

CONGRESSO REMOTO¹

BOLETIM N.2

Conflito e governismo no Congresso em tempos de pandemia

Este boletim descreve e analisa dados relativos ao comportamento do plenário da Câmara dos Deputados em tempos de pandemia, comparando este período àquele anterior ao crescimento da doença. Focamos o apoio recebido pelo governo em votações nominais no intuito de revelar a estrutura atual, embora parcial (posto que não inclui o Senado Federal), do conflito político no Congresso e como a crise causada pela pandemia impactou essa estrutura.

O documento divide-se em outras três seções. Primeiro, apresenta resultados gerais sobre as votações (nominais e simbólicas) na Câmara dos Deputados, bem como grau de consenso nas votações nominais. Depois, discute resultados relativos ao apoio recebido pelo governo nas votações da Câmara. No final, projetamos um futuro próximo mais estável, tendo em vista a aproximação formal de partidos do chamado “centrão” à base de apoio do governo, sem nenhuma previsão, contudo, quanto à sustentabilidade desse novo arranjo dadas os diversos fatores, externos e conjunturais, potencialmente causadores de novas crises.

1. Conjuntura antes e durante a pandemia

Antes de verificarmos as mudanças no padrão de conflito parlamentar no período da pandemia, vale lembrar como vinha se caracterizando o governo Bolsonaro no quadro mais geral de relações Executivo e Legislativo no contexto brasileiro. Neste particular, o cenário na virada de 2019 para 2020 não trazia notícias animadoras. A decisão de montar o ministério sem consulta aos grandes partidos representados no Legislativo gerou, como era de se esperar, indicadores de apoio parlamentar relativamente ruins: apenas 78 projetos de lei ordinários de iniciativa do Planalto haviam sido aprovados (a pior taxa de sucesso dos últimos 5 mandatos presidenciais); apenas

¹O projeto Congresso Remoto é produto de parceria entre Dado Capital, Observatório do Legislativo Brasileiro, Pulso Público e RAC (Rede de Advocacy Colaborativo).

42 medidas provisórias aprovadas (a menor taxa em 20 anos); 343 projetos de decretos legislativos iniciados na Câmara tendo em vista derrubar decretos presidenciais emitidos, contra 130 em Dilma II, 22 em Dilma I, 10 em Lula II e 30 em Lula I. Para complicar a situação, o presidente rompeu com seu próprio partido, o PSL, e partiu para a montagem de um novo partido – o Aliança pelo Brasil -- que ainda não conseguiu registro no TSE. Todo este conjunto de evidências não poderia deixar de repercutir no apoio dado pelo Congresso às matérias de interesse do governo - a taxa de governismo, ou seja, o percentual de parlamentares que votaram com o governo em matérias com algum grau de discordância, foi apenas de 76% em 2019, taxa superior apenas ao segundo, curto e malfadado governo Dilma II.

Com a pandemia e a adoção por Câmara, Senado e Congresso do Sistema de Deliberação Remota (SDR), o quadro, a princípio favorável a um sentimento de solidariedade nacional, se agrava de forma significativa. Governadores e prefeitos decidem seguir as orientações do ministro da saúde da vez, que por seu turno seguia recomendações da Organização Mundial da Saúde. Instaurou-se conflito federativo importante, após o presidente se contrapor repetidas vezes às medidas preventivas adotadas em todo o mundo, e defendidas inclusive por seu ministro, além de forçar estados e municípios a recuarem em suas decisões. Congresso e STF juntos apoiaram os entes federativos, generalizando o quadro de desentendimento institucional em meio a crise sanitária de graves e inéditas proporções. Ao longo dos meses de pandemia no Brasil, Bolsonaro demitiu dois ministros da saúde e nomeou um general sem formação médica para ministro interino, situação que se prolonga até hoje.

A resposta do presidente neste ambiente de agravamento de crise foi, até o término da coleta de dados para este boletim, a de aumentar a presença de militares no governo e o embate retórico com o Congresso e parlamentares. É com este pano de fundo que daremos início ao exame do padrão de conflito no plenário da Câmara dos Deputados durante os primeiros anos de governo Bolsonaro.

2. Votações em plenário na Câmara dos Deputados: resultados gerais

A primeira dimensão analisada remete aos aspectos mais gerais das votações no Plenário da Câmara. A tabela 1 indica o número total de votações em cada governo, acompanhado do percentual delas que foi realizado nominalmente. Consideramos apenas intervalos de tempo mais propriamente comparáveis, ou seja, até o fim do primeiro semestre do segundo ano de cada governo eleito. Esse é o dia limite dos dados levantados para a atual legislatura, servindo, portanto, de paradigma para os períodos anteriores.

Tabela 1. Votações nominais no plenário da Câmara, por governo (%), até 30-06 do segundo ano.

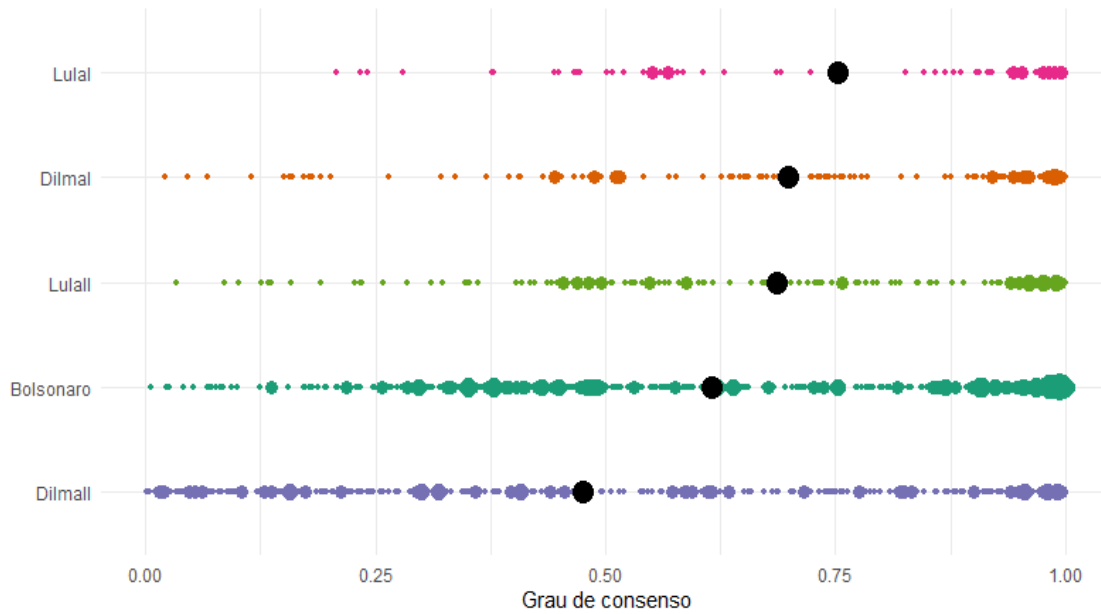
Governo	N. total de votações	Nominais (%)
Bolsonaro	1564	30,2%
Dilma II	1774	18,5%
Lula II	1323	11,9%
Dilma I	1154	10,6%
Lula I	1586	4,7%

É de se destacar a maior presença proporcional de votações nominais no atual governo, se comparado a qualquer um daqueles que o precederam. Esse indicador é um primeiro sinal da existência de conflito no plenário da Casa, ou, dito de outra forma, da fragilidade na articulação política do governo no legislativo. O volume de votações nominais sob Bolsonaro supera, inclusive, aquele do governo Dilma II, que foi marcado pela crise política entre Executivo e Legislativo.

Calculamos também uma medida para avaliar o consenso nas votações nominais no plenário da Câmara, separadas por governo, e limitada ao período que vai até 30 de junho do segundo ano de cada. O indicador representa a diferença absoluta entre votos sim e votos não (e outros) sobre o total de votos. Quanto mais próximo de 1, maior é o consenso em torno da posição majoritária. Quanto mais próximo de 0, maior é a divisão no plenário entre sim e não/outros. A figura abaixo mostra um resumo dos dados. Os pontos coloridos ao longo das retas representam o grau de consenso nas votações, bem como se esses valores estão concentrados ou dispersos. Quanto maior for o ponto, mais vezes determinado valor esteve presente nos dados. Além disso, os círculos de cor preta mostram as médias dessa variável em cada governo. No gráfico, quanto mais à esquerda está o círculo, menor é o grau de consenso em votações nominais no período analisado.

Como podemos ver, o Governo Bolsonaro teve o segundo pior resultado entre os governos comparados, superando somente o Governo Dilma II, marcado por profunda crise política que conduziu ao impeachment da mandatária. O baixo consenso nas votações corresponde à maior divisão dos votos em plenário e, conseqüentemente, deve ser lida como sinal da baixa capacidade de o Executivo pautar a atividade legislativa.

Figura 1. Grau de consenso em votações nominais no plenário da Câmara, por governo.



Por fim, vale observar as diferenças entre o momento atual e aquele, na atual legislatura, anterior à pandemia. A tabela 2 indica uma proporção de votações nominais ligeiramente maior durante o período pré-pandemia. É preciso notar que o número total de votações no período pré é bem maior, pois o intervalo de tempo é de mais de um ano, ao passo que a pandemia tem apenas alguns meses.

Tabela 2. Votações nominais no plenário da Câmara, pré e pandemia (%)

Período	N. total de votações	% de nominais
Pré-pandemia	999	33,6%
Pandemia	575	24,9%

Quando enfatizado o grau de consenso nas votações nominais, como na figura abaixo, há um perceptível aumento no conflito político no plenário. Além de se notar uma redução na média de consenso após o início da pandemia, representada pelos traços azuis da figura, os casos estão concentrados nos valores mais baixos da variável, inferiores a 0,5.

Figura 2. Grau de consenso em votações nominais no plenário da Câmara no governo Bolsonaro.



É possível dizer, em termos gerais, que além do grau de conflito no plenário da Câmara ser significativo durante o governo Bolsonaro, as divergências em votações se tornaram mais expressivas após o início da pandemia da Covid-19, com a utilização do sistema de deliberação remota e o redirecionamento da agenda política em torno das repercussões da crise.

3. Apoio ao governo em votações nominais no plenário da Câmara

Levantados os aspectos mais gerais da dinâmica do plenário da Câmara, esta seção descreve resultados relativos ao apoio recebido pelo governo nas votações nominais, aqui medido pela aderência do plenário à orientação do líder. Ou seja, o apoio ao governo em votações nominais na Câmara é medido como o percentual de votos que segue a orientação da liderança do governo. Utilizamos apenas as votações em que há orientação do líder. Foram excluídas as votações consensuais e aquelas em que o percentual de votos “sim” é maior do que 90%.

Na tabela abaixo apresentamos as médias do apoio recebido pelo governo, a partir da orientação de seu líder na Câmara, considerando, ambas, a totalidade das votações e apenas aquelas ocorridas até o dia 30 de junho de cada mandato (em que ressalvamos o período de afastamento de Dilma Rousseff anterior ao impeachment e excluimos o governo Temer, por não ter iniciado seu mandato na metade final da legislatura).

Tabela 3. Média do apoio ao governo em votações nominais na Câmara dos Deputados (% , por presidência).

Governo	Todas as votações	Votações até 30.06 do segundo ano de mandato
Lula I	73,7	77,1
Lula II	76,5	77,7
Dilma I	68,7	76,2
Dilma II	58,2	58,2
Temer	73,7	N/A
Bolsonaro	72,5	72,5

De modo geral, Bolsonaro tem recebido mais apoio em votações do que Dilma, ficando abaixo, porém, de Lula e Temer. Comparando apenas o período que vai até 30 de junho do segundo ano de cada mandato, a média de Bolsonaro somente é superior a Dilma II, ficando abaixo também, para esse intervalo mais curto de tempo, de Dilma I.

Para além das médias, vale destacar o volume de votações em que o apoio recebido pelo governo foi inferior a 50%, ou seja, os episódios em que a posição da liderança não foi majoritária, indicando provável derrota na votação. Esse pode ser um indicador ainda mais relevante do que o simples percentual de apoio ou aderência, pois não apenas denota falta de força na posição política, mas eventual fracasso de articulação em plenário. Além disso, com esse levantamento podemos também mitigar o peso de temas que angariam o apoio da Câmara sem que isso signifique, necessariamente, apoio ao governo.

Tabela 4. Votações nominais na Câmara com apoio ao governo inferior a 50%.

Governo	Proporção	N total de votações ²
Dilma II	27%	184
Dilma I	17%	189
Bolsonaro	7%	336
Lula II	6%	274

² Votações nominais com orientação da liderança do governo, excluídas as consensuais e quase consensuais.

Lula I	5%	138
Temer	1%	334

Tabela 5. Votações nominais na Câmara com apoio ao governo inferior a 50%. Até 30/06 do segundo ano de cada presidência, excluído Temer.

Governo	Proporção	N total de votações ³
Dilma II	27%	184
Bolsonaro	7%	336
Dilma I	6%	84
Lula II	3%	130
Lula I	0%	53

Os resultados para o governo Bolsonaro são piores do que Lula e Temer, também do que Dilma I, quando considerado o período mais estrito. Ainda assim, há diferença bastante expressiva entre o atual governo e o segundo mandato de Dilma (27% contra 7%). Relativamente à Dilma I, é interessante observar, ainda, o aumento significativo na proporção de votações com apoio minoritário quando comparamos o mandato inteiro (17%) com o primeiro ano e meio (6%), o que indica erosão gradual do apoio recebido do Congresso desde a segunda metade de seu primeiro mandato.

Finalmente, com a mesma metodologia, analisamos as votações na atual legislatura, comparando o período anterior e o posterior à eclosão da pandemia e adoção do sistema de deliberação remoto. Quando olhamos as médias como um todo há uma redução no apoio/aderência após o início da pandemia e utilização do sistema de deliberação remota. Na mesma direção, a tabela 7 indica elevação na proporção de votações nominiais em que o apoio recebido pela orientação do líder do governo foi inferior a 50% (de 6% para 9,5%).

Tabela 6. Apoio médio ao governo em votações nominiais na Câmara (%), pré e pandemia.

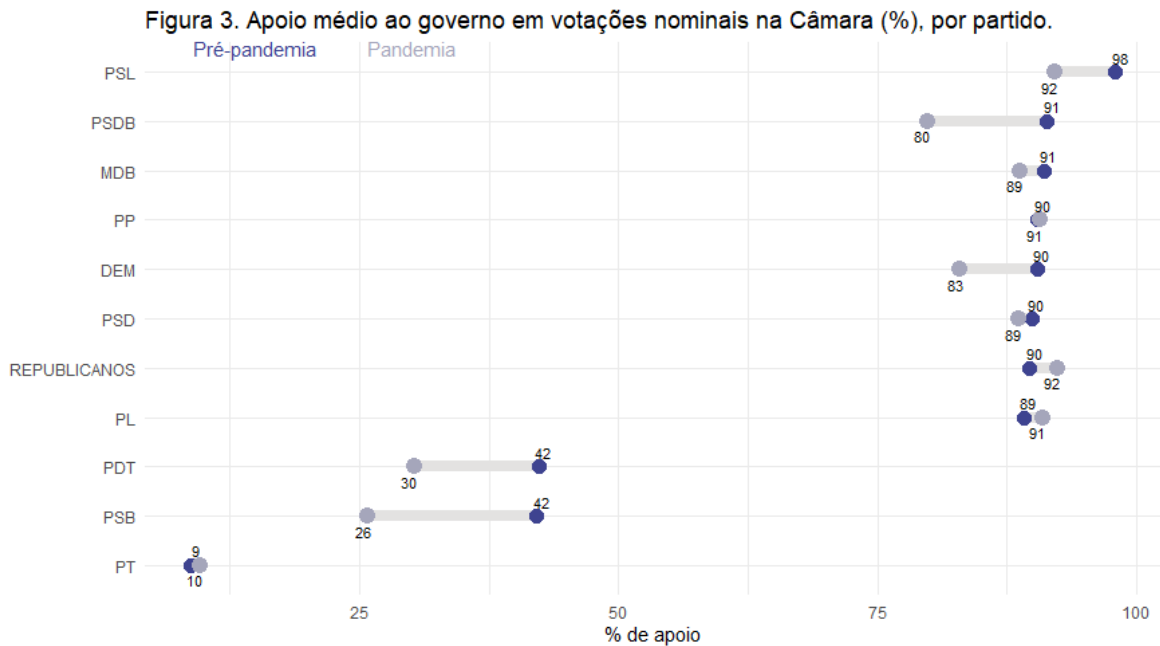
Período	Média
Pré-pandemia	74,3%
Pandemia	68,5%

³ Idem.

Tabela 7. Votações nominais na Câmara com apoio ao governo inferior a 50%, pré e pós pandemia.

Período	%	N. total de votações
Pré-pandemia	6%	231
Pandemia	9,5%	105

A última figura mostra o apoio ao governo na atual legislatura, antes e depois da adoção do sistema de deliberação remota, considerando apenas as maiores bancadas. Variações médias mais significativas observam-se no PSB e PDT, reduzindo apoio após a pandemia. Isso também ocorre com DEM, PSDB e mesmo PSL (embora o Republicanos, para onde migraram alguns bolsonarista, aumente o apoio). Há variação para cima no PT, mas apoio segue o mais baixo de todos.



4. O “Centrão” e o cenário prospectivo

Apesar da turbulência política vivida nos últimos meses - ou mesmo no último ano - a leitura fria dos números não estaria a indicar um governo em estado terminal. No Brasil, desde muito tempo a palavra “centrão” é utilizada para denominar um conjunto significativo e amorfo de partidos e parlamentares altamente pragmáticos e conservadores, dispostos a sustentar qualquer governo, desde que não seja extremado à esquerda. Com governos de direita sempre há espaço para alguma conversa. Sendo este o caso do Bolsonaro, temos o centrão voltando à cena para ocupar postos e

orçamentos com a promessa de devolver na forma de apoio parlamentar aquilo que o governo precisa – não propriamente uma agenda para o país, mas, na falta disso, pelo menos evitar o impeachment. A recriação do ministério das Comunicações e a nomeação de Fábio Farias, do PSD, para ser seu titular é o gesto mais representativo desta dinâmica.

Motivos para preocupação não faltam. É importante ressaltar que embora o “centrão” tenha sido peça chave na governabilidade de praticamente todos os mandatários ao menos desde a Constituinte, esse grupo sempre foi complementar a uma base de partidos que prestavam apoio mais sólido ao presidente, algo ainda não consolidado pelo presidente Bolsonaro. Atenção deve ser dada, portanto, a eventos recentes, como o episódio em que Sérgio Moro, antigo ministro da Justiça e peça chave no processo eleitoral que levou Bolsonaro à presidência, pediu demissão em plena pandemia com acusações formais de tentativa de interferência do presidente na Polícia Federal, de sua alçada. Segundo o ex-ministro, tal interferência teria a motivação ilegal e ilegítima de exercer vigilância e controle sobre investigações eventualmente danosas para seus familiares e para ele próprio.

Sendo assim, é certo que a adesão do “centrão” ao governo aumentará a taxa de apoio de parlamentares ao governo nas votações da Câmara. O que não se sabe, todavia, é se o timing dessa adesão e o modo pelo qual os desdobramentos de elementos de desgaste externos ao Legislativo alterarão os cálculos de custo e benefício de agentes tão voláteis e volúveis. Se o cenário atual não guarda semelhanças com as circunstâncias de impeachment verificadas no segundo mandato de Dilma Rousseff, tampouco não se pode descartar a possibilidade de contínua erosão do apoio parlamentar ao presente governo.

O CONGRESSO REMOTO produz dados e análises sobre o sistema político brasileiro para a sociedade civil organizada visando a fortalecer sua capacidade de monitoramento e participação no processo legislativo durante o período de funcionamento excepcional do parlamento, resultante das exigências de distanciamento social decorrentes da pandemia de COVID-19.

Fruto de parceria entre *Dado Capital*, *Observatório Legislativo Brasileiro* e *Pulso Público* – organizações com expertises complementares que atuam junto à sociedade civil –, o CONGRESSO REMOTO tem apoio institucional da *Rede de Advocacy Colaborativa*, da *Fundação Avina* e financeiro da *Laudes Foundation*.

www.congressoremoto.org.br