundos e do tempo de campanha no rádio e na TV dependem fortemente do desempenho nas eleições para deputado federal. Isso sempre foi assim nos casos do Fundo Partidário e do tempo de exposição na mídia, mas a doação empresarial, por vezes, arrefecia o peso de tais recursos. Agora o que temos é uma dependência pública muito maior que em 2014 em relação ao dinheiro de CAMPANHA, e a lógica de distribuição desse mecanismo tem a eleição de deputado federal como fundamental. Por isso, concentraremos a análise nesse pleito e no quanto ele impacta o país e sua governabilidade. Mais uma vez: quais os candidatos à Presidência

**BRASIL**  
**EM FOCO**  
ABRIL 2018

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

da República estão preparados para essa discussão? O quanto o eleitor reconhece a importância desse debate em suas escolhas?

Desde 1994 as eleições federais e estaduais no Brasil têm sido disputadas concomitantemente. Por mais que deputados federais e senadores ocupem postos na União, eles são eleitos nas unidades federativas. Mas o presidente e seu vice foram escolhidos em 1989, e os parlamentares estaduais e federais, assim como os governadores, em 1990. A partir de 1994 esse calendário se unificou. E não é muito comum, por conta dos acordos partidários descentralizados, um candidato presidencial pedir ao eleitor que eleja membros de seu partido ou de sua chapa federal para contribuir com sua agenda nacional.

Assim, é esperado que arranjos locais pareçam estranhos aos olhos dos alinhamentos federais dos partidos – exceção a esse caso foi artificialmente, e debilmente criada pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2002 e mantido em 2006 com a verticalização dos partidos, algo que caiu por força do Congresso Nacional sob o formato de uma emenda constitucional que passou a valer em 2010. Para entender essa complexidade de forma prática: no início de 2009, uma deputada federal de um partido de oposição ao governo de Lula me convidou para dar uma palestra em seu estado na região Norte do país. Chegando lá me advertiu: “não sei exatamente o que você tem em mente para essa palestra, mas queria que não levasse em consideração o que faço em Brasília. Lá eu sou ferrenha parlamentar de oposição, mas aqui meu partido está alinhado ao PMDB e ao PT para governar o estado, e não ficará bem qualquer tipo de crítica nacional em ambiente local”. O intuito do evento em nada convergia para qualquer crítica ou elogio à presidência do PT, mas é interessante notar o cuidado que simboliza o alinhamento partidário federal, distinto do estadual, em muitos locais do Brasil.

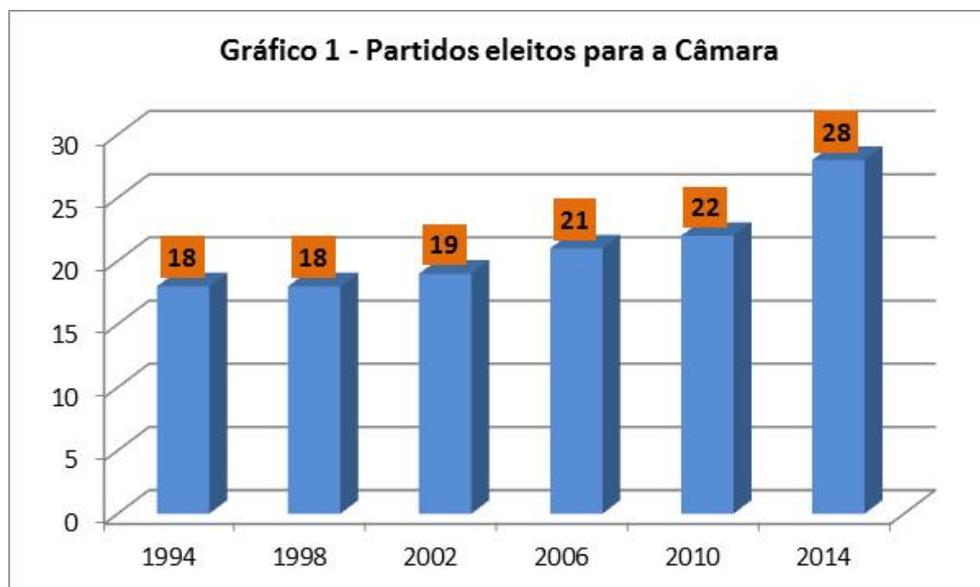
Para além disso, é importante salientar que nos últimos anos o total de partidos políticos representados na Câmara dos Deputados está aumentando de maneira significativa. O Gráfico 1 é capaz de ilustrar esse argumento de forma muito simples com base no total de legendas que elegeram ao menos um deputado federal – a base aqui é a eleição, e não a posse. Em 2014 tivemos 56% mais partidos eleitos que em 1998, e não é possível afirmar que o total de legendas no país é que impacta isso, pois esse volume sempre gravitou em torno dos 30 partidos. Ademais, se esse número sozinho explicasse o fenômeno que exploraremos aqui, o Brasil de hoje seria mais simples de ser governado, pois em 2014 foram eleitos 28 partidos para a Câmara dos Deputados, e em 2018 o que se tem na Câmara dos Deputados atual é um total de 25 legendas de acordo com informações oficiais retiradas do parlamento.

Importante notar assim que a análise não pode considerar apenas o total de partidos que está contido, anualmente, no Gráfico 1. Isso porque poderíamos estar tratando de uma realidade em que uma legenda tivesse 400 deputados, e muitas outras pequenas tivessem até dez, por exemplo. Assim, se o objetivo desse texto é tratar de aspectos de governabilidade associados ao total de partidos com os quais o Poder Executivo pre-

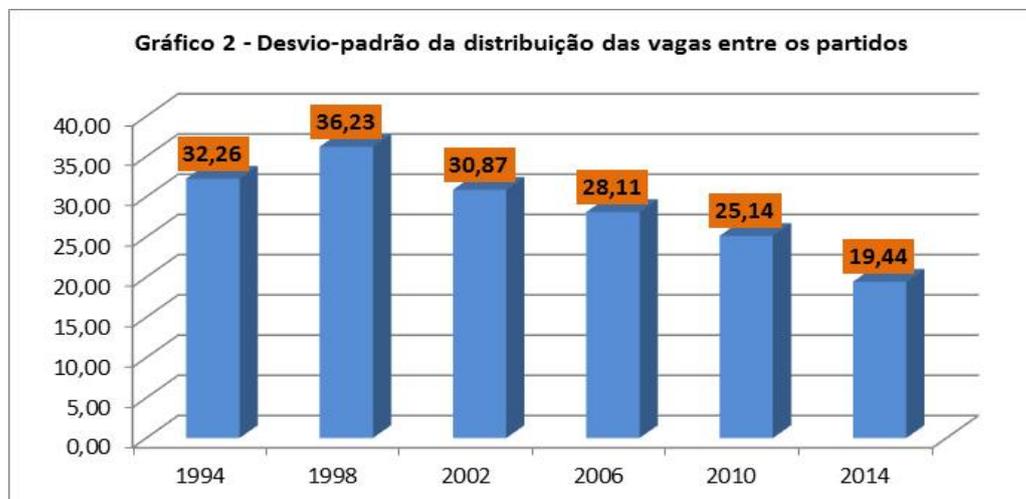
**BRASIL**  
**EM FOCO**  
 ABRIL 2018

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

cisa negociar na Câmara o ponto chave é: a despeito do total de grupos, é relevante a compreensão do peso de tais agremiações.



Assim, o que o Gráfico 1 mostra pode incomodar muita gente, mas seria irrelevante para a lógica da governabilidade se outras informações não fossem igualmente apresentadas e discutidas. O que se deseja afirmar aqui é: o total de legendas com algum peso no parlamento cresceu também, e tal fenômeno é fundamental. Isso significa dizer que para além do aumento de partidos há também uma pulverização no grau de importância desses grupos mais expressivos. Um exemplo simples permite que se entenda o argumento: qual o tamanho do desvio-padrão da divisão das cadeiras da Câmara entre os partidos políticos? A importância desse dado é muito simples: quanto menor o desvio-padrão menor a distorção de uma amostra em relação à média. Isso significa que as bancadas estão mais uniformizadas, e se o número de partidos cresce com bancadas mais uniformes, isso significa que mais agremiações têm peso elevado.



**BRASIL**  
**EM FOCO**  
 ABRIL 2018

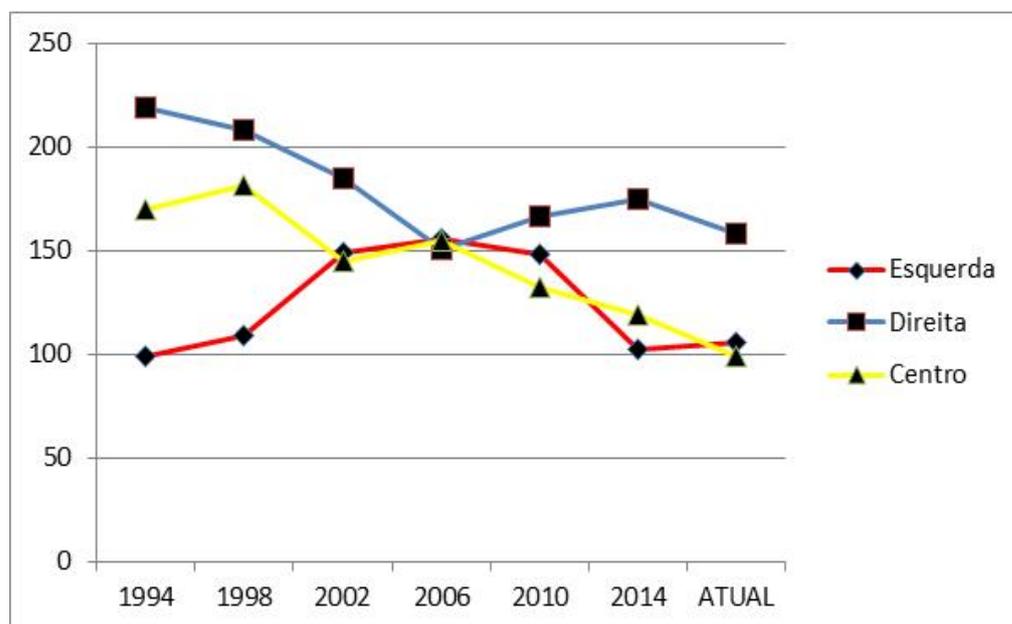
[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

Esse fenômeno de uniformização das bancadas poderia se dar por diferentes razões e fenômenos. Menos partidos com tamanhos mais homogêneos, o que muitos sonham quando se discutem pontos da reforma política, por exemplo. Quando se fala em uma efetiva e verdadeira cláusula de desempenho que afaste os partidos que não têm uma performance eleitoral mínima do poder – caso da Alemanha – o que se tem como resultado são bancadas mais representativas e em menor número. Se tomássemos como exemplo o resultado das eleições de 2006, quando o país testou, e depois a justiça considerou inconstitucional, uma cláusula de desempenho – que a bem da verdade não tirava do poder o eleito e a legenda – é fato que teríamos mais ou menos sete partidos representados na Câmara com bancadas consideradas entre médias e grandes.

O que vemos hoje é algo um pouco diferente: as grandes bancadas estão deixando de existir, e os partidos estão se pulverizando em agrupamentos médios na Câmara dos Deputados. O PT elegeu, em 2014, a maior bancada federal da Câmara com 68 parlamentares. Esse número, em 1994 seria a terceira maior bancada, em 1998 a quarta, em 2002 a quinta, em 2006 e 2010 a terceira e em 2014, finalmente, a primeira. Hoje o PT continua sendo o maior partido, mas com 60 deputados: a quarta bancada em 1994 e 1998, a quinta em 2002 e 2006, a terceira em 2010 e 2014, e a primeira hoje. É possível se pensar em um novo padrão de lógica de governabilidade a partir dessa realidade e da esperada pulverização partidária na Câmara dos Deputados? Será necessário se considerar tais aspectos nesse instante.

E para se continuar essa reflexão, existe um elemento adicional de extrema relevância associado à pulverização ideológica das bancadas representadas na Câmara dos Deputados, o que em tese exigiria governos mais amplos no espectro político. Tomemos aqui como exemplo apenas as 10 maiores bancadas eleitas da Câmara dos Deputados em cada ano. Distribuir tais bancadas em princípios ideológicos pode ajudar.

**Gráfico 3 – Bancadas por ideologia dos 10 maiores partidos da Câmara dos Deputados**



**BRASIL****EM FOCO**

ABRIL 2018

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

Durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) o parlamento registrou o menor número de partidos representados na Câmara dos Deputados, desvios-padrão que superavam 30 e bancadas grandes que, juntas, ofereciam a possibilidade de se governar o país. PSDB e PFL eram partidos alocados ao centro e à direita, e sem a esquerda era absolutamente possível governar a nação. FHC teve assim um governo de centro-direita. O mesmo não corre com Lula. Em 2002 a esquerda atinge seus mais expressivos resultados, somado a 2010. A direita e o centro caíram em relação à década de 90, e isso criou ambiente favorável à governabilidade do PT, que precisou se unir a legendas de centro (PMDB) e àquelas mais fisiológicas da direita – casos do PL (hoje PR) que disputou eleição unido ao PT. Em 2010 e 2014, durante os governos de Dilma Rousseff, a direita volta a ocupar um espaço maior que os demais grupos e a esquerda e o centro caem. O parlamento, assim, teria se tornado mais conservador? Mais fisiológico? Se as respostas aqui forem afirmativas, era possível imaginar uma crise entre uma base de centro direita e um governo de esquerda. A intensidade desse fenômeno poderia ser modulada pela dificuldade de articulação do Poder Executivo. Teria sido isso o que ocorreu?

**Conclusão**

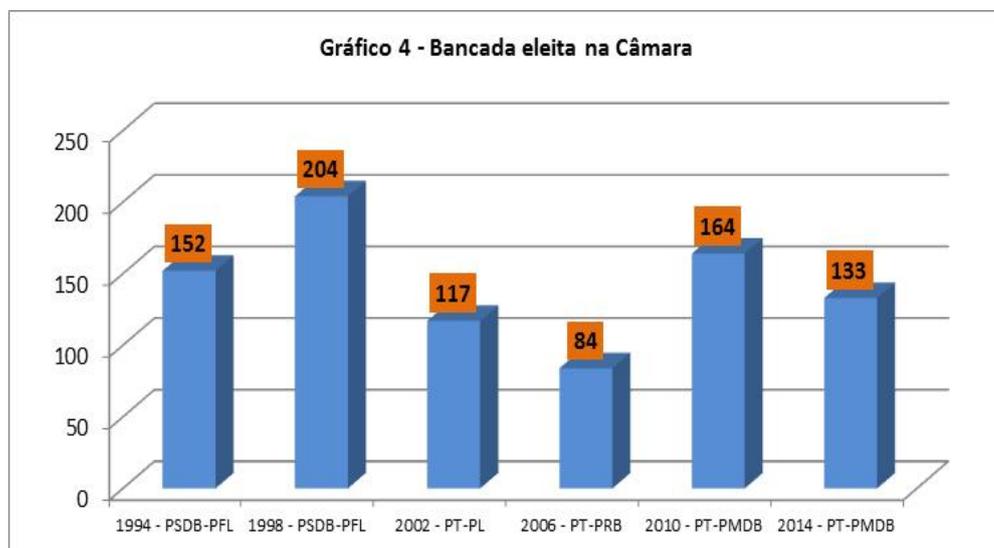
Interpretações não faltam acerca do que de fato houve em 2016 para a derrubada da presidente da República. Mas governar o país na lógica da relação entre o Poder Legislativo e o Executivo está se tornando um desafio cada vez mais complexo. O Gráfico 4 mostra o total das bancadas eleitas dos partidos que venceram o pleito para presidente e vice-presidente entre 1994 e 2014 na Câmara dos Deputados. As quedas de 2002 e 2006 são, na verdade e em parte, artificializadas pela verticalização imposta pela justiça eleitoral – importante lembrar que em 2006, dos dez principais partidos nacionais, seis abriram mão de se envolver formalmente na disputa para o Planalto para ficarem livres nos estados, o que levou o vice-presidente José Alencar, por exemplo, a sair do PL (PR desde após as eleições de 2006) e migrar para o nascente PRB que elegeu apenas um deputado federal àquela ocasião. Mas a lógica emprestada a essa análise volta a fazer sentido em 2010, quando não parece possível afirmar que Dilma Rousseff não tenha governado em seu primeiro mandato com relativa tranquilidade e formação de maioria. O mandato seguinte, no entanto, é o mais tenso: os 133 deputados federais da soma de PT e PMDB já simbolizaram o menor volume da série quando considerados os anos em situação “normal”. Ademais, PT e PMDB rompem relação na eleição para o comando da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Eduardo Cunha (PMDB) é eleito para muito além do PMDB, dialogando com um centro fisiológico e histórico. O PT lança candidato contra esse grupo, e mergulha em um erro político agudo para a manutenção do poder – essa é uma possível versão de algo que certamente merece tantas outras versões e adições.

**BRASIL**  
**EM FOCO**  
 ABRIL 2018

[www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

Sobre o autor:

**Humberto Dantas** – doutor em ciência política, conselheiro e parceiro da KAS em ações de educação política.



Tudo isso está sendo dito para, repita-se: compreender que governar o Brasil é um desafio cada vez mais complexo. Desconsiderada a candidatura do ex-presidente Lula, que está detido e inelegível, o PSL de Jair Bolsonaro, que lidera as pesquisas de intenção de votos, tem hoje oito deputados federais (1,6% da Câmara), a Rede de Marina Silva, que aparece em segundo lugar, tem dois deputados (0,4%) e Joaquim Barbosa (PSB) que aparece em terceiro na mais recente pesquisa Datafolha tem 26 deputados federais (5,1%). É absolutamente inesperado que essas legendas, em caso de vitória de seus candidatos, cresçam de forma assombrosa nas urnas para a Câmara dos Deputados – até porque se empenharem somas expressivas de recursos para ganhar o Planalto, terão dificuldade para comporem bancadas volumosas. Claro que pode haver um avanço significativo, mas o PSL, por exemplo, para se tornar grande, precisaria aumentar seu tamanho em dez vezes, o que nunca ocorreu no país dessa forma e sob tal conjuntura. Termina-se assim esse texto com a pergunta básica: como governar esse país a partir de 2019? O que esperar de quem se elegerá? A habilidade para tratar sob a lógica da coalizão exigirá demais dos partidos.