

2012

EM DEBATE

OPINIÃO PÚBLICA E CONJUNTURA POLÍTICA

Um periódico do grupo de pesquisa Opinião Pública,
Marketing Político e Comportamento Eleitoral

Ano 4 - N.01
Abril de 2012
ISSN: 2176 - 4883



DOSSIÊ O PAPEL DA OPOSIÇÃO

Helcimara Telles
Bruno Speck
João Francisco Meira
Isabel Ferin Cunha

Opinião
Sandra Avi dos Santos

Resenha
Felipe Riccio

Periódico Eletrônico do Grupo de
Pesquisa "Opinião Pública, Marketing
Político e Comportamento Eleitoral"



Universidade Federal de Minas Gerais

Avenida Presidente Antônio Carlos, 6627
Campus Pampulha CEP: 31.270-901
Belo Horizonte - MG - Brasil
Tel: (31) 3409-3823

A “FORÇA” DAS OPOSIÇÕES NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS

The “strength” of oppositions in Brazilian Legislative Assemblies

Bruno Wilhelm Speck
Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
✉ bruno.speck@terra.com.br

Fernando Augusto Bizzarro Neto
Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
✉ bizzarro12@hotmail.com

Resumo: Neste artigo, é retomada a análise da oposição no contexto do parlamento, mais especificamente nos estados brasileiros. Os autores buscam analisar a força das oposições nas Assembleias Legislativas na legislatura 2007-2011, medida a partir da ocupação de cadeiras e de cargos no interior da estrutura decisória dos legislativos.

Palavras-chaves: oposição; Assembleia Legislativa; poder.

Abstract: In this article, the examination of the opposition within the parliament is resumption, more specifically in the Brazilian states. The authors seek to analyze the strength of opposition in the Legislative Assemblies in the legislature 2007-2011, measured from the occupation of seats and positions within the decision structure of legislative.

Key words: opposition; Legislative Assembly; power.

Seja qual for o referencial teórico que adotemos, a existência de oposição é uma condição necessária para o regime democrático. Qualquer tentativa de compreensão da democracia exige também a análise da oposição política e de sua participação no regime. A revisão da literatura sobre o tema, contudo, evidencia que a análise da oposição é um assunto subdesenvolvido pelos estudiosos da democracia, tanto teoricamente, quanto empiricamente (BRACK e WEINBLUM, 2011). No caso brasileiro o cenário não é diferente e a análise das oposições está ausente do debate contemporâneo (RUELA, 2011).

Pretendemos aqui nos aproximar do tema. Ainda que saibamos que a noção de oposição política no regime democrático incorpora uma miríade de atores e espaços de atuação, retomaremos a análise da oposição no contexto do parlamento, mais especificamente dos legislativos nos estados brasileiros. Partindo de dados recolhidos pela Pesquisa “Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros”, realizada pelo Instituto Ethos em convênio com a Controladoria Geral da União e o CESOP – UNICAMP, buscaremos analisar a força das oposições nas Assembléias Legislativas na legislatura 2007-2011, medida a partir da ocupação de cadeiras e de cargos no interior da estrutura decisória dos parlamentos. Tais dados foram obtidos a partir de fontes documentais oficiais fornecidas pelos tribunais eleitorais, pelos governos e pelas Assembléias, bem como por meio de consultas diretas às instituições.

A divisão de poderes: base aliada vs oposição

A divisão clássica dos poderes entre legislativo e executivo prevê para o primeiro o papel de debater e aprovar regras (leis) que regem o convívio em sociedade, de decidir sobre a alocação dos recursos estatais (orçamento), bem como acompanhar de forma crítica a gestão pública (fiscalização). Na prática, a distribuição desses papéis se afastou do modelo inicialmente proposto. Max Weber notou que os Legislativos deixaram de ser apenas o palco do debate político, tornando-se instituições que se envolvem profundamente nos aspectos técnicos da gestão pública, dialogando com o governo sobre os projetos políticos futuros e acompanhando a sua implementação. Por outro lado, esta presença constante do Legislativo nos assuntos dos governos obrigou-os a formar uma base de apoio no Legislativo para realizar os seus projetos.

Dessa forma, o que divide parlamentos é a divisão entre base aliada e oposição. Nessa definição simplificada, a oposição inclui todos os representantes no Legislativo que não fazem parte da base aliada.

Possivelmente uma teoria mais elaborada sobre a oposição teria que matizar diferentes formas de oposição, além de englobar governos eleitos em outros âmbitos da federação por partidos de oposição. Neste trabalho nos limitamos à primeira definição.

Estas adaptações também têm reflexos na distribuição das funções de legislar e fiscalizar. Grande parte das iniciativas de lei bem-sucedidas são propostas pelo Executivo, sendo este poder também o responsável pela elaboração do orçamento. Nessas matérias o Legislativo tem sua atuação limitada. Por outro lado, a responsabilidade de fiscalizar o governo recai sobre a oposição no legislativo. Para fortalecê-la neste papel, muitos poderes como, por exemplo, a abertura de CPIs não são vinculados à lógica da maioria parlamentar. A oposição também deve confrontar os cidadãos com alternativas para as decisões políticas do governo e formar lideranças capazes de defender estes projetos alternativos nas eleições populares.

A construção da base aliada em três etapas

A história política recente do Brasil mostrou que a capacidade do governo de construir bases sólidas de apoio no Congresso é grande. No caso de Sarney ela consistia na maioria obtida pelo PMDB após as eleições de 1986. Os governos FHC, Lula e Dilma igualmente se apoiaram em coalizões majoritárias no Congresso, sendo que o último tem sido questionado pela exacerbação da base de apoio que mantém no Congresso. Governos com bases minoritárias, como o de Collor, são a exceção.

A construção de bases de apoio no legislativo se dá em três etapas. Em um primeiro momento os partidos e candidatos se posicionam durante a campanha eleitoral. As coligações em torno de candidaturas majoritárias são um primeiro passo para formar alianças para exercício do poder. Após as eleições os atores precisam se reposicionar. O governo monta a sua base de apoio no legislativo, partilhando o poder entre os aliados. O terceiro

momento se estende sobre a execução do mandato. Nesta fase podemos observar flutuações entre a base de apoio e a oposição no Legislativo.

A oposição nos Estados

Olhando para os governos estaduais, observamos que o sistema político brasileiro imprime dinâmicas separadas às três etapas. A capacidade de formar coalizões vencedoras na primeira etapa, a disputa eleitoral, é limitada. Há diferentes forças em jogo e os incentivos produzidos pela representação proporcional com lista aberta na eleição legislativa e pela disputa majoritária de dois turnos no pleito para o governo tendem a intensificar a fragmentação do sistema partidário. Por outro lado, as coligações nas eleições majoritárias atenuam esta tendência à fragmentação, limitando o número de candidaturas competitivas (CORTEZ, 2009).

Dessa forma, a fragmentação predomina sobre as forças centrípetas e as coligações formadas para as eleições não produzem maiorias parlamentares, como mostra o levantamento dos resultados eleitorais para 2006. A Tabela 1 mostra que somente em seis estados (AC, CE, GO, MG, MS, MT) a coalizão que apoiou o governador vencedor saiu das eleições já com maioria (metade +1) dos Deputados na Assembléia Legislativa. Em todos os outros 20 Estados e no Distrito Federal a coligação vencedora elegeu menos da metade dos Deputados na AL. Em nove estados (AL, AP, BA, PA, PB, PR, RO, RS, SE), a oposição conquistou menos de um terço das cadeiras.

Tabela 1: Relação de forças entre governo e oposição nos Estados em três momentos

	Deputados Estaduais que integram a base aliada...		
	...nas coligações para eleição do governador	... no início do governo	... no final do terceiro ano do governo
AC	58,3%	66,7%	70,8%
AL	22,2%	s/d	s/d
AM	41,7%	79,2%	87,5%
AP	33,3%	75,0%	79,2%
BA	33,3%	36,5%	41,3%
CE	54,3%	93,5%	93,5%
DF	37,5%	79,2%	79,2%
ES	36,7%	96,7%	96,7%
GO	53,7%	68,3%	70,7%
MA	38,1%	33,3%	47,6%*
MG	51,9%	61,0%	63,6%
MS	62,5%	83,3%	83,3%
MT	66,7%	75,0%	79,2%
PA	19,5%	36,6%	34,1%
PB	47,2%	36,1%	50,0%*
PE	26,5%	53,1%	67,3%
PI	36,7%	50,0%	56,7%
PR	31,5%	83,3%	85,2%
RJ	47,1%	71,4%	75,7%
RN	50,0%	66,7%	62,5%
RO	29,2%	62,5%	62,5%
RR	41,7%	79,2%	75,0%*
RS	21,8%	76,4%	74,5%
SC	42,5%	57,5%	57,5%
SE	28,0%	68,0%	72,0%
SP	44,7%	75,5%	76,6%
TO	45,8%	79,2%	70,8%

A tabela marca três situações: base aliada $\geq 50\%$ (branco), de $>50\%$ a $66,6\%$ (cinza claro), $>66,6\%$ (cinza escuro). *No Maranhão, Paraíba e Roraima os governadores foram substituídos por decisões da Justiça Eleitoral, o que implicou em mudança na composição das coalizões de governo e oposição na Assembleia no terceiro período.

A princípio seria possível que os governadores eleitos exercessem o mandato com uma base minoritária, buscando apoio para os seus projetos em cada caso (CASARÕES, 2008). Porém, a maioria dos governadores eleitos no Brasil recompõe a sua base de apoio imediatamente após a eleição, de forma a garantir uma base aliada majoritária na AL. Somente em cinco Estados (BA, MA, PA, PB, PI) os governadores não conseguiram formar coalizões majoritárias para apoiar os projetos do seu governo nas ALs. Na Bahia e no Maranhão, candidatos de esquerda se elegeram contra oligarquias que dominaram a política local durante muitos anos. Diferentemente, os governadores na Paraíba e no Piauí não conseguiram montar uma base majoritária, apesar de exercer o seu segundo mandato no governo do Estado.

Porém, a disputa pela distribuição de poder entre governo e oposição não termina com estes ajustes pós-eleitorais. No decorrer do exercício do seu mandato, a força gravitacional do governo exerce influência sobre os deputados. Individualmente ou em bancadas, parlamentares migram da oposição para o governo. A tabela 1 mostra que em 14 Estados o governador conseguiu ampliar a sua base, contra somente quatro Estados com movimento inverso. Nos outros Estados a situação ficou estável¹.

O espaço da oposição, espelho deste esforço dos governadores para garantir apoio na AL, diminui significativamente. Em 17 Estados ela encontra-se, ao final do ano de 2009, ocupando menos de 1/3 das cadeiras no Legislativo. No Ceará menos de 10% dos Deputados não integram a base de sustentação do governo e no Espírito Santo o único Deputado de oposição atuava à revelia de seu partido. Nestas condições, o cumprimento do papel de fiscal do governo se torna um exercício difícil.

¹ Os dados referentes à oposição ao “final” do governo referem-se à composição das ALs no final do ano de 2009. Optamos por essa data para minimizar os efeitos produzidos pela competição eleitoral estadual em 2010 sobre a composição da coalizão de governo (afastamento de partidos e entrada de suplentes).

A distribuição do poder nas mesas e nas comissões legislativas

Um outro indicador da força da oposição nas Assembleias Legislativa é a análise de sua capacidade de ocupar os espaços de poder disponíveis no interior da instituição, como cargos na Mesa Diretora e a direção das Comissões Permanentes. Ainda que a regra da proporcionalidade seja normalmente apontada como o eixo de distribuição de poder no legislativo, a análise dos dados mostra que as oposições acabam constantemente sub-representadas, tanto na composição da Mesa Diretora quanto na ocupação da Presidência e Vice-Presidência das Comissões Permanentes.

Em 19 das 26 ALs para as quais obtivemos dados, a oposição foi sub-representada na Mesa Diretora (em AM, CE, ES, MS e SE, a oposição não ocupou nenhum cargo), apresentando uma sub-representação média de -12,3%. É interessante notar também que em dois dos três casos com maior sobre-representação da oposição, Paraíba (+46,8%) e Maranhão (+17,0%), a composição da Mesa Diretora aqui tomada como referência foi definida antes da posse dos novos governadores, ocorrida após a cassação de Cássio Cunha Lima e Jackson Lago em 2009. Em Roraima, também um dos casos com maior sobre-representação (+21,7%), o governador eleito foi igualmente cassado, mas em 2007.

No que tange às Comissões Permanentes, a oposição ocupou cargos de maneira mais proporcional, mas ainda assim em 12 das 23 ALs para as quais os dados foram obtidos a oposição foi sub-representada. Aqui, a amplitude da desproporcionalidade também foi menor, com média de 6,6% de sub-representação da oposição. Um dos pontos que se destacam na composição das Comissões Permanentes é o acúmulo de cargos por parte de alguns parlamentares, de forma que há casos em que um mesmo parlamentar ocupa cargos em quatro ou até mesmo seis Comissões diferentes.

Conclusão

Os dados aqui apresentados evidenciam que a força das oposições estaduais é bastante limitada. Ainda que a fragmentação do sistema partidário-eleitoral não produza imediatamente governos majoritários, a dinâmica de formação de governos baseados em grandes coalizões, característica essencial do “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988) se reproduz também ao nível subnacional. Nesse contexto, as oposições são sistematicamente minoritárias desde o início dos governos e se enfraquecem durante as legislaturas devido à atração de deputados de oposição que migram para partidos da base. Os dados aqui sintetizados também apontam que as oposições têm dificuldade em ocupar os espaços de poder no interior do parlamento estadual.

Nesse sentido, colocam-se evidentes desafios à atuação da oposição democrática no contexto subnacional brasileiro. Por um lado, os partidos de oposição individualmente atuam estrategicamente em um contexto bastante inóspito, no qual a possibilidade de defecção de seus membros está constantemente colocada – mesmo que as regras atuais estabelecidas pelo TSE tenham minimizado a migração partidária. Por outro lado, a oposição em geral fica debilitada, limitada em sua capacidade de cumprir as atividades que se espera dela, seja na fiscalização do Governo Estadual, na representação de interesses na elaboração de legislação e políticas públicas ou mesmo na construção de si própria como alternativa ao governo diante dos eleitores.

Referências

- ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, vol.31, n.1, 1988.
- BRACK, N.; WEINBLUM, S. Political opposition: towards a renewed research agenda. *Interdisciplinary Political Studies*, vol.1, n.1, p.69-79, 2011.
- CASARÕES, G. *A economia política do governo Collor: discutindo a viabilidade de governos minoritários sob o presidencialismo de coalizão*. Dissertação de mestrado - Faculdade de Filosofia,

Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 138 p, 2008.

CORTEZ, R. *Eleições majoritárias e entrada estratégica no sistema partidário-eleitoral brasileiro*. Tese de doutorado - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

RUELA, A. *Competitividade da oposição parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (1999-2003)*. Tese de Doutorado - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Paraná, 2011.