

O CONGRESSO ENTRE A FRACIONALIZAÇÃO E A POLARIZAÇÃO¹

Rio de Janeiro, novembro de 2018

Leonardo Martins Barbosa ²

As eleições de 2018 revelaram forte sentimento de rejeição aos principais partidos nacionais, em razão da forte interferência do Judiciário no âmbito político. Partidos até 2018 centrais no sistema brasileiro viram seu peso cair significativamente. De maneira paralela, verificamos um acentuado crescimento de partidos associados à nova direita brasileira, materializado principalmente no crescimento do PSL, alçado à condição de segunda maior bancada, com 52 deputados, em contraste com apenas 1 eleito em 2014. O objetivo desse texto é analisar essas novidades no contexto da evolução do Congresso nas eleições desde 2002. Argumentamos, assim, que o resultado de 2018 intensificou duas tendências que se desenhavam no médio prazo: a da fracionalização e a da polarização.

A consequência mais visível do declínio de partidos tradicionais do sistema político nacional, principalmente o MDB e o PSDB, é o aumento da fracionalização do Congresso. Esse fenômeno não é novo, conforme mostramos na tabela 1, com a evolução do indicador³. Quanto mais próximo de 1, maior a chance de dois parlamentares escolhidos aleatoriamente pertencerem a partidos diferentes; ou seja, menor a chance de um partido se sobrepor ao total de parlamentares e, portanto, mais difícil de organizar maiorias. As causas para o aumento da fracionalização dependem também do contexto. No Brasil, o crescimento desse indicador está relacionado com o aumento do número de partidos representados no Congresso, como também indicamos na tabela.

1 Todos os dados utilizados neste texto foram pesquisados e organizados pela equipe do NECON-IESP/UERJ.

² Pesquisador Necon/IESP-UERJ

3 Índice de fracionalização parlamentar, criado por Douglas Rae.

Tabela 1. Fracionalização e partidos com representação na Câmara

	2002	2006	2010	2014	2018
Nº Partidos	19	21	22	28	29
Fracionalização	0,88	0,889	0,9	0,908	0,94

Outro fenômeno correlato ao aumento da fracionalização é a diminuição relativa do peso dos três maiores partidos da Câmara, que, entre 2006 e 2018, foram sempre os mesmos: PT, PMDB e PSDB, quase sempre nessa ordem. Dessa maneira, vemos que não apenas o número de partidos representados na Câmara aumenta, mas aqueles de peso médio crescem em detrimento dos maiores. Não é seguro determinar se o aumento da fracionalização é prejudicial, benéfico ou neutro para uma democracia representativa. Contudo, o fenômeno certamente torna mais difícil a formação de maiorias parlamentares pelos governos eleitos, na medida em que é maior o número de atores com que o presidente tem de negociar, e menor o peso de seu próprio partido.

Tabela 2. Peso dos maiores partidos na Câmara (ordenado por tamanho de bancada)

Eleição	Partidos	Nº de Deputados	% Total
2002	PT, PFL, PMDB	250	49%
2006	PMDB, PT, PSDB	238	46%
2010	PT, PMDB, PSDB	218	42%
2014	PT, PMDB, PSDB	187	36%
2018	PT, PSL, PP	147	29%

Apesar da evolução gradual, o resultado de 2018 se destaca. A diminuição das três principais bancadas ocorreu em intensidade bem acima do esperado: a soma dos deputados de PT, PMDB e PSDB – as três principais bancadas na legislatura de 2014 – caiu de 187 para 119. Número menor, por exemplo, que a soma da nova tríade que assumiu a condição de maiores partidos, PT, PSL e PP, que tiveram, juntos, 147 deputados.

Também na eleição para o Senado verificamos fenômeno semelhante. O número de senadores dos três maiores partidos declinou consideravelmente entre 2014 e 2018: a soma dos senadores das três maiores bancadas caiu de 51% para 34% da Casa (tabela 3) e o índice de fracionalização aumentou de 0,879 para 0,926 (tabela 4). O contraste com os pleitos anteriores é ainda mais gritante do que na Câmara dos Deputados.

Tabela 3. Peso dos maiores partidos no Senado (ordenado por tamanho de bancada)

Eleição	Partidos	Nº Senadores	%Total
2002	PFL, PSDB, PT	55	68%
2006	PMDB, PSDB, DEM	46	57%
2010	PMDB, PT, PSDB	46	57%
2014	PMDB, PT, PSDB	42	51%
2018	MDB, PSDB, PSD	28	34%

Nos últimos pleitos, o aumento do índice de fracionalização no Senado ocorria de forma significativamente mais lenta, o que serviu para destacar ainda mais o resultado de 2018. É razoável esperar que as tendências eleitorais de médio e longo prazo se manifestem no Senado de maneira mais gradual do que na Câmara dos Deputados, por algumas razões: o mandato mais extenso dos senadores, de 8 anos; a renovação parcial das cadeiras; o número igual de cadeiras por unidade federativa, 3; e a disputa majoritária a que se sujeitam os candidatos. Até 2014, os três maiores partidos ainda compunham a maioria absoluta da Casa, em contraste com a Câmara, onde desde 2002 isso já não ocorria.

Tabela 4. Fracionalização parlamentar no Senado Federal

Eleição	2002	2006	2010	2014	2018
Nº Partidos	9	15	15	17	22
Fracionalização	0,803	0,858	0,858	0,879	0,926

Assim, a observação mais detida dos resultados para a Câmara dos Deputados revela tendências eleitorais parcamente verificadas no Senado. Em particular, os efeitos da polarização na composição do Congresso. Seguimos a análise com esse propósito.

As tabelas 5 e 6 mostram todos os partidos com 20 ou mais deputados nas legislaturas eleitas em 2014 e 2018. De maneira coerente com a tendência à fracionalização, vemos a distância entre o primeiro e o último partido diminuir de 48 deputados dos eleitos em 2014 para 28 dos eleitos em 2018. É de se notar, entretanto, que em 2018 os 10 partidos com mais de 20 deputados permaneceram rigorosamente os mesmos, embora em ordem diferente, com a exceção do PSL, cujo vertiginoso crescimento será discutido adiante.

Tabela 5. Bancada eleita 2014

Partido	PT	PMDB	PSDB	PP	PSD	PSB	PR	PTB	PRB	DEM	PDT
Bancada	68	65	54	38	36	34	34	25	21	21	20

Tabela 6. Bancada eleita 2018

Partido	PT	PSL	PP	PSD	MDB	PR	PSB	PRB	DEM	PSDB	PDT
Bancada	56	52	37	34	34	33	32	30	29	29	28

A comparação entre os resultados de 2014 e 2018 nos permite identificar os ganhadores e perdedores entre uma e outra eleição. Dentre os quatro maiores perdedores, estão os 3 partidos que mais elegeram deputados em 2014, PT, PMDB e PSDB. Entre os quatro maiores ganhadores em 2018, vemos 2 dos 3 partidos que, na eleição anterior, estavam no limiar de 20 deputados: o PDT e o PRB. Observamos assim um quadro de equilíbrio crescente entre os 10 primeiros partidos, que ajuda a dar contornos mais nítidos à tendência de fracionalização.

Entretanto, observamos também dados que destoam desse quadro geral. Podemos chamar a atenção, em particular, para o crescimento do PSL, que saiu de 1 para 52 deputados, substantivamente acima das previsões mais extremadas. Sabe-se que a eleição presidencial é importante propulsor das bancadas partidárias para a Câmara, o que se atesta, por exemplo, pelo crescimento de 8 parlamentares do PDT, legenda do terceiro candidato presidencial mais competitivo em 2018, Ciro Gomes. Ainda assim, o crescimento do partido de Jair Bolsonaro, líder do primeiro turno, mostrou-se surpreendente.

Tabela 7. Maiores perdedores e ganhadores na Câmara

Partido	PSL	PRB	PDT	PODE	PT	PTB	PSDB	MDB
2014	1	21	20	4	68	25	54	65
2018	52	30	28	11	56	10	29	34
Varição	51	9	8	7	-12	-15	-25	-31

Como possível explicação para esses fatos, podemos recorrer a outra dinâmica que acreditamos ser tão importante quanto a tendência à fracionalização na configuração do Congresso: a evolução da polarização partidária. Ela tende a se manifestar principalmente de duas maneiras. Em primeiro lugar, na organização da competição eleitoral e da clivagem parlamentar em torno a dois partidos, que, ao

defenderem uma agenda política específica, se distinguem de seu rival. Procuram atrair, portanto, tanto o eleitorado que lhe é simpático como o que rejeita a alternativa. Essa lógica tende a organizar o sistema político em duas coalizões em torno a agendas políticas de sua preferência. Denominamos essa polarização de programática. Em segundo lugar, chamamos a atenção para a causa de ordem sociológica da polarização, na medida em que os partidos começam a se identificar com classes sociais específicas e a apresentar, portanto, votação enviesada nos estratos que representam. A polarização, nesse caso, decorre da reprodução no âmbito político de clivagens sociais.

Para melhor desenho dessa possível explicação, olhemos com mais cuidado para a evolução do PT, principal polo organizador do conflito partidário no país ⁴. O PT foi vitorioso nas quatro últimas eleições presidenciais, foi o segundo mais votado em todas as demais, e, desde 2002, figura como primeira ou segunda maior bancada na Câmara dos Deputados. Desde 2006, o partido afirmou-se como principal representante das classes sociais de menor renda e escolaridade no país ⁵. Vale chamar a atenção, nesse ponto, que a clivagem social repercute de maneira regional no país, de maneira que o peso de uma classe social específica pode ser maior ou menor em uma região. Temos, assim, uma concentração da população com menor acesso a renda majoritariamente concentrada, em termos relativos, no Nordeste. Vemos, assim, que a preferência de uma determinada classe por um partido se manifestará em escolhas políticas distintas de cada região do país. Notavelmente, entre o Nordeste e Sudeste. Isso não reproduz, de forma alguma, o padrão eleitoral dos partidos regionais da Primeira República brasileira, por exemplo, mas reflete a distribuição regional das classes sociais no país. Dito isso, sublinhamos que tanto em sentido programático como sociológico, a polarização no Brasil está intimamente associada ao PT.

Entre 2002 e 2018, o partido perdeu deputados federais, saindo de 91 parlamentares em 2002, seu auge, para 56 em 2018. A queda reproduz o padrão esperado dos maiores partidos em um sistema tendente ao fracionamento, como observamos. Vale, no entanto, olhar com cuidado a evolução do desempenho parlamentar do partido, destrinchado por região:

4 Sobre a centralidade do PT na polarização eleitoral do país, ver: César Zucco, David Samuels. *Partisans, Antipartisans and Nonpartisans: Voting Behavior in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

5 Fernando Limongi; Fernando Guarnieri. Competição partidária e Voto nas Eleições Presidenciais no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº1, abril 2015, pp. 60-86.

Tabela 8. Deputados federais do PT por região

PT	CO	N	NE	SE	S	TOTAL
2002	8	10	17	37	19	91
2006	6	10	23	30	14	83
2010	6	9	25	29	17	86
2014	5	6	18	26	13	68
2018	4	4	21	18	9	56

O que podemos observar é uma queda sistemática e horizontal em todas as regiões do país de cerca de 50% de sua representação, prenunciada desde os anos em que a legenda foi vitoriosa na disputa pela presidência, embora com maior vigor a partir de 2014. A notória e relevante exceção é o Nordeste, onde seu desempenho melhorou nos últimos 16 anos. Assim, ao mesmo tempo em que há um processo de erosão do partido no eleitorado, que ajuda a conformar o cenário de tendência à fracionalização, pode-se vislumbrar também o fortalecimento de sua base eleitoral no Nordeste, como indício do aumento da polarização eleitoral no país.

Quando comparamos a evolução do PT à de outros partidos também centrais no sistema político brasileiro, observamos diferenças importantes. A diminuição da bancada do DEM ocorreu de maneira mais vigorosa, a ponto de eleger em 2014 apenas 21 deputados e ter-se beneficiado, já em 2018, da tendência ao equilíbrio entre os 10 maiores partidos da Câmara. Com relação ao MDB e ao PSDB, sua erosão é lenta até 2018, quando veem suas bancadas serem reduzidas de maneira mais substantiva, para, respectivamente, 34 e 29 deputados.

A queda acentuada do DEM acusou o impacto da afirmação petista no Nordeste do país. O herdeiro do antigo PFL, portanto, foi a primeira legenda a perder espaço não pela tendência à fracionalização do sistema, mas por causa da polarização capitaneada pelo PT.

Tabela 9. Deputados federais de DEM, MDB e PSDB

Partido	2002	2006	2010	2014	2018
PFL/DEM	84	65	43	21	29
PMDB/MDB	75	89	78	65	34
PSDB	70	66	54	54	29

Com relação a PSDB e MDB, suas quedas acentuadas ocorrem em 2018, quando as legendas surgem como as duas maiores perdedoras das eleições para a Câmara dos Deputados, conforme visto na tabela 5. É interessante notar que o PSDB não se beneficiou, em momento algum, do aumento da rejeição ao PT nas eleições para o Congresso. Não conseguiu traduzir totalmente, assim, da polarização programática estabelecida nas eleições presidenciais para o âmbito das eleições legislativas. Nesse sentido, o contraponto programático e mesmo sociológico que o PSDB estabelece ao PT entre 2002 e 2018 na disputa nacional majoritária, não ocorre de maneira tão nítida em termos sociológicos na eleição de deputados federais. Esse quadro já poderia indicar certa fragilidade do PSDB, ou ao menos dificuldade para se beneficiar da polarização tanto quanto seu rival.

Tendo isso em mente, vale comparar o desempenho tucano em 2018 com aquele dos dois partidos que mais ganharam deputados, o PSL (51) e o PRB (9).

Tabela 10. Deputados federais por região MDB e PSDB

	Eleições	CO	N	NE	SE	S	TOTAL
MDB	2014	6	14	14	17	14	65
	2018	2	6	8	9	9	34
PSDB	2014	9	5	11	23	6	54
	2018	3	6	6	11	3	29

Tabela 11. Deputados federais por região PSL e PRB

	Eleições	CO	N	NE	SE	S	TOTAL
PSL	2014	0	0	1	0	0	1
	2018	5	3	5	29	10	52
PRB	2014	0	4	5	11	1	21
	2018	2	6	7	11	4	30

Ao contrário do PSDB, o crescimento do PSL em 2018 tem fortíssimo viés regional, sendo principalmente concentrado no Sudeste do país. O crescimento do voto conservador na região em outras disputas que não a presidencial sugere que o crescimento do partido obedece à lógica da polarização, mais que a da fracionalização. Contribui para isso o contraste do intenso crescimento dessa bancada partidária com os

movimentos mais graduais que podemos encontrar na longa tendência à fracionalização do Congresso brasileiro. Importa notar também um padrão semelhante entre o PSL e o PRB, segundo partido que mais cresceu nas últimas eleições, e conhecido pelo seu conservadorismo religioso e por seus vínculos com igrejas neopentecostais.

No curto prazo, entretanto, vislumbramos uma influência decisiva do ativismo judicial que desde 2014 interfere de maneira decisiva no mundo político. É possível creditar isso, ao menos parcialmente, à incapacidade do PSDB em ser o beneficiário do aumento da polarização nas eleições legislativas e, por consequência, o crescimento de grupos de extrema direita, hoje filiados ao PSL. Por outro lado, o resultado eleitoral de 2018 ajuda a iluminar também as dinâmicas que regem a formação do Congresso Nacional no médio prazo e que não podem ser facilmente manipuladas por voluntarismos de nenhuma sorte. Nesse sentido, o resultado de 2018 reafirma a centralidade da reflexão teórica sobre os conceitos de fracionalização e polarização.