

EM DEBATE

OPINIÃO PÚBLICA E CONJUNTURA POLÍTICA

Um Periódico do Grupo de Pesquisa "Opinião Pública:
Marketing Político e Comportamento Eleitoral"

Ano 2 - N. 10
Outubro de 2010
ISSN: 2176-4883



DOSSIÊ

O PRIMEIRO RECADO DAS URNAS: LEGISLATIVO, GOVERNO E AGENDA DE CAMPANHA

Paolo Ricci
Fernando Guarnieri
Maurício Michel Rebello
André Borges
Glauco Silva
Alan Freire de Lacerda
Heloísa Dias Bezerra

Opinião

Eduardo Meira Zauli

Resenha

Moritz Lohe



O CONGRESSO NA ERA LULA

The Congress on Lula's age

Maurício Michel Rebello

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

✉ mmrebello@yahoo.com.br

A realização do pleito eleitoral de 2010 demonstrou, entre muitas coisas, uma mudança nas forças que atuam dentro do Congresso (Câmara dos Deputados e Senado). Alguns “analistas” políticos e parte da sociedade política (a oposição), antes da eleição de 03 de outubro, estavam temerosos com um eventual sucesso dos partidos da base aliada do governo Lula. De fato, houve perdas significativas para a oposição, entretanto, esta perda não chegou a ser tão forte, como esperavam alguns analistas e políticos¹.

Neste artigo, ficaremos restritos a analisar somente a Câmara dos Deputados e o Senado entre as eleições de 2002 e 2010, que marcam o período do governo Lula. Assim sendo, pretendemos avaliar se houve mudanças significativas no sistema partidário brasileiro. A seguir, a tabela 1 demonstra como ficou a correlação de forças neste período entre os nove partidos mais relevantes.

¹ Importante salientar o número de governos do estado comandados pelo DEM e PSDB. Este último é o partido que possui o maior número de pessoas governadas nos estados. Em Debate, Belo Horizonte, v.2, n.10, p. 13-20, out. 2010.

MAURÍCIO MICHEL REBELLO
O CONGRESSO NA ERA LULA

Tabela 1. Bancadas dos principais partidos entre 2002-2010 nas eleições da Câmara dos Deputados e Senado²

<i>Partidos</i>	<i>Ano 2002</i>		<i>Ano 2006</i>		<i>Ano 2010</i>		Diferença 2002-2010	
	CD	Senado	CD	Senado	CD	Senado	CD	Senado
PT	18%	9%	16%	14%	17%	17%	-1%	+8%
	(91)	(7)	(83)	(11)	(88)	(14)	(3)	(7)
PMDB	15%	30%	17%	30%	15%	25%	+1%	-5%
	(75)	(24)	(89)	(24)	(79)	(20)	(4)	(4)
PSDB	14%	20%	13%	17%	10%	14%	-4%	-6%
	(70)	(16)	(66)	(14)	(53)	(11)	(17)	(5)
DEM	16%	20%	13%	15%	8%	7%	-8%	-14%
	(84)	(17)	(65)	(12)	(43)	(6)	(41)	(11)
PP	10%	1%	8%	-	8%	6%	-2%	+5%
	(49)	(1)	(41)	-	(41)	(5)	(8)	(4)
PR	6%	1%	6%	5%	8%	5%	+2%	+4%
	(32)	(1)	(30)	(4)	(41)	(4)	(9)	(3)
PTB	5%	6%	4%	6%	4%	7%	-1%	+1%
	(26)	(5)	(22)	(5)	(21)	(6)	(5)	(1)
PDT	4%	5%	5%	5%	5%	5%	+1%	-
	(21)	(4)	(24)	(4)	(28)	(4)	(7)	-
PSB	4%	4%	5%	2%	7%	4%	+3%	-
	(22)	(3)	(27)	(2)	(34)	(3)	(12)	-
Outros	8%	4%	13%	6%	17%	10%	+9%	+6%
	(43)	(3)	(66)	(5)	(85)	(8)	(42)	(5)
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	(148)	(40)
	(513)	(81)	(513)	(81)	(513)	(81)		

Fonte: TSE; Portal do Senado; Portal da Câmara dos Deputados. Dados processados pelo autor.

² Observações: PP era PPB. DEM era PFL. PR nasceu a partir da fusão do PL + PRONA + PT do B (assim, foram consideradas as bancadas dos três partidos na eleição de 2002 e 2006). Foram considerados para tabela somente os partidos que alcançaram 3% da CD em todas as três eleições. Na eleição de 2010, houve um intenso debate sobre aplicação, pelo STF, da Lei intitulada Ficha Limpa, desse modo, algumas mudanças nas bancadas podem ocorrer, contudo, elas serão pequenas e não alteram nossas conclusões.

É perceptível que o PT, embora tenha sido governo durante oito anos, não conseguiu aumentar sua bancada na Câmara dos Deputados. Já para o Senado, o PT obteve um acréscimo relevante, aumentando em 8% sua participação na Casa. Dentro desta perspectiva, a vitória para presidência da República em 2006 poderia ser considerada uma vitória do PT, ou uma vitória pessoal de Lula? Ainda que não tenhamos maiores evidências neste artigo, parece que a vitória coube mais a Lula, até porque o caso do “mensalão”, em 2005, contribuiu para a queda de identificação partidária dos eleitores com a legenda, já diagnosticada em outros estudos (Hunter, 2007).

O principal aliado (em termos numéricos) do governo Lula, o PMDB, manteve-se praticamente estável na Câmara dos Deputados. No Senado, perdeu um pouco de sua força, mas ainda continua sendo uma organização de vital importância, pois um em cada quatro senadores é da legenda. O PMDB continua sendo o principal partido de centro no espectro ideológico e uma agremiação necessária para a formação de coalizões. Embora boa parte da legenda tenha uma preferência de aliança com o PSDB, o PMDB é vice da presidenciável petista Dilma Rousseff e forma a coalizão governista desde 2004, quando começou a compor a equipe ministerial.

As organizações partidárias que fizeram oposição durante os dois mandatos do presidente Lula tiveram uma queda de sua participação em ambas as Casas. O PSDB perdeu 17 deputados federais e 5 senadores, tendo um razoável decréscimo na composição do Legislativo. Já o DEM, antigo PFL, foi a legenda que mais sofreu perdas ao longo das últimas legislaturas. Em 2002, o PFL detinha 16% da Câmara dos Deputados e 20% do Senado, em 2006 estes números passam para 13% e 15%, respectivamente, atingindo o pior nível em 2010, quando a legenda obteve somente 8% da Câmara e 7% do Senado.

Diferente do DEM, as outras legendas situadas à direita do espectro político PP, PR e PTB tiveram um desempenho satisfatório ou estável. O PP detinha 49 deputados federais em 2002 e somente um senador. Já em 2010, há uma diminuição de 8 deputados, mas um acréscimo de 4 senadores. O PR teve um bom crescimento, passando de 6% na Câmara dos Deputados em 2002 para 8% em 2010. No Senado houve um aumento de 3 senadores nos últimos 8 anos.

O PTB manteve-se praticamente estável, embora tenha perdido 5 deputados, ganhou 1 senador, comparativamente a 2002.

As outras legendas de esquerda, PDT e PSB, tiveram desempenho estável no Senado, a primeira com 4 senadores e a segunda com 3. Na Câmara, o PDT conquistou um pequeno acréscimo de deputados, já o PSB obteve um crescimento considerável, passando de 22 deputados em 2002 para 34 em 2010, sendo a legenda que teve maior variação positiva neste período.

A tabela 1 ainda mostra como há uma crescente fragmentação partidária em ambas as Casas. Os partidos pequenos eram 8% da Câmara dos Deputados e 4% do Senado em 2002, e passam, em 2010, para 17% e 10%, respectivamente. Como um todo, a tabela dá indicativos de que as bancadas de apoio ao governo tiveram um forte incremento. O PDT, que no primeiro governo Lula era oposição, no segundo mandato petista foi para o governo, aumentando ainda mais a força governista no Congresso, como pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 2. Base governista e oposição entre os principais partidos entre 2002-2010 na Câmara dos Deputados e Senado (PDT é oposição em 2002)³

<i>Situação</i>	<i>Ano 2002</i>		<i>Ano 2006</i>		<i>Ano 2010</i>		<i>Diferença 2002-2010</i>	
	CD	Senado	CD	Senado	CD	Senado	CD	Senado
Governo	58%	51%	62%	62%	65%	69%	+7%	+18%
	(295)	(41)	(316)	(50)	(332)	(56)	(37)	(15)
Oposição	34%	46%	26%	32%	19%	21%	-15%	-25%
	(175)	(37)	(131)	(26)	(96)	(17)	(79)	(20)
Outros	8%	4%	13%	6%	17%	10%	+9%	+6%
	(43)	(3)	(66)	(5)	(85)	(8)	(42)	(5)
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	(158)	(40)
	(513)	(81)	(513)	(81)	(513)	(81)		

Fonte: TSE; Portal do Senado; Portal da Câmara dos Deputados. Dados processados pelo autor.

³ Foram considerados partidos de situação em 2002 aqueles que viriam a ter ministérios no primeiro mandato do governo Lula: PT, PMDB, PP, PR, PTB e PSB (Amorim Neto, 2007). O PDT teve uma participação rápida no primeiro governo Lula, sendo que no primeiro ano a legenda já tinha saído do governo. Nas eleições de 2006, os partidos governistas são os mesmos, com a inclusão do PDT como base de governo. Em 2010, optamos por considerar governo, os partidos que formaram a aliança governista nos últimos quatro anos. Em todas as eleições, o PSDB e o DEM foram considerados oposição.

Os primeiros anos do governo Lula foram difíceis em termos de aliados. No Senado, o governo detinha 51% da Casa (e isto incluindo o PMDB, que em 2003 não estava com o governo). Como emendas constitucionais necessitam de 60% (3/5) de *quorum* no Legislativo, é visível a dificuldade do Executivo. Na Câmara, ainda que a bancada governista tenha um resultado superior, ela não alcança os 60%. Uma observação importante é que analisar o tamanho da bancada partidária não é suficiente para conhecer como votam seus integrantes, uma vez que a disciplina partidária (votar de acordo com a orientação do líder do partido) não é perfeita. A literatura de ciência política possui diferentes visões a respeito do tema (Figueiredo e Limongi, 1999; Mainwaring, 2001; Ames, 2003; Grohmann, 2004).

Outro fator, igualmente importante, é a migração partidária intensa no primeiro governo Lula. Esta migração (que foi bastante restringida pelo Supremo Tribunal Federal - STF a partir de 2007) favoreceu enormemente a bancada de governo, principalmente em 2003 (Rebello, 2008). Assim, mesmo que tenha sido difícil para o governo obter uma disciplina partidária dos seus aliados, por outro lado, legendas opositoras não sustentaram uma grande coesão partidária e muito de seus quadros migraram para partidos da base aliada.

Nas eleições subseqüentes, há uma menor dependência do governo frente ao bloco opositor. Na Câmara, os deputados governistas formam 62% e 65% da Casa em 2006 e 2010 respectivamente. Já no Senado, a diferença é ainda mais marcante, na qual a base governista vai para 62% em 2006 e atualmente alcança 69%. Poder-se-ia dizer, então, que a suposição da oposição estava correta? Um eventual governo petista “esmagaria” a oposição, conseguindo a aprovação de tudo que for enviado ao plenário? A partir deste ponto, entra um aspecto essencial da coalizão do governo Lula, sua heterogeneidade ideológica, que engloba partidos de esquerda, centro e direita. A tabela a seguir mostra a força dos blocos ideológicos na era Lula.

Tabela 3. Blocos ideológicos dos principais partidos entre 2002-2010 na Câmara dos Deputados e Senado⁴

<i>Blocos ideológicos</i>	<i>Ano 2002</i>		<i>Ano 2006</i>		<i>Ano 2010</i>		<i>Diferença 2002-2010</i>	
	CD	Senado	CD	Senado	CD	Senado	CD	Senado
Direita	37%	30%	31%	26%	29%	26%	-9%	-4%
	(191)	(24)	(158)	(21)	(146)	(21)	(45)	(3)
Centro	28%	49%	30%	47%	26%	38%	-3%	-11%
	(145)	(40)	(155)	(38)	(132)	(31)	(13)	(9)
Esquerda	26%	17%	26%	21%	29%	26%	+3%	+9%
	(134)	(14)	(134)	(17)	(150)	(21)	(16)	(7)
Outros	8%	4%	13%	6%	17%	10%	+9%	+6%
	(43)	(3)	(66)	(5)	(85)	(8)	(42)	(5)
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	(116)	(24)
	(513)	(81)	(513)	(81)	(513)	(81)		

Fonte: TSE; Portal do Senado; Portal da Câmara dos Deputados. Dados processados pelo autor.

Como pode ser observado na tabela, a esquerda, em 2002, era minoritária tanto na Câmara como no Senado, neste último, aliás, a esquerda detinha somente 17% dos membros. Organizações de direita eram fortes na Câmara e relevantes no Senado. O centro, que possuía 28% da Câmara, detinha metade do Senado, sendo ator indispensável para negociar.

Em 2006, a esquerda se mantém estável na Câmara e acresce pouco sua participação no Senado. A direita perde um pouco de sua força em ambas as Casas. O centro, por seu turno, segue praticamente estável no Legislativo. Na última eleição, a esquerda teve um ligeiro acréscimo na Câmara dos Deputados e um crescimento considerável no Senado. A direita perdeu um significativo número de deputados, mas manteve-se quase imutável no Senado em relação a 2002. O centro, em oposto à direita, manteve-se relativamente estável na Câmara e teve uma perda significativa no Senado.

⁴ Os partidos foram classificados conforme bibliografia corrente (Marenco, 2001; Rodrigues, 2002). Direita: DEM, PP, PR e PTB. Centro: PMDB e PSDB. Esquerda: PT, PDT e PSB.

Esta tabela indica que o governo Lula, do PT, não conseguiu, nestes últimos anos, aumentar a participação da esquerda no Legislativo a ponto de abdicar de uma negociação tanto com o centro como com a direita. Diferente do governo FHC, que se uniu em uma coalizão de centro-direita (PSDB, PMDB, PFL, PP e PTB), o governo Lula, incapacitado de unir o centro pela presença do seu principal adversário (PSDB), teve de negociar com organizações do outro lado do espectro ideológico do seu partido, como PTB e PP. O PL (atual PR) já estava presente na coligação presidencial vitoriosa na eleição de 2002. Destarte, a esquerda não teria como propor grandes reformas a partir de seu ponto ótimo, pois no interior da própria coalizão existem partidos que, muito provavelmente, não aprovariam reformas com o cunho muito à esquerda.

Se por um lado a formação de uma coalizão tão heterogênea do governo Lula causa déficits de *accountability*, impedindo um maior julgamento eleitoral pelo binômio governo-oposição, por outro, ela garante a representatividade de vários partidos e, com isso, atua no sentido de uma negociação democrática, com o diálogo entre vários atores políticos eleitos pelos cidadãos.

Quando escrevo este texto, são poucos os elementos capazes de prever, com certo grau de confiança, se a vitória das eleições será da candidata governista, Dilma Rousseff, ou se do candidato da oposição, José Serra. Porém, independente do resultado, o(a) presidente(a) eleito(a) terá a tarefa de buscar alianças para governar, até mesmo porque, como a tabela 3 demonstra, há um enorme equilíbrio das forças ideológicas no Congresso. E, só para lembrar: o último presidente que insistiu em fazer uma aliança minoritária, com pouco diálogo partidário, não terminou seu mandato.

Bibliografia sugerida:

- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. O poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina. e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- GROHMANN, Luís. Coalizões Presidenciais e Disciplina: efeitos dos quoruns de decisão no presidencialismo brasileiro (1946-1964/1990-2000). In: *4º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, 2004.
- HUNTER, Wendy. Corrupção no Partido dos Trabalhadores: o dilema do “sistema”. In: NICOLAU, Jairo e POWER, Timothy. *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MAURÍCIO MICHEL REBELLO
O CONGRESSO NA ERA LULA

- MAINWARING, Scott. *Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- MARENCO, André. Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.45, vol.16, p. 69-83, 2001.
- MELO, Carlos. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- REBELLO, Maurício. A relação Executivo-Legislativo e a sua influência na migração partidária. In: *Democracia em Debate. Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS*, 2008.
- RODRIGUES, Leôncio. *Partidos, Ideologia e Composição Social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: EDUSP, 2002.
- SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio e RENNÓ, Lúcio (Orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.