

Presidencialismo sem coalizão?

André Marengo*

É natural que o foco principal da atenção de eleitores e analistas concentre-se sobre as eleições presidenciais. Contudo, olhar para os resultados produzidos pelos votos nas eleições legislativas pode revelar tendências importantes para o próximo ciclo governamental. A distribuição de cadeiras no Congresso indica a efetiva força de cada legenda partidária e, principalmente, o tipo de relações entre Executivo e Legislativo no próximo período. O Brasil possui um modelo institucional batizado de *presidencialismo de coalizão*, caracterizado por governo presidencial combinado a multipartidarismo fragmentado e legislativo bicameral. Na ausência de maiorias unipartidárias (uma maioria de cadeiras legislativas concentradas em um único partido), presidentes necessitam montar coalizões multipartidárias para governar, aprovar projetos ou propostas de emendas constitucionais.

O Congresso eleito em 2018 acentuou tendências apresentadas em legislaturas anteriores, com incremento na fragmentação, na volatilidade partidária e no predomínio conservador. Utilizando o Índice de fracionalização parlamentar (F), que varia de 0 (quando um único partido concentra todas as vagas legislativas) a 1 (quando cada cadeira é conquistada por um partido diferente), a Câmara dos Deputados eleita em 2018 apresenta $F=0,94$, o que corresponde às maiores taxas de fragmentação partidária na história do país e à mais elevada em democracias no mundo. A volatilidade parlamentar (que indica a instabilidade e flutuação partidária) foi equivalente a 32,3%, comparável apenas às eleições legislativas de 1990.

Considerando um critério de alinhamento ideológico, bancadas de partidos conservadores cresceram de 41,9% (2014) para 55,4% (2018) das vagas na Câmara dos Deputados. Destaca-se o expressivo crescimento do PSL, impulsionado pelo *coattail effect* de sua candidatura presidencial, mas também PRB, NOVO e DEM apresentaram taxas de crescimento em suas bancadas parlamentares. No extremo oposto, bancadas de esquerda apresentaram ligeiro declínio, de 145 (28,2%) para 137 (26,7%) cadeiras na Câmara dos Deputados, especialmente em decorrência de perdas do PT (menos 13 cadeiras), parcialmente compensadas por avanços do PDT (+9) e PSOL (+5). As maiores perdas ficaram com partidos como MDB (de 66 para 34 cadeiras) e PSDB (de 54 para 29 deputados), contribuindo para um declínio do conjunto do centro parlamentar, de 29,8%, em 2014, para 17,9%, neste ano.

Fator institucional importante nesta eleição foi a entrada em vigência da Emenda Constitucional 97/17, que instituiu a “cláusula de desempenho”. Por esse novo dispositivo, para ter acesso a fundo partidário e tempo de TV, cada partido teria de eleger pelo menos 9 deputados federais em 9 estados ou obter 1,5% dos votos nacionais em 9 estados diferentes, com um mínimo de 1% em cada uma dessas unidades da federação. Além disso, para eleger-se, um deputado deveria obter votação nominal de pelo menos 10% do quociente eleitoral em seu estado. Dos 35 partidos que disputaram as eleições de 2018, 12 não cumpriram essas

exigências, sendo que sete destes elegeram representantes: PC do B (9), PRP (4), PMN (3), PTC (2), REDE (1), PPL (1), DC (1). PCO, PSTU, PCB, PMB e PRTB não elegeram nenhum parlamentar. Como essa regra prevê limites mais elevados até 2030, pode-se prever – mantidas constantes as atuais distribuições de voto e vagas legislativas – uma redução para 11 no número de partidos com bancadas parlamentares nessa data.

O que a distribuição de forças partidárias permite projetar sobre as relações entre o novo governo e o Congresso? Considerando os partidos que declararam apoio formal a Jair Bolsonaro no segundo turno das eleições presidenciais (PSL, PTB, PSC, PSD, DEM, PODE), chega-se a 144 deputados federais, ou 28,1% da casa, número muito aquém do quórum de 3/5 para mudança constitucional ou mesmo para aprovação de projetos ordinários. Acrescentando ainda outras legendas integrantes do “Centrão”, como PP, PR e PRB, bem como partidos com afinidades a uma agenda conservadora, a exemplo de Avante, Patriota, PRP, PMN, PTC e DC, o tamanho da base governista poderia chegar a 272 parlamentares,

suficiente para passar projetos ordinários, como a mudança no Código Penal no sentido de aprovar a “exclusão de ilicitude”, mas aquém do quórum para aprovação de emendas constitucionais (308), como a reforma da Previdência ou a redução da maioria penal. Levantamento realizado pelo jornal O Estado de S. Paulo junto às bancadas eleitas em 2018 chegou a 227 favoráveis a uma reforma da Previdência, número que se reduz a 154 quando se trata de equiparar regras do setor público ao privado. Considerando que para mudanças na Constituição são necessários votos de 3/5 dos parlamentares na Câmara e no Senado em dois turnos, a distribuição de cadeiras na câmara alta apresenta dificuldade adicional para o novo governo. Somando todos os senadores filiados a partidos de direita, chega-se a 39 (48,1%), talvez insuficiente para projetos de lei e mais distante ainda para a alteração constitucional. Nesse cenário, os votos do MDB (34 na Câmara e 18 no Senado) tornam-se decisivos.

Administrar uma base de governo com 15 legendas e, ainda, promover uma negociação com partidos como o MDB constituem processo complexo, que exige

disposição para negociação e concessões. O histórico do “Centrão” e do MDB sugere forte preferência por cargos e verbas, acima de afinidades ou agenda ideológicas, e pouca lealdade a governos. Muita areia para quem há dois anos obteve apenas quatro votos na eleição para a presidência da Câmara. Em paralelo, dois sinais emitidos por porta-vozes do novo governo indicam pouca disposição para moderação e concessões. De um lado, a decisão de reduzir o número de ministérios e cargos de confiança, o que indica menor poder de atração governista, sobretudo após um período de “lua de mel”. Ao mesmo tempo, declarações de lideranças bolsonaristas sugerindo confrontação institucional com o Supremo Tribunal Federal e o próprio Congresso revelam que um cenário de conflito institucional está em sua agenda, provavelmente baseado no cálculo de que “um soldado e um cabo” sejam suficientes para substituir também 308 parlamentares.

*Professor Titular do Departamento de Ciência Política e Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFRGS



FLAVIO DUTRA/JUI