



Nº 07
Julho
2022

Partidos e parlamentos são coletivos, parlamentares são individuais – e agora?

*Humberto Dantas*¹

Os tratados sociológicos da primeira metade do século XX que buscam definir o caráter do brasileiro sugerem, a partir de Raízes do Brasil, de Sergio Buarque de Holanda, por exemplo: que herdamos dos ibéricos o individualismo e a egolatria, onde “cada um é senhor de si”. Adiciona-se a tal aspecto um sentimento sobre nossa lógica institucional formal atrelada ao desenho de nossos sistemas de governo, eleitoral e partidário. Alguns intérpretes pós-Constituição de 1988 nos fizeram crer que parlamentares, sobretudo deputados federais, teriam baixos incentivos à colaboração coletiva com a agenda do Poder Executivo, sobretudo em termos partidários, e altos estímulos individuais. Essa percepção nos desafia a questionar: como se governa um país assim? Para essa resposta, merecem atenção outras duas perguntas: 1) O que descobrimos pela Ciência Política que mostrariam incentivos para que parlamentares colaborarem com a agenda executiva? 2) Quais características e mudanças legais teriam afastado os legisladores da ideia mais organizada de colaboração coletiva?

A Fundação Konrad Adenauer lançou em 2019 o livro [Governabilidade](#), apontando que existem estímulos para se formar governo no Brasil, a despeito de incentivos individuais aos parlamentares. Resumidamente, o que sabemos é que as agendas do Planalto são fortes no Congresso e que os partidos políticos possuíam, ao menos até 2018, influência expressiva para a formulação e aprovação dessa agenda. Isso significa dizer que algo converge e é organizado entre legendas da base e o Poder Executivo, ao contrário do que pregaria o senso comum.

A despeito de tal aspecto, o que ocorreu nos últimos anos que mostra o quanto valorizamos o caráter individual dos parlamentares eleitos proporcionalmente? Vamos dividir essa reflexão em cinco etapas: **eleição, gabinete, iniciativa de lei, filiação partidária e acesso ao orçamento**. Antes disso, observa-se que em lógica quase esquizofrênica outras tantas medidas constroem esse caráter individual. Abaixo, o que em tese o estimula e se mostra muito potente à realidade.

Sob a lógica da **eleição**, há quase bipolaridade. Todo o sistema é constituído para valorizar o partido, passando principalmente pelas contas de quociente eleitoral, partidário e suplência. Aqui um desafio: na lógica federativa, cada estado envia para Brasília seu conjunto de deputados federais, e nem sempre as alianças locais se assemelham ao comportamento nacional das legendas. Ademais, o que se costuma verificar são cálculos individuais condizentes com a ideia de filiação à legenda onde é “mais fácil se eleger ou manter o poder” – sendo a possibilidade de reeleição ilimitada. Entrevistas com parlamentares em busca de se perceber a importância do partido para seu sucesso nas urnas raramente têm como resposta um reconhecimento ao partido. Um sistema de lista aberta em uma sociedade individualizada tende a reforçar máximas de “voto em pessoas e não em legendas”. E o que se vê é o reforço disso: sob o que se chamou erroneamente de “efeito Tiririca” – e deveria se chamar “Enéas” – exige-se que individualmente um parlamentar tenha ao menos o equivalente, em votos nominiais, a 10% do quociente eleitoral. Se por um lado raros

¹ Humberto Dantas – cientista político, doutor pela USP e parceiro da KAS



caroneiros ficaram de fora, por outro dizíamos os estímulos ao voto de legenda, símbolo frágil da força dos partidos em pleitos proporcionais.



No que diz respeito à estrutura de **gabinete**, em parlamentos ricos, com destaque à Câmara dos Deputados, o que se vê é uma imensidão de recursos públicos destinados individualmente para cada legislador. Isso o faz senhor de uma horda de cabos eleitorais travestidos de servidores dependentes de seu sucesso eleitoral pessoal. Além disso, estruturas permitem a contratação, por exemplo, de serviços extras e, muitos deles, alavancam a imagem do eleito. O ponto mais delicado diz respeito à comunicação. Enquanto a Constituição exige a impessoalidade na órbita pública, parlamentares têm assessores e estruturas para prestarem contas de mandatos em primeira pessoa. Nada de comunicar bancadas partidárias, só o louvor individual.

No terceiro ponto, o mais controverso dos elementos. Será que a despeito do que pensa seu partido, um parlamentar deveria ter **iniciativa de lei**? Claro que as ideias têm autores, mas existe a real possibilidade de uma matéria ser apresentada pelo deputado X, prosperar, ser colocada em votação e ser rechaçada por todos os colegas de partido em plenário, por exemplo. Uma legenda não deveria ter uma agenda comum? E destinar autorias de projetos a seus membros? Radicalizando: projetos têm que ter autores individuais? Ou deveriam ser partidários?

Sob a lógica de **filiação partidária**, o que mais chama a atenção no universo individual dos mandatos proporcionais são as seguintes regras: redução de um ano para seis meses no prazo de adesão à legenda para a disputa de eleições, liberdade para migrar para partido nascente sem risco de perda de mandato, possibilidade de o parlamentar eleito por partido que não atingiu cláusula de desempenho mudar de legenda para qualquer agremiação que atendeu tal requisito, e criação de janela constitucional de troca de partido no prazo de sete a seis meses da eleição. Aqui algo relevante: a percepção da regra dos mandatos proporcionais dizia que a vaga no parlamento pertencia ao

partido, e não à pessoa. E foi exatamente isso que se visou flexibilizar, com uma novidade: quem pactua com o partido que vai sair da legenda e recebe anuência, não mais sofre risco de perda de mandato via suplente ou Ministério Público.

No quarto ponto, o **acesso ao orçamento federal**, o mais agudo incentivo pessoal. As emendas parlamentares individuais se tornaram impositivas a partir do orçamento de 2015, ou seja: todo parlamentar federal tem garantido um pedaço do orçamento. Ademais, a partir de 2020 notou-se que o modelo associado à governabilidade se caracteriza pelo pagamento de “emendas do relator” do orçamento, negociadas individualmente com parlamentares, sem que haja declaração de tal negociação e liberação nominal do recurso. Não existe, por mais que o Supremo Tribunal Federal tenha pedido, uma lista identificando quem recebeu e quanto. O fato esconde, inclusive, o acesso da oposição ao orçamento. Nos últimos anos, o percentual de recursos livres do orçamento manejado por parlamentares na forma de emendas subiu de 4,7% em 2014 para 26,5% em 2021, de acordo com matéria de julho de 2022 de O Globo. Entre 2014 e 2015 a fatia parlamentar estava abaixo de 5%, no orçamento de 2016, impactada pela emenda constitucional da imposição, atinge 6% e logo fica entre 9,9% e 8,4% no triênio 2017 a 2019. Em 2020, com a atuação do Planalto junto ao parlamento, o percentual sobe cerca de três vezes e atinge 28,6%, se mantendo em cerca de 25% nos anos seguintes. Tais negociações são feitas entre o presidente da Câmara, o relator do orçamento, líderes do governo, o Planalto e cada deputado, o que enfraquece partidos naquilo que se chamou, em outrora, de lógica DA coalizão.



É diante de tais fenômenos que nos perguntamos: o que é um parlamento sob toda essa lógica individualizada? Um conglomerado de mandatos ou um coletivo formado por agrupamentos partidários? Se a legenda não tem atuação consistente e coesa na casa legislativa, sobretudo em algo gigante como a Câmara dos Deputados, o que fazer em termos de democracia representativa? A ordem política está subvertida em sua engenharia, pois partidos, sistema proporcional e parlamentos parecem perder sentido. Assim, a partir do que está posto acima, a pergunta central é: o que fazer? Pensar em mais louvor à lógica



individual ou em incentivos à construção coletiva? Os dilemas e características acima existem em diversos países do mundo, não sendo exclusividade do Brasil, obviamente, mas o desafio por aqui é imenso.

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores. Não são necessariamente opiniões da Fundação Konrad Adenauer.