



Foto: Ueslei Marcelino/SECS-SUPRES

O LEGISLATIVO BRASILEIRO: FUNCIONAMENTO, COMPOSIÇÃO E OPINIÃO PÚBLICA

O LEGISLATIVO BRASILEIRO: FUNCIONAMENTO, COMPOSIÇÃO E OPINIÃO PÚBLICA

Secretaria Especial de
Comunicação Social



Projeto gráfico:
Liu Lopes

Revisão:
Cláudia Moema

O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública / organizadora, Rachel Meneguello. – Brasília : Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012.

177 p.

ISBN 978-85-7018-396-5

1. Poder legislativo, Brasil. 2. Assembleia legislativa, Brasil. 4. Política partidária, Brasil. I. Meneguello, Rachel. II. Título.

CDDir 341.2536

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
PREFÁCIO	11
Percepções públicas sobre o Parlamento brasileiro: dados dos últimos 50 anos Rachel Meneguello	13
O Senado nos editoriais dos jornais paulistas Fernando Antônio Azevedo Vera Lúcia Michalany Chaia	35
As Câmaras Municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local Maria Teresa Miceli Kerbauy	63
Caminhos, veredas e atalhos: Legislativos estaduais e trajetórias políticas Fátima Anastasia, Izabela Correa e Felipe Nunes	95
Poder de atração, complexidade institucional e processo decisório: análise comparada de Assembleias Legislativas no Brasil Fabiano Santos	123
Quando trocar de partido pode não ser um bom negócio: migrações na Câmara Federal, 1987-2002 André Marengo	155

APRESENTAÇÃO

É predominante no País a visão crítica sobre os parlamentares e partidos políticos, a ideia de que nossas instituições representativas são frágeis, e que carecem de uma maior estruturação capaz de redefinir a relação dos cidadãos com a política, dos partidos com suas bases, bem como a relação dos parlamentares com sua função de representar e legislar. Por um lado, as Casas Legislativas têm sido palco de ações e movimentações que acusam as fragilidades de sua constituição e funcionamento. Em boa medida, suas críticas recaem sobre as influências que nosso sistema eleitoral exerce, tanto sobre o comportamento dos eleitores quanto sobre o comportamento das elites parlamentares, temas que ocupam há um bom tempo as reflexões sobre a reforma política no País.

Por outro lado, um maior conhecimento sobre o Legislativo quanto à sua composição e o padrão de trajetórias políticas que caracteriza as elites nacionais, estaduais e locais, bem como as formas em que sua dinâmica reflete as imposições do sistema político nos vários níveis, são imprescindíveis para compreender seu papel e importância no regime democrático.

Os temas que norteiam os trabalhos desta coletânea analisam elementos que caracterizam o Legislativo e seu desempenho nos vários níveis, e os aspectos que concorrem para a formação de sua imagem pública.

Em específico, são três os temas priorizados pelas reflexões desenvolvidas: a composição e funcionamento dos Legislativos em sistemas subnacionais de âmbito estadual e local, a dinâmica de migrações partidárias, e a imagem do Parlamento, da forma como percebida ao longo do tempo pela opinião pública, e da forma como constituída pela mídia impressa.

Assim, na trilha desses temas centrais, uma das principais contribuições do trabalho de André Marengo, com base na análise do comportamento de bancadas estaduais relativo às trocas partidárias durante o mandato parlamentar, é afirmar a cautela necessária para julgar as influências do sistema de lista aberta na explicação dessa dinâmica. Outras variáveis parecem revelar pistas mais promissoras para a compreensão desse fenômeno, como o recrutamento e a presença do voto partidário. Ao abordar as migrações em quatro legislaturas da Câmara dos Deputados (1987 a 2002), seu trabalho sugere que a estratégia da infidelidade partidária tem custos significativos que refletem, em boa medida, a organização do sistema de partidos dos estados.

Focalizando, igualmente, o comportamento das elites políticas, o trabalho de Fabiano Santos analisa o impacto da estrutura federativa e do sistema eleitoral sobre as estratégias de carreira dos parlamentares. Seu estudo mostra uma forte relação entre o padrão de recrutamento para os Legislativos estaduais e o grau de complexidade interna desses órgãos, que estabelece uma

importante fonte de atração. A análise aponta também os efeitos da fragmentação partidária, entendida como processo de adaptação dos atores políticos que redefine as suas oportunidades de inserção na estrutura do governo.

Ao comparar, especificamente, os Legislativos estaduais de Santa Catarina e Rio de Janeiro, à luz de sua complexidade institucional interna e das relações com os Executivos, seu trabalho permite identificar os efeitos das instituições sobre a organização da base de apoio aos Executivos estaduais e sobre o processo decisório nas Assembleias. Com isso, fornece pistas das formas nas quais se realiza a *accountability* pelos deputados estaduais em contextos diferenciados.

O estudo dos padrões de carreira dos deputados estaduais se aprofunda no trabalho de Fátima Anastasia, Izabela Correa e Felipe Nunes com a comparação dos Legislativos dos Estados do Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Analisando as legislaturas do período pós-1988, os autores comparam os padrões de recrutamento e as trajetórias dos parlamentares, com base nas variáveis do contexto no qual se movimentam e nas características de desenvolvimento institucional interno, e encontram semelhanças importantes com o que ocorre na Câmara Federal, tanto no que se refere ao perfil sociológico das elites políticas quanto na distribuição das cadeiras nas Assembleias, reflexiva de um alto grau de fracionamento dos subsistemas partidários. Nessa análise, o sistema eleitoral de lista aberta é posto em xeque, dado o alto grau de fracionamento observado nos subsistemas partidários e o atrelamento imposto sobre a obtenção de cadeiras pelos parlamentares e a transferência de votos partidários, o que condiciona, na opinião dos autores, os atributos da *accountability* e da representatividade democrática.

O trabalho de Maria Teresa Kerbauy tem como uma das principais contribuições reintegrar o Legislativo local às análises do Legislativo brasileiro, sobretudo à luz das inovações institucionais que marcam o padrão de relações entre Legislativos e Executivos locais e os processos deliberativos de políticas públicas. Por meio de uma análise comparada entre os Estados de São Paulo e Santa Catarina, com base em entrevistas realizadas com prefeitos e presidentes de Câmaras de Vereadores, a autora apreende as distintas visões desses atores políticos quanto à elaboração e deliberação de políticas públicas, o papel dos Conselhos Municipais e o equilíbrio entre Legislativo e Executivo.

A autora apresenta ainda um completo perfil socioeconômico, demográfico, regional e político dos vereadores do País para as gestões constituídas em 1996, 2000 e 2004, e aponta pistas para a reflexão sobre as estratégias políticas das elites parlamentares locais e valorização dos partidos.

Os trabalhos de Vera Chaia e Fernando Azevedo e de Rachel Meneguello acolhem um enfoque distinto sobre o Parlamento brasileiro, qual seja, o da construção e percepção da imagem pública do Legislativo. No caso do trabalho de Chaia e Azevedo, o estudo da construção da imagem do Senado Federal, nos editoriais dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* nos anos de 2003 e 2004, mostra que os temas abordados e os enquadramentos realizados produziram uma imagem fortemente negativa, em que o fisiologismo, a infidelidade partidária, o

absenteísmo e a frágil densidade ideológica dos partidos constituíram os referenciais centrais sobre a instituição para o leitor desses veículos de informação.

O trabalho de Meneguello, por sua vez, resgata a percepção do Parlamento brasileiro a partir de dados de pesquisas de opinião para um amplo período político que cobre a experiência democrática de 1945-1964, o período da ditadura militar e o período democrático pós-1985. Em linhas gerais, os dados revelam que o descrédito e a desconfiança são aspectos constantes da relação entre os cidadãos brasileiros e as instituições representativas ao longo do tempo, e sugerem as dificuldades do processo democrático em redimensionar a relação dos eleitores com o sistema representativo.

Esta coletânea é resultado de reflexões originalmente realizadas ao longo do ano de 2004, desenvolvidas no âmbito do convênio entre o Interlegis e o CESOP – Centro de Estudos de Opinião Pública – da Universidade de Campinas e publicadas em livro nesta oportunidade. O conjunto de trabalhos integra especialistas de várias universidades do País e apresenta ao leitor um painel sobre várias dimensões do Parlamento brasileiro, no curso dos seus mais de 150 anos de existência. Nossa ideia é que ela contribua para compreender o funcionamento do sistema democrático brasileiro e suas perspectivas.

Rachel Meneguello

Professora Livre-Docente do Departamento de Ciência Política/IFCH

Diretora do Cesop

Unicamp

PREFÁCIO

É com satisfação que saudamos a chegada de obra tão rica sobre os entrelaces e as intrincadas relações existentes entre a opinião pública e o comportamento político do Parlamento brasileiro.

A opinião pública é um julgamento momentâneo, compartilhado por inúmeras pessoas que não necessariamente se conhecem, mas que fazem parte de um mesmo grupo. Sua capacidade de mobilização e coesão pode erguer e derrubar governos, influenciar decisões, mudar os rumos da história. Num governo democrático, o papel da opinião pública é ainda mais relevante: é ela que legitima e sustenta o governo – que, por isso mesmo, precisa estar atento a ela.

Numa democracia, o Parlamento tem como um de seus principais objetivos a representação da sociedade. Ao votar, o cidadão delega a um representante o poder de tomar decisões em seu lugar. Se o representante não atende às expectativas do representado, é substituído por outro. A grande dificuldade do modelo representativo é o problema de como tornar as ações do representante mais congruentes com os interesses dos representados. Se o representante pretende-se manter na função por um período mais longo, ele deve conhecer a opinião dos cidadãos que o escolheram e que têm o poder final sobre seu mandato, para poder agir em conformidade com o que esperam. Aí reside a importância de ouvir a opinião pública.

Os capítulos deste livro cobrem aspectos que vão desde os diagnósticos da popularidade de nossas instituições democráticas, medida nos resultados de pesquisas de opinião e na imagem do Senado retratada na mídia impressa, até investigações de como a estrutura do processo decisório tem afetado as trajetórias políticas dos nossos parlamentares – tanto em âmbito federal quanto estadual e municipal – inclusive no que se refere ao tema da fidelidade partidária, tão recorrente nos noticiários e nas propostas de reforma política.

Passados 25 anos desde a eleição da Assembleia Constituinte e 20 anos desde o retorno das eleições diretas para todos os cargos do Poder Executivo, desfrutamos já de considerável tempo de vivência democrática, o que possibilitou a realização das pesquisas aqui veiculadas. Em celebração do aniversário da democracia no Brasil, do momento em que a opinião pública brasileira recobrou a sua força, o livro vem em muito boa hora. Esperamos que os trabalhos de pesquisadores seniores e jovens que aqui estão congregados sejam de grande utilidade para todos os interessados no tema.

Fernando Cesar Mesquita

Diretor da Secretaria Especial de Comunicação Social
Senado Federal

Percepções públicas sobre o Parlamento brasileiro: dados dos últimos 50 anos¹

Rachel Meneguello²

Introdução³

Uma análise do processo de construção da democracia das últimas décadas ultrapassa conhecer os mecanismos institucionais de funcionamento do regime. Mas compreender o grau de adesão e a percepção pelo público da importância das instituições representativas, como o Congresso Nacional e os parlamentos regionais e locais, é um ponto central para desvendar o paradoxo que contorna o cenário brasileiro no qual convivem patamares reconhecidos de consolidação institucional, e níveis altos, generalizados e continuados de desencanto e desconfiança dos cidadãos para com os políticos e a representação política.

A erosão da confiança nas instituições representativas em geral é um fenômeno que se observa há mais de duas décadas nas várias sociedades democráticas. Se, por um lado, a democracia persiste como a forma de regime para a organização e funcionamento da vida política dos vários países fundada em níveis significativos de apoio de massa, por outro, a perda de credibilidade no Parlamento, nos partidos e nos políticos em geral é uma tendência crescente apontada por estudos internacionais (Norris, 1999; Listhaug, 1995; Rose, 2001).

Entre as razões dessa falta de confiança e descrédito, a percepção da ineficiência das instituições para articular e responder às demandas da sociedade e da presença de motivações meramente individuais para boa parte dos políticos concentra as principais críticas dos cidadãos.

Os estudos mostram que as avaliações negativas do desempenho dos políticos e das instituições representativas são vetores que condicionam a avaliação do desempenho do sistema

¹ Este artigo é resultado de reflexões realizadas ao longo de 2004, desenvolvidas no âmbito do convênio entre o Interlegis e o CESOP – Centro de Estudos de Opinião Pública – da Universidade de Campinas. O material foi revisado em 2009, pela autora.

² Professora Livre-Docente do Depto. de Ciência Política do IFCH e Diretora do CESOP – Centro de Estudos de Opinião Pública, ambos da Universidade de Campinas (UNICAMP). Pesquisadora do CNPq.

³ Este trabalho foi realizado com a colaboração de Rosilene Gelape (Cesop/Unicamp) e Gabriel Nucci (Graduação em Ciências Sociais/Unicamp).

democrático e se traduzem em uma tendência crescente de insatisfação da opinião pública sobre como a democracia e suas intermediações funcionam. Assim, embora as democracias em geral – consolidadas e em consolidação – atestem um funcionamento estabelecido sobre dinâmicas institucionais relativamente sólidas, o distanciamento dos cidadãos da política e dos assuntos públicos, ou seja, indicadores do desengajamento cívico observado nas pesquisas, traduz os limites do governo representativo (Norris, 2000). O caso brasileiro enquadra-se nesse cenário.

Ao longo dos 24 anos da experiência democrática iniciada em 1985, o cidadão brasileiro teve acesso à informação política ampliada, envolveu-se em uma dinâmica eleitoral e representativa intensa, formou preferências políticas e concorreu para o alinhamento do quadro partidário, constituindo bases para um significativo nível de apoio ao regime democrático. Dados de pesquisa nacional realizada em 2006 indicam a presença de um mapa de referências normativas de adesão democrática de intensidade importante, em que cerca de 65% dos entrevistados afirmam a preferência pela democracia como a melhor forma de governo, bem como a necessidade dos partidos e do Congresso para seu funcionamento. Essas preferências vêm acompanhadas, entretanto, de forte insatisfação com o desempenho do regime e das instituições representativas, e são marcadas por forte desconfiança nos partidos políticos e no Congresso Nacional (Moisés e Meneguello, 2007).

De fato, dados de opinião coletados em pesquisas realizadas ao longo do período pós-85 mostram que, apesar da relativa consolidação de mecanismos de participação e de representação, a presença de uma generalizada desvalorização das instituições representativas marca a percepção sobre o funcionamento democrático brasileiro de forma paradoxal: os cidadãos brasileiros apoiam de forma crescente a democracia, mas não confiam nas formas de intermediação institucional.

Este trabalho apresenta um retrato das percepções dos cidadãos sobre o Parlamento brasileiro a partir de dados de pesquisas de opinião pública coletados em um período amplo, que cobre os anos da experiência democrática de 1946 a 1964, a ditadura militar até 1985 e a recente democracia.

Uma primeira conclusão sobre os dados mostra que a democracia brasileira não tem sido capaz de redimensionar a relação dos cidadãos com o sistema representativo, apesar da intensa e regular dinâmica eleitoral que marca todo o período de democratização, da ampla participação política e do apoio significativo ao regime. Os dados de pesquisas mostram que a percepção pública geral do Congresso e da atuação dos políticos e dos partidos é predominantemente negativa, indicando uma persistente visão crítica e insatisfeita sobre o funcionamento dessas instituições.

Sob uma perspectiva histórica, é possível sugerir o descrédito e a desconfiança como aspectos constantes da relação entre os cidadãos brasileiros e as instituições representativas. No entanto, a ausência de informações longitudinais que possam dar conta das tendências de comportamento e opinião em períodos mais longos de tempo impossibilita identificar os

traços predominantes da cultura democrática e do sistema de crenças e valores que permeiam as relações entre os indivíduos e o sistema representativo.

As informações históricas pontuais resgatadas no período democrático de 1946, bem como para o período da ditadura de 1964, em que predominam percepções negativas dos espaços da política parlamentar e partidária, permitem apenas acompanhar a tese de que as bases da nossa democracia representativa imperfeita estão arraigadas em um padrão de desenvolvimento político em que a “hibridez ideológica e institucional (combina) estruturas e práticas políticas autoritárias e liberais” ao longo do período republicano (Trindade, 1985).

A busca, realizada por essa pesquisa para identificação de fontes de dados e informações sobre os valores e percepções do público brasileiro com relação ao Legislativo, revelou uma importante lacuna no campo da pesquisa sobre a democracia no País, marcada pela ausência de estudos específicos com um grau de profundidade capaz de desvendar, no âmbito dos referenciais políticos do eleitorado, o papel do Parlamento e sua importância para o funcionamento da sociedade democrática.

Neste trabalho foram resgatados valiosos registros históricos constantes da Coleção Pesquisas Especiais do IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística, acervo único depositado no AEL – Arquivo Histórico Edgard Leuenroth da Unicamp. Esse acervo, formado de relatórios datilográficos produzidos desde a implantação daquela empresa em 1943, contém dados que mostram nos períodos entre 1948 e 1962, e durante o regime militar de 1964, a presença de graus de insatisfação e uma avaliação crítica dos cidadãos com relação às instituições representativas. Para esses períodos, infelizmente não há registros de pesquisas que cubram com alguma regularidade e com parâmetros continuados as percepções do eleitorado sobre os Parlamentos nacional, locais e estaduais. Além disso, as pesquisas cobrem universos limitados, reduzidos em boa parte dos casos aos Municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília.

O período democrático pós-85, por outro lado, acolheu uma onda de produção intensa de pesquisas de opinião, e a questão democrática ganhou papel central no conjunto de temas abordados com o público brasileiro. Entretanto, não há informações que resultem de questionamentos específicos amplos sobre as percepções das instituições representativas nos questionários de pesquisas empresariais. Por sua vez, também não encontramos pesquisas de âmbito nacional ou local de natureza acadêmica, realizadas ao longo do período, que permitissem identificar de forma aprofundada as bases da adesão e percepção políticas sobre as distintas instâncias representativas.

Os dados identificados e utilizados neste texto advêm de questões isoladas aplicadas em distintas pesquisas realizadas em anos variados. Obtivemos um retrato amplo da percepção pública do Parlamento brasileiro, mas limitado pelas características dos dados existentes. Para o período mais recente, analisamos questões presentes em bases de dados em formato eletrônico, produzidas entre 1982 e 2006 por empresas de pesquisas e centros acadêmicos, constantes do

Banco de Dados de Pesquisas por Amostragem do CESOP – Centro de Estudos de Opinião Pública, também da Unicamp.

A organização do texto em três partes responde aos três períodos abordados. A primeira apresenta um breve panorama dos dados sobre a percepção pública do Parlamento para o período entre 1948 e 1962; a segunda parte analisa as informações para os anos do regime militar; e a terceira apresenta dados para o período democrático pós-1985.

A experiência de 1946-1964

A democracia populista de 1946 instituiu, pela primeira vez na história política brasileira, a competição partidária como principal forma de acesso ao poder. Nesse período, estabeleceram-se normas e mecanismos para a instalação de uma estrutura democrática, definiu-se a presença de um Parlamento com prerrogativas constitucionais, um quadro multipartidário e a existência regular de eleições. Esse cenário que, à primeira vista, cumpria regras básicas do funcionamento de democracias representativas convivia, de fato, com heranças mantidas do período ditatorial anterior e, sobretudo, erguia-se sobre as bases de uma cidadania limitada, em que o analfabetismo era o principal fator de exclusão política.

A manutenção do principal legado do Estado Novo (1937-1945), a centralização burocrática, associada a um estado de caráter patrimonial e clientelístico, impôs os limites da armação institucional do período democrático, marcando os limites de organização dos partidos e de legitimação das instituições representativas (Souza, 1985).

A política populista levada a cabo nos anos 50, altamente mobilizadora do eleitorado, mostraria sua capacidade de estruturação de preferências no início dos anos 60, mas esse período não foi capaz de abrigar um processo denso de fortalecimento de atores sociais, bem como a sua articulação em forças políticas em um grau razoável de consolidação. A forte presença do personalismo como característica da vida política e a pequena representatividade dos partidos seriam algumas das condições que marcariam a relação dos cidadãos com a política representativa e com as instituições nesse período e nos períodos seguintes.

Que informações sugerem que o descrédito e a percepção negativa sobre o Legislativo brasileiro marcam o mapa de valores sobre o sistema representativo nesse período? Os três conjuntos de dados resgatados para níveis distintos do Parlamento em três locais distintos permitem ilustrar a percepção sobre o desempenho dos parlamentares e do Congresso Nacional.

O primeiro conjunto, coletado logo no início do período, em 1948, na cidade de São Paulo, apresenta um nível alto de insatisfação com o desempenho dos deputados estaduais, com forte concentração nos estratos mais ricos de entrevistados. Os principais motivos da insatisfação convergem para a percepção da ineficiência e do distanciamento da população.

Assim, para os quase 60% dos que se declaravam insatisfeitos com a atuação dos parlamentares estaduais paulistas, mais de 32% indicavam a causa na baixa representatividade, afirmando

sua distância da população; 13% apontavam a ineficiência, afirmando o não cumprimento das promessas; e mais de 26% davam como causa o descrédito sobre sua atuação, considerando os políticos mentirosos e desonestos, ou ainda, não motivados pelos interesses públicos (Tabelas 1 e 2).

Tabela 1. Satisfação com a atuação dos deputados estaduais
Cidade de São Paulo – 1948 (%)

	Total	A/B	C	D
Sim	37	10	23,2	35,5
Não	59	80	53,6	36,9
S/op.	4	10	23,2	27,6

Pergunta: Está satisfeito com a atuação dos deputados estaduais?

Data: setembro/1948, n=600.

Fonte: Coleção IBOPE, Pesquisas Especiais, 1948, vol.7.

Tabela 2. Motivos da insatisfação com a atuação dos deputados estaduais (%)

	Total
Não têm trabalhado para o povo	32,2
Não têm cumprido as promessas	13,0
Só discutem	11,4
Querem ganhar sem trabalhar	9,9
Só cuidam dos próprios interesses	5,2
Não cuidam dos interesses do Estado	3,7
Só cuidam da política	3,2
São todos mentirosos	2,8
Não aparecem na Câmara	1,6
Não sabem	17,0

Pergunta: Por quê? (entre os que não se manifestaram satisfeitos).

Fonte: Coleção IBOPE, Pesquisas Especiais, 1948, vol.7.

Dos 37% de indivíduos que se consideravam satisfeitos com a atuação dos deputados, quase a metade (47,6%) reconhecia o cumprimento do dever e trabalho para a população (Tabela 3).

Tabela 3. Motivos da satisfação com a atuação dos deputados estaduais (%)

	Total
Tem cumprido o dever	24,8
Tem trabalhado para o povo	22,8
Abriram escolas	0,6
Não opinaram	51,8

Pergunta: Por quê? (entre os que se manifestaram satisfeitos).

Fonte: Coleção IBOPE, Pesquisas Especiais, 1948, vol.7.

O segundo conjunto de dados segue para 1957 na cidade do Rio de Janeiro, então Capital do País, e mostra a primeira avaliação de desempenho do Congresso para o período analisado. Também ali ocorre o predomínio de uma avaliação negativa do trabalho parlamentar, igualmente concentrada no estrato mais rico dos entrevistados e com a maioria de homens. Os dados mostram que 37% do total de indivíduos consideram que os parlamentares não trabalham direito e, destes, quase 50% são membros do estrato socioeconômico mais rico (Tabela 4).

Tabela 4. Avaliação do trabalho dos parlamentares
Cidade do Rio de Janeiro/DF – 1957 (%)

	Total	Classe socioeconômica			Sexo	
		A	B	C	Homens	Mulheres
Não trabalham direito	37	49,4	36,4	35,2	41	32,9
Cumprem com seu dever	28,7	27,3	28,4	29,5	32,8	25
Não sabem	14,3	14,3	16,4	13	9,4	19,1
Não opinaram	20	9	18,8	22,3	16,8	23

Pergunta: Na sua opinião, os deputados e senadores, de maneira geral, têm cumprido com o seu dever ou acha que eles não têm trabalhado direito?

Data: janeiro/1957, n=800.

Fonte: Coleção IBOPE, Pesquisas Especiais, 1957, vol. I.

Esta pesquisa também oferece uma primeira avaliação pelo público das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo na sua dimensão da eficiência. Quase 40% afirmam o Congresso Nacional como um entrave para os trabalhos do governo, mas aqui essas opiniões predominam no estrato mais pobre dos entrevistados, a classe C (Tabela 5).

Tabela 5. Avaliação sobre a colaboração dos parlamentares
com o trabalho do Executivo – 1957 (%)

	Total	Classe socioeconômica			Sexo	
		A	B	C	Homens	Mulheres
Dificultam	39,9	36,4	37,5	42	44	35,7
Facilitam	30,9	33,8	34,2	28,4	37,5	24,2
Não sabem	15,8	16,9	18,2	14,1	9,3	22,1
Não opinaram	13,4	12,9	10,1	15,5	9,2	17,7

Pergunta: Em sua opinião, o Senado e a Câmara Federal têm contribuído para facilitar ou dificultar as obras do Governo?

Data: janeiro/1957, n=800.

Fonte: Coleção IBOPE, Pesquisas Especiais, 1957, vol. I.

O terceiro conjunto de dados refere-se ao ano de 1962, a dez meses das eleições legislativas de outubro daquele ano, e deve ser destacado. Esse é o único conjunto de informações de

todo o período republicano pesquisado, inclusive o período mais recente, que apresenta uma percepção positiva majoritária sobre a atuação do Congresso Nacional.

Os dados mostram que, na pesquisa realizada em Brasília, 43% dos entrevistados consideravam boa a atuação do Congresso Nacional. Apontam também um fenômeno observado em todas as pesquisas para os períodos posteriores, que associa a predominância da avaliação crítica ou negativa ao segmento de entrevistados com maior escolaridade.

Em linhas gerais, essas informações acompanham os achados de trabalho de Lavareda (1991), com base nos quais o autor ilustra uma clara tendência à consolidação do sistema de partidos por meio de dados de adesão e identificação partidária.

Tabela 6. Avaliação da atuação do Congresso Nacional
Brasília – 1962 (%)

	Total	Grau de escolaridade			Sexo	
		Superior	Secundária	Primária	Homens	Mulheres
Boa	43	28	40	49	45	39
Má	30	54	38	19	34	22
Não sabem	27	18	22	33	21	39

Pergunta: Como classifica a atuação do Congresso Nacional?

Data: 31/01 a 6/02/1962, n=502.

Fonte: Coleção IBOPE, Pesquisas Especiais, 1962, vol.9.

Os anos da ditadura

As pesquisas de opinião realizadas em lugares e em períodos não democráticos devem ser observadas com extrema cautela. A mais cuidadosa metodologia de elaboração da pesquisa não consegue ponderar as pressões que condicionam a manifestação das opiniões dos indivíduos. No caso dos relatórios de pesquisa históricos utilizados neste trabalho, sobre os quais não há informações metodológicas suficientes para avaliar o processo de sua realização, a interpretação dos dados tem cautela redobrada. É sob a luz dessa ressalva que devem ser analisadas as opiniões dos cidadãos nos anos entre 1968 e 1972 no Rio de Janeiro, São Paulo e Estado da Guanabara, a respeito do papel do Congresso, do envolvimento com a política e do desempenho de parlamentares.

Mesmo assim, o que motiva apresentar esses dados é a lógica singular que marca o regime militar brasileiro, em que coexistem mecanismos formais da democracia representativa, que sobrevivem sob a forma tutelada, e práticas autoritárias, especialmente nos considerados “anos de chumbo”, marcados pela extrema repressão do Estado sobre setores da sociedade civil.

As cinco pesquisas obtidas para os anos entre 1968 e 1972 permitem avaliar a percepção dos cidadãos com relação ao papel das Casas Legislativas nesse contexto. Em 1968, dados da

pesquisa, aplicada nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo sobre o interesse pela política que se realiza no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, mostram um significativo distanciamento global dos indivíduos com relação a essas instâncias.

Especialmente para São Paulo, em torno de 66% dos indivíduos se declaram indiferentes à política parlamentar nacional e estadual. O maior envolvimento político ocorre com relação ao governo municipal, com 78% dos indivíduos afirmando interesse nas atividades políticas locais. Mas o que de fato se destaca é que a indiferença e a decepção definem predominantemente a relação com as instituições representativas. Assim, por volta de 66% declaram-se indiferentes às atividades do Congresso Nacional e da Assembleia Legislativa, sendo que não há diferenças entre estratos socioeconômicos, bem como entre homens e mulheres (Tabela 7).

Tabela 7. Motivação com relação às atividades do Legislativo e do Executivo
Cidade de São Paulo – 1968 (%)

CONGRESSO NACIONAL						
	Total	Classe socioeconômica			Sexo	
		A/B	C	D	Homens	Mulheres
Estimulado	15	15	15	16	17	12
Decepcionado	15	18	15	10	22	4
Indiferente	67	65	66	69	57	83
Sem opinião	3	2	4	5	4	1
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA						
	Total	Classe socioeconômica			Sexo	
		A/B	C	D	Homens	Mulheres
Estimulado	15	16	12	18	17	12
Decepcionado	17	20	20	8	23	5
Indiferente	66	63	66	70	56	83
Sem opinião	2	1	2	4	4	–
GOVERNO FEDERAL						
	Total	Classe socioeconômica			Sexo	
		A/B	C	D	Homens	Mulheres
Estimulado	25	23	24	29	27	22
Decepcionado	28	32	29	18	31	22
Indiferente	46	45	47	49	40	46
Sem opinião	1	–	–	–	2	–

Tabela 7. (Continuação) – Motivação com relação às atividades do Legislativo e do Executivo
Cidade de São Paulo – 1968 (%)

GOVERNO ESTADUAL						
	Total	Classe socioeconômica			Sexo	
		A/B	C	D	Homens	Mulheres
Estimulado	27	26	26	30	27	27
Decepcionado	23	30	21	14	26	19
Indiferente	48	44	51	51	45	53
Sem opinião	2	–	2	5	2	1
GOVERNO MUNICIPAL						
	Total	Classe socioeconômica			Sexo	
		A/B	C	D	Homens	Mulheres
Estimulado	78	79	81	73	77	79
Decepcionado	2	1	2	8	2	3
Indiferente	18	19	17	18	18	18
Sem opinião	2	1	–	1	3	–

Pergunta: Como o senhor se sente no que se refere às seguintes atividades políticas?

Data: 15 a 30/setembro/1968, n=800.

Fonte: Coleção IBOPE, Pesquisas Especiais, 1968, vol.5.

Para o Município do Rio de Janeiro, é muito maior a decepção dos indivíduos com relação a todas as instâncias políticas, mas é especialmente maior, comparada a São Paulo, a decepção com relação ao Congresso Nacional (40%) e à Assembleia Legislativa (34%). Diferentemente dos paulistas, na cidade do Rio de Janeiro, as maiores proporções de indivíduos decepcionados com os dois níveis do Parlamento estão no estrato mais pobre, a classe D (Tabela 8).

Tabela 8. Motivação com relação às atividades do Legislativo e do Executivo
Cidade do Rio de Janeiro – 1968 (%)

CONGRESSO NACIONAL						
	Total	Classe socioeconômica			Sexo	
		A/B	C	D	Homens	Mulheres
Estimulado	8	8	7	7	7	8
Decepcionado	40	39	39	42	42	38
Indiferente	51	52	53	48	50	52
Sem opinião	1	1	1	3	1	2

Tabela 8. (Continuação) – Motivação com relação às atividades do Legislativo e do Executivo
Cidade do Rio de Janeiro – 1968 (%)

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA						
	Total	Classe socioeconômica			Sexo	
		A/B	C	D	Homens	Mulheres
Estimulado	11	14	14	6	12	9
Decepcionado	34	35	29	37	35	34
Indiferente	53	49	55	55	52	54
Sem opinião	2	2	2	2	1	3
GOVERNO FEDERAL						
	Total	Classe socioeconômica			Sexo	
		A/B	C	D	Homens	Mulheres
Estimulado	14	15	14	12	16	10
Decepcionado	42	42	35	46	40	45
Indiferente	43	41	51	40	43	43
Sem opinião	1	–	–	–	1	2
GOVERNO ESTADUAL						
	Total	Classe socioeconômica			Sexo	
		A/B	C	D	Homens	Mulheres
Estimulado	16	16	19	14	19	11
Decepcionado	39	39	34	42	38	41
Indiferente	43	43	44	42	41	45
Sem opinião	2	2	3	2	2	3

Pergunta: Como o senhor se sente no que se refere às seguintes atividades políticas?

Data: 15 a 30/setembro/1968, n=800.

Fonte: Coleção IBOPE, Pesquisas Especiais, 1968, vol.5.

Em outra pesquisa realizada no Rio de Janeiro no mesmo ano de 1968, os dados repetem a percepção crítica com relação ao desempenho da Assembleia Legislativa: 40% afirmam que os deputados “não cuidam como deviam dos assuntos do Estado” e 25% afirmam que os deputados “só cuidam dos próprios interesses”. Na mesma pesquisa, 23% afirmam que “a atuação dos deputados é fraca” ou que “eles não fazem nada” (Tabelas 9 e 10).

Tabela 9. Avaliação da atuação da Assembleia Legislativa

Rio de Janeiro – 1968 (%)

	Total	Classe socioeconômica			Sexo	
		A/B	C	D	Homens	Mulheres
Cuida seriamente dos problemas do estado	24	29	19	28	25	22
Cuida dos problemas do estado, mas não tanto quanto devia	40	40	45	39	40	40
Não cuida dos problemas do estado, e sim dos interesses particulares dos deputados	25	23	28	21	25	24
Não opinaram	11	8	8	12	10	14

Pergunta: O que o sr. vem achando da atuação da Assembleia Legislativa?

Data: setembro/1968, n=1835.

Fonte: Coleção IBOPE, Pesquisas Especiais, 1968, vol. 6.

Tabela 10. Avaliação da atuação dos deputados federais

Rio de Janeiro – 1968 (%)

	Total	Classe socioeconômica			Sexo	
		A/B	C	D	Homens	Mulheres
Muito Boa	6	11	7	3	6	6
Boa	31	30	36	28	33	27
Regular	29	30	28	28	29	27
Fraca	10	10	9	12	11	10
Não estão fazendo nada	13	12	12	17	13	15
Não opinaram	11	7	8	12	8	15

Pergunta: E de maneira geral, o que vem achando da atuação dos Deputados Federais?

Data: setembro/1968, n=1835.

Fonte: Coleção IBOPE, Pesquisas Especiais, 1968, vol. 6.

Dois anos depois, já em 1970, em pesquisa realizada na Guanabara, registra-se uma percepção distinta, com a afirmação da importância da atuação do Parlamento na condução dos problemas do País. Nessa pesquisa, realizada a um mês das eleições legislativas nacionais, aproximadamente 80% dos entrevistados afirmavam a importância da boa escolha política para o desempenho do Congresso, e pouco mais de 61% acreditavam na real importância do Congresso para o sucesso das ações do Executivo (Tabelas 11 e 12).

Os dados contextuais dessa pesquisa em específico nos obrigam a lembrar a prudência mencionada para a análise dos dados coletados durante o período da ditadura. Sobre as bases do

AI-5 de dezembro de 1968, e da Lei e Segurança Nacional de 1969, as eleições de 1970 foram marcadas pela ampla vitória do partido do governo militar, a Arena, e pelas altas proporções de votos em branco e nulos, além das abstenções. Os dados das eleições de 1970 sugerem que as manifestações de crédito à instituição do Parlamento observadas na pesquisa estavam fortemente dissociadas da percepção sobre o sistema político e seu funcionamento. As atitudes do eleitorado brasileiro parecem ter traduzido, de fato, um significativo distanciamento da política.

Tabela 11. Opinião sobre a escolha dos membros do Congresso
Guanabara – 1970 (%)

	Total
É importante escolher bem as pessoas que devem fazer parte do Congresso, porque dessa forma este poderia funcionar melhor.	79
Não tem muita importância, porque o bom funcionamento do Congresso não influi muito na solução dos problemas mais importantes do país	18
Sem opinião	3

Data: outubro/1970; n=500.

Fonte: Coleção IBOPE, Pesquisas Especiais, 1970, vol.5.

Tabela 12. Opinião sobre a importância do Congresso para solução dos problemas do país
Guanabara – 1970 (%)

	Total	Classe socioeconômica			Grau de instrução			Sexo	
		A/B	C	D	Primário	Secundário	Superior	Homens	Mulheres
Realmente importante	61	55	59	66	62	60	60	58	65
Até certo ponto importante	18	22	21	13	16	20	22	18	18
Não tem qualquer importância	15	19	14	13	12	16	18	18	10
Sem opinião	6	4	4	8	10	4	–	6	7

Pergunta: Na sua opinião, a contribuição do Congresso no sentido de colaborar com o Governo Federal para resolver os problemas mais importantes do país é:

Data: outubro/1970, n=500.

Fonte: Coleção IBOPE, Pesquisas Especiais, 1970, vol. 5.

Finalmente, em uma única pesquisa de avaliação simultânea do desempenho dos Parla-mentos de âmbito nacional, estadual e local, realizada em São Paulo em 1972, os dados mos-tram percepções muito semelhantes para os vários níveis de atuação, com todas as avaliações positivas girando em torno de 30% para o Congresso, Assembleia e Câmara de Vereadores. Entre os três níveis de atuação, os vereadores são os que recebiam maior avaliação negativa (10%), e os senadores, a maior avaliação positiva (36%) (Tabela 13).

Tabela 13. Avaliação da atuação dos parlamentares do Congresso, Assembleia e Câmara de Vereadores – Cidade de São Paulo, 1972 (%)

VEREADORES											
	Total	Classe socioeconômica			Sexo		Faixa de idade				
		A/B	C	D	Homens	Mulheres	18-24	25-29	30-39	40-49	50+
Ótima/boa	29	28	30	34	34	22	29	25	32	33	25
Regular	27	27	29	23	28	26	31	21	29	26	29
Má/péssima	10	15	3	8	12	7	7	14	8	13	7
Não sabem	34	30	38	35	26	45	33	40	31	2	39
DEPUTADOS ESTADUAIS											
	Total	Classe socioeconômica			Sexo		Faixa de idade				
		A/B	C	D	Homens	Mulheres	18-24	25-29	30-39	40-49	50+
Ótima/boa	31	30	30	33	35	24	28	27	31	36	27
Regular	29	29	26	31	30	28	31	25	32	29	27
Má/péssima	6	9	2	5	8	3	6	6	6	7	7
Não sabem	34	32	42	31	27	45	35	42	32	28	39
DEPUTADOS FEDERAIS											
	Total	Classe socioeconômica			Sexo		Faixa de idade				
		A/B	C	D	Homens	Mulheres	18-24	25-29	30-39	40-49	50+
Ótima/boa	32	31	30	34	38	23	25	26	32	41	28
Regular	28	29	25	28	28	27	32	25	32	25	25
Má/péssima	4	7	1	4	5	3	6	6	2	6	4
Não sabem	36	33	44	34	29	47	37	43	34	28	43
SENADORES											
	Total	Classe socioeconômica			Sexo		Faixa de idade				
		A/B	C	D	Homens	Mulheres	18-24	25-29	30-39	40-49	50+
Ótima/boa	36	37	31	36	42	26	31	31	28	43	32
Regular	25	24	27	24	25	24	23	27	24	16	28
Má/péssima	4	7	1	4	6	2	4	4	3	8	6
Não sabem	35	32	41	36	27	48	38	27	42	28	35

Pergunta: De modo geral, como o sr. avalia a atuação dos seguintes políticos em São Paulo?

Data: 8-16/setembro/1972, n=505.

Fonte: Coleção IBOPE, Pesquisas Especiais, 1972, vol. 4.

Se, por um lado, as poucas informações existentes sobre a opinião a respeito do Parlamento para os anos da ditadura inviabilizam traçar tendências sobre a percepção do desempenho e atuação do Legislativo, por outro, a presença de algum grau de interesse e aproximação dos cidadãos com as esferas de representação adiciona mais um aspecto para o entendimento das consequências da via eleitoral liberalizante que o regime assumiu a partir dos anos 70.

O curso do próprio regime mostraria que o hibridismo ideológico e institucional promoveria canais de recuperação e construção da oposição política centrados no âmbito eleitoral, e as pesquisas acadêmicas, realizadas nas décadas de 70 e 80 sobre a transição política, mostrariam o impacto dessa dinâmica na construção de identidades e referenciais para o eleitorado, criando canais de reaproximação à esfera representativa (Lamounier e Cardoso, 1975; Reis, 1978; Lamounier, 1980; 1985).

As percepções sobre o Parlamento no período pós-1985

Após 21 anos de regime militar, no início do período pós-85, as tendências de opinião refletiam o baixo grau de institucionalidade da democracia e apontavam para uma generalizada crise de representatividade, predominante nas populações dos grandes centros, e estreitamente associada à ausência de credibilidade nas instituições no País. Esse é um aspecto permanente do período democrático.

Em parte, a crescente percepção negativa seria devida à maior visibilidade dos conflitos no Parlamento, levando a que a população redimensionasse sua avaliação dos políticos e da política a partir do acesso ao seu funcionamento real, sobretudo proporcionado pelas novas transmissões pela TV com a implantação dos canais de TV legislativos.

Por outro lado, a retórica da transição democrática privilegiou as eleições diretas presidenciais como mecanismo central do novo regime, colocando em segundo plano as estruturas representativas como referenciais de funcionamento do sistema para o público de massa.

Pesquisa realizada na capital paulista logo no início do novo regime, em 1985, mostrava que apenas 35,4% dos entrevistados consideravam que o poder do Congresso e dos parlamentares deveria aumentar na nova conjuntura democrática. Apenas em 1987, sob a perspectiva dos avanços da Assembleia Constituinte, essa opinião se alteraria para 51%. Mas dados de pesquisa realizada também na Cidade de São Paulo em 1988 sobre aspectos da transição política indicavam que, de fato, a eleição direta para a Presidência da República, e não o Congresso ou os partidos, emergia como referencial básico da construção do novo regime⁴.

As informações coletadas no período que acolheu os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 mostram que, apesar de o experimento parlamentar desenvolvido na elaboração da nova Constituição ter estabelecido bases significativas para o fortalecimento dos

⁴ Coleção de Pesquisas IDESP (1985, 1987, 1988) – Banco de Dados do CESOP.

partidos, a população não apenas não percebeu os políticos e parlamentares como atores importantes da transição política, como também manteve os patamares de desconfiança sobre seu desempenho. Em pesquisa nacional realizada em 1987 para avaliar a percepção da importância da nova Constituição e do apoio à elaboração do “pacto social” preconizado pelo novo Governo, deputados e senadores eram considerados os atores menos importantes para viabilizá-lo, apesar de mais de 75% dos entrevistados reconhecerem a importância da Constituição para a democracia (Tabelas 14 e 15):

Tabela 14. Atores políticos e sociais mencionados como importantes para a elaboração do pacto social
Brasil – 1987 (%)

	Total
Sindicatos	16,5
Igreja	11,8
Agricultores	9,7
Governadores	9,2
Governo Federal	6,1
Imprensa	4,9
Prefeitos	4,6
Industriais	4,2
Deputados Federais	2,6
Senadores	2,1

Fonte: IBO/BR87.FEV-00014.

Tabela 15. A credibilidade dos políticos, grupos e organizações
Brasil – 1987 (%)

	Políticos	Igreja	Televisão	Líderes sindicais	Empresários	Ministros
Fala só a verdade	3,1	44,2	16,4	15,5	7,3	10,0
Fala mais verdades do que mentiras	15,0	31,4	47,1	40,2	24,4	33,8
Fala mais mentiras do que verdades	50,6	11,0	26,9	23,4	37,0	34,6
Fala só mentiras	25,0	3,5	2,8	6,3	18,2	11,0

Pergunta: Nos últimos tempos, muitas pessoas e organizações têm tentado mostrar ao povo brasileiro a situação em que o País realmente se encontra. Para cada pessoa e/ou organização que eu citar, por favor diga-me se o(a) Sr(a) acha que ela tem falado:

Fonte: IBO/BR87.FEV-00014.

Ao avaliar a atuação do trabalho parlamentar, as percepções são semelhantes, predominando a ideia de que os deputados e senadores não desempenham suas atribuições. Dados de pesquisa realizada em 1989 já apontavam a insatisfação de aproximadamente 60% da população com o trabalho de fiscalização do dinheiro público pelos parlamentares de todos os níveis: vereadores, deputados estaduais, federais e senadores.

Tabela 16. Percepção do cumprimento da função dos parlamentares de legislar e fiscalizar o uso do dinheiro público – 1989 (%)

	Vereadores	Deputados Estaduais	Deputados Federais e Senadores
Cumprem	19,3	15,8	16,9
Não cumprem	57,2	55,8	55,7
Mais ou menos	14,1	15,5	14,2
Não sabe	9,4	12,9	13,2
Total	100,0	100,0	100,0

Pergunta: Os vereadores, deputados e senadores têm como principais funções fazer leis e fiscalizar o uso do dinheiro público. Na sua opinião, os vereadores da sua cidade cumprem essa função? E os deputados da Assembleia do estado? E os deputados e senadores do Congresso Nacional?
Fonte: DAT/BR89.SET-00186.

Tabela 17. Percepção geral do cumprimento da função dos parlamentares de legislar e fiscalizar o uso do dinheiro público – Brasil – 1990 (%)

	%
Cumprem funções	13,2
Não cumprem funções	65,9
Mais ou menos/em parte	16,9
Outras respostas/Não sabe	4,1
Total	100,0

Pergunta: Os parlamentares, isto é, vereadores, deputados e senadores, têm como principais funções fazer leis e fiscalizar o uso do dinheiro público. Na sua opinião, eles cumprem ou não essas funções?
Fonte: DAT/BR90.MAR-00219.

Os dados coletados durante a década de 90 confirmam a baixa estima às instituições políticas e a crítica à sua atuação como as orientações dominantes das opiniões gerais. O distanciamento dos políticos da população e a dissociação de suas funções originais marcam a ideia geral negativa construída sobre os políticos e as arenas representativas. Os políticos são percebidos como agentes isolados em uma instância distante da população, incapazes de acionar os laços de representação: são considerados insensíveis às demandas da população (52,1%), orientados por interesses particularistas (83,1%) e que atuam voltados à satisfação dos interesses dos setores privilegiados da sociedade (83,7%) (Tabelas 18, 19 e 20).

Mesmo entre aqueles que percebem alguma atuação representativa, predomina a ideia de que os políticos respondiam em primeiro lugar aos seus próprios eleitores e, em segundo lugar, aos interesses de todo País (Tabela 21).

Tabela 18. Percepção da sensibilidade dos políticos às pressões populares – 1990 (%)

	%
São sensíveis	27,4
Não são sensíveis	52,1
Às vezes sim, outras não/ mais ou menos	12,5
Outras respostas	1,0
Não sabe	7,1
Total	100,0

Pergunta: Na sua opinião, de um modo geral os políticos brasileiros são ou não sensíveis às pressões populares?
DAT/BR90.MAR-00219.

Tabela 19. Percepção sobre as preocupações dos políticos brasileiros – 1990 (%)

	%
Interesses dos fracos	9,8
Interesses dos poderosos	83,7
Outras respostas	3,8
Não sabe	2,7
Total	100,0

Pergunta: Os políticos se preocupam mais com os interesses dos fracos ou dos poderosos?
DAT/BR90.MAR-00219.

Tabela 20. Percepção dos interesses que importam aos políticos brasileiros –1

Brasil –1990(%)

	%
Nos próprios interesses	83,1
Nos interesses da população	10,9
Outras respostas	3,6
Não sabe	2,5
Total	100,0

Pergunta: De um modo geral os políticos brasileiros pensam mais:
Fonte: DAT/BR90.MAR-00219.

Tabela 21. Percepção dos interesses que importam aos políticos brasileiros – 2
Brasil, 1990(%)

	%
Interesses dos seus próprios eleitores	44,5
Interesses de todo o país	32,6
Outras respostas	15,8
Não sabe	7,1
Total	100,0

Pergunta: Os políticos brasileiros pensam nos interesses:
Fonte: DAT/BR90.MAR-00219.

O impacto da percepção negativa do desempenho da política representativa sobre a ideia geral do funcionamento democrático fica bastante claro nas informações das pesquisas realizadas em 1993 e 1995. A indiferença ou a inutilidade dos órgãos de representação para o funcionamento democrático são os aspectos que predominam nas opiniões gerais. Assim, em pesquisa realizada em 1993, aproximadamente 30% do eleitorado nacional consideravam que, levando em conta a baixa utilidade do Parlamento, o Brasil “poderia passar bem sem o Congresso Nacional”. As justificativas dessa afirmação apontavam sua ineficiência (“eles não estão fazendo nada; não resolvem nada; são incapazes; não cumprem o dever”), o distanciamento da população (“não trabalham para o benefício do povo; não correspondem aos interesses da população”), o trabalho em benefício próprio (“porque eles só trabalham por interesses próprios; só se preocupam com eles; eles fazem leis favoráveis a eles; só querem benefício próprio”), as práticas desonestas e corruptas (“porque há muita corrupção; são todos corruptos; só sabem roubar; são desonestos”), além de configurar um gasto público desnecessário (“o dinheiro gasto com os deputados é muito alto”).

Na mesma pesquisa, os indicadores de satisfação com o Congresso eleito em 1990 situavam 46% dos indivíduos avaliando o trabalho parlamentar com notas menores que cinco, em uma escala de um a dez:

Tabela 22. Avaliação do grau de satisfação com o Congresso Nacional
Brasil, 1993 (% de notas)

Notas	<--- Insatisfeito					Satisfeito --->				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
%	13,6	8,5	11,1	12,7	17,5	9,6	7,3	7,2	2,5	4,4

Pergunta: Estamos completando agora três anos de funcionamento do Congresso Nacional, isto é, dos deputados e senadores eleitos em 1990. Você diria que está totalmente satisfeito ou totalmente insatisfeito com o trabalho do Congresso Nacional nesses três anos? Numa escala de 1 a 10 pontos, em que 1 significa que está totalmente insatisfeito e 10 que está totalmente satisfeito, que nota você daria ao trabalho do atual Congresso Nacional?
Fonte: DAT/BR93.MAR-00322.

Note-se aqui que, em outubro de 1992, ou seja, cinco meses antes de essa pesquisa ser realizada, o Congresso Nacional atuara de forma definitiva para recuperar sua credibilidade em uma das conjunturas mais importantes da história republicana, com a aprovação do *impeachment* do então Presidente da República, Collor de Mello, primeiro presidente a sofrer um processo dessa natureza em toda a América Latina, finalizando um movimento de intensa mobilização popular pelo resgate da moral e honestidade no Poder Público. Paradoxalmente, a atuação do Congresso não teve impacto positivo na percepção geral do papel da instituição naquela conjuntura.

A mesma pergunta sobre a importância do Congresso foi repetida em pesquisa nacional dois anos depois, em 1995, e os dados revelam não somente a manutenção da percepção negativa, mas também o seu fortalecimento, aumentando de 30% para 40% a proporção de indivíduos que não creditavam sua importância para o País (Tabela 23). Essa tendência também aparece nos dados de avaliação do desempenho dos parlamentares, que receberam notas pela sua atuação maiores ou iguais a cinco de pouco mais da metade dos entrevistados (58,2%) (Tabela 24).

Tabela 23. Percepção da importância do Congresso
Brasil – 1995 (%)*

	% (*)
O país precisa da Câmara dos Deputados e do Senado	60,0
O país poderia passar bem sem o Congresso Nacional	40,0
Total	100,0

* Apenas respostas válidas.

Pergunta: Olhando as coisas do ponto de vista de sua utilidade e para que tudo vá bem, você acha que o Brasil precisa do Congresso Nacional, isto é, da Câmara dos Deputados e do Senado, ou nós poderíamos passar bem sem eles?

Fonte: DAT/BR95.SET-00461; n=2.921.

Tabela 24. Avaliação do desempenho dos parlamentares
Brasil – 1995 (%)

Notas	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
%	10,7	2,3	5,5	6,8	8,7	20,6	11,4	8,3	9,0	3,1	4,8

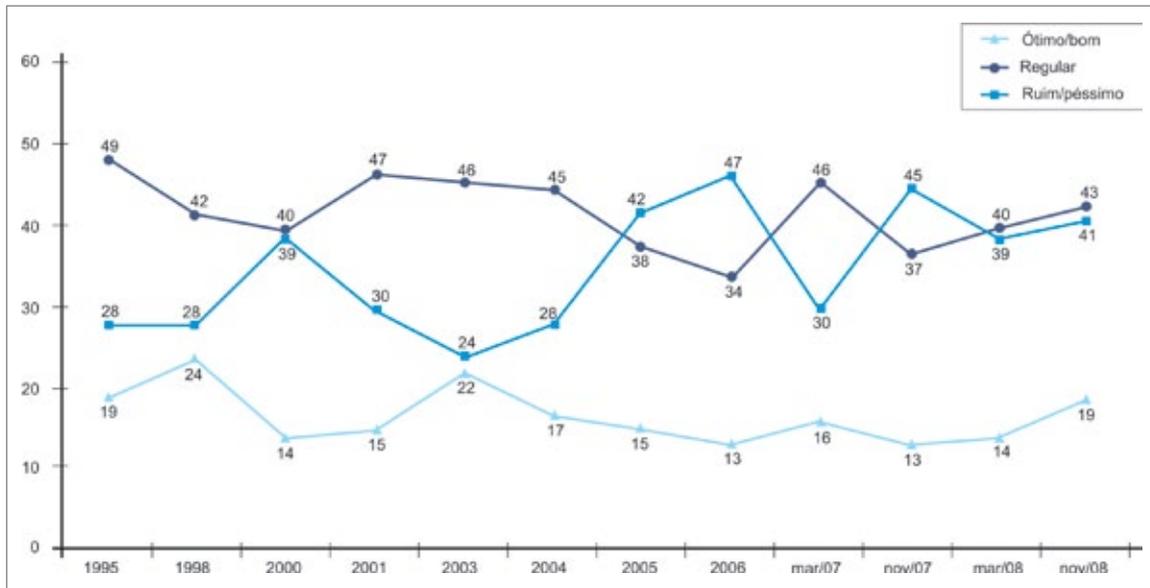
Pergunta: De zero a dez, que nota você dá para o desempenho dos atuais deputados federais e senadores?

Fonte: DAT/BR95.SET-00461.

Uma análise da evolução das tendências de avaliação do Congresso ao longo de 13 anos, entre 1995 e 2008, mostra que, mesmo com algumas oscilações localizadas nos momentos específicos de início de novas legislaturas, como em 2003 e 2007, as avaliações positivas não

ultrapassam 24% em todo esse período. Além disso, essa tendência é acompanhada do forte crescimento das avaliações negativas na conjuntura das denúncias de corrupção envolvendo parlamentares e membros do governo, e que deram origem em 2005 às Comissões Parlamentares de Inquérito do “Bingo” e do “Mensalão”.

Gráfico 1. Evolução da avaliação do desempenho do Congresso Nacional
Brasil – 1995-2008 (%)



Nota: o complemento dos dados para 100% deve-se às respostas “não sei”.

Perguntas: (1998)> “No final do ano termina o mandato dos atuais deputados federais e de parte dos senadores que formam o atual Congresso Nacional. Na sua opinião, os atuais senadores e deputados federais, eleitos em 1994, estão tendo um desempenho...”; (1995, 2000-2008)> “Você diria que os senadores e deputados federais que estão atualmente no Congresso estão tendo um desempenho...”.

Fonte: Pesquisas do Instituto Datafolha. Banco de Dados do CESOP/Unicamp.

Esse período recente acolheu ondas importantes de mobilização eleitoral que, inclusive, transformaram o perfil socioeconômico da Câmara dos Deputados e deram ingresso a setores mais amplos da sociedade brasileira na elite governante (Rodrigues, 2006). Os avanços reais em direção à ampliação da representação política parecem seguir, entretanto, na via inversa das percepções sobre o desempenho e a credibilidade institucional.

Estudos sobre as bases da adesão à democracia no Brasil indicam que esse cenário constante de insatisfação e desconfiança dos cidadãos com as instituições representativas é um fator central para balizar os posicionamentos críticos com relação ao funcionamento do sistema, mas não afeta de forma significativa a crescente preferência pelo regime democrático (Meneguello, 2007; Moisés, 2008).

Sabemos que, apesar do regular funcionamento do Congresso e dos partidos em todos os períodos ilustrados, a ideia geral dos cidadãos brasileiros sobre o processo de democratização

está muito mais fortemente associada ao papel das eleições e ao processo de escolha, do que aos construtos institucionais que caracterizam a arena representativa.

Os dados apresentados explicitam que as percepções públicas negativas com relação ao parlamento e aos partidos brasileiros são continuidades históricas, e o paradoxo da convivência entre mecanismos fortalecidos de funcionamento democrático e altos níveis de insatisfação com as instituições representativas é um fenômeno complexo a ser analisado.

Referências bibliográficas

GABRIEL, Oscar. 1995. “Political efficacy and trust” in Deth & Scarbrough (ed), *The Impact of Values*. Oxford, Oxford.Un. Press.

LAMOUNIER, Bolivar e CARDOSO, Fernando Henrique (orgs.) 1975. *Os Partidos e as Eleições no Brasil*. SP, Editora Paz e Terra.

LAMOUNIER, Bolivar (org.) 1978. *O Voto de Desconfiança. Eleições e Mudança Política no Brasil, 1970-1979*. SP, Ed.Vozes.

LAMOUNIER, Bolivar .1985. “Apontamentos sobre a questão democrática brasileira”, in ROUQUIÉ, LAMOUNIER e SCHVARZER (op.cit.)

LAMOUNIER , Bolivar e MARQUES, Alexandre. 1992. “A Democracia Brasileira no Final da Década Perdida”, in Lamounier (org.) *Ouvindo o Brasil. Uma análise da opinião pública brasileira hoje*. São Paulo, IDESP e Instituto Roberto Simonsen.

LAVAREDA, José Antonio. 1991. *A Democracia nas Urnas. O Processo Partidário Eleitoral Brasileiro*. Rio de Janeiro, Iuperj-Rio Fundo Editora.

LISTHAUG, Ola.1995. “The Dynamics of Trust in Politicians”, in Klingemann & Fuchs (eds.), *Citizens and the State*, Oxford Univ. Press.

NORRIS, Pippa. 2000 *A Virtuous Circle? The impact of Political Communications in Post-Industrial democracies*, mimeo.

NORRIS, Pippa (ed.). 1999. *Critical Citizens. Global Support for democratic Governance*. Oxford.Univ. Press.

MENEGUELLO, Rachel. 2003. “Eleitorado e Reforma”, in Benevides, Vanucchi e Kerche (orgs), *Reforma Política e Cidadania*. SP, Instituto Cidadania e Ed. Fundação Perseu Abramo.

_____. 2006. *Aspects of democratic performance: democratic adherence and regime evaluation in Brazil*, 2002 in *International Review of Sociology*, v.16, 617-632.

_____. 2007. *Grounds for Democratic Adherence: Brazil, 2002-2006* in *Lanic Etext Collection*, v.1, 1-38.

MOISÉS, José Álvaro. 1995. *Os Brasileiros e a Democracia. Bases socio-políticas da legitimidade democrática*. SP. Ed. Ática.

_____. 2008. *Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira*. Rev. Bras. Ci. Soc., vol. 23, nº 66.

MOISÉS, José Álvaro e MENEGUELLO, Rachel. 2007. *A Desconfiança dos Cidadãos nas Instituições Democráticas*, Relatório de Pesquisa FAPESP, mimeo.

REIS, Fabio Wanderley Reis(org.).1978. *Os Partidos e o Regime. A lógica do processo eleitoral brasileiro*. SP, Ed. Símbolo.

RODRIGUES, Leôncio Martins Rodrigues. 2006. *Mudanças na Classe Política Brasileira*. SP, Publifolha.

ROSE, Richard. 2001. “Medidas de survey sobre democracia”. Revista *Opinião Pública*, vol.VIII, nº 1.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos Santos. 1990. *Que Brasil é este? Manual de Indicadores políticos e sociais*. Rio de Janeiro, IUPERJ/Vértice.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. 1985. “A Democracia populista: bases e limites”, in Rouquié, Lamounier & Schvarzer (org). *Como Renascem as Democracias*. São Paulo, Ed. Brasiliense.

TRINDADE, Hégio 1985. “Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária (1822/1945), in Rouquié, Lamounier & Schvarzer (org). *Como Renascem as Democracias*. São Paulo, Ed. Brasiliense.

O Senado nos editoriais dos jornais paulistas¹

Fernando Antônio Azevedo²
Vera Lúcia Michalany Chaia³

Jornalismo político e democracia

A cobertura jornalística das atividades políticas – o embate partidário e eleitoral e as atividades do governo e do Legislativo – é fundamental para as democracias contemporâneas. Pela sua magnitude demográfica, as democracias representativas do século XXI são basicamente de massa, nas quais os cidadãos acompanham o jogo político por meio da mídia de massa, ou seja, a TV (aberta e a cabo), o rádio, a grande imprensa escrita (jornais e revistas) e, mais recentemente, os grandes provedores e *sites* da Internet. Embora não seja a única fonte de informação política (há os livros, a conversação, os debates em associações e sindicatos, etc.), é principalmente pela mídia de massa que hoje o indivíduo se conecta com a esfera política e busca as informações necessárias para intervir no debate público e escolher governos e representantes políticos. Neste contexto, frequentemente descrito como uma “democracia de público”⁴ (Manin, 1995), a qualidade do debate público e da deliberação política depende, antes de qualquer outra coisa, de dois requisitos básicos: a visibilidade (que implica o processo de publicização) da sociedade política (entendida aqui como o Estado e seus aparatos políticos, governo, Legislativo e partidos), e, no plano da sociedade civil, o livre acesso do cidadão às informações políticas, o que significa a exis-

¹ Este artigo é resultado de reflexões realizadas ao longo de 2004, desenvolvidas no âmbito do convênio entre o Interlegis e o CESOP – Centro de Estudos de Opinião Pública – da Universidade de Campinas. O material foi revisado em 2009, pela autora.

² Professor do Departamento de Ciência Política, UFS-Car.

³ Professora do Departamento de Políticas, PUC-SP.

⁴ O autor usa a expressão “democracia de público” em oposição à expressão “democracia de partido”. Esta última, tipicamente presente em alguns países europeus nos anos 50 e 60, baseia-se na centralidade dos partidos no sistema político, no voto partidário e na existência de políticas de classe. Já a “democracia de público” é definida pela forte centralidade da mídia, pela tendência à individualização e personalização da política (em detrimento das estratégias partidárias e dos princípios programáticos), pelo crescimento de um eleitorado sem vínculo ou fidelidade partidária e pela volatilidade do voto. Grosso modo, essas novas características seriam decorrentes do declínio da política ideológica e do crescimento da influência da mídia de massa na formação da opinião pública, especialmente a TV.

tência de uma dupla garantia – a liberdade de imprensa e a representação na mídia das principais correntes de opiniões.

Além desses requisitos, o conteúdo e a forma das coberturas políticas dependem em larga medida da cultura política e jornalística e do formato das instituições políticas de cada país. Em países onde a política passou por um processo de ideologização (como a França e a Itália até os anos 70), predominou, em grande parte do tempo, uma combativa e múltipla imprensa de opinião: os grupos políticos mais importantes editavam seus próprios jornais para divulgar e defender seus pontos de vista. Em outras nações, de forte tradição social-democrata, como os países nórdicos, a grande imprensa convive com um Estado que financia jornais de grupos políticos e sociais minoritários, com o objetivo de assegurar a pluralidade de opinião na sociedade. Nos Estados Unidos, onde desde cedo predominou a imprensa comercial (e, portanto, a tensão entre interesses privados e públicos), a cobertura política sempre foi primariamente dependente do nível de competição entre os jornais e do grau de adesão aos princípios deontológicos (construídos no processo coletivo de profissionalização dos jornalistas) e da aceitação de teorias jornalísticas, como a liberal, a da responsabilidade social e do jornalismo cívico. Por sua vez, o formato institucional e político predominante num país – como o regime de governo (presidencial ou parlamentar), o sistema partidário (bipartidário ou multipartidário) e o nível de competição (eleições polarizadas ou não) – influencia o foco e a intensidade das coberturas políticas. É de se esperar, por exemplo, que, no presidencialismo, a imprensa privilegie a cobertura do Executivo e da figura presidencial, enquanto, no parlamentarismo, a atenção seja deslocada para a atividade parlamentar. Entretanto, é bastante óbvio que a imprensa aumenta sua cobertura política quando a competição eleitoral é polarizada, como aconteceu nas eleições norte-americanas de 2004. Por fim, é evidente que a dimensão cultural desempenha um papel importante na orientação mais geral das coberturas políticas: em contextos em que os valores cívicos são fortes e positivos (como a defesa dos valores democráticos e da participação política), a cobertura jornalística tende a acompanhar e reforçar os mesmos valores.

Imprensa e cobertura do Legislativo: uma breve revisão

A literatura internacional confirma que, nos regimes presidencialistas que aqui nos interessam diretamente para efeitos de análise e comparação, a cobertura política privilegia a arena executiva e, nela, especificamente a Presidência e a figura presidencial. Essa tendência é particularmente visível nos Estados Unidos e parece ter-se aprofundado ao longo do século XX, conforme indicam diversas pesquisas citadas por Wladimir Lombardi Jorge (2003:12). Uma das explicações correntes atribui o aumento da cobertura presidencial em detrimento do Legislativo ao fato de que a figura do presidente personaliza o poder, enquanto no Congresso o jogo político é diluído entre vários atores coletivos (partidos) e individuais (políticos). Outras pesquisas citadas pelo autor (2003-13) mostram também que a cobertura do Congresso norte-americano apresen-

ta assimetrias no que se refere à atenção da mídia com as duas casas legislativas: o Senado, quando confrontado com a Câmara, recebe usualmente maior atenção, tanto da mídia impressa como da eletrônica. Uma das explicações para esse comportamento é a magnitude do corpo Legislativo, ou seja, o fato de o Senado ser uma casa com menos membros e com políticos mais antigos e conhecidos facilitaria a individualização da cobertura.

O Congresso norte-americano, além da menor visibilidade, possui uma imagem muito mais negativa do que o Poder Executivo. A mídia nos Estados Unidos frequentemente descreve o Congresso “como uma instituição lenta, conflituosa, incompetente e corrupta” (Jorge, 2003:14). Esse enquadramento negativo, contudo, não parece ser uma exclusividade daquele país e nem uma visão restrita à mídia. Diversas pesquisas realizadas sobre a imagem do Parlamento mostram que tanto a imprensa quanto o eleitor costumam ser muito críticos em relação aos seus Legislativos e aos políticos de um modo geral. Uma pesquisa Gallup⁵ realizada em 2004, envolvendo 50.000 entrevistados em todos os continentes, mostrou que 46% dos europeus, 50% dos norte-americanos, 82% dos africanos e 87% dos latino-americanos (dos quais 80% dos brasileiros) não confiam em seus políticos. Essa avaliação negativa, embora diga respeito especificamente à figura do político profissional, termina sendo transferida em parte para a instituição legislativa, pois o Parlamento é uma das arenas mais visíveis da atuação política. Por sua vez os *gatekeepers*⁶, alegando critérios de noticiabilidade, de um modo geral preferem publicar ou veicular matérias negativas (escândalos, corrupção, polêmicas, disputas partidárias e individuais) que terminam projetando uma imagem caricatural em detrimento de informações mais técnicas ou rotineiras sobre o processo legislativo. O resultado dessa decisão editorial é um provável efeito de “agenda-setting”⁷, com a “agenda da mídia” formatando a “agenda do público” e vice-versa, num efeito circular que tende a reforçar e sedimentar estereótipos e preconceitos contra a atividade parlamentar.

Comparando o jornalismo político brasileiro com o norte-americano, podem ser feitas três afirmações preliminares – todas apontando fortes similaridades: devido ao nosso presidencialismo forte (que divide com o Congresso a prerrogativa de propor leis, além de poder editar medida provisória), que faz do presidente a figura central do sistema político, a cobertura jornalística, tanto na imprensa escrita quanto na eletrônica, tem como foco principal o Poder Executivo (Presidência e ministérios); na cobertura legislativa, a imprensa tem como foco predominante os membros do Congresso, relegando ao segundo plano a instituição; e a imprensa, ao enquadrar de forma negativa os membros do Congresso, termina, por extensão, enquadrando negativamente a própria instituição.

⁵ Voice of the People Survey 2004, survey financiado pelo Fórum Econômico Mundial.

⁶ Editores que definem a pauta jornalística e selecionam as notícias que serão publicadas ou veiculadas.

⁷ Sobre o efeito “agenda-setting”, ver Azevedo (2004).

Embora a maioria dos analistas políticos e estudiosos da relação entre mídia e política no Brasil⁸ concorde plenamente com as afirmações anteriores, apenas alguns poucos estudos e pesquisas as confirmam com dados empíricos consistentes. Devem ser citadas, pela conexão direta com o tema aqui explorado, a obra de Vera Chaia (2004), que examina o relacionamento entre a imprensa e a Câmara Municipal de São Paulo nas Legislaturas de 1989-92 e 1993-96, nos governos de Luiza Erundina e Paulo Maluf; a pesquisa de Malena Rehbein Rodrigues (1997), que analisa a relação entre a mídia e o Congresso Nacional a partir da perspectiva da agenda-setting e discute o duplo papel que a imprensa desempenha, de fonte de informações políticas e de veículo de grupo de pressões; e a pesquisa de Ana Lúcia C. R. Novelli (1999), que observou a cobertura de jornais e revistas sobre a 50^a Legislatura (1995-1998) do Congresso Nacional para constatar que a avaliação negativa dos políticos entre a mídia e o eleitor contamina diretamente a imagem da instituição.

Um dos trabalhos mais importantes sobre a relação mídia e Legislativo no Brasil é o do já citado Wladimir Lombardi Jorge (2003) que examinou o padrão de cobertura sobre o Congresso Nacional realizada pelos principais jornais nacionais (Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo, O Globo e JB) entre 1985 e 1990. Como vários de seus achados ajudam a tipificar o padrão de relação entre a mídia e o Legislativo no caso brasileiro e mostram tendências ainda observáveis no período focado por este artigo, julgamos importante reproduzir alguns dados do trabalho citado, até porque eles são relevantes inclusive para reforçar a análise que desenvolvemos mais adiante.

Um primeiro ponto a ser destacado é a observação de Jorge de que o Congresso só recebeu maior atenção da mídia em relação ao Executivo apenas durante o período constituinte, mas mesmo assim a ênfase da cobertura se restringiu basicamente em torno dos membros do Congresso em detrimento da instituição (Tabela 1).

Tabela 1. Distribuição da cobertura jornalística do Congresso Nacional, segundo foco da notícia 1985-1990 (%)

Foco da notícia	Semestre/Ano								Total
	2º 1985	1º 1986	1º 1987	2º 1987	1º 1988	2º 1988	1º 1989	1º 1990	
Instituição	32	42	22	10	17	14	27	22	22
Membros	61	42	69	79	71	79	67	66	68
Outros	7	15	9	12	12	8	6	12	10
Total	100	100	100	100,0	100	100	100	100	100
N ^{os} Absolutos	249	205	451	400	449	240	278	251	2.523

Fonte: Jorge, Wladimir Lombardo (2003: 86).

⁸ Ver, sobre a literatura referente à mídia e política no Brasil, Azevedo e Rubim (1997).

O autor mostra também que a imprensa, além de focar predominantemente os membros do Congresso em detrimento da instituição, cobre apenas secundariamente as atividades legislativas típicas, como o trabalho das comissões e subcomissões e mesmo as atividades desenvolvidas em plenário pelos deputados e senadores (Tabela 2).

Tabela 2. Distribuição da cobertura jornalística do Congresso Nacional, segundo foco da notícia
1985/1990 (%)

Foco da notícia	Total
CPI	3
Plenário	27
Subcomissão	2
Comissão	10
Outros	58
Total	100
N ^{os} Absolutos	2.523

Fonte: Tabela adaptada de Jorge, Wladimir Lombardo (2003: 89).

Por sua vez, como indica a Tabela 3, as notícias institucionais, ou seja, aquelas referentes diretamente ao funcionamento interno do Congresso, são majoritariamente negativas quando comparadas aos demais temas, nos quais predominam as matérias neutras.

Tabela 3. Distribuição da cobertura jornalística do Congresso Nacional,
por teor da notícia, segundo temas – 1985/1990 (%)

Temas	Teor da notícia			Total	N ^{os} Absolutos
	Negativo	Neutro	Positivo		
Político	13	82	5	100	1.248
Econômico	11	82	7	100	717
Institucional	72	20	7	100	312
Sindical	2	95	2	100	129
Outros(*)	15	78	7	100	117
Total	18	75	6	100	2.523

(*) Incluem todas as notícias cuja frequência do tema é de 1% ou menos.

Fonte: Jorge, Wladimir Lombardo (2003: 145).

Por fim, e reforçando a hipótese de Ana Lúcia C. R. Novelli, citada anteriormente, Jorge enfatiza o fato de que a avaliação negativa da instituição decorre, basicamente, das notícias e dos comentários críticos sobre a atuação individual dos parlamentares, como a presença do parlamentar, violação de normas e nepotismo (Tabela 4).

Tabela 4. Distribuição da cobertura jornalística do Congresso Nacional, segundo grupos de assunto (%)

Grupos de assuntos	Total
Trabalho dos Legisladores	77
Comparecimento	75
Outros	2
Violar Normas	12
Uso do Emprego Público	9
Outros	2
Total	100
N ^{os} Absolutos	226

Fonte: Jorge, Wladimir Lombardo (2003: 145).

Em síntese, os dados da pesquisa de Jorge reproduzidos aqui mostram de forma clara que a cobertura do Congresso brasileiro obedece a um padrão que tem vários pontos em comum com o caso norte-americano, como a forte individualização da cobertura e a visão negativa do desempenho da instituição construída a partir das críticas à atuação individual dos parlamentares. Também, como no caso norte-americano, a imprensa omite ou relega ao segundo plano as informações sobre a rotina do trabalho Legislativo nas comissões e subcomissões e até mesmo a atividade desenvolvida no plenário das duas casas deliberativas.

Finalmente, devem ser mencionadas, nesta breve revisão da literatura, as pesquisas desenvolvidas por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo que mostram que, sob a Constituição de 1988, “o Executivo se constituiu no principal legislador de jure e de fato”. Segundo os autores, alterações constitucionais introduzidas ainda durante o regime militar transformaram o Poder Executivo na principal fonte de iniciativa legislativa e boa parte dessas prerrogativas foi preservada após a redemocratização e a promulgação da Carta de 1988. Numa breve revisão da relação entre o Executivo e o Legislativo, os autores lembram que: “Na vigência da Constituição de 1946, as leis de iniciativa do Executivo corresponderam a 43% do total de leis do período, participação que aumentou para 89% no período militar. Após a Constituição de 1988, manteve-se o padrão do regime militar: a média de leis do Executivo atinge 85%” (Figueiredo e Limongi, 1999:49).

Esses dados indicam que boa parte da agenda do processo legislativo provém, na verdade, do Poder Executivo, uma vez que este mantém a prerrogativa de propor projetos de leis, emitir medidas provisórias e solicitar urgência para a tramitação de seus projetos. Neste sentido, e diferentemente do caso norte-americano, o Congresso brasileiro atua em moldes similares àqueles encontrados em regimes parlamentaristas, pois, para ver suas iniciativas aprovadas, “o chefe do Executivo distribui as pastas ministeriais com o objetivo de obter apoio da maioria dos legisladores” (Figueiredo e Limongi, 1999:13). Justamente por conta dessas

características e da fragmentação partidária, é que o presidencialismo brasileiro é caracterizado como um “presidencialismo de coalização” (Abranches, 1988), no qual o chefe do Executivo, a cada início de mandato, procura montar uma coalização partidária que lhe dê maioria e controle do Congresso. Portanto, em nosso sistema político, a relação entre o Executivo e o Legislativo seria pontuada pelo predomínio do Executivo e por uma lógica parlamentarista em que os partidos importam, ao contrário do que defende a corrente que vê um predomínio das estratégias individualistas no Congresso. Assim, essas características específicas que tipificaríamos nosso caso são variáveis importantes e devem ser levadas em conta na análise da imagem do Congresso produzida pela mídia.

O Senado e os editoriais na imprensa paulista

A noção de uma imprensa livre, que vigia o poder e defende o cidadão e, por extensão, a democracia, inspirou a analogia da imprensa como o “Quarto Poder”, expressão cunhada na Inglaterra no século XIX. A ideia da imprensa como um atento “cão de guarda” (e às vezes, motivado pelo jornalismo investigativo, como um verdadeiro “cão de ataque”) materializa-se por excelência nas páginas de opinião dos jornais, onde os artigos e as colunas assinadas debatem os temas mais candentes do momento e o editorial define a posição do jornal diante das questões públicas. Deste modo, as páginas opinativas constituem fontes importantes para se apreender e analisar o interesse temático e as formas de enquadramento adotadas pelos jornais em suas abordagens sobre o funcionamento das instituições políticas.

O jornalismo opinativo pressupõe expressar a opinião dos meios de comunicação. Esse gênero significa que o discurso editorial é baseado em comentários, avaliações e opiniões sobre determinada temática. Na avaliação de Pedro Celso Campo (01/05/2002), “os editoriais podem, legitimamente, esclarecer, ilustrar opiniões, induzir a ações e até entreter. O editorial é institucional. É o pensamento oficial do jornal (...) O público ao qual se dirige é o definidor do estilo do editorial, mas não do seu conteúdo. Acredita-se que apenas 5% do universo de leitores de um jornal leiam o editorial do dia. É um público pequeno, mas exigente”. Por sua vez, Sônia de Brito, em seu trabalho “a argumentação e a perlocução no discurso jornalístico: o editorial” (1994), afirma que “a finalidade do editorial é dirigir a opinião pública persuadindo através de exortação, apelo, aviso, palavra de ordem ou constatação dos fatos (...) O editorial moderno não é apenas opinião. Inclui análise e clarificação: expõe, interpreta, esclarece, analisa padrões e significados da caótica mistura de acontecimentos diários” (Campo, 01/05/2002).

É neste sentido que podem ser compreendidos os editoriais dos jornais Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo. São jornais regionais e nacionais, com um público-alvo composto pelos formadores de opinião pertencentes à classe média alta e aos setores empresariais. O período de análise dos editoriais desses dois jornais é delimitado pela legislatura 2003-2006 e abrange todos os editoriais publicados entre janeiro de 2003 e outubro de 2004. O enquadramento temático

do material consultado foi realizado a partir de três categorias, todas elas usadas na análise do material da Folha de S. Paulo e a primeira dela, por razões que mais adiante serão explicadas, no caso de O Estado de S. Paulo:

– relacionamento Executivo/Senado: nesta categoria estão incluídos os editoriais referentes ao relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, envolvendo a Presidência da República, Ministérios, órgãos governamentais e o Senado, bem como as medidas provisórias e projetos de leis oriundos do Executivo e as iniciativas e programas do governo Federal discutidos no Senado Federal;

– funcionamento do Senado: esta categoria cobre os editoriais com foco nas questões internas e as atividades típicas do Senado, abrangendo assuntos como articulação e negociação política entre bancadas e parlamentares, atividades das comissões, subcomissões e mesa diretora, tramitação de projetos oriundos do Legislativo e o desempenho dos senadores;

– outros editoriais: todos os outros editoriais que não se enquadram em nenhuma das duas categorias anteriores.

Além dessas categoriais, cada editorial foi classificado de acordo com seu teor (positivo, negativo ou neutro) em relação à imagem do Senado.

Os editoriais do jornal Folha de S. Paulo

A Folha de S. Paulo – que reivindica para si o papel de “cão de guarda” que fiscaliza o poder sem “rabo preso” (expressão usada numa de suas campanhas publicitárias) – publica três editoriais diariamente na página A-2, ao lado dos colunistas e articulistas mais prestigiosos do jornal. O levantamento dos temas-alvos de todos editoriais publicados em 2003 e 2004 pelo jornal revela que o Senado foi pouco comentado pelos editoriais. Por exemplo, em 2003, dos 1.095 editoriais publicados, apenas 27 (2,5%) abordavam direta ou indiretamente o Senado. Em 2004 o percentual também girava em torno dos 3%. Os principais temas nos editoriais tratavam de assuntos relacionados à ação do Executivo, especialmente a Presidência e os ministérios, e ao funcionamento do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e, finalmente, do Senado. Portanto, o Senado não tem, no Brasil, a mesma visibilidade encontrada no caso norte-americano.

Mesmo os editoriais dedicados ao Senado envolvem de alguma maneira questões conexas com o Poder Executivo, como se pode constatar na Tabela 5:

Tabela 5. Distribuição dos editoriais sobre o Senado publicados pela Folha de S. Paulo, segundo categorias – 2003-2004

Categorias	2003		2004		Total	
	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%
Relacionamento Executivo/Senado	9	33	9	37	18	35
Funcionamento do Senado	10	37	12	50	22	43
Outros	8	30	3	13	11	22
Total	27	100	102	100	51	100

Sem dúvida, como já mencionado anteriormente, isso se deve ao fato de o Executivo possuir iniciativa legislativa e capacidade de legislar por medida provisória. Como lembra Jorge (2003), boa parte das leis aprovadas no Congresso Nacional é oriunda do governo, o que significa que o Executivo tem um razoável controle sobre a agenda do Congresso. Dentro dessas condições, é perfeitamente esperado que a imprensa, ao analisar o Congresso Nacional ou uma das suas casas, faça-o em grande parte a partir da sua conexão com o governo federal.

De ponto de vista do teor das matérias, os editoriais são predominantemente negativos (Tabela 6), situação que se repete também no caso dos editoriais de O Estado de S. Paulo. Esse resultado apenas reitera a constatação feita no início deste texto de que as notícias sobre o Legislativo federal recebem, na maior parte das vezes, um tratamento negativo por parte da mídia.

Tabela 6. Distribuição dos editoriais sobre o Senado publicados pela Folha de S. Paulo, segundo teor das matérias – 2003-2004

Teor das matérias	2003		2004		Total	
	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%
Positivo	5	19	7	29	12	24
Negativo	13	48	10	42	23	45
Neutro	9	33	7	29	16	31
Total	27	100	24	100	51	100

A seguir, apresentam-se alguns textos selecionados do levantamento, com o objetivo de indicar os principais temas explorados ao longo de 2003 e 2004 e mostrar como a imagem do Senado – e de um modo mais amplo do próprio Congresso Nacional – é construída pelos editoriais.

Entre os principais temas explorados pela Folha de S. Paulo sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo, estão as reformas previdenciárias, tributária e da Justiça, a questão da governabilidade do PT e o uso das medidas provisórias por parte do governo Lula.

Sobre a primeira questão (a das reformas), a Folha de S. Paulo, como a maioria da grande imprensa nacional, posicionou-se a favor (como já tinha feito durante o governo FHC), sendo que os editoriais publicados eram sempre no sentido de cobrar, da parte do Congresso Nacional, a agilidade na aprovação dos projetos reformistas. Entretanto, o jornal considera as reformas, especialmente a tributária, como empreendimentos parciais e incompletos.

“O presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem o que comemorar com a votação em segundo turno pelo Senado das emendas que introduzem mudanças nas áreas previdenciária e tributária. O governo de fato deu passos à frente. É um exagero, no entanto, falar na existência de uma reforma tributária. Nada semelhante a isso ocorreu. O que se votou foi uma fatia de uma colcha de retalhos tributária justamente aquela que assegura ao governo um mínimo de conforto fiscal até 2007”. (“Pela metade”. Folha de S. Paulo, 19/12/2003, p. A-2).

Em relação ao tema da governabilidade, os editoriais comentavam as dificuldades advindas da fragmentação partidária no Congresso e os desafios que isso implica para o governo petista, que necessita montar e consolidar uma maioria parlamentar estável para aprovar seus projetos. O tema da governabilidade quase sempre foi abordado em conexão com as práticas políticas do Legislativo federal e de suas duas casas deliberativas. Em editorial que discutia a reforma política e as práticas “fisiológicas” do Congresso, outro tema recorrente nas páginas de opinião do jornal, o editorialista afirmou que:

“Métodos heterodoxos (...) têm sido utilizados com frequência alarmante na política brasileira. Desde o início da redemocratização, Câmara e Senado são palcos de nebulosas transações envolvendo troca de votos por cargos, por liberação de verbas orçamentárias e, até mesmo, por outras formas mais sonantes de retribuição. Esse vergonhoso mercado político já propiciou uma série de escândalos, que serviu para alertar e despertar a indignação da opinião pública. Não se pode dizer, no entanto, que as pressões advindas da revelação de casos acintosos tenham mudado substancialmente os usos e costumes da política nacional ainda que os possam ter revestido de tonalidades menos gritantes.

O Partido dos Trabalhadores foi desde o início um dos agentes renovadores da cultura política brasileira, impondo rígidas normas internas e contribuindo para elevar o grau de transparência das negociações congressuais. Isso não significa, no entanto, que, uma vez no poder, o PT não passe a fazer concessões ‘realistas’ diante da necessidade de conquistar votos e apoios. Também a gestão

de Fernando Henrique Cardoso foi antecedida de expectativas quanto à moralização de procedimentos, fundadas no discurso e no histórico de muitos dos membros do PSDB. Não obstante a realidade repeliu as esperanças iniciais, como atestaram as escaramuças para aprovar a emenda da reeleição”. (“PT Heterodoxo”. Folha de S. Paulo, 28/09/2003, p. A-2).

Esse trecho do editorial resume a visão crítica com que, de um modo geral, a imprensa brasileira avalia os usos e costumes políticos no Congresso Nacional. Frequentemente os jornais e as revistas semanais, como *Veja*, acusam tanto os deputados quanto os senadores de práticas fisiológicas na sua relação com o Executivo e lamentam que a atual lei que regula a atividade dos partidos não coíba a infidelidade partidária e a troca de legenda. A passagem mostrada a seguir é típica e exemplifica bem os argumentos usados pela imprensa na defesa da reforma política.

“Dados levantados pela Folha revelam que a infidelidade partidária baterá recorde até o próximo dia 3, quando extingue-se o prazo para mudança de partidos. Esse verdadeiro ‘feito manada’ em busca da sombra e das benesses do poder tem sido administrado de forma engenhosa pelo partido governista. Convenientemente, não é o PT o principal receptor das novas adesões, e sim as legendas aliadas, que vão sendo, dessa forma, como que ‘terceirizadas’ para fazer o serviço. Tudo isso deixa patente a necessidade de que a constantemente lembrada, mas sempre adiada, reforma política venha a ocupar as atenções do país. Novas regras precisam ser estabelecidas para que o comércio de votos e a vergonhosa deserção partidária motivada por interesses de ocasião possam ser coibidos. Difícil é esperar que os atores e beneficiários desse lamentável espetáculo venham a tomar a iniciativa de mudá-lo”. (“PT Heterodoxo”. Folha de S. Paulo, 28/09/2003, p. A-2).

Finalmente, quanto às medidas provisórias, o tom adotado nos editoriais é de crítica ao abuso dessa prerrogativa constitucional por parte do governo federal. Nesse caso, o jornal assumiu a perspectiva do Senado e do Congresso Nacional e pregou a limitação do uso das medidas provisórias.

“Há pouco tempo, os presidentes das duas Casas do Congresso Nacional – ambos aliados do governo federal – queixaram-se do excesso de medidas provisórias, que estaria congestionando a pauta e dificultando os trabalhos. Agora foi a vez do ministro da Coordenação Política, Aldo Rebelo (PC do B-SP), reconhecer que o governo tem exagerado na edição de MPs.

A utilização em grande escala desse dispositivo não é novidade na política brasileira. As MPs constituem um recurso eficaz para que o Executivo possa impor

suas prioridades à agenda do Congresso. Por isso mesmo, durante a era Fernando Henrique Cardoso o recurso abusivo a esse mecanismo foi repetidamente criticado pelos partidos de oposição.

O que chama atenção nas declarações de Rebelo é que o partido do atual governo sempre esteve entre os críticos mais incisivos e contumazes dessa prática. Nos 24 meses iniciais de seu mandato, FHC publicou 71 MPs, enquanto o presidente Luiz Inácio Lula da Silva – em apenas 18 meses – já utilizou esse expediente 95 vezes. A impressão que se tem diante de números como esses é que o PT não apenas aderiu à idéia de legislar ‘por decreto’ como aprimorou sua execução.

Os malefícios derivados desse tipo de abuso são conhecidos. O dano mais imediato é o trancamento da pauta do Legislativo. Pela lei, fica estabelecido um limite de 45 dias, após a publicação, para a votação das medidas no Senado ou na Câmara. Findo esse prazo, fica impedida a apreciação de outros projetos pelas duas Casas. Conseqüentemente, um grande volume de MPs prejudica a agenda do Legislativo e a votação de matérias importantes para o país.

As MPs deveriam restringir-se a casos de relevância e urgência incontestáveis. Lamentavelmente, não é o que se tem observado sob o governo de um presidente que assumiu o compromisso de mudar essa rotina”. (“Medidas em Excesso”. Folha de S. Paulo, 16/07/2004, p. A-4).

Quanto aos editoriais dedicados às atividades do Senado, de um modo geral, comentam-se as articulações e negociações políticas, o posicionamento das bancadas partidárias e a tramitação e votação dos projetos e das medidas provisórias. Entretanto, os editoriais assumem um tom mais crítico quando o assunto é o comportamento ético e moral dos parlamentares.

“O plenário do Senado Federal decepcionou ao votar pelo arquivamento do pedido de abertura de processo político contra o Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA). O desfecho melancólico do episódio é um duro golpe na credibilidade da instituição.

O argumento de que as graves irregularidades de que o político baiano é acusado não configurariam quebra de decoro parlamentar porque não teriam sido cometidas no decurso do mandato de Senador é formalista demais para um processo que, como o próprio nome diz, é político. Os parlamentares precisariam considerar se vale ou não à pena manter no Senado pessoa acusada de estar envolvida num vasto esquema de escutas telefônicas ilegais contra adversários políticos. Ademais, vale lembrar que as escutas de mais de cem números telefônicos ocorreram de março a setembro do ano passado: durante boa parte desse período, ACM era candidato a uma vaga no Senado.

Tampouco poderiam os Senadores deixar de considerar que ACM é acusado de reincidir num escândalo grave. Foi levado a renunciar, no ano passado, para não ser cassado por envolvimento na violação do sigilo da votação que retirou, em 2000, o mandato de Luiz Estevão. Escudar-se numa interpretação rígida, formalista, não apaga esses fatos e apenas agrava o seu potencial de desgaste para a imagem do Senado”. (“Retrocesso Consumado”. Folha de S. Paulo, 08/05/2003, p. A-2).

Outra imagem recorrente nos comentários da imprensa e presente num dos editoriais da Folha de S. Paulo é a do parlamento como uma arena de conflitos individuais, em que os parlamentares brigam por interesses pessoais.

“A sessão do Senado da última quarta-feira foi marcada por bate-bocas, ameaças de agressão física e observações impróprias acerca da ‘virilidade’ de integrantes da Casa. A arena em que se transformou o recinto parlamentar contraria quaisquer parâmetros de decoro e respeito. O mínimo a esperar é que os integrantes da Câmara Alta do Parlamento brasileiro se comportassem de maneira mais adequada às funções que exercem.

No entanto, por mais vergonhosa que tenha sido a troca de ofensas entre Senadores, o fato de maior gravidade reside na própria matéria que estava sendo submetida a pleito: uma emenda constitucional que visa a recuperar cadeiras de vereadores que deveriam ser extintas por determinação do Tribunal Superior Eleitoral. A patética discussão foi provocada pela tentativa de parlamentares de atropelar o regimento da Casa e a resistência do Senador Jefferson Péres (PDT-AM) à emenda.

Lamentavelmente, a celeridade incomum com que os congressistas encaminharam o tema evidenciou o fisiologismo reinante na classe política. Logo que foi publicada a determinação do TSE, descobriram-se no Senado e na Câmara dos Deputados diferentes dispositivos que poderiam anular ou minimizar a redução do número atual de vereadores.

É deplorável que Deputados e Senadores demonstrem tanto empenho para defender cargos custosos e desnecessários, úteis apenas para servir de cabos eleitorais para candidatos e partidos. Casos como esse desgastam a imagem do Legislativo ao atestar que os representantes políticos dos cidadãos brasileiros não perdem a ocasião de legislar a favor de seus interesses corporativos. O Brasil ganharia muitíssimo se seus parlamentares revelassem a mesma disposição para acelerar a votação de questões essenciais para o desenvolvimento do país que continuam paradas no Congresso”. (“Vexame no Senado”. Folha de S. Paulo, 12/06/2004, p. A-2).

Como lembrou Ana Lúcia C. R. Novelli (1999), a imagem da instituição é, na maior parte das vezes, construída pela mídia a partir da avaliação do comportamento ético e moral dos parlamentares e do posicionamento destes no julgamento de seus pares. Nesse sentido, as duas últimas passagens reproduzidas são exemplares, uma vez que sintetizam uma crítica recorrente da mídia em relação ao comportamento moral e ético dos senadores e deputados e ao suposto corporativismo dos parlamentares.

Nem todos os textos são negativos, e, em vários editoriais, o Senado é elogiado por sua ação institucional ou por deliberações dos Senadores consideradas acertadas. Contudo, provavelmente são os textos negativos que repetem críticas – pertinentes ou não, mas sempre recorrentes – ao Congresso Nacional que terminam formatando de forma mais nítida a imagem da instituição para o público.

Os editoriais do jornal O Estado de S. Paulo

Os editoriais do jornal O Estado de S. Paulo são argumentativos, com análises exaustivas e repletos de elementos comprobatórios de suas afirmações. O jornal segue todos os passos do Congresso Nacional, em especial do Senado. As matérias e projetos que passam pelas comissões são analisados, como também existe uma intencionalidade nos editoriais de enviar recados para os senadores e o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006).

As tabelas apresentadas a seguir mostram as categorias adotadas para analisar os editoriais e suas valorações.

A categoria relacionamento Executivo/Senado representa 35% dos editoriais do período estudado, enquanto aqueles referentes às ações e atividades do Senado perfazem 57%.

Tabela 7. Distribuição dos editoriais sobre o Senado publicados pelo jornal O Estado de S. Paulo, segundo categorias – 2003-2004

Categorias	2003		2004		Total	
	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%
Relacionamento Executivo/Senado	26	35	36	35	62	35
Funcionamento do Senado	36	49	65	64	101	57
Outros	12	16	1	1	13	8
Total	74	100	102	100	176	100

O Senado é avaliado negativamente em 47% dos editoriais do período analisado, enquanto a avaliação positiva representa somente 25%.

Tabela 8. Distribuição dos editoriais sobre o Senado publicados pelo jornal O Estado de S. Paulo, segundo teor das matérias – 2003-2004

Teor das matérias	2003		2004		Total	
	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%
Positivo	14	19	31	30	45	25
Negativo	35	47	48	47	83	47
Neutro	25	34	23	23	48	28
Total	74	100	102	100	176	100

Contabilizando o período total da cobertura dos editoriais, constata-se que prevalece uma imagem negativa do Senado, no cruzamento da categoria relacionamento Executivo/Senado (48%), enquanto a valoração positiva representa 36% (Tabela 9).

Tabela 9. Distribuição dos editoriais referentes à categoria relacionamento Executivo/Senado publicados pelo jornal O Estado de S. Paulo, segundo teor das matérias – 2003-2004

Teor das matérias	2003		2004		Total	
	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%
Positivo	9	34	13	36	22	36
Negativo	11	42	19	53	30	48
Neutro	6	14	4	11	10	16
Total	26	100	36	100	62	100

Para aprofundar a análise dos editoriais de O Estado de S. Paulo, optou-se por priorizar a categoria relacionamento Executivo/Senado, no sentido de compreender as articulações entre esses poderes e a imagem construída pelos editoriais durante o período estudado. Essa opção foi decorrente da significativa relevância das relações de forças no interior do governo e, também, da expressiva importância que essa dinâmica política representa para o jornal O Estado de S. Paulo. Ao analisar o Senado, o jornal cita o presidente Lula e alguns de seus ministros na sua relação com essa Casa Legislativa e atribui uma relevância significativa a esse relacionamento, expressando uma luta política e um jogo de forças políticas.

Agenda e ação do Executivo

Vários editoriais do jornal ressaltaram positivamente a agilidade e o bom senso do governo Lula em encaminhar rapidamente ao Senado as propostas de reformas, pois era nos 100 primeiros dias de sua gestão que haveria possibilidades maiores para que fossem aprovadas suas propostas de reformas.

Com esse propósito, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura dos trabalhos Legislativos de 2003, para demonstrar seu apreço por essa instituição e também tendo como objetivo apresentar as propostas de reformas que seriam encaminhadas ao Poder Legislativo.

No editorial “O presidente no Congresso”, de 19/02/03, o jornal relembra que o presidente, quando eleito deputado federal, exercera o mandato com “falta de entusiasmo” e, como constituinte, recusou-se a assinar a Constituição de 1988, como “repúdio aos resultados coletivos”. Para tentar compreender a presença do presidente no Congresso, o editorial afirma que ocorreu uma “metamorfose” e que “Luiz Inácio Lula da Silva já não é o presidente de honra de um partido de oposição. É o presidente da República e precisa do Congresso para governar”.

A presença dos ministros Antonio Palocci, da Fazenda, Guido Mantega, do Planejamento, e Ricardo Berzoini, da Previdência, no Senado e nas comissões, foi avaliada positivamente pelo editorial “O Congresso e a pauta das reformas” (11/03/03). A iniciativa do Executivo em enviar os ministros àquela Casa teve como finalidade explicar as reformas encaminhadas, justificando a sua necessidade para o país e solicitando que fossem empreendidos esforços visando acelerar a aprovação das reformas.

O ministro Palocci, sempre bem avaliado pelos editoriais do jornal, deu um “recado” ao Senado. Segundo o editorial “O recado certo ao Congresso”, de 13/03/03, o ministro afirmou que “o caminho do crescimento passa pela solução do problema fiscal e pelo programa de reformas”. Na avaliação do jornal, “ao insistir nesses pontos, o ministro respondeu a duas oposições. Uma delas é interna, integrada por militantes do PT e da base aliada, que pede um rumo diferente para a política econômica. A outra é a oposição oficial formada por ex-governistas que hoje acusam o PT de incoerência, por fazer e pregar o que havia combatido no período anterior”.

O ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, foi criticado, pois, ao propor a Reforma do Judiciário, tenderia a “passar por cima” e a ignorar anos e anos de debates e dossiês sobre essa reforma, trabalhada por comissões formadas por parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado.

“Até que ponto se pode jogar fora 12 anos de tramitação de complexa matéria legislativa no Congresso Nacional? E até que ponto o novo governo conseguirá obter posições consensuais a esse respeito, já que sua base de sustentação no Congresso ainda está longe de navegar em céu de brigadeiro?” (Jogar fora 12 anos de tramitação? 05/01/03).

O editorial “Aparelhamento trava ‘agenda positiva’”, de 29/02/04, comenta da necessidade do governo Lula de reativar a chamada “agenda positiva”, para sair de uma situação extremamente constrangedora vivenciada após a divulgação do escândalo envolvendo o ex-assessor do Planalto, Waldomiro Diniz (13/02/04), que trabalhava diretamente subordinado ao ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu. O ex-assessor fora flagrado, por uma câmera de vídeo, pedindo dinheiro ao empresário Carlinhos Cachoeira, dono de bingos, para financiar a campanha do PT de 2002. O conselho dado pelo jornal ao governo era de que este se empenhasse na agilização desta “agenda positiva”, já que existiam projetos de extrema relevância para a nação brasileira. O editorial também direcionou sua crítica ao Congresso Nacional, para que fossem aceleradas as votações que ficaram paradas no Senado e na Câmara dos Deputados.

O ministro-chefe da Casa Civil José Dirceu foi duramente criticado no editorial “Lula precisa salvar o seu governo” (25/03/04). Tal fato decorreu de uma entrevista que o ministro concedera ao colunista Merval Pereira, de O Globo, ao tecer críticas ao Ministério Público e aos senadores e governadores do PSDB. Para o jornal, o ministro perdeu o autocontrole ao acusar o PSDB de querer “derrubá-lo e desestabilizar o governo”, citando nominalmente o senador Tasso Jereissati de atuar nesse sentido. O editorial aconselhava que o presidente Lula deveria demitir imediatamente o ministro José Dirceu e, com esse ato, intensificar a aproximação com os governadores do PSDB, para recuperar a governabilidade.

Após os conflitos preconizados pelo ministro-chefe da Casa Civil, ocorreram algumas mudanças no governo Lula: o ministro José Dirceu passou a dividir suas antigas atribuições com o agora ministro da Coordenação Política e Assuntos Institucionais, Aldo Rebelo, do PC do B. Este fato foi avaliado positivamente pelo editorial “Dialogando com a oposição” (29/05/04), exatamente por Rebelo reestabelecer o diálogo com a oposição: “o ministro Rebelo atravessou a Praça dos Três Poderes e permaneceu mais de cinco horas no Congresso, batendo às portas dos líderes da oposição na Câmara (Custódio de Matos, do PSDB, e José Carlos Aleluia, do PFL) e no Senado (o tucano Arthur Virgílio Neto e o pefelista José Agripino Maia). Em outros governos e outras democracias, encontros do gênero, por si sós, nem seriam notícia. Mas no governo Lula isso simplesmente ainda não tinha acontecido”.

Entretanto, as ressalvas do jornal ainda se faziam presentes ao avaliar a trajetória política e partidária do novo ministro: “O fato de Rebelo não ser do PT decerto o ajudou a estender a mão à minoria parlamentar. Além disso, como ninguém ignora no Congresso, o veterano deputado sempre valorizou o entendimento, apesar do traço radical de sua legenda”.

O ministro da Fazenda, Antonio Palocci, foi elogiado no editorial “O balanço do esforço concentrado” (14/07/04), devido ao agradecimento que fizera ao Congresso Nacional “pelo sucesso das votações do chamado ‘esforço concentrado’”. Algumas leis foram aprovadas, tais como a Lei de Falências e a Lei de Inovação, além de ter ocorrido a primeira votação do texto básico da Reforma do Judiciário e a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Nesse editorial ficou claro que a pauta e a agenda do Legislativo são formuladas pelo Poder Executivo. “Além de agradecer aos líderes do governo no Congresso, Fernando Bezerra (PTB-RN), e do PMDB, Renan Calheiros (AL), e do PFL no Senado, José Agripino Maia (RN), que recebeu em seu gabinete sexta-feira, Palocci acertou com eles a agenda para o segundo semestre. Bezerra saiu do encontro anunciando a prioridade para a regulamentação das Parcerias Público-Privadas”.

O papel exercido pelo ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, era constantemente lembrado e criticado pelos editoriais do jornal. No editorial “Ninguém é insubstituível”, de 20/02/04, analisou-se o poder que o ministro concentrou em suas mãos: “Desde a instalação do governo, todas ou quase todas as nomeações para cargos de confiança, por exemplo, passavam por seu escrutínio. Os comentários sobre o agigantamento do reputado homem forte do Executivo obrigaram o presidente, dias antes da irrupção do escândalo do vídeo (caso Waldomiro Diniz), a assegurar que ele, Lula, era o ‘técnico’ do time, e Dirceu, apenas o ‘capitão’”.

Segundo o jornal, a supremacia de José Dirceu “foi o resultado da combinação entre o seu legendário apetite político, estilo centralizador e o gosto pelo trabalho, de um lado, e a inexperiência do presidente em matéria administrativa, de outro”.

Após a repercussão do escândalo Waldomiro Diniz, o ministro José Dirceu pediu demissão ao presidente Lula, que não aceitou. O presidente do Senado, José Sarney, avaliado pelo jornal como “amigo dos seus amigos”, resolveu antecipar o esvaziamento do Congresso, no carnaval, convocando novamente os parlamentares somente para o começo de março.

O editorial conclui conclamando o presidente a demitir o ministro-chefe da Casa Civil: “Nas democracias, ministros importantes se demitem ou são demitidos sem que o mundo venha abaixo. O trauma acaba sendo menor do que se previa. Mesmo porque ninguém é insubstituível”.

Bancada governista e de oposição

Vários editoriais de O Estado de S. Paulo analisam criticamente a bancada governista – os partidos políticos da base situacionista do governo Lula.

Os primeiros meses de 2003 foram marcados por editoriais que destacaram os problemas que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva enfrentaria com a Câmara e o Senado, devido, principalmente, às dificuldades encontradas na própria base governista. Daí a recomendação dos editoriais, em tom jocoso, era a de que o presidente deveria refazer suas bases, incorporando PSDB, PFL e PMDB, partidos que deram sustentação ao governo FHC.

Outro aspecto que dominou os editoriais do jornal referia-se às “alfinetadas” dirigidas ao PT, indisciplinado na atuação parlamentar, e os elogios voltados para o PSDB e PFL, como “oposição responsável”, que aprovava projetos do governo que eram avaliados como importantes para o país.

“É certo que o PT também fez a sua parte, ao encampar o projeto que já havia sido aprovado pelo Senado, de autoria do tucano José Serra, em lugar da versão elaborada pelo próprio líder

da Câmara. Mas o PSDB e PFL façam oposição ao governo, não ao País” (“Os maus passos da oposição”, 10/04/03).

O senador Aloísio Mercadante, do PT, foi citado em diferentes momentos por ser o líder do governo no Senado. No editorial “O recado certo ao Congresso”, de 13/03/03, o senador Mercadante fez sua “mea culpa” e realizou uma autocrítica da ação desenvolvida pelo PT no passado. O líder da situação no Senado, Mercadante, afirmou que o PT na oposição “não ajudou a aprovar as reformas – e errou”. Portanto, ocorreu uma mudança de comportamento do partido e de sua bancada: antes, como oposição, obstruiu pautas e não aprovou reformas propostas pelo governo FHC e agora, como situação, mudou a postura parlamentar e está acelerando a aprovação dessas reformas.

O editorial “Lula passa no primeiro teste”, de 04/04/03, elogia as bancadas da nova oposição (PSDB e PFL), considerando-as “responsáveis”, pois aprovam as reformas melhores para o país: “é da noite para o dia a diferença entre o oposicionismo crasso praticado pelo PT contra o governo Fernando Henrique e o dos ex-situacionistas PSDB, PFL e PMDB em relação à nova ordem”.

Ainda com relação à oposição ao governo Lula, o editorial “Lula precisa salvar o seu governo” (25/03/04) é bem mais ameno: “A verdade é que, desde a posse, Lula usufruiu do privilégio de ter no Congresso uma oposição decidida a não complicar a vida de um governo cercado de tantas expectativas”.

O editorial “Sobre a ética fisiológica do poder”, de 15/04/03, lembrou novamente a atuação do PT durante o governo FHC e a sistemática oposição que fizera a esse governo, não aprovando as reformas apresentadas pelo Executivo. Agora como governo a atuação é outra e o antigo repúdio e crítica à edição das Medidas Provisórias desapareceram para dar lugar a uma postura de defesa dessa prática legislativa do Executivo.

A esse respeito, o editorial recuperou um pronunciamento do senador Aloísio Mercadante, ao comentar porque agora, como líder do governo, aprova a edição de MPs: “Antes, a edição das MPs era muito permissiva, mas agora o rito é muito restrito e acaba dificultando o processo legislativo (...) A idéia é não retomar a permissividade antiga que levava ao abuso do Executivo. Não podemos voltar ao que era, mas precisamos dar governabilidade”. Seguindo esse raciocínio, o jornal afirma: “Sem dúvida, há um inteiro bom senso nessas palavras do Senador, que teriam sido de valor inestimável para a solução de inúmeros problemas que afligem a sociedade brasileira, se o líder petista, de tanta respeitabilidade e prestígio, as tivesse pronunciado na legislatura anterior, quando era deputado”.

Um problema apontado pelos editoriais refere-se à falta de consenso dentro do PT e no próprio governo com relação às propostas de reformas da nova administração, principalmente a reforma da Previdência e a discussão em torno da autonomia do Banco Central.

O editorial “O otimismo do presidente”, de 29/03/03, esclareceu quais eram as dificuldades da base governista ao afirmar:

“Na verdade, a maioria relativa da base governista está fraturada em vários lugares, a ponto de ser irreconhecível em determinadas ocasiões. O governo mal se entende com as lideranças do PT (...) se aprovar as reformas já é naturalmente difícil, será impossível se a dissidência do PT continuar sendo um obstáculo às mudanças, auxiliada pelo PDT, pelo PSB e por parte do PC do B. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva somente justificará seu otimismo quando neutralizar a oposição que tem em casa. Ou se – ironia das ironias – refizer na prática, com o apoio do PSDB, do PFL e do PMDB, o bloco parlamentar que apoiou o governo Fernando Henrique Cardoso”.

O senador Aloísio Mercadante, como líder do governo, foi novamente criticado pelo editorial “Intromissão e imprudência” (26/04/03), por discutir e trazer a público algumas questões que, na avaliação do jornal, não diziam respeito à sua área de atuação: mercado cambial e atuação do Banco Central. A matéria repreendeu o senador e advertiu que tal atitude ajuda a corroborar a visão de que o PT é inimigo do próprio PT, pois “uma parcela do PT continua em campanha contra o ministro Palocci e o presidente do BC, Henrique Meirelles”.

Seguindo a mesma argumentação, o editorial “Os juros e os ossos do ofício”, de 03/06/03, comparou a atuação do presidente Lula e do senador Aloísio Mercadante ao abordar a questão da política de juros adotada pelo Banco Central. Cabe ao presidente Lula se responsabilizar pela adoção dessa política, sabendo que seu posicionamento acarretará não só bônus, mas também o ônus perante determinados segmentos da sociedade brasileira.

“Já o Senador leva sobre o fundador de seu partido uma enorme vantagem. Pode ser francamente governista nos bons momentos e agir como oposicionista quando as políticas oficiais são impopulares. É um exemplo notável daquilo que os economistas chamam, em seu jargão execrável, maximização de benefícios”.

A crítica desse editorial dirigia-se ao senador Aloísio Mercadante como líder do governo no Senado, que, na avaliação do jornal, é um cargo que envolve responsabilidade e que tem como função defender o governo Lula em todos os momentos da gestão, ruins e bons, cobrando portanto uma coerência do senador.

Projetos e Medidas Provisórias

Acompanhando a primeira votação de um projeto do governo na Câmara dos Deputados (emenda ao artigo 192 da Constituição), o editorial “Agora, apressar as reformas”, de 07/04/03, afirmou que o governo conseguiu a aprovação da emenda e que deve aproveitar esse momento para acelerar o envio das propostas de reformas. No caso específico do Projeto da Reforma Tributária, o jornal aconselhava: “Vale a pena, também, limitar o projeto de reforma tributária, para evitar uma discussão interminável em torno de alguns pontos – como o local de cobrança do novo ICMS ou

IVA – sobre os quais há muitas divergências. Um projeto mais modesto poderá permitir mudanças de grande alcance, como a unificação de regras para o imposto estadual, a desoneração do investimento e da exportação e o fim da incidência em cascata das várias contribuições”.

No editorial “Todos contra a Reforma Tributária” (22/08/03), recomendou-se que o Senado deveria corrigir o erro cometido pelos deputados na Câmara. Segundo o jornal, o projeto da reforma Tributária foi alterado devido a vários interesses que estavam em jogo: governadores, prefeitos, partidos políticos. Para assegurar uma reforma que contemplasse os diversos interesses e que não fosse desequilibrado na correlação das forças políticas, o Senado deveria “corrigir o erro da Câmara dos Deputados”, que emendou tanto o projeto original e acabou criando um “mostrengo”.

Seguindo a mesma linha editorial, o jornal recomendou que, para tentar salvar o texto da Reforma Tributária, o Senado deveria aprovar os pontos cruciais desse projeto para que a administração pública não fosse paralisada. “Há uma única arrumação possível para essa ‘bagunça’: aprovar os pontos básicos da reforma – a prorrogação da desvinculação das receitas e da CPMF, a distribuição da Cide e a desoneração das exportações – e deixar o resto para o futuro, pois uma participação maior no bolo tributário, como os governadores e prefeitos querem, só é possível discutir com a economia em franco crescimento” (“Bagunça tributária”, de 28/09/03).

O projeto encaminhado pelo Executivo das Parcerias Público-Privadas (PPP), avaliado pelo jornal como “fundamental para numerosas decisões de investimento em obras de infraestrutura”, foi aprovado pela Câmara, devendo ser analisado pelo Senado. O editorial “Semana produtiva no Congresso”, de 20/03/04, elogiou o Congresso por aprovar uma série de medidas provisórias encaminhadas pelo Executivo, essenciais para a definição de políticas públicas. O chamamento do jornal era no sentido de que os congressistas cumprissem e aprovassem as agendas vigentes, montadas e encaminhadas pelo Poder Executivo. Com esse editorial, ficou claro o agendamento, bem como a pauta priorizada pelo Executivo e referendada como prioritária pelo próprio jornal.

Ao avaliar as derrotas sofridas pelo governo Lula, na Câmara e no Senado, o jornal criticou a sua inabilidade para negociar suas propostas e MPs (Medidas Provisórias). No caso específico da MP dos Bingos, aprovada anteriormente pela Câmara dos Deputados, a reprovação foi dirigida ao Senado: “Difícil saber quem agiu pior: os Senadores da base cujo populismo os levou a trair, os Senadores cujos vínculos com a patota ditaram o seu voto, ou os Senadores cujo oposicionismo raso os fez imitar os petistas de antes da eleição de Lula. Para fazer mal ao governo, PFL e PSDB – com a solitária exceção do tucano Antero Paes de Barros – fizeram mal ao País, sabotando a proibição de um negócio que pode parecer inocente, mas tem sólidas pontes com o banditismo e o narcotráfico” (“As derrotas de um governo inepto”, 07/05/04).

Analisando a complexidade do projeto encaminhado pelo Executivo sobre as PPPs, o editorial “A força da natureza” (03/09/04) questionou a atuação do ministro-chefe da Casa Civil José Dirceu, ao atacar o PSDB, após o partido ter advertido que os fundos de pensão poderiam

investir seus recursos nas parcerias que interessassem ao governo. Agindo dessa maneira, o chefe da Casa Civil “pode ter conseguido é instalar uma porta maciça entre governo e oposição, impedindo o necessário debate construtivo sobre as PPPs”. O senador Arthur Virgílio, líder do PSDB no Senado, observou que “o assunto (das PPPs) é sério demais para ficar nas mãos de Dirceu”, corroborando para o questionamento realizado pelo jornal acerca do ministro.

A CPI dos Bingos, instalada pelo Senado, foi avaliada positivamente pelo editorial “A oportuníssima CPI dos Bingos” (21/02/04), pois, com essa comissão, seriam investigadas “as suas notórias conexões – com o tráfico de influência, a corrupção, a indústria de liminares, a lavagem de dinheiro, as máfias do crime organizado, do narcotráfico, e (*last but not least*) a arrecadação criminosa de recursos para campanhas eleitorais –, uma CPI pode ser o instrumento mais eficaz para enfrentar o problema e esclarecer a sociedade brasileira a respeito”.

A MP que previa o fechamento dos bingos foi elogiada pelo editorial “Em boa hora o banimento do bingo” (22/02/04). O texto recuperou toda a problemática envolvendo a associação entre jogos (bingo) e esportes e afirma que a medida provisória foi elaborada após reunião entre o ministro-chefe da Casa Civil José Dirceu, os ministros Thomaz Bastos e Antonio Palocci e os deputados João Paulo Cunha e Luiz Dulci. E coube ao presidente Lula anunciar a MP, na sua primeira manifestação após o “Waldogate”.

Em outro editorial, o jornal avaliou que a CPI dos Bingos foi finalmente arquivada “graças aos bons ofícios do presidente do Senado, José Sarney”. Tal decisão foi tomada após a veiculação, pela TV Globo, de uma gravação em que o subprocurador da República, José Roberto Santoro, apareceu pressionando o empresário dos bingos, Carlinhos Cachoeira, para entregar o vídeo em que aparecia Waldomiro Diniz. Ao tomar conhecimento de tal fato, o ministro Thomaz Bastos denunciou que estava ocorrendo uma “conspiração para derrubar o governo”. Com isso, o caso Waldomiro foi temporariamente esquecido e o subprocurador Santoro ganhou as manchetes dos jornais. O editorial comentou que o abafamento da CPI dos Bingos só traria prejuízos e reforçaria a ideia de que “nunca mais um inquérito parlamentar será instaurado contra a vontade do governo que tiver maioria no Congresso” (“A segunda ‘operação-abafa’” – 06/04/04).

A MP encaminhada pelo governo, banindo os bingos do país, foi derrotada no Senado. O editorial “O perigoso casuísmo da reeleição” (08/05/04) questionou a defesa da reeleição dos presidentes da Câmara dos Deputados, João Paulo Cunha, do PT, e do senador, “o peemedebista acidental, José Sarney”. Na avaliação do jornal, a atuação do senador José Sarney foi questionável: “Ele prestara um inestimável serviço ao presidente, quando se negou a instalar a CPI sobre o Waldogate, por terem os líderes governistas se recusado a indicar os representantes dos seus partidos na comissão. Mas, significativamente, quatro Senadores de sua inteira confiança votaram contra a MP dos Bingos e a filha Roseana se absteve. Está claro que a lealdade de Sarney ao governo tem limites”.

O editorial posicionou-se contra o projeto de reeleição dos presidentes da Câmara e do Senado, por considerar que a medida poderia estimular a formação de oligarquias nos órgãos de direção do Congresso Nacional, como também acentuaria a “excessiva influência do Executivo

sobre o Legislativo, que atenta aos princípios da separação e independência dos Poderes”. Na avaliação do jornal, o que o governo estava fazendo era “aplicar ao Congresso, na tentativa de reduzi-lo a correia de transmissão de suas decisões, uma versão do aparelhamento imposto ao Executivo”. O PMDB, “fiel da balança” no Senado, era o retrato da “precária coesão” da base parlamentar do governo Lula.

A MP do salário mínimo, encaminhada pelo governo, mereceu o editorial “Para não fazer oposição ao País” (15/06/04). Por um lado, o jornal avaliou de forma positiva a posição do presidente Lula, que usou bom senso ao encaminhar um aumento de acordo com as reais condições de pagamento, e, por outro, criticou a oposição (PFL, PSDB e PDT), além dos dissidentes da base governista, que poderiam não aprovar a medida. Segundo o jornal, “o que a oposição se prepara para fazer não se chama demagogia, mas traição do interesse nacional (...) Recusando-se a dividir com o presidente o ônus político de defender o interesse nacional, com o objetivo de tirar votos do PT nas próximas eleições municipais, pois é disso que se trata, perdem tucanos e pefelistas por completo a autoridade moral de criticar o que seja do atual governo – e nele não falta o que criticar –, pois o que fazem é cópia carbono do que faziam os seus adversários agora no poder”.

O editorial criticou a oposição no Senado e reafirmou que a MP do salário mínimo não tinha sido aprovada devido a uma “coalizão oportunista” presente nessa Casa Legislativa: “a dificuldade maior, como se sabe, se concentra no Senado, onde, além de ser a maioria do Planalto apenas aritmética – dada a volatilidade do seu principal componente, o PMDB, com 22 dos 46 Senadores da base –, se concentra a nata do caciquismo político nacional”. O presidente do Senado, José Sarney, não se esforçou para convencer seus pares a aprovarem a medida e o senador Antonio Carlos Magalhães “falou em ‘falta de afagos’ e cobrou ‘afabilidade’ de Lula”, fala esta avaliada pelo jornal como um “apetite do coronelato”, em busca de cargos e verbas (“Uma questão de afagos e afabilidade”, 22/06/04).

No editorial “Jogar no lixo o que atrapalha”, de 30/08/04, o jornal comentou que o presidente Lula defendeu “a valorização do Poder Legislativo nas democracias contemporâneas”, por ocasião da viagem que fizera ao Equador. A defesa do diálogo com o Legislativo foi avaliada positivamente pelo jornal, pois exatamente naquele momento existia um clima tenso entre os dois Poderes da República. Essa tensão se originou quando o governo encaminhou projetos para serem votados pelo Congresso Nacional, que não eram urgentes, como aquele que criaria o Conselho Federal de Jornalismo e a MP que daria *status* de ministro ao presidente do Banco Central, Henrique Meirelles.

Na avaliação do editorial, o governo deveria centrar esforços para aprovação do projeto das Parcerias Público-Privadas (PPPs), considerado fundamental para incrementar o desenvolvimento do país. A matéria foi concluída com um conselho para o governo Lula: “Se o preço da boa relação do governo com o Congresso, corretamente defendida por Lula no Equador, é jogar no lixo o que atrapalha, por que não fazê-lo?”.

O projeto das Parcerias Público-Privadas (PPPs) foi assunto do editorial “Um avanço na questão das PPPs” (15/09/04). Esse avanço só foi possível após o presidente Lula determinar que o ministro-chefe da Casa Civil José Dirceu se afastasse da discussão do projeto. Para o jornal, esse afastamento possibilitou que se acendesse “uma luz no final do túnel”. O projeto foi aprovado na Câmara, porém “embaçou no Senado, devido à resistência das bancadas do PSDB e PFL a apressar a sua tramitação”.

Segundo esse mesmo editorial, “o clima político se deteriorou ainda mais quando – com suas habitual petulância e falta de senso de medida – o ministro Dirceu afirmou que o PSDB ‘não tem autoridade moral’ para se opor aos financiamentos das PPPs pelos fundos de pensão das estatais e o BNDES. E quando vazou que ele convocara uma reunião com representantes partidários para tratar da matéria, à revelia do ministro da Coordenação Política, Aldo Rebelo, o presidente foi obrigado a intervir para removê-lo do cenário”.

O editorial avaliou a importância desse projeto para o país, considerando que, de um lado, o governo deveria fazer algumas concessões solicitadas pela oposição, e, de outro, a oposição não deveria obstar a votação das PPPs.

Partidos políticos

Com relação aos partidos políticos, o editorial “Os despertados e os adormecidos”, de 18/05/03, criticou abertamente o “oportunismo político do PMDB” – “para não falar em outras notórias características do partido de Jader Barbalho e Orestes Quécia”. Também chamou a atenção dos “dissidentes do PT”, que se posicionaram abertamente, com repercussão na mídia, contra as propostas de reforma apresentadas pelo governo Lula.

“A fidelidade exigida dos parlamentares petistas às decisões internas deriva da inconteste premissa de que os mandatos não lhes pertencem, mas à sigla pela qual se elegeram. Isso sempre fez o PT merecer o respeito dos defensores do aperfeiçoamento do sistema de partido nacional – mesmo quando as decisões a serem acatadas eram as piores possíveis”.

O editorial relembrou, positivamente, que o PT sempre foi um partido político marcado por uma atuação disciplinar, cujos parlamentares acatam as decisões do partido, mesmo quando o PT toma “as piores posições”. Entretanto, a matéria não deixou de expor seu posicionamento crítico com relação ao partido.

O PMDB foi novamente criticado pelo editorial “O PMDB chantageia o presidente” (26/03/04). Segundo o jornal, os integrantes do PMDB, que detém dois ministérios, “comportam-se rigorosamente como os agentes patogênicos que se aproveitam da vulnerabilidade do hospedeiro para atacar. Sem nem menos camuflar o oportunismo, a legenda disparou uma nota em que condiciona a continuidade de seu apoio ao Planalto ‘a uma política que promova o crescimento, distribua renda e gere emprego’ – o que, a par do caráter nitidamente populista

da demanda, neste ano eleitoral, mal esconde o que ambiciona de fato o maior ‘partido da boquinha’ do País”.

As críticas desse editorial também se estenderam ao PL, que “pediu a cabeça do Palocci”, e ao PP e PTB, “que além de apresentarem ‘as suas faturas – verbas e cargos’, também pediram mudanças na política econômica do governo Lula”. O jornal aconselhou o presidente Lula a enfrentar “a chantagem dos próprios aliados” e não se deixar dominar por essas exigências dos partidos de sua base governamental.

No editorial “Enrascada desmoralizante”, de 06/03/04, o jornal avaliou que: “Desde a irrupção do Waldogate, na sexta-feira 13 de fevereiro, autoridades e políticos petistas praticamente não têm feito outra coisa a não ser tropeçar nos próprios cadarços. O PT foi incapaz de convencer a opinião pública da cândida ignorância do ministro Dirceu não só sobre o passado recente de seu então protegido, mas também sobre as atividades extracurriculares dele na Casa Civil, no *lobby* da tavolagem”.

Comparando a atuação do PT na oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso e o PT como partido da situação, o jornal argumentou que: “Pelo menos o governo anterior conseguiu evitar no nascedouro os inquéritos para desestabilizá-lo, embora a imagem do seu titular não tenha saído incólume do processo. Já o governo atual recorrendo aos mesmos métodos e dependendo do mesmo tipo de políticos, quando não das mesmas pessoas, está numa enrascada desmoralizante que o PSDB e o PFL já deixaram claro que tratarão de prolongar ao máximo, neste ano eleitoral”. Na avaliação do senador tucano Siqueira Campos, do Tocantins: “o PT aprendeu a gerar crises, mas não a superá-las”.

Formação da base parlamentar

No editorial “Os despertados e os adormecidos”, de 18/05/03, o PT e o ministro-chefe da Casa Civil José Dirceu foram acusados de “fazer crescer” o PTB, o “partido de qualquer governo”, como dizia Cardoso, à posição de 4^a maior agremiação da Câmara, com uma bancada 11% maior do que elegeu (de 26 para 55 deputados). “‘O Zé Dirceu nos prestigiou’, reconhece, agradecido, o líder petebista na Câmara, Roberto Jefferson”. O crescimento do PTB, segundo o editorial, foi produzido pelo governo tendo como finalidade aumentar sua base governista. Ironicamente o editorial comenta que essa é uma “prática inerente ao ‘jeito petista de governar’ –, mas é a segura distância em que o PT é mantido desse indecoroso mexe-mexe”.

O ministro-chefe da Casa Civil José Dirceu foi criticado duramente em dois editoriais: “O alvo real do ataque aos juros “ (15/09/04) e “O eleitor põe, o governo dispõe” (16/09/04). Tal crítica deveu-se à atuação do ministro ao comandar uma campanha para arremeter o PFL para as bases do governo. A primeira atitude, visando esse aliciamento, foi tomada por José Dirceu ao articular um jantar com seis senadores pefelistas, com a ajuda do senador Antonio Carlos Magalhães. O jornal comentou: “Dessa forma rombuda, Dirceu imagina dar a Lula a maioria que

lhe falta no Senado e ACM imagina ressuscitar como o homem forte do Congresso a quem todo governo deve render vassalagem”.

No editorial “O eleitor põe, o governo dispõe”, o jornal afirmou que o governo do PT e a operação desencadeada pelo ministro-chefe da Casa Civil José Dirceu estão tendo como meta “tornar o Senado dócil aos seus interesses”. Segundo o jornal, o “aliciamento” executado por José Dirceu possui três características. “A primeira é o fato de essa operação fazer parte de um processo de desfiguramento da composição do Legislativo sem paralelo no Brasil democrático”. E esse processo é viabilizado pela “obscenidade que é a livre circulação dos políticos pelos partidos”, que faz com que as bancadas do PTB e do PL na Câmara tenham ampliado seu número, possibilitando um aumento da base governista. “A segunda e não menos acintosa característica do aliciamento de parlamentares para expandir a chamada base governista custe o que custar consiste em ser conduzida pelo mesmo partido que nasceu das entranhas da sociedade e passou a vida a se vangloriar da pureza de seu DNA”, referindo-se à ação do PT nesse processo de aliciamento. “O terceiro traço constitutivo dessa operação casada com a banda acessível do PFL é que o seu objetivo final vai além da ‘governabilidade’”.

De acordo com o editorial, o objetivo de José Dirceu não era só conseguir a maioria que faltava no Senado para aprovar os projetos encaminhados pelo governo, mas também ampliar a coligação para reeleger Lula. Na avaliação do jornal, “Lula poderá ser o grande perdedor da luta interna no PFL. Derrotada já está, em todo caso, a decência política”.

Considerações finais

Os editoriais dos dois jornais cobriram vários temas e assuntos políticos, econômicos, sociais e científicos e tecnológicos que transitaram no Senado Federal durante os anos aqui analisados. Direta ou indiretamente, esses editoriais produziram uma imagem do Senado e, por extensão, do Congresso Nacional a partir do enquadramento que as duas instituições receberam nesses textos.

Em termos comparativos, O Estado de S. Paulo publicou mais editoriais sobre a Câmara Alta do que o seu concorrente. Vários temas, como não poderia deixar de ser, foram compartilhados pelos dois periódicos e muitas vezes as opiniões coincidem, embora seja claro que o Estadão apresente quase sempre um posicionamento mais conservador do que a Folha em diversas questões.

Entretanto, quando se observa a posição dos dois jornais em relação ao Legislativo de um modo geral e especificamente à atividade dos senadores, nota-se que esses órgãos compartilham uma visão fortemente negativa, que se expressa nas críticas ao fisiologismo, ao absenteísmo, à infidelidade partidária, ao troca-troca de legendas e a determinados comportamentos morais e éticos considerados reprováveis. Nesse sentido, tanto a Folha como o Estadão terminam reproduzindo

uma imagem negativa do Legislativo Federal e de suas duas casas deliberativas, imagem esta quase sempre formada a partir da análise do desempenho individual dos parlamentares.

Como visto no decorrer deste trabalho, o foco dos editoriais da Folha de S. Paulo sobre o Senado divide-se entre a análise da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e os assuntos relacionados ao funcionamento e desempenho do Senado. A Folha de S. Paulo rastreia os acontecimentos e acompanha de perto as questões públicas a partir de uma perspectiva construída e automeada pelos próprios editorialistas do jornal como de um “cão de guarda” que fiscaliza o poder em nome do leitor. Dentro dessa abordagem editorial, o jornal não poupa críticas aos “usos e costumes” do Congresso Nacional (quase sempre a partir de casos individuais), como comprovam os trechos dos editoriais selecionados e mostrados neste trabalho.

No caso dos editoriais do jornal O Estado de S. Paulo, eles recuperam pontos ou aspectos de determinados projetos apresentados tanto pelo Poder Executivo quanto pelos parlamentares e tentam analisar por um viés conservador os prós e os contras de certas decisões a serem tomadas pelos senadores. Ao apresentarem as coligações e os blocos parlamentares no Senado, as matérias conseguem reconstruir e mapear todos os grupos presentes e suas respectivas relações com o Poder Executivo. Além do acompanhamento “passo a passo” do Senado, também se deve considerar, como chamamos a atenção em outras passagens, que tal fato é decorrente do número mais restrito de senadores (81) e de representações parlamentares passíveis de serem analisados. Contudo, como era de se esperar, detectou-se que somente os líderes dos partidos políticos representados no Senado, o líder do governo e o presidente do Senado é que se destacam nesse material pesquisado.

Em ambos os jornais, os partidos políticos são referenciados como organizações com pouca ou nenhuma densidade ideológica ou programática e, desse modo, com posições sempre sujeitas a mudanças de acordo com interesses fisiológicos e pressões de grupos de interesse.

Quanto ao relacionamento entre o Executivo e o Senado, os editoriais dos dois jornais, apesar de fazerem restrições ao número exagerado de medidas provisórias editadas pelo governo, tinham, de modo geral, uma avaliação mais positiva do que negativa da atuação do Poder Executivo que, naquele momento, ainda de início de mandato, estava produzindo e encaminhando diversos projetos de leis e medidas provisórias entre os quais alguns eram considerados pela imprensa importantes ou prioritários para o País, especialmente os relacionados às chamadas reformas estruturais do Estado.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

AZEVEDO, Fernando Antônio. Agendamento da Política. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas (org.). Comunicação política: conceitos e abordagens. São Paulo, Ed Unesp, 2004, p. 41-72.

AZEVEDO, Fernando Antônio; RUBIM, Antônio Albino Canelas. Mídia e política no Brasil: textos e agenda de pesquisa. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, nº 43, 1998, p. 189-216.

CAMPO, Pedro Celso. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/>>, 01/05/2002.

CHAIA, Vera. Jornalismo e política: escândalos e relações de poder na Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo, Hacker Editores, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.

JORGE, Wladimir Lombardi. Meios de comunicação de massa e Poder Legislativo. Uma análise da cobertura do Congresso Nacional pelos jornais brasileiros (1985 a 1990). Tese de doutoramento. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003.

NOVELLI, Ana Lúcia C. R. Imagens cruzadas: a opinião pública e o Congresso Nacional. Tese de Doutorado. São Paulo, ECA-USP, 1999.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 29, outubro de 1995, p. 5-34.

RODRIGUES, Malena Rehbein. Imprensa, Congresso e democracia. Dissertação de Mestrado. Brasília, UNB, 1997.

As Câmaras Municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local¹

Maria Teresa Miceli Kerbauy²

Introdução

A Constituição de 1988, ao tornar os municípios entes federados com constituições próprias (as leis orgânicas) e ao dar-lhes relativa autonomia político-jurídica, resgatou definitivamente o papel do município no cenário político brasileiro, acompanhando a tendência internacional de valorizar os níveis subnacionais de governo.

Os avanços descentralizadores que já vinham ocorrendo antes de 1988, com as sucessivas emendas constitucionais que ampliaram os percentuais do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, tornaram-se mais rápidos com a descentralização dos recursos fiscais. Em consequência, os municípios passaram a ter maior volume de encargos, no que concerne tanto às políticas sociais, assumindo o papel de Welfare, quanto ao fato de terem-se transformado em agentes do desenvolvimento econômico local, com os governos locais passando a ter uma ação política efetiva na construção de uma agenda de políticas públicas. Deve-se ressaltar que os municípios receberam a maior parcela dos aumentos dados por conta das transferências constitucionais e foram os principais favorecidos pela descentralização de competências e atribuições na área social.

O Brasil tem hoje 5.563 municípios, dos quais 1.363 foram criados a partir de 1989, graças às regras flexíveis estabelecidas pelo artigo 18, § 4º, da Constituição de 1988, relativas à criação de municípios para preservar “a continuidade e unidade histórico-cultural do ambiente urbano, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual e mediante consulta prévia às populações diretamente envolvidas”.

¹ Este artigo é resultado de reflexões realizadas ao longo de 2004, desenvolvidas no âmbito do convênio entre o Interlegis e o CESOP – Centro de Estudos de Opinião Pública – da Universidade de Campinas.

² Professora do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Unesp, Campus de Araraquara, e pesquisadora associada ao CESOP-Unicamp. Pesquisadora do CNPq.

O resultado visível do aumento do número de municípios na última década é o fato de 90% desses municípios terem menos de 50 mil habitantes e 80% de suas despesas serem cobertas por transferências institucionais.

Apesar de a agenda política, econômica e social ter sido tomada por intensas discussões sobre o papel do município – as relações intergovernamentais, questões fiscais e tributárias, a governança democrática, propostas de novos arranjos institucionais locais visando à interação de governo e município –, pouco se discutiu sobre o papel do Legislativo municipal neste novo contexto. O assunto só voltou à cena quando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) reduziu, de 60.276 para 51.748, o número de vereadores. Estima-se que o custo dos Legislativos municipais deva reduzir de 4,8 bilhões anuais para 550 milhões por ano, devido à diminuição do número de salários pagos a vereadores e seus assessores. O TSE elaborou uma nova Tabela, escalonando o número de vereadores em relação à população total. Uma cidade que antes chegava a ter até 22 vereadores vê o limite ser reduzido para até nove vagas³.

O Legislativo municipal, que sempre foi entendido como o elo mais fraco do poder municipal, fica diluído na discussão do novo desenho institucional que se apresenta para a política local. Executivo, Legislativo e sistema jurídico, que durante séculos definiram a estrutura do poder local no Brasil, são obrigados a dialogarem e interagirem com novos atores políticos – os Conselhos Municipais – originados da sociedade civil. O novo desenho institucional tem que articular esses novos atores políticos a uma série de práticas locais consagradas, quais sejam: a autonomização do Executivo em relação ao Legislativo; a iniciativa de legislação social quase sempre do Executivo; a perda do equilíbrio entre Executivo e Legislativo; o fortalecimento do Judiciário, especialmente do papel do Ministério Público; os novos atores que surgem da organização da sociedade civil e com a organização dos Conselhos Municipais.

Em que pese os estudos sobre poder local terem-se detido na questão da representação política, alguns estudos recentes de Andrade (1998) analisam as estratégias parlamentares adotadas no processo de tomada de decisões da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e da Câmara Municipal de São Paulo. As análises sobre o “comportamento legislativo” restringiram-se à atuação da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas (Figueiredo & Limongi, 1999; Santos, 2001; Pereira & Rennó, 2001); poucos estudos foram dedicados à atuação do Legislativo municipal, às regras que determinam o processo de interação dos poderes Executivo e Legislativo e a como se orientam as ações dos atores políticos do Legislativo local. Daí a dificuldade de extrapolar para o município as análises efetuadas por Figueiredo & Limongi (1999), a respeito do predomínio do Executivo no processo de formulação de políticas, caracterizado por um padrão cooperativo entre os dois poderes.

³ O artigo 29 (IV, b) da Constituição de 1988 é bastante flexível ao estabelecer que os municípios com até 1 milhão de habitantes devem ter no mínimo nove e no máximo 21 vereadores.

Ávila Filho e outros (2004) apontam para as dificuldades das Câmaras Municipais em produzir legislação municipal significativa, dados os constrangimentos decorrentes das constituições federal e estadual.

“Diante destas dificuldades, outros serão os mecanismos através dos quais os vereadores poderão acessar a preferência do eleitor a partir de sua atividade no Legislativo /.../ Indicações, solicitações e requerimentos, cuja função o senso comum sugere ser uma ‘perfumaria’, podem ser instrumentos de costura de redes políticas.” (ÁVILA FILHO, 2004, p. 3-4)

Neste presente texto, apresentaremos alguns dados sobre a composição do Legislativo municipal no Brasil, no período de 1996 a 2000, e analisaremos suas características sociais e partidário-eleitorais. Esses dados nunca foram mostrados nesta dimensão e buscaremos revelar as características desse poder praticamente ignorado nas análises sobre governo local.

Em seguida, analisaremos o perfil dos presidentes das Câmaras dos Estados de São Paulo e Santa Catarina, com especial atenção às questões referentes à opção partidária. Finalmente, analisaremos os diferentes modos como os poderes Legislativos locais de São Paulo e de Santa Catarina percebem os poderes Executivos, no que se refere ao processo decisório, e tentaremos mostrar como as diferenças apontadas entre os estados estão correlacionadas ao tamanho dos municípios e ao grau de urbanização.

Nosso argumento é de que, apesar das inúmeras mudanças na Constituição e da enorme transformação da sociedade brasileira, continuam sendo utilizadas na análise do Legislativo municipal as mesmas referências que serviram para contar a história político-institucional do País. Os dados gerais sobre o Legislativo, apresentados neste texto, apontam para a necessidade de se buscar outras alternativas de análise.

A dinâmica de funcionamento do Legislativo local a partir da Constituição de 1988 e da criação dos Conselhos Municipais

Desde a Constituição de 1824, a autonomia e a centralização compõem a pauta de discussão sobre a questão municipal. Em relação às Câmaras Municipais, a imagem cristalizada é aquela firmada no artigo 24, da Lei de 1º de outubro de 1828: As Câmaras são corporações meramente administrativas e não exercerão jurisdição alguma. A mesma Constituição estabelecia, também, que as Câmaras estavam impedidas de, em nome do povo, deliberar, tomar decisões e depor autoridades.

A primeira Constituição republicana (de 1891) não modificou essa situação. Segundo Leal (1975, p. 133): “o problema nem era o de saber quais dos dois órgãos – Executivo ou Legislativo – tinham maiores poderes, mas a qual deles pertence o controle efetivo do município. E sob esse

aspecto, historicamente, o Prefeito tem dominado a Câmara”. Leal (1975, p. 132), citando Pedro Lessa, argumenta que “a função executiva, no âmbito municipal, é muito mais ampla e eficaz e, por isso, de muito maior relevo que a função deliberativa, confiada à Câmara de Vereadores”.

A preponderância do Executivo expressa-se no coronelismo, no qual o poder público real se fortalecia ao mesmo tempo em que o poder privado entrava em decadência, e em que havia uma situação crítica ao município, que vivia entre a falta de autonomia legal e a autonomia extralegal implícita no compromisso coronelista.

A breve vigência da Constituição de 1934 assegurou o princípio da autonomia municipal. A grande novidade foi a criação de um sistema de partilha dos impostos a serem transferidos aos estados e aos municípios. Referindo-se aos vereadores municipais, o Deputado Raul Fernandes, constituinte de 1934, dizia que o conselheiro municipal – o qual, por definição, é um administrador – não pode deixar de ser um político, estreitamente vinculado ao partido dominante ou, excepcionalmente, a um partido de oposição.

O Estado Novo, por meio de sua Constituição de 1937, concentra o poder nas mãos do Presidente da República, interferindo diretamente na autonomia dos municípios brasileiros – o artigo 27 chega mesmo a estabelecer: “o prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado”. O DASP (Departamento de Assuntos Municipais) foi criado com o objetivo de dinamizar e racionalizar os serviços prestados pelos municípios.

A autonomia municipal voltou à agenda na Constituinte de 1946, quando os municípios foram integrados às divisões político-administrativas do País, junto com a União e os estados-membros. A eleição direta de prefeitos e vereadores dá à Câmara um caráter de representação política, de mediação entre o cidadão e o seu direito, mesmo que isso apareça como favor ou clientelismo.

As características que se desenham nas várias constituições brasileiras – de que o Legislativo local é um órgão meramente administrativo, diferente portanto dos Legislativos estaduais e federais, e da importância do Executivo local que, ao controlar o poder de decisão no município, coloca o Legislativo como dependente da ação dos prefeitos – firmam-se na Constituição de 1967.

As restrições institucionais impostas ao Legislativo pela Constituição de 1967 (que estabelece um prazo final de votação, proíbe o aumento das despesas orçamentárias, reserva ao Executivo a edição de decretos-leis para resolver questões urgentes de finanças públicas, e suspende a inviolabilidade dos mandatos legislativos) limitaram as prerrogativas legislativas do Congresso Nacional e restringiram o papel do Legislativo na formulação de políticas.

O desprezo pelas práticas políticas convencionais reforçou o Executivo em relação ao Legislativo, e deu ao Governo Federal poderes especiais para tomar decisões econômico-financeiras, mediadas pelo “tecnocrata-administrador”. As políticas incentivadas pelo Estado deveriam, necessariamente, (1) passar pelo crivo da racionalidade tecnocrática, de modo a garantir a vinculação a interesses e direitos dos atores coletivos, e (2) vincular-se a conhecimentos técnicos que garantissem uma administração eficiente.

O conflito, os interesses e as disputas locais, a própria especificidade do que era local e do que era regional, perderam suas características, diluídos na eficiência dos programas administrativos. Em consequência disso, as decisões administrativas se articularam numa linguagem que as garantiram eficazmente contra qualquer crítica parlamentar ou debate público.

Os efeitos dessas mudanças fizeram-se sentir, de imediato, no Legislativo local. As limitações impostas às Câmaras Municipais – no que tange à tomada de decisões políticas, à baixa capacidade de legislar e às possibilidades quase ilimitadas do Executivo de comandar o processo decisório – modificaram o papel do Legislativo, especialmente do Legislativo municipal.

Ainda que, devido à engenharia política dos governos militares, tenha sido inibida a função de legislar do Legislativo, restaram-lhe outras funções, tais como: legitimar o sistema político; atuar como contrapeso fiscal do Executivo; socializar e recrutar elites para outras funções importantes (Packenham, 1975).

Apesar das limitações impostas ao Legislativo local – principalmente com relação à impossibilidade de legislar sobre assuntos financeiros e ao esvaziamento de suas instâncias decisórias, por determinação do Decreto-Lei e pelo decurso de prazo que dava ampla autonomia ao Executivo –, a Câmara Municipal passou a cumprir um importante papel nos municípios. Os candidatos à vereança passaram a funcionar, no processo eleitoral, como cabos eleitorais de candidatos a prefeitos e de candidatos a cargos estaduais e federais, pelo fato de os candidatos à vereança estarem mais próximos da população e de a Câmara Municipal funcionar cada vez mais como receptora das demandas dos municípios.

Os vereadores passaram, assim, a mediar os interesses do eleitorado e os do Executivo municipal. Numa tentativa de reverter essa situação, os prefeitos eleitos criaram, a partir de 1982, associações e comunidades de bairro, para servir como mediadoras entre o eleitorado e o poder Executivo, tentando valorizar uma nova forma de participação política surgida no bojo da redemocratização, e que se mostrou profundamente clientelista.

As medidas tomadas após o golpe de 64, no sentido de submeter o Legislativo com a justificativa de eliminar o clientelismo, acabaram forçando a entrada, na cena política, de novos setores sociais e introduziram um novo tipo de clientelismo, marcado pelo corporativismo e pelo burocratismo.

As Câmaras Municipais permanecem como um canal para a participação política da elite local, ao mesmo tempo como um canal extremamente importante para a ascensão política da classe média interiorana, em busca de novos patamares de cidadania. Com os conflitos políticos locais assim amenizados, as elites políticas foram socializadas e recrutadas, sempre que necessário, para ocupar cargos políticos.

Ao Legislativo municipal caberá, nesse período, a função de socializar e recrutar elites, fornecendo ele próprio os quadros que ocuparão as novas funções administrativas, introduzidas pelos governos estadual e federal, e acomodando interesses políticos divergentes.

Legitimador do sistema político, o vereador conhece as elites locais, circula entre elas, manuseia corretamente o estilo político local, faz as “mediações”, conhece as regras dos governos estaduais e federal, canaliza demandas específicas e serve como um dos pilares para manter os mecanismos políticos institucionais, uma vez que difunde a ideia de que, devido a uma incipiente participação política, pode arbitrar conflitos locais e estaduais.

As Câmaras atuam, por seu lado, como contrapeso fiscal do Executivo, funcionando como órgãos mediadores dos interesses da população. Trata-se de uma estrutura importante para a gestão e a implementação de políticas públicas, pois funciona como mecanismo de intermediação de interesses. Embora enfraquecido, o Legislativo municipal continua a desempenhar funções importantes na estrutura de poder da política local, tanto que foi um dos primeiros espaços conquistados pela oposição a caminho de uma organização mais consistente.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 29, ao permitir que os municípios elaborem a Lei Orgânica dos Municípios (LOM), deu-lhes a competência para estabelecer seu próprio ordenamento político e administrativo: “O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará”.

Caberá ao município “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I), não estando mais subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas, em substituição à tradicional expressão “peculiar interesse” que acompanhou todas as Constituições republicanas anteriores.

Os municípios passaram a contar também com novas fontes tributárias. Foi-lhes garantida, ainda, a autonomia legislativa, desde que observados os princípios constitucionais da República Federativa e do estado ao qual se integram. O Legislativo passou a ter maior capacidade para decidir e introduzir emendas ao orçamento⁴.

Qual o papel desempenhado pelo Legislativo local, nessa nova realidade? A literatura disponível no Brasil continua enfatizando as limitações do poder Legislativo municipal, especialmente a baixa capacidade das Câmaras Municipais para legislar. Continuam sendo tratadas como instituições fracas diante de um Executivo forte.

Apesar de a Constituição apontar como preceito a organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal, o Executivo local continua com poder para impor sua agenda. O Legislativo, por sua vez, sem poder de agenda, mantém-se como mero órgão administrativo, conforme fora estabelecido na Constituição de 1824, nele imperando o fisiologismo e o clientelismo – estimulados por fortes incentivos institucionais, “em particular a concentração de poderes de execução orçamentária e de promoção política, nas mãos do

⁴ Pela Constituição de 1967, o Legislativo podia apenas aceitar ou recusar proposta orçamentária do Executivo.

governo, o baixo custo eleitoral da infidelidade partidária e o baixo grau de controle por parte do eleitorado” (Andrade, 1998, p. 18) –, e enfraquecido por deficiências internas devidas à fraca capacitação técnica de suas comissões de mérito. O Legislativo perde, assim, em recursos técnicos e informação, no confronto com o Executivo, “ainda que os vereadores tentem compensar esta falha buscando assessoria técnica externa” (Pralon e Ferreira, 1998, p. 77).

As relações entre Executivo e Legislativo, mediadas por interesses individualistas, são “orientadas sobretudo para o atendimento de demandas localizadas e particulares de suas bases político-eleitorais, desvinculando a função de representantes mais imediatos dessas bases” (Couto, 1998, p. 89). Essa orientação impede que sejam formuladas políticas públicas baseadas em critérios universalistas. Situacionismo e governismo continuam sendo a base do comportamento dos vereadores.

O acirramento da competição eleitoral nos municípios, o maior número de candidatos e a intensificação da disputa levam os vereadores a adotarem o clientelismo como estratégia com grande potencial de trazer resultados imediatos (Souza, 2004), favorável à manutenção de uma relação entre representantes e representados que parece tornar dispensável a ação cívica da atividade política.

O papel dos atores institucionais – de escolher, construir e transformar instituições – é fundamental, nesse processo. No caso do Legislativo municipal, sua função é redefinida pelo Executivo e pelo próprio Legislativo, quando constrangidos por fatores internos (relacionados a instrumentos procedimentais e ao controle dos recursos orçamentários por parte do Executivo) e externos (o sistema eleitoral de lista aberta e o sistema partidário, com um Executivo forte e partidos políticos fracos, o aumento significativo da competição eleitoral). Diante desses constrangimentos, os vereadores têm uma atuação desprovida de sistematização programática, procurando, na maioria das vezes, responder apenas às demandas localizadas e aleatórias de suas bases político-eleitorais (Couto, 1998, p. 59).

A Constituição de 1988 – ao prever a participação da sociedade no processo decisório local (“iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”, art. 29, XI) e ao vincular o processo de descentralização à obrigatoriedade de criação de Conselhos Municipais Setoriais (deliberativos, fiscalizadores ou consultivos), compostos de representantes do governo local, funcionários municipais e sociedade civil – torna a participação um fator importante na democratização do processo decisório, no sentido de bloquear ou neutralizar as práticas predatórias, tais como o fisiologismo e o clientelismo que permeiam a relação do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil.

A entrada em cena dos Conselhos Municipais e da participação popular faz levantar uma série de questões sobre a relação do Executivo e Legislativo. Seriam os Conselhos Municipais, criados em sua maioria por decreto ou portaria, e não por meio de projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal, meros recursos de poder do Executivo? Teriam os Conselhos a função de redistribuir poder, democratizando o processo decisório, ou de serem meros mecanismos de procedimentos, competindo com o Legislativo na distribuição dos recursos públicos?

Na medida em que os Conselhos favorecem o surgimento de novas lideranças locais, o Legislativo perde parte de sua função socializadora, e cresce a competição eleitoral.

A onipresença do Executivo local se fortalece com a criação dos Conselhos Municipais ou é um aparente enfraquecimento do Legislativo? O aumento da ação fiscalizadora dos Legislativos municipais, especialmente por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito, sinaliza para uma atuação mais norteadas por valores cívicos?

As questões apontadas podem, a partir de uma agenda de pesquisa sistemática, tornar mais claro se novas regras institucionais mudaram os procedimentos políticos do governo local e as características de suas instituições.

Perfil da carreira dos vereadores municipais

A definição do perfil de carreira dos vereadores municipais coloca em debate as características socioeconômicas dessa categoria, que servirão para análises mais aprofundadas sobre o papel da vereança, sobre a organização interna e a produção legal dos poderes legislativos subnacionais, sobre o sistema eleitoral e, em especial, sobre o sistema partidário brasileiro.

Os dados sobre os 27 estados brasileiros, para o período de 1996 a 2000, foram coletados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os dados relativos ao ano de 1996 apresentam uma série de falhas e inconsistências, apontadas pelo próprio Tribunal. Essas lacunas foram corrigidas em 2000 e melhoradas substancialmente em 2004, quando houve um aumento de 17% nas cadeiras do Legislativo local.

Uma característica marcante das Câmaras Municipais brasileiras é que elas são compostas apenas de homens, assim como se verifica nos Legislativos estaduais e federal, embora o contingente de eleitores do sexo feminino seja maior do que o de eleitores do sexo masculino.

Tabela 1. Câmaras Municipais e Gênero
Total da Federação – Eleições 1996-2000

Gênero	1996		2000	
	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%
Homens	42.720	89,97	49.029	88,37
Mulheres	4.762	10,03	6.454	11,63
Total	47.482	100	55.483	100

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

Quando analisamos esses dados por região, algumas pequenas diferenças surgem.

Tabela 2. Número de Mulheres Vereadoras, por Região (%)

	1996	2000
Norte	12,86	14,19
Nordeste	12,45	13,25
Sudeste	7,93	10,38
Sul	8,15	10,06
Centro-Oeste	12,28	12,19

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

O grau de instrução da maioria dos vereadores do sexo masculino limita-se ao segundo grau completo. A maioria das mulheres vereadoras têm grau de instrução um pouco mais elevado do que os homens. E a maior parte das vereadoras que obtiveram grau de instrução superior estão na região Sudeste.

Tabela 3. Grau de Instrução dos Vereadores – Federação (%)

Grau de instrução	Homens		Mulheres	
	1996	2000	1996	2000
Não informado	38,30	1,78	33,60	1,95
Lê e escreve	5,19	5,32	2,50	4,04
1º grau incompleto	19,70	26,05	11,72	11,96
1º grau completo	9,78	15,17	8,00	8,91
2º grau incompleto	4,84	7,52	4,77	10,32
2º grau completo	11,92	24,44	21,34	30,37
Superior incompleto	2,34	4,98	3,13	12,16
Superior completo	7,93	14,73	14,95	20,28
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

Notam-se diferenças instrucionais significativas na comparação dos vereadores, por regiões de origem. A maior parte dos vereadores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tem, no máximo, o segundo grau completo ou o primeiro grau incompleto. Nas regiões Sul e Sudeste, o número de vereadores que completaram o primeiro grau é ligeiramente superior aos que têm o segundo grau completo, apesar de a região Sudeste concentrar o maior número de vereadores com superior completo. Ressalte-se, ainda, que a região Nordeste concentra a maior taxa de vereadores com capacidade instrucional limitada apenas à simples leitura e es-

crita; essa taxa se inverte quando se considera a maior capacitação instrucional dos vereadores que representam a região Sul.

Os níveis de escolaridade alcançados estão aparentemente relacionados à origem social⁵ dos vereadores, como veremos a seguir, e ao conjunto de diferenças regionais, conforme revelam os dados da Tabela 4.

Tabela 4. Grau de instrução de Vereadores, por Região e por Sexo – 1996-2000 (%)

Grau de instrução	Região	Norte				Nordeste			
	Ano	1996		2000		1996		2000	
	Sexo	H	M	H	M	H	M	H	M
Não informado		17,33	19,90	2,13	2,61	34,69	32,66	2,24	2,54
Lê e escreve		6,78	2,89	7,50	3,19	10,34	4,32	10,47	3,90
1º grau incompleto		25,63	15,99	27,49	15,80	17,97	11,65	25,68	13,38
1º grau completo		13,52	8,67	14,96	9,42	8,24	7,82	12,28	8,76
2º grau incompleto		7,29	6,46	8,46	6,81	4,43	4,65	6,95	6,56
2º grau completo		19,45	30,44	28,48	43,19	13,22	23,52	26,14	39,03
Superior incompleto		2,74	2,89	3,31	6,09	2,50	2,95	4,68	7,37
Superior completo		7,27	12,76	7,67	12,90	8,60	12,42	11,56	18,46

Tabela 4. (Continuação) – Grau de instrução de Vereadores, por Região e por Sexo – 1996-2000 (%)

Grau de instrução	Região	Sudeste				Sul			
	Ano	1996		2000		1996		2000	
	Sexo	H	M	H	M	H	M	H	M
Não informado		54,20	49,59	1,61	1,29	30,32	26,27	1,30	1,31
Lê e escreve		3,05	1,38	2,80	1,24	1,25	0,22	1,43	9,91
1º grau incompleto		17,06	9,76	25,49	10,37	22,42	10,82	26,51	9,91
1º grau completo		7,43	6,18	15,86	10,83	13,10	9,82	18,41	5,81
2º grau incompleto		3,42	3,82	7,23	5,21	5,91	4,64	6,04	27,68
2º grau completo		7,55	13,82	22,44	27,18	12,37	19,21	22,94	9,83
Superior incompleto		1,22	2,52	4,70	5,31	3,44	4,64	6,49	35,54
Superior completo		5,98	12,93	19,87	38,58	11,20	24,39	14,88	0,00

⁵ Não foi possível, nesta pesquisa, analisar a composição social dos vereadores e a composição social dos partidos.

Tabela 4. (Continuação) – Grau de instrução de Vereadores, por Região e por Sexo – 1996-2000 (%)

Grau de instrução	Região	Centro-Oeste			
	Ano	1996		2000	
	Sexo	H	M	H	M
Não informado		25,20	18,10	1,72	2,89
Lê e escreve		4,07	1,90	3,10	0,83
1º grau incompleto		25,93	15,71	28,50	10,33
1º grau completo		13,27	10,48	14,33	9,09
2º grau incompleto		8,27	7,14	9,92	10,33
2º grau completo		20,00	30,00	28,21	38,43
Superior incompleto		3,13	2,38	4,82	13,22
Superior completo		0,13	14,29	9,40	14,88

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

Os dados sobre idade são incompletos para o ano de 1996. O TSE aperfeiçoou os critérios utilizados na coleta de dados no ano de 2004, a fim de permitir uma referência mais adequada em relação à faixa etária dos vereadores. Os dados registrados na Tabela 5 mostram que a maior concentração de vereadores está na faixa etária entre 30-40 anos e entre 40-50 anos. A comparação com alguns dados relativos a períodos históricos anteriores mostra o rejuvenescimento dessa classe política.

A quase totalidade dos vereadores brasileiros é constituída de trabalhadores rurais, servidores públicos, empresários da indústria, do comércio e de serviços, trabalhadores de atividades não manuais de rotina, profissionais de escritório e profissionais liberais.⁶ O ordenamento dessas ocupações mostra diferenças regionais, expostas na Tabela 6. A mais importante refere-se à região Sudeste, onde é significativo o número de vereadores com profissões liberais, o que estaria em concordância com os dados sobre o grau de instrução mais elevado dos vereadores dessa região.

Tabela 5. Idade do Vereador por Região – 1996-2000 (%)

Idade	Região	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	Ano	1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000
De 20 a 30 anos		0,70	5,12	0,26	6,26	0,09	6,58	0,00	3,89	0,09	4,82
De 30 a 40 anos		1,60	31,41	1,18	26,28	0,37	27,84	0,04	25,18	0,36	33,27
De 40 a 50 anos		1,74	32,68	2,15	37,30	0,28	40,40	0,20	44,64	0,88	41,99
De 50 a 60 anos		0,97	13,20	1,55	20,44	0,11	17,06	0,25	20,57	0,24	16,39
De 60 a 70 anos		0,33	2,63	0,31	7,80	0,27	5,67	0,16	4,89	0,12	2,60
80 anos ou mais		0,30	0,18	0,18	1,58	0,00	1,21	0,02	0,84	0,00	0,36
Não consta		94,65	14,78	94,39	0,35	98,87	1,24	99,33	0,00	98,31	0,58

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

⁶ As categorias ocupacionais foram estabelecidas a partir dos critérios fixados por Nelson do Valle Silva e discutidos em Scallion (1999), entre mais de cem ocupações identificadas pelo TSE.

Tabela 6. Ocupação dos Vereadores por Região – 1996-2000 (%)

Profissões	Região		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	Ano		1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000
	Profissionais Liberais	6,25	3,05	5,82	6,60	4,09	10,48	8,29	6,41	7,49	7,36	
Técnicos Administrativos na Indústria, Comércio e Serviços	1,80	3,92	1,08	6,58	0,85	4,43	1,04	5,35	2,90	3,16		
Dirigentes Administrativos de Alto Nível	1,80	1,16	0,63	1,30	1,17	2,76	1,82	2,08	5,89	5,29		
Funções Administrativas (execução)	1,30	0,00	0,55	0,06	0,80	0,49	4,47	0,72	1,09	0,08		
Empresários na Indústria, Comércio e Serviços	10,19	8,34	5,49	9,95	7,14	14,95	11,73	15,81	15,46	12,51		
Não-manual de Rotina e Funções de Escritório	8,52	7,35	4,78	7,25	3,46	9,59	5,84	8,33	8,48	11,79		
Técnicos Artistas e Serviços de Trabalho Manual	0,00	3,60	0,02	4,24	0,01	3,95	0,00	2,67	4,02	3,65		
Trabalhadores Manuais da Indústria	9,32	0,80	6,22	0,59	7,13	2,85	9,23	2,44	3,29	2,10		
Trabalhadores Manuais em Serviços Gerais	0,77	2,89	0,26	2,49	0,39	4,60	0,43	4,06	5,28	4,51		
Trabalhador no Serviço Doméstico	1,97	1,41	1,55	1,38	0,69	1,29	0,93	1,34	4,14	1,83		
Artãos e Artistas	0,10	0,04	0,04	0,13	0,05	0,44	0,07	0,67	1,00	0,19		
Empresários no Setor Primário	7,39	2,47	6,74	3,36	5,10	4,09	5,38	2,52	7,94	5,81		
Trabalhadores Rurais	5,51	15,16	6,55	21,46	3,96	12,23	14,56	22,55	10,93	13,40		
Publicitário, Locutores, Radialista, Operador de Câmara, Jornalista	0,30	0,32	0,24	0,25	0,19	0,71	0,26	0,60	0,51	0,89		
Funções Religiosas	0,33	0,22	0,01	0,08	0,03	0,56	0,04	0,30	0,30	0,30		
Aposentado	0,00	0,48	0,00	1,54	0,00	3,51	0,00	2,59	0,60	0,77		
Membros do Poder Legislativo	12,67	4,72	9,21	4,33	4,43	4,79	4,82	2,81	1,87	3,24		
Servidores Públicos	4,11	9,90	0,69	9,53	0,82	11,72	3,75	8,28	14,07	12,59		
Outros	0,23	2,53	1,49	2,18	0,61	6,15	0,47	7,19	2,81	3,68		
Não Consta	27,41	31,65	48,62	16,69	59,07	0,42	26,86	3,30	1,93	6,89		

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

O fato de os trabalhadores rurais estarem representados de modo tão significativo sugere a importância desse segmento em cidades de pequeno porte e em regiões onde a população rural é marcante⁷.

Tabela 7. Segmentos ocupacionais mais importantes para o recrutamento de Vereadores – 2000 (%)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Profissionais Liberais	–	–	10,48	–	–	7,34
Empresários na Indústria, Comércio e Serviços	8,34	9,95	14,95	15,81	12,51	12,53
Não-manual de Rotina e Profissionais de Escritório	7,35	7,25	–	8,33	11,79	8,47
Trabalhadores Rurais	15,16	21,46	12,23	22,55	13,40	17,82
Servidores Públicos	9,90	9,53	11,73	8,28	12,59	10,16

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

Os servidores públicos continuam sendo uma fonte importante de recrutamento para candidatos à vereança. Nessa categoria, não foram incluídos os professores, pois os dados do TSE não puderam ser desagregados dos dados totais.

Na categoria “empregados em atividades não manuais” estão, basicamente, os bancários e técnicos em geral. Na categoria “empresários”, não foram levados em conta a dimensão do empreendimento nem o ramo de atividade. A dimensão dessa categoria nas bancadas partidárias não pôde ser observada, o que nos impossibilita correlacionar os perfis de carreira. Uma vez que não foi possível relacionar indicadores socioeconômicos com a filiação partidária dos vereadores, não pudemos estabelecer comparações com a literatura que discute a origem social dos membros do Congresso Nacional e Assembleias Legislativas (Rodrigues, 2002; Messemberg, 2002; Coradini, 2001; Samuels, 1998; Marengo dos Santos, 1997; Santos, 2001).

As tão comentadas bancadas dos comunicadores e dos profissionais religiosos não são, na verdade, tão representativas nas Câmaras Municipais quanto aponta uma parte da literatura sobre o tema. A presença dos comunicadores é maior nas Câmaras das regiões Sudeste e Centro-Oeste; o número de vereadores ligados a atividades religiosas também é mais expressivo na região Sudeste.

Os dados sobre o desempenho dos partidos nas eleições para o Legislativo local – inclusive os relativos a 2004 – completam nossa análise sobre o perfil dos vereadores brasileiros.

A quantidade de partidos que têm representação local mostra a fragmentação partidária no Brasil, com efeitos marcantes no processo eleitoral municipal e, posteriormente, na atuação das Câmaras Municipais e na constituição dos interesses dos vereadores de situação e de oposição.

⁷ As diferenças encontradas entre estados de uma mesma região apontam para fortes desníveis intrarregionais.

De acordo com os dados da Tabela 8, o PMDB tem sido o partido que mais elege vereadores no Brasil (apesar de ter havido uma queda na eleição de 2004), o que aponta para uma capilaridade significativa e para a importância da organização partidária. As outras forças partidárias bem representadas são o PFL, o PSDB e o PPB (PP), partidos que também sofreram perdas significativas de participação nessa última eleição, ao mesmo tempo em que aumentava a bancada de vereadores eleitos pelo PT, PL, PPS e PSB. A maior competição nesse nível de representação parece não estar ligado apenas à diminuição do número de vereadores estipulada pelo TSE e ao consequente esforço dos partidos para ampliar as suas áreas de votação. Em tudo isso, a novidade é o crescimento da bancada de vereadores do PV, que passou de 0,56%, em 2000, para 1,51%, em 2004.

Tabela 8. Vereadores Eleitos, por Partido
Total da Federação – 1996/200/2004 (%)

Partidos	1996		2000		2004	
	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%
PPB	6.238	13,14	6.805	12,27	0	0,00
PDT	3.311	6,97	3.332	6,01	3.252	6,28
PT	1.546	3,26	2.234	4,03	3.679	7,10
PTB	3.029	6,38	4.450	8,02	4.176	8,06
PMDB	11.389	23,99	10.647	19,19	7.399	14,28
PSTU	0	0,00	2	0,00	902	1,74
PSL	260	0,55	429	0,77	506	0,98
PST	148	0,31	359	0,65	0	0,00
PTN	25	0,05	80	0,14	0	0,00
PSC	561	1,18	646	1,16	724	1,40
PCB	0	0,00	2	0,00	60	0,12
PL	2.350	4,95	2.490	4,49	3.806	7,34
PPS	384	0,81	2.292	4,13	2.745	5,30
PFL	8.164	17,19	9.050	16,31	6.076	11,73
PAN	2	0,00	29	0,05	84	0,16
PSDC	55	0,12	212	0,38	826	1,59
PRTB	21	0,04	198	0,36	228	0,44
PCO	0	0,00	0	0,00	12	0,02
PGT	3	0,01	28	0,05	0	0,00
PSN/PHS	7	0,01	110	0,20	346	0,67
PMN	332	0,70	318	0,57	519	1,00
PRN	51	0,11	56	0,10	0	0,00
PSB	956	2,01	1.553	2,80	1.805	3,48

Tabela 8. (Continuação) – Vereadores Eleitos, por Partido (%)

Partidos	1996		2000		2004	
	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%
PSD	1.173	2,47	1.472	2,65	0	0,00
PV	164	0,35	310	0,56	782	1,51
PRP	340	0,72	391	0,70	596	1,15
PSDB	6.754	14,22	7.690	13,86	6.566	12,67
PRONA	33	0,07	26	0,05	131	0,25
PC do B	86	0,18	138	0,25	273	0,53
PT do B	100	0,21	134	0,24	317	0,61
PP	0	0,00	0	0,00	5.457	10,53
PTC	0	0,00	0	0,00	310	0,60
Total	47.482	100,00	55.483	100,00	51.819	100,00

Obs.: Nas eleições de 2000, houve 17% de aumento nas cadeiras e, em 2004, o número de vereadores foi reduzido pelo TSE.
Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

Deve-se ressaltar as magnitudes eleitorais regionais. Os estados do Norte e do Centro-Oeste são aqueles com o menor número de municípios e, conseqüentemente, com o menor número de vereadores. Em relação ao número de eleitores, a Tabela 9 mostra a dimensão dessa diferença.

Tabela 9. Votos para Vereador, por Região – 1996-2000 (%)

Região	1996		2000	
	N ^{os} Absolutos	%	N ^{os} Absolutos	%
Norte	3.881.584	5,46	5.512.649	6,37
Nordeste	17.836.749	25,13	22.737.176	26,32
Sudeste	32.196.381	45,37	38.885.744	44,99
Sul	12.670.980	17,85	13.948.644	16,15
Centro-Oeste	4.392.527	6,18	5.329.433	6,17
Total	70.978.221	100,00	86.413.643	100,00

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

Quando se analisam os resultados da votação regional obtida pelos partidos, para a Câmara Municipal, algumas diferenças significativas aparecem⁸, como podemos observar na Tabela 10.

O PMDB é o partido com o maior número de vereadores eleitos nas regiões Norte, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Na região Nordeste, o PFL reúne uma bancada maior do que a do PMDB. Nas outras regiões, os bons resultados eleitorais obtidos pelo PFL apontam para uma capilaridade a ser considerada.

O PSDB é o segundo partido com maior votação para o Legislativo municipal nos estados das regiões Norte, Nordeste e Sudeste, perdendo para o PFL nas regiões Sul e Centro-Oeste. O PPB (PP) se sobressai nas regiões Norte e Sul, e o PDT na região Sul. O PTB tem uma atuação mais homogênea, pouco significativa apenas no Centro-Oeste.

Os desempenhos mais baixos do PT foram sentidos nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. O PFL, o PPS e o PSB mostram, de maneira geral, um aumento tendencial do número de vereadores, apesar de diferenças regionais significativas.

As análises que apontam para a tendência de os partidos de direita obterem melhores resultados nas regiões menos desenvolvidas, e os partidos de centro e de esquerda serem mais bem-sucedidos nas regiões mais desenvolvidas, revelam-se superficiais quando se confrontam os resultados das eleições para as Câmaras Municipais.

Os dados obtidos compõem um conjunto de informações importantes sobre o perfil dos vereadores e sobre o seu papel no processo eleitoral e na estrutura partidária.

As teses comumente divulgadas na literatura política sobre o Brasil, relativas às constantes migrações partidárias, às estratégias políticas personalistas e à desvalorização dos partidos, precisam ser repensadas com base nos resultados dos Legislativos locais, aqui apresentados para os três últimos períodos eleitorais, mostrando que alguns partidos mantêm um padrão regular de votação. Como explicar, por exemplo, que nestes dez anos o PMDB continua sendo o partido que mais vereadores elege no Brasil?

A análise aprofundada e desvinculada de prejulgamentos sobre a atuação das Câmaras Municipais e dos vereadores, seja nos processos eleitoral e partidário, seja no processo decisório local, e suas formas de relacionamento e submissão aos Executivos locais, revela o significado político dessa esfera de atuação, que não se molda apenas pela troca de lealdades ou pela distribuição de benefícios, características da prática clientelista.

⁸ Nossa análise não se deteve nas singularidades dos estados, apenas nas diferenças regionais.

Tabela 10. Vereadores eleitos e Partidos mais votados, por Região – 1996-2000 (%)

Partidos	Região	Norte		Nordeste		Sudeste	
	Ano	1996	2000	1996	2000	1996	2000
PDT		4,56	4,04	5,04	4,39	4,43	4,90
PFL		19,99	10,73	22,00	19,24	19,47	13,92
PL		2,98	5,58	5,97	5,19	5,21	4,70
PMDB		19,62	25,05	18,49	17,12	15,98	17,72
PPB (PP)		17,04	14,20	8,48	8,98	9,72	7,65
PPS		0,92	2,69	1,91	5,07	0,78	5,34
PSB		2,72	2,05	4,42	3,93	1,96	4,07
PSDB		14,64	12,67	15,26	15,02	21,58	15,45
PT		3,45	4,16	1,68	1,94	3,15	4,89
PTB		6,94	7,29	6,08	6,97	7,87	9,28
Total de Vereadores		4.455	4.862	14.687	17.823	15.518	18.678

Tabela 10. (Continuação) – Vereadores eleitos e Partidos mais votados, por Região – 1996-2000 (%)

Partidos	Região	Sul		Centro-Oeste	
	Ano	1996	2000	1996	2000
PDT		15,70	9,54	0,50	0,70
PFL		12,30	12,86	6,61	8,30
PL		1,33	0,94	4,47	2,70
PMDB		30,13	25,76	19,24	11,38
PPB (PP)		22,62	23,20	8,01	5,96
PPS		0,08	1,52	0,03	2,52
PSB		0,45	1,52	0,11	0,20
PSDB		6,30	9,69	5,95	8,05
PT		5,04	5,95	1,19	1,13
PTB		4,80	5,42	1,32	1,90
Total de Vereadores		11.112	12.135	1.710	1.986

Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

A percepção dos Legislativos de Santa Catarina e de São Paulo sobre o processo decisório local

A incorporação dos municípios à federação brasileira, determinada na Constituição de 1988, trouxe mudanças na organização e no funcionamento dos governos locais, devidas à

descentralização e à transferência de responsabilidade decisória para as unidades subnacionais (estados e municípios). O município recebeu a maior parcela das transferências constitucionais e foi o principal destinatário da descentralização de competências e atribuições na área social.

Descentralização e participação tornam-se conceitos fundamentais para que se entenda a revalorização da política e das instituições do governo local. A expressão fundamental dessas mudanças institucionais consubstancia-se nos Conselhos Municipais legalmente criados, os quais se constituem como arena participativa, definidora do processo decisório.

A entrada em cena dos Conselhos Municipais (canais de participação da sociedade na gestão pública) e a existência de um novo padrão de governo municipal (baseado no princípio da governança democrática, que supõe a interação entre governo e sociedade em novos arranjos institucionais) praticamente não levam em conta o papel do Legislativo local, referendando o consenso quase geral de que as Câmaras Municipais constituem um apêndice do poder Executivo.

As pesquisas sobre o Legislativo local, surgidas no final da década de 90, apontam para uma instituição clientelista por excelência e homologadora das decisões do prefeito, nas quais as transferências de recursos individualizados garantem a reeleição dos vereadores e a permanência de um círculo vicioso da política local, regido pelo clientelismo, pelo mandonismo, pelo paternalismo e pela hipertrofia do Poder Executivo, com relações de dependência político-partidária dos governos locais para com os governos estaduais (Souza, 2004).

Pesquisas apontam para um círculo virtuoso da política local, segundo o qual, a delegação e a transferência de competências ao governo local, e a incorporação da sociedade civil ao processo de formulação e gestão das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, levam a decisões mais racionais das políticas públicas locais e aumentam sua qualidade, eficiência, eficácia e efetividade (Avritzer, 2002)⁹.

Duas questões se colocam, relacionadas a essas vertentes de análise:

1) a falta de referências às condições gerais que dão suporte à transformação do papel do governo em âmbito local, condições vinculadas à estrutura fiscal federativa, às desigualdades econômicas, sociais e regionais entre municípios e à dinâmica local resultante dos interesses e das forças políticas locais, assim como, fundamentalmente, das diferenças entre rural e urbano, que marcam significativamente as práticas políticas locais. Nos estados e municípios com características predominantemente rurais, a política continua marcada pelo clientelismo e pela pouca capacidade de renovação demonstrada pelas elites políticas locais. Nos estados e municípios com características predominantemente urbanas, as elites locais mostraram maior capacidade de renovação; nelas, a exposição à competição política interfere nas relações de corte clientelista, e há mais espaço para a autonomia decisória e para a adoção de decisões mais universalistas e menos clientelistas;

⁹ Para alguns autores, a transição caracteriza-se por um hibridismo de interesses que combina formatos corporativos, clientelistas, pluralistas e conexões informais, com estilos predatórios e universalistas, num processo de reordenamento dos interesses políticos que ainda não esgotou suas possibilidades (ver Santos, 1999).

2) a virtuosidade do sistema participativo que contrasta com o sistema representativo. Os municípios dotados de poder efetivo podem representar um incentivo à participação política, como corretivo à democracia representativa. A participação da sociedade civil nos negócios públicos minimizaria o patrimonialismo e a privatização da política, e enfatizaria os procedimentos participativos, em detrimento da qualidade da decisão e da representação. O círculo vicioso do sistema representativo estaria relacionado ao sistema eleitoral e ao sistema partidário, favoreceria o individualismo apartidário, o baixo prestígio do partido, a troca constante de legendas e a lista aberta, que caracterizariam especialmente a lógica da disputa política dos legislativos locais.

Essas duas lógicas perpassam as discussões sobre democracia no Brasil, especialmente sobre o papel do poder local no processo de aperfeiçoamento democrático. Nossa análise se completa com a percepção dos atores do Executivo e do Legislativo sobre esses novos arranjos institucionais locais, sobre essas novas formas de organização da sociedade civil, que interferem no relacionamento entre esses dois poderes.

Os dados apresentados fazem parte de uma pesquisa realizada com prefeitos e presidentes de Câmara de 42 municípios do Estado de São Paulo, 19 municípios de Santa Catarina e 12 municípios de Alagoas. A escolha dos municípios desses três estados deveu-se aos seguintes cinco fatores:

1) o tamanho dos municípios-sede das divisões regionais. Para o Estado de Alagoas, excetuando-se a Capital (Maceió), apenas dois dos 12 Municípios-sede (Palmeira dos Índios e União dos Palmares) têm mais de 50 mil habitantes. Para o Estado de Santa Catarina, excetuando-se a capital (Florianópolis), dez dos 19 municípios-sede têm mais de 50 mil habitantes: Chapecó, Concórdia, Canoinhas, São Bento do Sul, Joinville, Lages, Blumenau, Itajaí, Tubarão, Criciúma. Desses dez, seis municípios têm mais de 100 mil habitantes. Para o Estado de São Paulo, excetuando-se a capital (São Paulo), 37 dos 42 municípios-sede têm mais de 50 mil habitantes, e 20 municípios têm mais de 100 mil habitantes;

2) a evolução do número de municípios. Entre 1988 e 1995, Alagoas foi um dos estados que menos criou municípios. Tinha 97 municípios em 1988 e 102 em 1995. Santa Catarina mostra uma situação intermediária, pois de 199 municípios, em 1988, passou para 287, em 1995. Para uma comparação inicial, São Paulo contava com 572 municípios em 1988 e passou a ter 636 municípios em 1995. A maior parte das unidades municipais concentra-se em Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná;

3) o tamanho da população urbana e rural. Segundo os dados preliminares do IBGE, o estado de Alagoas tinha 46,96% de sua população na zona rural; o Estado de Santa Catarina tinha 27,06% de sua população na zona rural; e o Estado de São Paulo, apenas 0,70% de sua população estava na zona rural;

4) distribuição de matrículas na educação fundamental municipal. A descentralização da educação é a política pública com maior visibilidade. Daí por que optamos por comparar os dados sobre matrícula. Segundo o 2º Balanço do Fundef, Alagoas tinha, em 1999, 72,9% das matrículas no ensino fundamental municipal, Santa Catarina contava com 40,5% das matrículas no ensino fundamental e São Paulo, 25,8% das matrículas no ensino fundamental municipal;

5) os estados escolhidos representam as regiões que têm o maior percentual no Fundo de Participação dos Municípios (FPM): Nordeste tem 35%, Sudeste tem 31% e Sul tem 18%, ficando para o Centro-Oeste 7% e 9% para o Norte. O critério adotado para a distribuição do FPM nas grandes cidades e capitais estaduais é a renda. Nos municípios com menos de 156.216 habitantes, o critério considerado é a relação entre o tamanho da população e a quantidade de recursos.

Dos questionários enviados para os municípios de São Paulo, 20 do Executivo e 19 do Legislativo foram devolvidos devidamente preenchidos. Os dados sobre a composição da população, a taxa de urbanização e o volume do eleitorado desses municípios apontam para um grande número (19) de cidades com mais de 100.000 habitantes, com alta taxa de urbanização e um número elevado de eleitores. Graças ao crescimento do eleitorado, os Municípios de Bauru, Campinas, Piracicaba, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Sorocaba alcançaram as condições mínimas exigidas para a realização do segundo turno, quando necessário, nas eleições municipais¹⁰ (ver anexo).

Dos questionários enviados para os municípios de Santa Catarina, quatro do Executivo e oito do Legislativo foram devolvidos devidamente preenchidos. Os dados sobre composição da população, taxa de urbanização e volume do eleitorado mostraram que: (1) três municípios tinham mais de 100.000 habitantes; (2) a taxa de urbanização é desigual; e (3) apenas uma cidade, Joinville, tem um número de eleitores que lhe permitiria realizar um segundo turno (ver anexo). De Alagoas, apenas quatro questionários, respondidos pelo Executivo, foram devolvidos, o que nos leva a limitar nossa análise aos municípios do Estado de Santa Catarina e São Paulo.

As variáveis idade e escolaridade foram consideradas as mais adequadas para caracterizar os prefeitos e presidentes de Câmara.

Tabela 11. Faixa etária de Prefeitos e Presidentes de Câmara
Santa Catarina e São Paulo

Estados	Santa Catarina		São Paulo	
	Prefeitos	Presidentes de Câmara	Prefeitos	Presidentes de Câmara
De 30 a 40 anos	1	1	1	0
De 40 a 50 anos	0	3	12	5
De 50 a 60 anos	1	4	5	11
Acima de 60 anos	2	0	2	3
Total	4	8	20	19

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas.

¹⁰ Bauru e São José do Rio Preto alcançaram, nas eleições de 2004, o número de eleitores (200.000) considerados necessários caso fosse preciso realizar o segundo turno.

O cargo de presidente de Câmara tende a ser ocupado por pessoas mais velhas, como mostra a comparação das faixas etárias dos presidentes de Câmara (50 a 60 anos) e dos vereadores (40 a 50 anos).

Em relação à escolaridade, os prefeitos dos municípios e os presidentes de Câmara do Estado de São Paulo têm o superior completo (apenas um prefeito tem o superior incompleto), conforme mostra a Tabela 12. Para Santa Catarina, é maior a variação da escolaridade de prefeitos e presidentes de Câmara.

Tabela 12. Escolaridade de Prefeitos e Presidentes de Câmara
Santa Catarina e São Paulo

Estados	Santa Catarina		São Paulo	
	Prefeitos	Presidentes de Câmara	Prefeitos	Presidentes de Câmara
1º grau incompleto	–	–	–	–
1º grau completo	1	–	–	1
2º grau incompleto	–	2	–	1
2º grau completo	1	2	–	3
Superior incompleto	1	–	1	2
Superior completo	1	2	19	12
Total	4	6	20	19

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas.

Os dados sobre a opção partidária dos prefeitos e presidentes de Câmara no início da carreira política, em comparação com a opção atual, não apontam para uma migração partidária significativa.

Segundo os dados coletados, é grande o número de prefeitos que passou por experiência eleitoral anterior, ao concorrer por outros cargos eletivos (vereador, deputado estadual ou deputado federal); os presidentes de Câmara, por sua vez, muito raramente passaram por outras experiências eletivas.

Tabela 13. Partido de início e Partido atual
 Prefeitos e Presidentes de Câmara – Santa Catarina e São Paulo

Estados	Santa Catarina				São Paulo			
	Prefeitos		Pres. de Câmara		Prefeitos		Pres. de Câmara	
	Partido	Início	Atual	Início	Atual	Início	Atual	Início
PPB	1	2	3	4	1	2	1	1
PPS	–	–	–	–	1	1	1	1
PSDB	–	1	–	–	2	2	1	1
ARENA	–	–	–	–	2	–	–	–
VDN	–	–	–	–	1	–	–	–
PMDB	1	1	2	3	–	3	2	2
PL	–	–	1	–	–	–	–	–
PT	–	–	–	–	2	2	2	2
PDS	–	–	–	–	1	–	2	2
PTN	–	–	–	–	–	1	1	1
PDT	–	–	–	–	1	3	3	3
PCB	–	–	–	–	2	1	1	1
MDB	1	–	–	–	3	–	1	1
PFL	1	–	1	1	1	2	2	2
PC DO B	–	–	–	–	–	1	1	1
PSD	–	–	1	–	2	1	1	1
Não respondeu	–	–	–	–	1	1	–	–
Total	4	4	8	8	20	20	19	19

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas.

A opção partidária inicial e atual dos prefeitos e presidentes de Câmara de Santa Catarina mostra-se concentrada nos grandes partidos. A opção partidária inicial e atual dos prefeitos e presidentes de Câmara de São Paulo é mais pulverizada, e percorre uma gama variada de partidos. Alguns presidentes de Câmara em São Paulo começaram a carreira sob o sistema partidário anterior a 1979, tendo pertencido aos partidos Arena ou MDB.

O relacionamento entre Executivo e Legislativo, considerado geralmente como de total submissão deste último, foi avaliado como bom e regular, e portanto estável, pelos prefeitos e presidentes de Câmara, apesar dos inúmeros conflitos tornados públicos nos últimos anos por conta da ação fiscalizadora do Legislativo. Nem a submissão total, nem o atrito permanente parecem caracterizar essa relação, segundo a percepção dos atores envolvidos.

Tabela 14. Avaliação da relação Executivo/Legislativo

Estados	Santa Catarina		São Paulo		Total
	Cargos	Presidentes de Câmara	Cargos	Presidentes de Câmara	
Avaliação	Prefeitos				Prefeitos
Ótimo	1	1	5	1	8
Bom	2	4	9	9	24
Regular	1	3	4	7	15
Ruim	–	–	1	2	3
Péssimo	–	–	–	–	–
Não respondeu	–	–	1	–	1
Total	4	8	20	19	–

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas.

Avaliado com bastante cuidado por prefeitos e presidentes de Câmara, o relacionamento com o Judiciário – que tem desempenhado um papel fundamental no controle da corrupção, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade (especialmente por intermédio da Promotoria Pública) – foi considerado bom e ótimo.

Tabela 15. Avaliação da relação Executivo/Judiciário

Estados	Santa Catarina		São Paulo	
	Cargos	Presidentes de Câmara	Cargos	Presidentes de Câmara
Avaliação	Prefeitos			
Ótimo	2	3	5	1
Bom	2	3	10	10
Regular	–	2	4	6
Ruim	–	–	–	1
Péssimo	–	–	1	–
Não respondeu	–	–	–	1
Total	4	8	20	19

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas.

A criação dos Conselhos Municipais redimensiona as relações favorecidas em espaços já institucionalizados no município e ajuda a incorporar novos atores políticos aptos a participar da formulação e implementação de políticas públicas.

Esse novo desenho institucional ajuda a articular os atores tradicionais da política local (Executivo, Legislativo e Judiciário) – ligados a práticas políticas consagradas, como a autonomia do Executivo em relação ao Legislativo, a legislação social, quase sempre do

Executivo, a perda do equilíbrio entre Executivo e Legislativo, o fortalecimento do Judiciário – e os novos atores políticos¹¹, que surgem principalmente a partir da organização dos Conselhos Municipais.

O funcionamento dos Conselhos Municipais foi considerado bom e regular, pelos presidentes de Câmara e pelos prefeitos, embora os presidentes de Câmara de São Paulo tenham uma percepção mais negativa dos Conselhos, do que os de Santa Catarina.

Tabela 16. Avaliação dos Conselhos Municipais

Estados	Santa Catarina		São Paulo		Total
	Prefeitos	Presidentes de Câmara	Prefeitos	Presidentes de Câmara	
Ótimo	–	–	2	5	7
Bom	3	6	9	2	20
Regular	1	1	9	10	21
Ruim	–	1	–	2	3
Péssimo	–	–	–	–	–
Total	4	8	20	19	–

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas.

A legislação, ao conferir aos Conselhos Municipais competências antes exercidas pelo Executivo e pelo Legislativo, manteve as competências desses órgãos representativos, como *locus* das decisões políticas locais, e o sistema de contrapesos e vigilância recíproca. Aparentemente, essa nova institucionalidade encontra dificuldades para reconfigurar as decisões políticas locais, tornando muitas vezes a participação um mero instrumento legitimador das decisões dos órgãos executivos¹².

Se isso está de fato acontecendo, o Executivo municipal vê aumentar o seu poder de decisão ao mesmo tempo em que tem que dividir as negociações formais e informais com um Legislativo enfraquecido e com Conselhos homologadores e não deliberativos de decisões sobre políticas públicas. A competição entre representação e participação revela-se na capacidade de legitimar decisões, comum a essas duas instâncias.

Diante dessa nova institucionalidade, haverá mudanças no comportamento e na produção dos membros do Legislativo? E quais serão os impactos, na relação entre representantes e representados, com o aparecimento de novos atores políticos no processo decisório local?

¹¹ Os novos atores políticos estão, em geral, ligados aos movimentos populares e sindical, e às lideranças surgidas entre usuários de serviços públicos, cujos interesses se fazem representar de modo organizado.

¹² Não existem pesquisas que demonstrem que a formalização das instâncias de participação alterou o processo de decisão local sobre políticas públicas.

Avaliar a percepção dos atores políticos tradicionais sobre a tomada de decisão em políticas públicas locais pode sinalizar as possíveis modificações provocadas pelos novos arranjos institucionais locais.

Tabela 17. Quem formula as Políticas Públicas, segundo o Executivo e Presidentes de Câmara

Estados	Santa Catarina		São Paulo	
	Prefeitos	Presidentes de Câmara	Prefeitos	Presidentes de Câmara
Executivo	3	5	16	15
Legislativo	3	3	11	12
Conselhos Municipais	4	1	11	8
Secretarias	3	7	8	7
Associações Profissionais	1	2	7	2
Mobilização Popular	2	3	6	3
Orçamento Participativo	1	4	6	4
Empresas Privadas	1	1	2	1

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas.

Segundo a visão do Executivo e de presidentes de Câmara, é o prefeito quem prioritariamente formula as políticas públicas. O segundo formulador de políticas, na visão dos prefeitos, é o Conselho Municipal; para os presidentes de Câmara, é o Legislativo. Em seguida, o Executivo considera o Legislativo e as Secretarias como os terceiros formuladores de políticas públicas. Os presidentes de Câmara indicaram o Orçamento Participativo e chamaram a atenção para uma certa competição entre Legislativo e Orçamento Participativo, ainda não devidamente analisada.

Os prefeitos de Santa Catarina apontam os Conselhos Municipais como formuladores de políticas públicas; para os presidentes de Câmara daquele estado, esse papel cabe às Secretarias. Em São Paulo, prefeitos e presidentes de Câmara apontam o Executivo como responsável pela formulação de políticas públicas.

Essas respostas sugerem a existência de diferentes arranjos institucionais nos municípios de diferentes estados, e trazem para a cena política a figura dos secretários municipais. Um critério tecnocrático permeia essa percepção: o de que a análise custo/benefício é considerada a escolha mais adequada. Ressalta-se, ainda, a necessidade cada vez maior de os secretários se profissionalizarem e adequarem-se às novas exigências da gestão local. Nesse processo, adquirirão importância na arena decisória, uma vez que dominarão as informações necessárias à tomada de decisão e ao desempenho nos meandros da estrutura burocrática.

Se os Conselhos Municipais são, de fato, os formuladores da política municipal, como aponta o Executivo de Santa Catarina, as decisões tomadas e as formulações propostas estariam sob debate constante e sob o escrutínio público.

Se, por outro lado, esse papel é desempenhado pelo Executivo, segundo a percepção de prefeitos e presidentes de Câmara de São Paulo, haveria uma racionalidade político sistêmica, na qual o ator principal do jogo político é o prefeito. Apesar de a Constituição de 1988 ter determinado maior autonomia aos Legislativos e a possibilidade de serem introduzidas emendas ao Orçamento, os Legislativos locais têm-se deparado com imensas dificuldades na busca de autonomia¹³ e de constituição. A constituição da maioria absoluta, por exemplo, exige uma difícil mobilização de apoios a cada votação (quer pelo Executivo, quer pelo Legislativo), dada a fragmentação dos interesses partidários e políticos que caracterizam os Legislativos locais. Outro elemento que pode interferir nesse processo é o poder de veto do chefe do Executivo, que lhe permite barrar, total ou parcialmente, um projeto aprovado pelo Legislativo.

A Tabela 18 mostra quais foram os atores apontados como aqueles que realmente implementam as políticas públicas. E essas respostas se diferenciam daquelas dadas sobre quem são os formuladores de políticas públicas.

Tabela 18. Quem implementa as Políticas Públicas, segundo o Executivo e Presidentes de Câmara

Estados	Santa Catarina		São Paulo	
	Cargos	Presidentes de Câmara	Cargos	Presidentes de Câmara
Opção	Prefeitos	Presidentes de Câmara	Prefeitos	Presidentes de Câmara
Executivo	3	6	17	15
Legislativo	1	3	9	15
Conselhos Municipais	2	3	11	6
Secretarias	4	2	11	8
Associações Profissionais	–	–	–	–
Base Partidária	–	1	1	2
Mobilização Popular	1	4	5	3
Orçamento Participativo	1	3	2	3
Sociedade civil	2	–	4	3

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas.

¹³ Dada a escassez de estudos sobre a atuação do Legislativo municipal, torna-se difícil extrapolar para o município as análises efetuadas por Figueiredo e Limongi (1995) a respeito do predomínio do Executivo no processo de formulação, combinado a um padrão cooperativo entre esses dois poderes.

Segundo os prefeitos, as políticas são implementadas pelo próprio Executivo, pelas Secretarias e pelos Conselhos Municipais. Para os presidentes de Câmara, cabe ao Executivo, ao Legislativo, às Secretarias e aos Conselhos Municipais implementar as políticas formuladas.

Esses dados mostram a importância fundamental que o Executivo tem nesse processo, seguido das Secretarias, do Legislativo e dos Conselhos Municipais. O Executivo é apontado pela maioria dos entrevistados como o maior responsável pela implementação de políticas públicas; o Legislativo é visto como grande implementador pelo próprio Legislativo e muito pelo Executivo.

Setores da sociedade civil tiveram maior participação por meio dos Conselhos Municipais, embora ainda não lhes seja facultado tomar parte efetiva nas decisões nem na implementação de políticas, consideradas muitas vezes apenas um valor instrumental para o aperfeiçoamento dos projetos administrativos na sua fase de formulação.

A análise das respostas dadas a respeito dos agentes que têm poder meramente indicativo nas decisões de políticas públicas locais mostra que os atores apontados são aqueles mesmos responsáveis pela formulação e implementação, não tendo sido aberto espaço para a entrada de novos participantes, nem tendo sido permitida a ampliação da cidadania.

Tabela 19. Agentes que têm poder meramente indicativo nas decisões de Políticas Públicas, segundo o Executivo e Presidentes de Câmara

Estados	Santa Catarina		São Paulo	
	Prefeitos	Presidentes de Câmara	Prefeitos	Presidentes de Câmara
Executivo	–	–	1	3
Legislativo	2	2	6	12
Conselhos Municipais	3	1	7	9
Secretarias	–	4	7	7
Bases Partidárias	3	4	5	7
Associações Profissionais	–	–	–	–
Mobilização Popular	2	1	3	3
Orçamento Participativo	1	1	1	1
Empresas Privadas	1	–	–	–
Sociedade civil	1	3	6	4

Fonte: Pesquisa Descentralização, Clivagens Regionais e Elites Políticas.

Segundo os prefeitos de Santa Catarina e de São Paulo, os Conselhos Municipais, o Legislativo, a base partidária e as Secretarias exercem poder meramente indicativo nas decisões de políticas públicas. Segundo os presidentes de Câmara, o poder indicativo nas decisões é do Legislativo, dos Conselhos Municipais, das bases partidárias e das Secretarias.

É interessante observar que, nas respostas a essa questão, o Executivo aparece muito superficialmente, enquanto que o Legislativo e os Conselhos Municipais aparecem de forma muito clara, corroborando as teses sobre a fraca capacidade dessas instituições de definirem o processo decisório e fortalecerem o Executivo.

As clivagens regionais estaduais mostradas nesses dados servem para explicar as diferentes percepções dos atores políticos sobre os arranjos decisórios locais e impõem limites às mudanças institucionais. As enormes diferenças socioeconômicas e financeiras entre estados e entre municípios de um estado interferem na escolha pública, na negociação, na formulação e na implementação de políticas locais.

Há, em São Paulo (um estado mais urbanizado e com municípios maiores) e em Santa Catarina (um estado menos urbanizado e com municípios menores), percepções diferenciadas sobre o processo decisório e entre o Executivo e o Legislativo, por conta da estrutura partidária e da origem de suas elites.

Apesar de todas as dificuldades para estabelecer relações entre a percepção de atores políticos e os arranjos e negociações efetivamente realizadas pelo governo local, a análise da percepção oferece-nos pistas importantes sobre a relação entre Executivo e Legislativo, referendando de alguma forma o consenso sobre um Executivo local forte que se sobrepõe a um Legislativo fraco.

Considerações finais

O governo municipal vive hoje, em decorrência das novas regras sobre as relações inter-governamentais e das novas funções que deve exercer, um período de reconfiguração da arena decisória e dos processos de tomada de decisão, convivendo com duas lógicas distintas e contraditórias: o tradicionalismo e as ações clientelistas que sempre caracterizaram o poder local, e a universalização dos procedimentos que caracterizariam ações mais inovadoras das lideranças locais.

Aparentemente, os poucos estudos disponíveis sobre o Legislativo local apontam para a manutenção de suas características seculares, relacionadas à baixa capacidade de legislar e a uma atuação fraca diante de um Executivo forte.

Vários fatores internos e externos serviriam para explicar essa atuação, que não sofreu alterações apesar de mudanças nos arranjos institucionais locais, no aumento da circulação da informação e da criação de mecanismos de interlocução com a sociedade civil. A confirmação desse papel do Legislativo local depende de uma agenda de pesquisa que cubra as várias possibilidades de análise que o tema oferece, o que poderia contribuir para um melhor entendimento da democracia no Brasil, já que é nos municípios que a dinâmica da representação e da participação tem alcançado sua maior expressão.

Para além da relação entre Executivo e Legislativo local, dos procedimentos legislativos e dos constrangimentos que o sistema eleitoral e partidário acarretam sobre o Legislativo e seus membros, os dados nacionais sobre a sua composição sugerem que esta instituição cumpre importantes funções, tanto eleitorais-partidárias quanto relativas à socialização das elites.

Anexo

Amostra dos Municípios de São Paulo: população, taxa de urbanização e eleitorado

Municípios	População 2000	Taxa de urbanização	Eleitorado 2000
Andradina (L)	55.161	91,02	38.970
Araçatuba (L)	169.240	97,16	115.043
Barretos (L)	103.874	95,53	68.239
Bauru (E e L)*	315.835	98,40	195.967
Botucatu (L)	108.112	94,70	68.389
Bragança Paulista (E e L)	124.888	89,98	79.530
Campinas (L)	967.321	96,17	624.527
Cruzeiro (E)	73.469	96,40	50.157
Dracena (E)	40.479	90,55	30.360
Franca (E)	287.400	97,80	168.413
Itapetininga (E)	125.192	89,86	73.920
Itapeva (E e L)	82.833	75,73	49.692
Jales (E e L)	46.178	91,17	31.955
Jaú (L)	111.783	94,19	72.246
Limeira (E)	248.632	85,64	154.867
Lins (E e L)	65.954	97,29	44.833
Marília (L)	197.153	96,18	125.327
Ourinhos (E)	93.796	94,47	57.648
Piracicaba (E e L)	328.312	96,25	204.287
Registro (E)	53.505	80,90	35.593
Ribeirão Preto (L)	505.012	99,53	323.564
Rio Claro (E)	168.087	96,91	107.432
Santos (E)	417.777	99,58	327.179
São João da Boa Vista (L)	77.213	91,32	51.186
São Joaquim da Barra (E)	41.593	96,99	37.304
São José do Rio Preto (L)	357.862	93,79	228.801
São José dos Campos (E)	538.909	95,12	321.931
Sorocaba (E)	494.649	95,12	302.072
Taubaté (L)	244.107	95,53	151.104
Tupã (E)	63.198	94,85	43.967
Votuporanga (E e L)	75.565	95,67	48.403

(*) Executivo e Legislativo
Fonte: IBGE – TSE.

Amostra dos Municípios de Santa Catarina: população, taxa de urbanização e eleitorado

Municípios	População 2000	Taxa de urbanização	Eleitorado 2000
Alfredo Wagner (E)	8.857	27,92	6.772
Araranguá (E)	54.706	82,35	36.172
Concórdia (L)	51.631	73,41	44.298
Criciúma (L)	170.420	89,80	111.448
Curitibanos (L)	36.061	89,95	26.662
Joaçaba (L)	24.068	90,11	17.802
Joinville (E e L)*	429.604	96,59	269.536
Lajes (L)	157.682	97,39	100.906
São Bento do Sul (L)	65.437	94,48	42.214
São Miguel do Oeste (L)	32.324	79,59	23.017

(*) Executivo e Legislativo
Fonte: IBGE – TSE.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. e COUTO, C. G. *A redefinição do papel do Estado no âmbito local*. São Paulo em Perspectiva, v.10, nº 3, São Paulo, jul./set. 1996, p. 3-143.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares; CARNEIRO, Leandro Piquet. *Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil*. Opinião Pública, v.9, nº 1, Campinas, maio/2003, p. 21-42.

ANDRADE, Régis de Castro (Org.). *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: Edusp, 1998.

AVELINO Filho, George. *Cliente e política no Brasil, revisitando velhos problemas*. Novos Estudos, nº 38, São Paulo, mar./1994, p. 225-240.

ÁVILA Filho, P. e outros. *Legislativo municipal e intermediação de interesses: notas de pesquisa*. 4º Encontro da ABCP, 2004. CD-Rom.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise dos orçamentos participativos no Brasil. In: SOUZA SANTOS, Boaventura de (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização, 2002.

BOSCHI, Renato. *Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador*. Dados, Revista de Ciências Sociais, v.42, n.4, Rio de Janeiro, 1999, p. 569-808.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 14.ed., Rio de Janeiro: DP & A Editora, 2003 (Atualizada pelo EC 40).

CORADINI, Odaci Luiz. *Em nome de quem? Recursos Sociais no recrutamento de elites políticas*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: Edusp, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. *A morte dos coronéis: política interiorana e poder local*. Araraquara: Laboratório Editorial/Unesp, 2000.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. *Federalismo, descentralização e democracia*. Estudos de Sociologia, n.10, ano 6, 1º semestre de 2001, p. 51-62.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

MAINWARING, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias. O caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Mercado Aberto, 2001.

MARENCO DOS SANTOS, André. *Nas fronteiras do campo político: raposas e outsiders no Congresso Nacional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 33, São Paulo, 1997, p. 87-101.

MELLO, Marcus André. *Municipalismo, nation-building e a modernização do estado no Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 23, out./1993, p. 8-100.

MESSEMBERG, Débora. *A elite parlamentar do pós-constituente: atores e práticas*. São Paulo: Brasiliense, 2002.

NUNES, Edson. *A gramática política no Brasil*. Clientelismo e insulamento democrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

PACKENHAM, Roberto A. Como o Legislativo ajuda ou não o desenvolvimento: um enfoque e algumas hipóteses. In: MENDES, Cândido (Org.). *O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

PEREIRA, Carlos & RENNO, Lucio. *O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados*. Dados, v. 44, nº 2, Rio de Janeiro: 2001, p. 323-362.

PRALON, Eliana M. e FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). *Processo de governo no município e no Estado*. São Paulo: Edusp, 1998.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp, 2002.

SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Vitória e outros (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 364-291.

SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SANTOS, Fabiano. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil – 1946-99. In: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli & SANTOS, Fabiano. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SANTOS, Fabiano. *Microfundamentos do clientelismo político no Brasil 1959-1963*. Dados, v. 38, n. 3, Rio de Janeiro, 1995, p. 459-496.

SANTOS, Wanderley G. *As razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCALON, Maria Celi. *Mobilidade social no Brasil: padrões e tendências*. Rio de Janeiro: Revan / IUPERJ, UCAM, 1999.

SOUZA, Renato Barreto. Clientelismo e voto na Califórnia fluminense. 28º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2004. CD Rom.

TABAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Caminhos, veredas e atalhos: Legislativos estaduais e trajetórias políticas¹

Fátima Anastasia²

Izabela Correa³

Felipe Nunes⁴

Introdução⁵

Quem são, de onde vêm e para onde vão os deputados estaduais? Quais são suas preferências e recursos e como eles traduzem tais preferências e recursos em estratégias políticas, considerado o ambiente institucional no qual eles se movem? Quais são os impactos provocados pelo “jogo combinado” de instituições, preferências e recursos nas trajetórias dos deputados e em suas carreiras?

Essas são as questões que consideramos instigantes quando se trata de examinar os padrões de recrutamento e de carreira política desenvolvidos nos legislativos subnacionais. Claro está que não pretendemos encontrar respostas para todas elas, no âmbito deste trabalho. Mas, sim, pretendemos oferecer respostas para algumas delas e, principalmente, nos qualificarmos para: *a)* perguntar, ao final do capítulo, por que os deputados estaduais escolhem certos cursos de ação e, *b)* formular hipóteses explicativas que informem a construção de uma agenda de pesquisa sobre o tema.

Sabe-se que os sistemas políticos subnacionais têm recebido pouca atenção da ciência política brasileira. Algumas iniciativas vanguardistas merecem menção, como o livro *Os partidos políticos brasileiros: A experiência federal e regional*, de Olavo Brasil de Lima Jr., publicado

¹ Este artigo é resultado de reflexões realizadas ao longo de 2004, desenvolvidas no âmbito do convênio entre o Interlegis e o CESOP – Centro de Estudos de Opinião Pública – da Universidade de Campinas.

² Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

³ Aluna do Curso de Mestrado em Ciência Política do DCP-UFMG.

⁴ Aluno do Curso de Graduação em Ciências Sociais da FAFICH-UFMG.

⁵ Agradecemos Carlos Ranulfo de Melo pelos comentários e sugestões feitos a este trabalho. Agradecemos, também, a Mauro Lúcio Jeronymo pela colaboração na organização e na revisão do banco de dados.

em 1983, e, mais recentemente, o livro organizado por Fabiano Santos, *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*, publicado em 2001. Não obstante, e para parafrasear uma expressão utilizada por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), relativa ao Congresso Nacional, os legislativos subnacionais permanecem “terra incógnita”, especialmente no que se refere à produção de literatura sobre padrões de recrutamento e de carreira, já disponível no que se refere às trajetórias dos deputados federais e senadores (Nunes, 1997; Amorim Neto, 2000; Brasil e Fleischer, 1981; Samuels, 1998; Santos, 1997; Santos, 2003).

O que querem os representantes eleitos? Segundo a literatura norte-americana, a meta principal daqueles que ocupam cargos legislativos é a sua própria reeleição (Fenno, 1973; Arnold, 1990). Uma vez assegurada a consecução desse objetivo, os legisladores podem preocupar-se com outras coisas, como ocupar cargos importantes na Casa e produzir o que consideram ser boa política pública⁶. No entanto, tal explicação não se sustenta quando confrontada com a realidade dos fatos da política brasileira: seja na Câmara dos Deputados, seja nas Assembleias Legislativas, as taxas de reeleição são modestas, bem inferiores àquelas apresentadas pelos legisladores americanos, cujas trajetórias fornecem a empiria para os argumentos acima mencionados.

Então, das duas, uma: ou os legisladores brasileiros não estão conseguindo organizar os meios requeridos para a consecução de seus fins, e teríamos aí um problema de *deficit* de racionalidade, ou eles estão perseguindo outros fins, distintos daqueles a eles atribuídos por essa literatura. Concordando com Tsebelis (1991:7)⁷, se, em um contexto de informação adequada, a escolha do ator parece ser subótima, provavelmente a perspectiva do observador está incompleta. No caso em tela, o observador está considerando como racional apenas a escolha da reeleição, em um contexto institucional em que há fortes incentivos para o exercício da “ambição progressiva” (Schlesinger, 1966; Morgenstern, SD; Leoni, Pereira e Renno, 2003), ou seja, para a busca de outros cargos públicos, sejam eles eletivos ou não.

E o que querem os cidadãos/eleitores? A resposta óbvia é que eles querem ser representados. Mas, o que exatamente quer dizer isso? Há enormes controvérsias sobre o que significa “representação política”: Pitkin (1967) cita algumas conotações atribuídas ao conceito, entre as quais vale mencionar a representação como retrato ou espelho, como autorização e como *accountability* (Pitkin, 1967: 60-65). Essa questão se reveste da maior importância quando se pergunta sobre as *constituencies* que autorizam os representantes a agir em seu nome e perante as quais eles devem ser *accountable*.

⁶ As relações logicamente plausíveis entre estas três metas são brilhantemente examinadas por Arnold em *The Logic of Congressional Action* (1990).

⁷ Segundo Tsebelis, “casos de escolhas aparentemente subótimas são casos de desacordo entre ator e observador. Por que ator e observador discordariam sobre qual é o curso de ação ótimo? Há duas possibilidades: ou o ator de fato fez uma escolha subótima, ou o observador está errado” (págs. 6/7).

Tais temas ocuparão lugar central na argumentação desenvolvida neste capítulo, cujo objetivo é o de descrever e analisar os padrões de composição e de renovação apresentados por três Assembleias Legislativas: Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, bem como as trajetórias políticas dos legisladores desses estados.

A escolha desses três legislativos estaduais foi feita a partir dos seguintes critérios:

- a)* disparidades socioeconômicas (assembleias de diferentes regiões);
- b)* conformação do subsistema partidário estadual (variada);
- c)* grau de desenvolvimento institucional (variado).

Os padrões apresentados por essas Casas Legislativas serão comparados entre si tendo por parâmetro o padrão existente na Câmara dos Deputados. As informações sobre o perfil e as carreiras dos deputados federais e sobre o padrão de composição e de renovação da Câmara dos Deputados foram obtidas por meio do exame da literatura pertinente. Os dados relacionados ao recrutamento e às trajetórias dos deputados estaduais foram coletados e organizados em um banco de dados (SPSS)⁸, que abrange os parlamentares das quatro legislaturas pós-Constituição de 1988 (1990; 1994; 1998 e 2002). O banco contém 418 observações⁹, assim distribuídas: 111 relativas aos deputados estaduais do Ceará; 176 concernentes aos legisladores de Minas Gerais e 131 relacionadas aos parlamentares do Rio Grande do Sul. Essas 418 observações constituem o universo dos deputados estaduais¹⁰ que frequentaram, em algum momento, as três Assembleias Legislativas, no intervalo compreendido entre 1991 e 2003.

Considerando que: *a)* o intervalo sob análise abarca quatro legislaturas e, *b)* somando o número de cadeiras distribuídas pelas três Casas Legislativas, a cada legislatura, temos 178 observações¹¹, pode-se depreender que o número total de observações seria de 712, caso fosse vedada aos deputados a possibilidade da reeleição. Portanto, a diferença de 294 observações (712 – 418) explica-se pelas taxas de reeleição praticadas no período.

O texto está organizado da seguinte maneira: na primeira seção, serão examinadas algumas variáveis de contexto – socioeconômico e institucional – que produzem impactos sobre a distribuição de preferências e de recursos entre os legisladores. Serão apresentados, especialmente, alguns indicadores relacionados à pobreza, à desigualdade socioeconômica e ao desenvolvimento institucional das casas legislativas estudadas.

Os legisladores serão o principal foco da análise da segunda seção, com o objetivo de responder à pergunta – quem são os deputados estaduais? – e de verificar a ocorrência, ou não, de diferentes perfis de legisladores em diferentes estados e/ou entre os deputados estaduais e

⁸ O anexo a este texto traz a relação das fontes que foram utilizadas para alimentá-lo.

⁹ Infelizmente não foi possível obter informações completas sobre todos os deputados que constituem nosso universo. Por esse motivo, em muitas Tabelas, trabalhamos com números absolutos inferiores a 418, o que significa que estamos excluindo os casos para os quais não dispomos de informações relativas aos quesitos sob exame.

¹⁰ Não constam do banco de dados os deputados estaduais que exerceram mandatos como suplentes.

¹¹ São 46 cadeiras no Ceará, 77 em Minas Gerais e 55 no Rio Grande do Sul.

os federais. Ademais, será examinada, nessa seção, a pertinência, para os casos estudados, da concepção da representação como retrato ou espelho do “povo” representado.

A terceira seção versará sobre o tema da conexão eleitoral, mediante análise do desempenho eleitoral dos legisladores e dos impactos desse desempenho sobre os padrões de carreira política.

As trajetórias políticas dos deputados são o objeto de análise da quarta seção, a partir da mobilização dos conceitos de “ambição estática”, “progressiva” e “regressiva”. Nas conclusões do capítulo, são formuladas algumas questões analíticas, a partir das quais apresentamos novas hipóteses para contribuir com uma agenda de pesquisa sobre legislativos subnacionais.

Condições e instituições: as variáveis de contexto e seus impactos sobre a distribuição de preferências e recursos entre os legisladores

Sabe-se que o comportamento político e seus resultados são orientados por preferências, recursos e instituições. As instituições políticas, definidas segundo a vertente do novo institucionalismo da escolha racional, são regras do jogo que definem quais são os jogadores permitidos ou vetados, quais são os movimentos permitidos ou vetados, sua sequência e as informações disponíveis (Tsebelis, 1990:93). Ainda de acordo com essa literatura, instituições constituem, ao mesmo tempo, constrangimentos às ações dos atores e objetos de escolha¹².

A organização dos subsistemas políticos estaduais e sua operação não podem ser estudados sem levar em conta o contexto em que eles estão inseridos. O ambiente socioeconômico e institucional, no qual se desenvolve a competição política, afeta a distribuição de preferências e de recursos entre os atores, as estratégias e os cursos de ação a eles disponíveis, sua dinâmica de interação e os resultados da competição política.

O federalismo brasileiro garante aos seus entes constitutivos – estados¹³, no caso em tela – atribuições e competências iguais. Porém, o exercício dessas atribuições e competências se dá sob diferentes condições estruturais, dadas as enormes disparidades regionais, socioeconômicas e culturais que caracterizam a sociedade brasileira. A leitura do Quadro 1 permite constatar que os três estados aqui analisados constituem exemplos expressivos das operações dessas disparidades: tomando como parâmetro os indicadores relativos ao País como um todo, verifica-se, no que se refere aos aspectos socioeconômicos, que o Ceará apresenta pior desempenho em todos eles, comparativamente a Minas Gerais e, especialmente, ao Rio Grande do Sul.

¹² Tsebelis (1990:93) afirma que, ademais de constrangimentos ao comportamento político, as instituições, tomadas como variáveis endógenas, são “resultados de atividades políticas deliberadas”.

¹³ A Constituição brasileira de 1988 considera também o município como ente federado.

Quadro 1. Indicadores socioeconômicos, Brasil, Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul¹⁴

Unidade	IDH (1996)	População com renda até 1 SM (% do total, 2000)	População urbana (% , 2000)	Analfabetismo* (2000)	Analfabetismo Funcional** (2000)	Participação no PIB (% , 2000)
Brasil	0,739	17,0	81,25	12,8	30,5	100
Ceará	0,590	25,7	71,5	24,7	44,3	1,89
Minas Gerais	0,823	19,7	82	10,9	30,8	9,64
Rio Grande do Sul	0,869	15,4	81,6	6,1	22,3	7,73

Fontes: PNUD, 2004; Censo 2000, IBGE.

* São considerados analfabetos aqueles que não sabem ler ou escrever um bilhete simples, que apenas assinam o próprio nome ou que aprenderam a ler e a escrever, mas esqueceram.

** São considerados analfabetos funcionais aqueles que conseguem ler e escrever de forma rudimentar, mas são incapazes de entender textos mais longos.

Partimos do pressuposto de que o desempenho das instituições é afetado pelas condições socioeconômicas e culturais nas quais elas operam (Putnam, 1996). Ainda que o desenho institucional seja o mesmo, para os diferentes estados da Federação, o desenvolvimento institucional e os seus resultados variam, a depender de tais constrangimentos estruturais. Os Quadros 2 e 3 apresentam dados relacionados à composição das Casas Legislativas estudadas e a alguns indicadores de desenvolvimento institucional.

Quadro 2. Composição da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas – 2002

	% do eleitorado brasileiro (2002)	Número de Cadeiras (CD)	% de cadeiras (CD)	Número de eleitores por cadeira (CD)	Número de cadeiras* (AL)	Número de eleitores por cadeira (AL)
Brasil	100	513	100,00	524.531	–	–
Ceará	4,1718	22	4,29	218.421	46	104.462
Minas Gerais	11,009	53	10,33	239.256	77	164.683
Rio Grande do Sul	6,3829	31	6,04	237.166	55	133.675

Fonte: Anastasia, 2004: 193.

CD= Câmara dos Deputados; AL= Assembleia Legislativa.

* Reza o artigo 27 da Constituição brasileira que o "número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze".

¹⁴ Dados concernentes a todos os estados da Federação estão disponíveis em Anastasia, 2004: 188.

Como indicadores de desenvolvimento institucional, examinamos:

a) A organização do sistema de comissões. O pressuposto, aqui, é o de que, quando um deputado tem de pertencer simultaneamente a muitas comissões, suas chances de se especializar nas temáticas a elas afetadas diminuam. Por contraste, o pertencimento a um número menor de comissões é mais conducente à aquisição de *expertise* por parte dos legisladores. Não foram constatadas variações significativas entre os estados, no que se refere a esse indicador, já que em todos eles o número mínimo de comissões por legislador é pequeno, entre um e três.

b) A presença, ou não, neste sistema, de duas comissões consideradas por nós como centrais no que se refere ao incremento dos níveis de representatividade e de *accountability* das Casas Legislativas: a de participação popular e a de fiscalização e controle. Embora as três Assembleias contem com comissões de fiscalização e controle¹⁵, não existe, na Assembleia cearense, a comissão de participação popular. A criação de uma Comissão de Participação Popular foi uma iniciativa tomada, pioneiramente, pela Câmara dos Deputados, em 2001, com o objetivo de receber diretamente da sociedade organizada¹⁶ propostas de iniciativa legislativa e dar-lhes a devida tramitação legislativa. Em junho de 2004, 10 assembleias estaduais já contavam com tais comissões e em outras três Casas Legislativas elas se encontravam em fase de criação e/ou instalação¹⁷.

c) A distribuição de atribuições, direitos e recursos parlamentares entre os legisladores. Especial atenção será dada à existência, ou não, de um colegiado de lideranças partidárias, a exemplo do Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados (Anastasia, Melo & Santos, 2004).

d) A existência de Escolas do Legislativo, orientadas para a formação e o aperfeiçoamento do corpo técnico que presta assessoria ao trabalho dos parlamentares. Minas Gerais foi vanguardista ao criar a primeira escola do legislativo do País. Em 2003, onze assembleias já haviam inaugurado suas escolas, entre elas a do Rio Grande do Sul, e outras sete Casas Legislativas encontravam-se em processo de discussão ou de implantação das referidas escolas, entre elas a do Ceará.

¹⁵ Em 2003, apenas 18 das 26 Assembleias Legislativas possuíam comissões que mencionassem explicitamente em suas denominações as atribuições de fiscalização e controle (Anastasia: 2004:197).

¹⁶ As propostas de iniciativa legislativa podem ser apresentadas por “associações e órgãos de classe, sindicatos e demais entidades organizadas da sociedade civil, exceto os partidos políticos, pela razão óbvia de que estes já têm seus representantes no Congresso Nacional” (Comissão Permanente de Legislação Participativa, Câmara dos Deputados. Cartilha. Brasília, 2001: 9).

¹⁷ Segundo dados fornecidos pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

Quadro 3. Comissões, Colégios de Líderes e Escolas do Legislativo nas unidades da Federação

Nº de membros	Nº Comissões Permanentes **	Nº de membros por Comissão ****	Nº Mínimo de Comissões por Legislador	Comissão de Participação Popular*	Comissão de Fiscalização e Controle**	Colégio de Líderes ****	Escola do Legislativo ***
Senado Federal	8	17 a 29	1 a 3	SIM Comissão de Legislação Participativa	SIM	NÃO	SIM
Câmara dos Deputados	19	25 a 57	1 a 2	SIM ¹⁸ Comissão de Legislação Participativa	SIM	SIM	SIM
Ceará	14	5 a 9	1 a 2	NÃO	SIM	SIM ¹⁹ (Artigos 115, 116 e 117 da Seção II do RI)	Em criação ou discussão
Minas Gerais	11	5 a 7	1	SIM Comissão de Participação Popular	SIM	SIM ²⁰ (Artigo 73 da Seção IV do RI)	SIM
Rio Grande do Sul	10	12	2 a 3	SIM Comissão de Legislação Participativa Popular	SIM	SIM ²¹ (Artigo 20 do Capítulo V do RI)	SIM

Fontes: * Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, junho de 2004; **Portal UNALE (www.unale.org.br), 2003; ***Escola do Legislativo da ALMG, 2003; ****Regimentos Internos das Assembleias Legislativas do Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

¹⁸ “Comissão Permanente da Câmara dos Deputados criada em 2001, com o objetivo de viabilizar a iniciativa popular na elaboração de leis, conforme disposto no § 2 do artigo 61 da Constituição Federal. Vale lembrar que essa Comissão é a responsável pelo recebimento de sugestões legislativas por parte de entidades organizadas da sociedade civil, e não por iniciativas individuais dos cidadãos. As sugestões, por ventura aprovadas pela Comissão, passam a tramitar na Câmara dos Deputados seguindo as normas regimentais aplicáveis aos projetos de lei de iniciativa das demais Comissões” (Fonte: Interlegis).

¹⁹ Artigo 115: “O Colégio de Líderes é formado pelos líderes das Bancadas Partidárias, dos Blocos Parlamentares e do Governo”.

²⁰ Artigo 73: “Os Líderes da Matoria, da Minoria, das Bancadas e dos Blocos Parlamentares constituem o Colégio de Líderes”.

²¹ Artigo 20: “Os Líderes de Bancada, Partidários ou do Governo constituem o Colégio de Líderes”.

A análise desses dados permite-nos concluir que a Assembleia Legislativa do Ceará encontra-se em um estágio menos avançado de desenvolvimento institucional do que os apresentados pelos legislativos mineiro e gaúcho. Ou seja, pode-se afirmar que, no Ceará, o jogo combinado de “instituições e condições” é menos conducente ao incremento da *accountability* e da representatividade do que nos outros dois estados estudados.

Quem são os Deputados Estaduais?

Oferecendo uma resposta à indagação relativa ao perfil sociológico dos legisladores brasileiros, Santos (2003) assinalou que o exame dos dados de *background* permite afirmar que existe um “filtro pelo qual é possível prever as características socioeconômicas dos deputados brasileiros de 1946 a 1999. Homem, com idade entre 40 e 60 anos, com instrução de nível superior e advogado, eis o protótipo do legislador no Brasil” (Santos, 2003: 122).

E os deputados estaduais? Qual é o seu perfil sociológico? Sem dúvida, bastante próximo daquele encontrado por Santos²² para os deputados federais. Simplificando, podemos afirmar que eles são, majoritariamente, homens, com escolaridade superior, e formação nas áreas de direito, medicina ou administração/economia.

Outra comparação pertinente com o perfil dos cidadãos brasileiros aponta para a existência de uma enorme discrepância, considerados os parâmetros conhecidos de distribuição da população brasileira por gênero e escolaridade, o que contraria a concepção da representação como “retrato” ou “espelho”²³ (Pitkin, 1967:61).

Tabela 1. Distribuição dos Deputados Estaduais por escolaridade²⁴
Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – 1991-2003 (%)

	Ceará	Minas Gerais	Rio Grande do Sul	Total
2º Grau completo ou incompleto	2,5	3,6	6,1	4,2
Superior ou +	97,5	96,4	93,9	95,8
Total	100	100	100	100
Base (n)	40	110	66	216

²² Como descreve Santos (2003), verifica-se, na Câmara dos Deputados, no período compreendido entre 1987 e 1999, a marcante preponderância de homens (94,2%), com instrução superior (84,8%), advogados (39,8%) ou médicos (10,2%).

²³ “A representative legislature, John Adams argues in the American Revolutionary period, ‘should be an exact portrait, in miniature, of the people at large, as it should think, feel, reason and act like them’” (Pitkin, 1967:60).

²⁴ Não foi possível apresentar dados relativos à distribuição percentual dos deputados por escolaridade, legislatura e estado da Federação, já que o número de observações relativas a esse quesito, para o Estado do Ceará, é pequeno, dificultando análises mais desagregadas.

Vale assinalar, particularmente, o contraste entre o alto nível de instrução dos deputados estaduais e federais²⁵ – aproximadamente 90% com nível de instrução superior – e as baixas taxas de escolaridade da grande maioria da população brasileira. Segundo o IBGE (2000), mais de 40% da população do País são analfabetos ou analfabetos funcionais. A expressiva taxa de 12,8% de analfabetismo (absoluto) situa o País entre os sete países latino-americanos com mais de 10% da população nessa situação²⁶. Entre os estados aqui analisados, o Ceará apresenta o pior desempenho nesse quesito, ficando patente o contraste com o Rio Grande do Sul (Anastasia, 2004: 187).

Tabela 2. Distribuição dos Deputados Estaduais por formação acadêmica e por Legislatura – 1995-1999 / 1999-2003 / 2003-2007 (%)

	1995-1999	1999-2003	2003-2007
Medicina	18,7	18,5	17,0
Direito	28,5	23,1	18,4
Economia/Administração de Empresas	18,7	23,1	21,8
Educação	4,9	7,7	10,2
Engenharia	6,5	6,9	6,8
Sem instrução Superior	2,4	1,5	0,0
Outras	20,3	19,2	25,9
Total	100	100	100
Base(n)	123	130	147

Em que pese a semelhança dos perfis dos deputados estaduais e federais, no que se refere à formação acadêmica, quando se tomam os dados agregados, o exame da Tabela 3, que discrimina os dados de formação por estados da Federação, para a legislatura atual, permite constatar interessante variação relativa à menor presença de deputados com formação na área médica no Rio Grande do Sul do que nos outros dois estados.

²⁵ Segundo Santos (2003), no intervalo (1987-1999), que compreende parte do período examinado neste capítulo, 84,8% dos deputados federais possuíam nível de instrução superior.

²⁶ Os outros seis países da América Latina que apresentam taxas de analfabetismo (absoluto) superiores a 10% são Bolívia, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras e República Dominicana.

Tabela 3. Distribuição dos Deputados Estaduais por formação acadêmica e por Estados – 2003-2007 (%)

	Ceará	Minas Gerais	Rio Grande do Sul
Medicina	21,1	20,3	5,7
Direito	21,1	17,6	17,1
Economia/Administração de Empresas	18,4	23,0	22,9
Educação	5,3	12,2	11,4
Engenharia	5,3	6,8	8,6
Sem instrução Superior	0,0	0,0	0,0
Outras	28,9	20,3	34,3
Total	100	100	100
Base(n)	38	74	35

Outro aspecto importante refere-se à participação das mulheres nas Casas Legislativas. Pode-se verificar, a partir da leitura da Tabela 4, que, ao longo do período analisado, a participação feminina nas Assembleias Legislativas estaduais continua tímida, embora apresente uma elevação significativa no Ceará e mais moderada em Minas Gerais. O Rio Grande do Sul, no entanto, apresenta uma queda na participação feminina na última legislatura, por contraste com a tendência dominante nos outros dois estados e, também, na Câmara dos Deputados, onde o exame da distribuição das cadeiras entre homens e mulheres, feito por Santos (2003:119), permitiu constatar uma evolução positiva da participação feminina, no período compreendido entre 1946 e 1999. Não obstante, neste último ano (1999), ainda era muito pequeno (5,8%) o percentual de mulheres que exerciam o cargo de deputado federal.

Tabela 4. Distribuição dos Deputados Estaduais por sexo
Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul
1995-1999/1999-2003/2003-2007 (%)

	Ceará			Minas Gerais			Rio Grande do Sul		
	1995-1999	1999-2003	2003-2007	1995-1999	1999-2003	2003-2007	1995-1999	1999-2003	2003-2007
Feminino	2,2	6,5	17,4	3,9	6,5	13,0	7,3	7,3	3,6
Masculino	97,8	93,5	82,6	96,1	93,5	87,0	92,7	92,7	96,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base (n)	46	46	46	77	77	77	55	55	55

Fonte: TRES Ce, MG e RS.

Tais resultados mostram que a presença feminina nas Casas Legislativas permanece muito modesta, o que, certamente, guarda relação com a desigual distribuição de recursos materiais e de poder que atravessa a sociedade brasileira, responsável pelo fato de que as mulheres, embora constituam maioria numérica da população, continuem a ser minorias no que se refere ao controle de recursos políticos.

Tabela 5. Distribuição dos Deputados Estaduais por sexo e formação acadêmica – 1990-2003 (%)

	Feminino	Masculino	Total
Medicina	0,0	18,8	17,4
Direito	13,6	26,9	25,9
Economia/Administração de Empresas	4,5	20,4	19,1
Educação	45,5	5,0	8,2
Engenharia	0,0	6,9	6,4
Sem instrução Superior	0,0	1,2	1,1
Outras	36,4	20,8	22,0
Total	100	100	100
Base(n)	22	260	282

É interessante, ainda, sublinhar que há uma nítida predominância de mulheres com formação na área de educação, enquanto os homens se distribuem, principalmente, entre as carreiras do direito, da área econômico-administrativa e da Medicina.

Em suma, escolaridade alta, em geral, poucas mulheres, educadoras, muitos homens, advogados, médicos, economistas e administradores: eis os perfis dos deputados estaduais, muito distantes, como já foi sublinhado, das características predominantes entre os cidadãos brasileiros.

Tabela 6. Distribuição percentual dos Deputados Estaduais por idade 1995/1999/2003 (%)

Idade	1995	1999	2003
Até 39 anos	33,0	21,6	12,8
40-49 anos	34,4	33,0	26,0
50-59 anos	22,0	29,1	31,7
60 anos ou +	10,6	16,3	29,5
Total	100	100	100
Base (n)	227	227	227

E quanto à distribuição etária dos legisladores estaduais? Nesse quesito é que se pode encontrar a única tendência que permitiria aproximar a representação política, tal como exercida no âmbito dos legislativos estaduais analisados, da concepção de “retrato” ou “espelho”: os deputados estaduais estão envelhecendo, assim como está envelhecendo a sociedade brasileira. No intervalo de menos de duas décadas – 1995 a 2003 –, a participação de legisladores com idade igual ou superior a 50 anos pulou de 32,6% para 61,2%. Os deputados federais também apresentaram a mesma tendência, embora com variações mais suaves e considerados diferentes intervalos temporais²⁷ (Santos, 2003: 119-120).

Representados e Representantes: a conexão eleitoral

O alto grau de fracionamento do sistema partidário brasileiro pode ser constatado tanto na Câmara dos Deputados como nas Assembleias Legislativas Estaduais. Considerados os resultados das eleições de 2002, sete partidos – PT, PSDB, PFL, PMDB, PPB, PSB e PDT – obtiveram mais de 5% dos votos válidos. A eles podemos acrescentar o PTB, que recebeu 4,6% dos votos válidos, mas que quase dobrou sua participação na distribuição das cadeiras, desde o início da legislatura, em decorrência das migrações partidárias (Anastasia, 2004:192). Foram esses os oito partidos que selecionamos com vistas a observar sua participação percentual na distribuição das cadeiras nas três Assembleias Legislativas estudadas (Tabela 7).

Tabela 7. Distribuição das cadeiras das Assembleias Legislativas do Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, por partidos políticos – 1990-2002 (%)

	Ceará				Minas Gerais				Rio Grande do Sul			
	1990	1994	1998	2002	1990	1994	1998	2002	1990	1994	1998	2002
PMDB	8,7	10,9	13,0	10,9	26,0	16,9	11,7	11,7	21,8	18,2	18,2	16,4
PFL	10,9	4,3	4,3	2,2	9,1	11,7	9,1	6,5	3,6	1,8	3,6	1,8
PP*	10,9	8,7	4,3	4,3	3,9	1,3	9,1	7,8	23,6	23,6	20,0	18,2
PDT	6,5	8,7	4,3	2,2	3,9	9,1	10,4	6,5	23,6	16,4	12,7	12,7
PT	2,2	6,5	6,5	10,9	13,0	10,4	6,5	19,5	9,1	10,9	21,8	23,6
PSDB	39,1	43,5	45,7	37,0	9,1	10,4	19,5	14,3	0,0	1,8	3,6	5,5
PSB	2,2	2,2	2,2	4,3	0,0	1,3	6,5	3,9	1,8	5,5	1,8	3,6
PTB	4,3	2,2	4,3	0,0	5,2	13,0	7,8	7,8	14,5	18,2	18,2	10,9
Outros	15,2	13,0	15,4	28,2	29,8	25,9	19,4	22,0	2,0	3,6	0,1	7,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base (n)	46	46	46	46	77	77	77	77	55	55	55	55

Fonte: <http://www.iuperj.br/deb/> (Nicolau, Jairo – Dados Eleitorais do Brasil – 24/11/2004).

* O atual PP chamava-se PDS, em 1990, PPR, em 1994, e PPB em 1998 e 2002.

²⁷ O período analisado por Santos (2003) compreende os seguintes intervalos: 1946-1967; 1967-1987 e 1987-1999.

Vale ressaltar, em primeiro lugar, que o Rio Grande do Sul apresenta um sistema partidário muito melhor estruturado do que os de Minas Gerais e do Ceará. A quase totalidade das cadeiras da assembleia gaúcha está distribuída entre esses oito partidos, ao longo do período, por contraste com os outros dois estados, onde cerca de 13% a 30% das cadeiras estão distribuídas de forma dispersa entre os partidos menores. Considerando que foi pequena a participação do PFL, do PSDB e do PSB, no Rio Grande do Sul, nas legislaturas analisadas, pode-se afirmar que a competição política, nesse estado, gira em torno de cinco partidos – PT, PDT, PMDB, PP e PTB, sendo que as variações mais significativas referem-se: *a)* ao PT, cuja participação na distribuição das cadeiras passou de 9,1%, em 1990, para 23,6%, em 2002; e, *b)* ao PDT, que ocupava 23,6% dos assentos parlamentares em 1990 e ocupa apenas 12,7% deles na legislatura atual.

Por contraste, Minas Gerais é o estado que apresenta maior grau de fracionamento do sistema partidário, entre os estudados, ainda que tenha tido um desempenho mais satisfatório, nesse quesito, nas duas últimas legislaturas. A tendência mais consistente observada no estado é a de queda da participação do PMDB – 26% das cadeiras em 1990 e 11,7% em 2002. Chama ainda a atenção do analista o melhor desempenho do PT nas eleições de 2002, especialmente se comparado com aquele verificado em 1998.

O Ceará apresenta certa estabilidade no padrão da distribuição das cadeiras, durante as três primeiras legislaturas, não obstante o crescimento discreto do PT, do PMDB e, especialmente, do PSDB, e a queda do PFL e do PP. No entanto, a legislatura que tem início em 2002 apresenta resultados instigantes no que se refere à distribuição das cadeiras: percebe-se um crescimento significativo da participação de partidos menores – de 15,4% em 1998 para 28,2% em 2002 – e uma queda de quase 9% na participação do PSDB, que perde as cadeiras conquistadas ao longo de 12 anos e regride a um patamar inferior ao de 1990. O que poderia explicar tais mudanças?

Outra observação importante refere-se às distintas conformações dos subsistemas partidários estaduais: atualmente, enquanto o PSDB é claramente o partido com maior força eleitoral no Ceará, no Rio Grande do Sul, o PT, mais à esquerda, e o PP, à direita, ocupam respectivamente o primeiro e o segundo lugares nas preferências dos eleitores. A situação em Minas Gerais apresenta maior dispersão das preferências eleitorais, sinalizando para a existência de um sistema partidário menos estruturado.

Vale, finalmente, sublinhar o incremento do número de cadeiras conquistadas pelo PT, em 2002, nos três estados analisados, tendência que replica aquela verificada no âmbito da Câmara dos Deputados, onde o PT foi o partido que conquistou o maior número de assentos parlamentares.

E como são distribuídas, entre os legisladores, as cadeiras conquistadas pelos partidos? No Brasil pratica-se o sistema de representação proporcional com listas abertas: uma vez distribuídos os votos entre os partidos, e calculado o quociente eleitoral do estado, os partidos

recebem um número de cadeiras equivalente ao número de vezes que tiverem atingido o quociente eleitoral. As cadeiras, por sua vez, são distribuídas entre os candidatos mais bem posicionados na lista partidária. Portanto, todos os votos válidos recebidos pelos partidos são computados para fins de distribuição das cadeiras entre eles. Os resultados desses procedimentos podem ser observados na Tabela 8: é realmente impressionante constatar que, nas quatro eleições e nos três estados analisados, uma grande maioria dos legisladores não atinge, na votação nominal, sequer 50% do quociente eleitoral de seu distrito eleitoral, que é o estado da Federação. Mais uma vez cabe ressaltar o comportamento do Ceará, em 2002, quando 95,2% dos deputados eleitos o foram tendo obtido votação nominal inferior à metade do quociente eleitoral, o que representa um salto brutal em relação a 1998. Novamente cabe indagar sobre as causas de tal variação.

Tabela 8. Quociente eleitoral atingido pelos Deputados Estaduais por meio de votação nominal nas eleições de 1994, 1998 e 2002
Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (%)

% do QE	Ceará			Minas Gerais			Rio Grande do Sul		
	1994	1998	2002	1994	1998	2002	1994	1998	2002
Até 50%	76,1	52,3	95,6	84,4	83,1	71,4	94,5	85,4	80,0
50,1% a 99,9%	23,9	40,9	4,4	15,6	16,9	27,3	1,8	12,8	20,0
100% ou +	0,0	6,8	0,0	0,0	0,0	1,3	3,6	1,8	0,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base (n)	46	46	46	77	77	77	55	55	55

Fonte: TREs CE, MG e RS.

Pode-se, literalmente, contar nos dedos das mãos o número dos parlamentares que consegue eleger-se única e exclusivamente pela obra e graça de seus próprios votos, nas três eleições analisadas na Tabela 8: dois, em 1994, no Rio Grande do Sul; três no Ceará e um no Rio Grande do Sul, em 1998; e um em Minas Gerais, em 2002.

Estudando o mesmo fenômeno, porém na Câmara dos Deputados, Santos (2003)²⁸ constatou que também naquela Casa a transferência de votos é um fenômeno muito disseminado e concluiu que os legisladores brasileiros estão “em busca de uma *constituency*”, já que eles “não sabem de onde vieram os votos que contribuiram para sua eleição” e não podem, portanto, orientar sua ação legislativa pelas preferências desse eleitorado que lhes é desconhecido.

²⁸ Os dados examinados por Santos, relativos às eleições de 1994, discriminam os deputados eleitos apenas entre aqueles que lograram alcançar o quociente eleitoral, por meio de seus nominiais, e os que não o fizeram e se elegeram com a contribuição dos votos a eles cedidos pelo seu partido.

Melo(2003) e Fleury (2004) discordam da argumentação de Santos e afirmam que, não obstante a operação do mecanismo de transferência de votos, os deputados permanecem cativos dos votos nominais que recebem, os quais vêm de suas *constituencies* reais, já que são esses votos que definem sua posição na lista partidária e, portanto, os colocam em posição de usufruir, ou não, das benesses advindas do voto virtual. Nas palavras de Melo:

“...o deputado sabe que na próxima eleição, por força da regra eleitoral, este voto virtual voltará desde que duas condições estejam presentes: *a)* o seu partido mantenha ou melhore o desempenho eleitoral e, *b)* ele mantenha ou melhore sua votação pessoal. E de uma coisa ele tem certeza: se a sua votação real, proveniente de uma *constituency* que ele conhece razoavelmente, não for confirmada na próxima eleição, ele irá despencar na lista do partido e sua carreira estará comprometida” (Melo, 2003:168).

Fleury (2004), por sua vez, apresenta evidências – para as eleições para deputados estaduais em Minas Gerais, em 1994, 1998 e 2002 – de que “é perfeitamente possível para os representantes identificarem a origem de seus votos até o menor nível possível de discriminação do mapa eleitoral, que é o da seção eleitoral” (2004:51-58). Isso lhes permite delimitar geograficamente seus “distritos reais” e, se essa for a estratégia mais racional para maximizar suas metas políticas (Arnold:1990), aprovar políticas que atendam os interesses paroquiais de sua clientela.

Aqui nos interessa explorar o mesmo fenômeno sob outro ângulo. Se for verdade que os representantes sabem onde estão os eleitores que lhes garantem a votação nominal – sem a qual eles não conseguem uma boa colocação na lista partidária e não usufruem as benesses do “voto virtual” –, o outro lado da história é o de que as maciças transferências de votos praticadas entre nós acabam por deixar a grande maioria dos cidadãos, estes sim, totalmente ignorantes a respeito do destino que foi dado aos seus votos. Supondo que o candidato no qual o cidadão votou foi derrotado e sabendo, como nós sabemos, que os votos derrotados são distribuídos pelo partido entre os primeiros colocados da lista, o problema que se apresenta refere-se aos atributos da representatividade e da *accountability*, próprios de toda ordem política que se pretende democrática. Retomando as diferentes concepções de Pitkin, o eleitor inconformado – trabalhando aqui, obviamente, com a suposição de um ator político sofisticado (Reis & Castro, 2001) – perguntar-se-ia: afinal quem ele está autorizando, com o seu voto, a agir em seu nome, e de quem ele vai cobrar responsabilidade?

A título de ilustração, apresentamos, na Tabela 9, dados relativos ao desempenho do último candidato eleito, em cada estado e em cada uma das eleições compreendidas no intervalo 1994-2002. É interessante observar que, no caso mais extremo, o candidato foi eleito tendo obtido, em votação nominal, apenas 14,7% dos votos requeridos para perfazer o quociente

eleitoral. Por sua vez, o candidato de melhor desempenho, entre os piores, conquistou 25,4% do quociente eleitoral por meio de votos nominais. No Ceará, um mesmo candidato, Paulo Afonso de Accioly Souza Filho, foi contemplado duas vezes com a última posição: em 1994 e 1998.

Tabela 9. Último candidato eleito, em cada estado, nas eleições de 1994, 1998 e 2002

	Ceará			Minas Gerais			Rio Grande do Sul		
	1994	1998	2002	1994	1998	2002	1994	1998	2002
Q.E.	57.533	59.330	51.603	70.232	96.326	124.206	84.934	91.307	108.158
Nº votos	11.493	13.043	13.126	11.622	19.923	21.350	12.527	13.795	26.285
Votos/QE	0,199	0,219	0,254	0,165	0,208	0,171	0,147	0,151	0,243
Partido	PTB	PTB	PHS	PT	PL	PV	PTB	PSDB	PT

Fontes: TREs e LEEX.

O que fazer? Tomando cuidado para “não jogar fora a criança junto com a água do banho”, a prudência convida a cogitar sobre o aperfeiçoamento do sistema de representação proporcional que é, como afirma Lijphart (2002), operado com base em princípios mais democráticos do que aqueles que informam a organização do sistema majoritário. Trata-se, então, de salvar a criança, substituindo as listas abertas por listas fechadas com prévias partidárias democráticas. Retornaremos a esse ponto nas conclusões do capítulo.

De onde vêm e para onde vão?

Como já mencionado na introdução deste trabalho, as taxas de reeleição, na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Estaduais, no Brasil, são bem mais modestas do que as apresentadas por suas congêneres norte-americanas. Trabalhamos, nesta seção, com a suposição de que a explicação para tal fato pode-se encontrar na escolha de um padrão de carreira mais identificado com o conceito de “ambição progressiva”. Tal estratégia nos parece ser bastante coerente com a busca de maximização dos recursos à disposição dos legisladores, tendo em vista o atual arranjo institucional praticado no País. Sabe-se que, no nosso presidencialismo de coalizão, há um marcante desequilíbrio dos poderes de agenda e de veto a favor do Poder Executivo e em detrimento do Poder Legislativo. O Poder Executivo, especialmente o Presidente, pode usar tais recursos estrategicamente, e os usa, para obter apoio político no Congresso e aprovar sua agenda. Entre eles incluem-se poderes legislativos e não legislativos, tais como medidas provisórias, iniciativa exclusiva em determinadas matérias, pedido de urgência, poderes de nomeação dos membros do gabinete e de liberação de recursos para contemplar as emendas aprovadas pelos legisladores no Orçamento da União (Figueiredo & Limongi, 1999; Amorim Neto, 1998; Santos, 2003).

De que forma esse arranjo afeta as decisões dos legisladores relacionadas às suas carreiras? Ele as afeta na medida em que os cálculos dos parlamentares podem levá-los a concluir que, sob algumas circunstâncias, o curso de ação mais racional não é aquele voltado para a permanência nas posições que ocupam no legislativo, mas, sim, a busca de outros cargos públicos, eletivos ou não. Samuels afirma que os parlamentares que obtêm maiores números de votos nominais são exatamente os que se arriscam na competição por outros cargos eletivos, legislativos e/ou executivos, que lhes disponibilizem maiores recursos de poder do que aqueles existentes na Câmara: “A lógica da ambição política no Brasil requer que a maioria dos ‘pesos pesados’ da legislatura abandonem a Câmara e concorram a cargos mais prestigiosos” (Samuels, 2000:483, citado por Amorim Neto & Santos (2002:118)).

Analisando a trajetória dos deputados federais, Leoni, Pereira e Rennó (2003) afirmaram que são os seguintes os cursos de ação a eles disponíveis: “retirar-se do jogo político (aposentar-se); concorrer a um cargo legislativo estadual (ambição regressiva); concorrer à reeleição (ambição estática); e concorrer a cargos mais altos (ambição progressiva)”. A nós nos parece que esses autores deixaram de considerar importantes escolhas à disposição dos legisladores, referidas à ocupação de cargos públicos não eletivos. Tais escolhas devem ser consideradas porque elas se revestem de diferentes significados, em diferentes contextos e, também, porque, dependendo do cargo não eletivo, do seu prestígio, de sua visibilidade e dos recursos a ele atrelados, a decisão de ocupá-los pode ser tomada levando em conta o impacto que tal estratégia pode provocar sobre a carreira futura do ator como político eleito. Ou seja, uma hipótese bastante plausível é a de que a ocupação de cargos públicos não eletivos de muito prestígio e visibilidade pode ser percebida pelo legislador como uma opção que lhe permita amealhar maiores recursos para futuras competições eleitorais. Ademais, a introdução dessa possibilidade – escolha de cargos não eletivos – obriga-nos a examinar o comportamento e os movimentos do ator ao longo das legislaturas e não apenas no momento eleitoral, já que a decisão de ocupar cargos não eletivos pode ser tomada em qualquer ponto de sua trajetória.

A partir dessas ponderações, propomos que os conceitos de ambição progressiva e regressiva passem a incorporar também suas escolhas relacionadas à ocupação de cargos públicos não eletivos. A tipologia, então, seria a seguinte:

a) “ambição estática” permanece com o significado original, qual seja, a aspiração de conseguir reeleger-se para o mesmo cargo;

b) “ambição progressiva” refere-se à busca de cargos públicos de maior prestígio do que o que o legislador ocupa, sejam eles eletivos ou não;

c) “ambição regressiva” passa a incorporar, ademais do significado original de competir por cargos eletivos menos importantes do que o atualmente ocupado pelo ator (Morgens-tern, SD; Leoni, Pereira e Rennó, 2003), suas decisões de sucumbir às estratégias de cooptação do Poder Executivo e trocar apoio político, hoje, por cargos não eletivos e mais seguros,

amanhã, ainda que de menor prestígio político. Supomos que tais movimentos são verificados quando os cálculos políticos do legislador lhe informam que os custos de se reapresentar como candidato à competição eleitoral são muito altos e os benefícios muito incertos ou improváveis. Outras circunstâncias, outras estratégias, outros caminhos. Tais trajetórias podem ser interpretadas como um recuo do ator *vis-à-vis* suas ambições anteriores;

d) estratégia de “saída” da vida pública e de retorno à vida privada, escolhida quando nenhuma das alternativas anteriores parecer factível ao ator, ou por motivos alheios à dinâmica política.

Nos diferentes casos contemplados em *b* e *c*, embora informados por motivações diferentes, os resultados são os mesmos: a busca de posições políticas distintas daquelas que os atores ocupam atualmente.

Tabela 10. De onde vêm os Deputados Estaduais? Distribuição dos Deputados Estaduais segundo posições ocupadas no ano anterior à sua eleição – 1994-2002 (%)

	Ceará			Minas Gerais			Rio Grande do Sul		
	1994	1998	2002	1994	1998	2002	1994	1998	2002
Deputado Estadual	45,7	58,7	56,5	54,5	55,8	51,9	47,3	50,9	60,0
Deputado Estadual Suplente	0,0	2,2	6,5	2,2	7,8	1,3	3,6	5,5	1,8
Vereador	8,7	4,3	13,0	6,5	11,7	15,6	9,1	3,6	12,7
Prefeito	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	1,8	0,0	1,8
Vice-Prefeito	0,0	0,0	0,0	1,3	1,3	1,3	0,0	0,0	0,0
Deputado Federal	2,2	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cargo Público Não Eletivo	2,2	0,0	13,0	11,7	10,4	7,8	7,3	14,5	1,8
Militante Partidário	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	1,3	1,8	0,0	1,8
Milante Sindical	0,0	0,0	0,0	5,2	2,6	1,3	0,0	1,8	1,8
Militante de Mov. Social	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Iniciativa Privada	2,2	4,3	4,3	1,3	3,9	5,2	5,5	5,5	7,3
Cargos Eclesiásticos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	1,8
Sem Informação	39,1	30,4	4,3	11,7	6,5	13,0	23,6	18,2	9,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base (n)	46	46	46	77	77	77	55	55	55

O exame da Tabela 10 nos permite constatar que o recrutamento dos deputados estaduais ocorre, em primeiro lugar, entre eles próprios, consideradas as taxas brutas de reeleição praticadas nas três assembleias estudadas, que variaram, ao longo do período, entre 45 e 60%. Portanto, os dados apontam para o sucesso, para cerca da metade dos deputados de cada legislatura, da estratégia informada pela ambição estática. Mas, e aqueles que não vieram da própria

Casa, de onde vieram? Muitos eram vereadores e, portanto, enredaram pela trajetória da ambição progressiva e lograram êxito. Outros eram ocupantes de cargos públicos não eletivos, suscitando, para uma futura agenda de pesquisa, a indagação relativa às interações possíveis entre cargos públicos eletivos e não eletivos. Propomos, como hipótese, que os cargos públicos não eletivos de maior prestígio são utilizados como “trampolins” pelos legisladores, com vistas a dar um *up grade* nas suas carreiras políticas. Por outro lado, em determinados casos, a ocupação de um cargo público não eletivo pode significar o fim de linha de carreiras eletivas, para aqueles que avaliam serem altos os custos e incertos os benefícios de submeter-se à competição eleitoral.

São raríssimos os casos de “ambição regressiva” do cargo de deputado federal ou de prefeito para o de deputado estadual²⁹.

Tabela 11. Para onde vão os Deputados Estaduais? Distribuição dos Deputados Estaduais segundo posições ocupadas no ano posterior ao término de seus mandatos – 1994-2002 (%)

	Ceará			Minas Gerais			Rio Grande do Sul		
	1994	1999	2003	1995	1999	2003	1995	1999	2003
Deputado Estadual	45,7	58,7	50,0	54,5	55,8	51,9	47,3	52,7	60,0
Deputado Estadual Suplente	2,2	2,2	2,2	1,3	0,0	5,2	0,0	1,8	3,6
Vereador	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prefeito	10,9	13,0	2,2	3,9	6,5	3,9	7,3	5,5	1,8
Vice-Prefeito	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deputado Federal	6,5	0,0	2,2	2,6	6,5	3,9	5,5	7,3	10,9
Cargo Público Não Eletivo	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	13,0	5,5	1,8	12,7
Militante Partidário	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0
Militante Sindical	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Militante de Mov. Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Iniciativa Privada	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cargos Eclesiásticos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Faleceu	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Sem Informação	34,8	26,1	43,5	35,1	29,9	20,8	34,5	30,9	10,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base (n)	46	46	46	77	77	77	55	55	55

²⁹ Claro está que esses números podem ser, de fato, maiores, dada a ocorrência de um grande número de casos para os quais não dispomos de informações para o quesito em tela.

E para onde vão os deputados estaduais? Novamente, cerca da metade dos deputados estaduais permanece no cargo (ambição estática) e a outra metade arrisca-se por outros caminhos. Como são altos os percentuais de casos sem informação para os deputados que não se reelegeram, os dados disponíveis não nos autorizam a fazer afirmações conclusivas, mas, sim, a formular hipóteses de trabalho para serem testadas em investigações futuras. A leitura da Tabela 11 permite hipotetizar a existência de um padrão bastante nítido relativamente às trajetórias escolhidas: os deputados estaduais vão, prioritariamente, buscar conquistar cargos de maior prestígio, seja de prefeito, no interregno entre as eleições, seja de deputado federal. Alguns, especialmente em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, encaminham-se para cargos públicos não eletivos e, entre os casos para os quais dispomos de informações, não verificamos a ocorrência de nenhum de abandono da vida pública. O teste desta hipótese – da ambição progressiva – pode ser feito com a realização de uma pesquisa tipo *survey*, tendo por universo o conjunto dos 418 deputados que exerceram mandatos em uma ou mais das quatro legislaturas estudadas.

A comparação entre as taxas brutas de reeleição praticadas na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas estudadas pode ser feita a partir do exame das Tabelas 12 e 13. A Tabela 12 apresenta as taxas de reeleição bruta e líquida, para a Câmara dos Deputados, nas eleições de 1994, 1998 e 2002. Como se pode verificar, pelo do exame das taxas brutas (nº de deputados reeleitos/nº de cadeiras) praticadas no período, a cada legislatura a Câmara se renova pela metade. A taxa líquida (nº de deputados reeleitos/nº dos que se recandidataram) informa sobre o sucesso eleitoral dos que enveredaram por uma estratégia de “ambição estática”.

Observa-se que a taxa bruta cresceu cerca de 10 pontos percentuais entre 1994 e 1998 e manteve-se estável entre 1998 e 2002. Não obstante, a taxa líquida apresentou um crescimento constante, ao longo do período, de 62,4% em 1994 para 69,9% em 1998 e, daí, para 71,6% em 2002. Esses dados sugerem, na nossa opinião, que os atores que escolhem esse curso de ação estão, com o passar do tempo, sofisticando seus cálculos relacionados aos custos/benefícios envolvidos na decisão de se reapresentarem à competição eleitoral e às suas possibilidades reais de êxito³⁰.

Tabela 12. Taxas bruta e líquida de reeleição
Câmara dos Deputados – Eleições de 1994, 1998 e 2002 (%)

1994		1998		2002	
Taxa Bruta	Taxa Líquida	Taxa Bruta	Taxa Líquida	Taxa Bruta	Taxa Líquida
42,7	62,4	52,4	69,9	52,0	71,6
(n=513)	(n=351)	(n=513)	(n=385)	(n=513)	(n=373)

Fonte: elaboração própria, a partir de dados coletados em Melo, 2004:129.

³⁰ Ver, a respeito, Leoni, Pereira e Rennó, 2003.

O contraste entre as taxas brutas de reeleição praticadas na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas permite afirmar que há semelhança entre elas.

Tabela 13. Distribuição dos Deputados estaduais por taxa bruta de reeleição Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul³¹ – 1994, 1998 e 2002 (%)

Reelegeu-se em:	Ceará			Minas Gerais			Rio Grande do Sul		
	1994	1998	2002	1994	1998	2002	1994	1998	2002
SIM	45,7	58,7	50,0	54,5	55,8	51,9	47,3	52,7	60,0
NÃO	54,3	41,3	50,0	45,5	44,2	48,1	52,7	47,3	40,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base (n)	46	46	46	77	77	77	55	55	55

Outra questão instigante a ser examinada refere-se aos prováveis impactos da ocupação de posições de liderança nas Casas Legislativas sobre as trajetórias políticas dos deputados estaduais. A literatura tem apontado que a distribuição de atribuições, direitos e recursos parlamentares afeta o comportamento dos legisladores e incide sobre suas chances de ter sucesso em estratégias políticas relacionadas às suas carreiras. É de se esperar que aqueles que se constituíram em líderes de coalizão (Krebbiel, 1990; Arnold, 1990), em determinada legislatura, sejam mais propensos a escolher trajetórias informadas pela ambição progressiva ou estática. Afinal, o maior controle de recursos Legislativos certamente os coloca em posição mais competitiva *vis-à-vis* aqueles pertencentes ao “baixo clero”.

Foram considerados, para fins de análise, como “líderes de coalizão” aqueles legisladores que, em um ou em ambos os biênios de cada legislatura, ocuparam as seguintes posições: presidente, vice-presidente ou primeiro secretário da Mesa; líder da maioria, da minoria ou do governo; presidente das comissões permanentes³².

A Tabela 14 traz informações sobre a distribuição percentual dos deputados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul relativamente à ocupação de postos de liderança, para as Legislaturas 1995-1999 e 1999-2003³³. Não contemplamos, nesta análise, os deputados cearenses, por não termos obtido informações sobre os mesmos relativamente à ocupação dos cargos de presidente de comissões permanentes.

³¹ Não dispomos de informações relativas ao número dos deputados que se recandidataram ao cargo de deputado estadual nos estados do Ceará e do Rio Grande do Sul.

³² Não incluímos os líderes partidários e de bancadas na variável “líder de coalizão” por não dispomos de informações sobre os mesmos para os três estados.

³³ Não consideramos a legislatura 1991-1995 por falta de informações sobre o quesito em tela para os três estados.

Tabela 14. Distribuição dos Deputados Estaduais de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul por ocupação de cargos de liderança 1995-1999/ 1999-2003 (%)

Líder de coalizão	Minas Gerais		Rio Grande do Sul	
	1995-1999	1999-2003	1995-1999	1999-2003
SIM	39,0	48,1	25,5	36,4
NÃO	61,0	51,9	74,5	63,6
Total	100	100	100	100
Base (n)	77	77	55	55

A título de ilustração, vale mencionar que, dos 38 líderes de coalizão da Legislatura 1995-99, para os quais dispomos de informações sobre o quesito, 31 (81,6%) se reelegeram deputados estaduais, 4 (10,5%) se elegeram deputados federais, 1 (2,6%) elegeram-se senador, 1 (2,6%) elegeram-se prefeito e o outro, em 1999, ocupava um alto cargo não eletivo no poder Executivo estadual.

Tais dados sugerem que os líderes de coalizão têm maiores chances de sucesso nas estratégias de ambição estática e progressiva do que seus colegas do “baixo clero”. Essa hipótese é bastante coerente com o que nos ensina a literatura relativamente à concentração dos poderes de agenda nas mãos dessas lideranças. Seria interessante pesquisar, adiante, as interações entre a ocupação de cargos de liderança nas Casas Legislativas e as trajetórias dos legisladores, especialmente no que se refere à ocupação de cargos eletivos e não eletivos de maior prestígio. As evidências de que dispomos são, no entanto, insuficientes para que possamos fazer quaisquer afirmações a respeito, neste momento.

Vale nos determos um pouco mais sobre uma das estratégias relacionadas à ambição progressiva dos deputados estaduais: a de submeter sua candidatura a cargos eletivos mais elevados. Considerando-se os diferentes cursos de ação à sua disposição, vamos destacar a decisão de candidatar-se a uma cadeira na Câmara dos Deputados. O quadro IV traz as informações sobre quantos entre eles escolheram essa trajetória e quais foram suas taxas de sucesso.

Quadro 4. Mobilidade parlamentar da Assembleia Legislativa para a Câmara dos Deputados
1990-1994 / 1994-1998 / 1998-2002

	1994		1998		2002	
	CDEP	ELEITOS	CDEP	ELEITOS	CDEP	ELEITOS
CE	3 (6,5%)	3 (100%)	1 (2,2%)	0 (0,0%)	2 (4,3%)	1 (50,0%)
MG	3 (3,9%)	1 (33,3%)	7 (9,1%)	5 (71,43%)	4 (5,2%)	3 (75,0%)
RS	7 (12,7%)	4 (57,14%)	3 (5,5%)	3 (100%)	9 (16,4%)	6 (66,67%)
Brasil	115	65 (56,52%)	76	45 (59,21%)	81	59 (72,84%)

Fonte: LEEEX (<http://www.ucam.edu.br/leex>), 25/11/2004.
CDEP= Nº de Deputados Estaduais que concorreram à Câmara dos Deputados.

Pode-se verificar que são poucos os deputados estaduais que escolhem essa trajetória, ao longo do período analisado, à exceção dos gaúchos que, na média, apresentam percentuais superiores a 10% de postulação de candidaturas para o mandato de deputado federal. Vale ressaltar, no entanto, que são altas as taxas de sucesso daqueles que se aventuram por esses caminhos, o que significa, provavelmente, que os riscos e as chances de sucesso devem estar sendo cuidadosamente calculados antes de tal decisão ser tomada.

Conclusões

Este texto tomou como objetos de análise os legisladores estaduais do Ceará, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, nas Legislaturas pós Constituição de 1988. Seu objetivo principal foi o de descrever e analisar os perfis e as trajetórias políticas desses deputados, consideradas as variáveis do contexto no qual eles se movem.

A estratégia analítica escolhida foi a de comparar os padrões de recrutamento e as trajetórias dos parlamentares dos três estados da Federação e, sempre que possível, contrastar os dados relativos aos deputados estaduais com aqueles, disponibilizados pela literatura, concernentes aos deputados federais, assinalando semelhanças e diferenças entre eles.

No que se refere ao perfil sociológico, constatamos que, em geral, os deputados estaduais apresentam um perfil bastante parecido com o dos deputados federais – eles são majoritariamente homens, com educação superior, formação acadêmica concentrada nas áreas de direito, medicina e administração/economia – e muito distinto do perfil predominante na sociedade brasileira, especialmente no que se refere à pequena participação das mulheres nas Casas Le-

gislativas e à grande disparidade entre os níveis de escolaridade dos representantes e aqueles apresentados pela grande maioria dos representados.

O exame da distribuição das cadeiras entre os partidos permitiu observar que as Assembleias Legislativas estudadas apresentam graus elevados de fracionamento de seus subsistemas partidários, à semelhança do que ocorre na Câmara dos Deputados. Entre os três estados, o Rio Grande do Sul é o que possui o sistema partidário melhor estruturado, enquanto em Minas Gerais verifica-se o maior grau de fracionamento.

Ademais, verificamos que, nas Assembleias Legislativas, assim como na Câmara dos Deputados, uma grande maioria dos deputados eleitos não consegue, por meio de sua votação nominal, atingir o quociente eleitoral e deve a conquista de suas cadeiras à transferência dos votos partidários. Chamamos a atenção para os prováveis impactos negativos desse fenômeno sobre os atributos da *accountability* e da representatividade da ordem democrática. Acreditamos que uma forma de enfrentar tal problema seria a adoção de listas partidárias fechadas, combinada com algum mecanismo institucionalizado de prévias abertas, como ocorre, por exemplo, no Uruguai (Anastasia, Melo & Santos, 2004), com vistas a evitar o incremento da oligopolização dos partidos.

Informados pelos conceitos de ambição estática, progressiva e regressiva, examinamos os caminhos, veredas e atalhos percorridos pelos deputados estaduais e os impactos dessas escolhas em suas carreiras políticas. Verificamos que há um padrão compartilhado pelos três legislativos, que sofre algumas alterações quando impactado por variáveis de contexto. Tal padrão nos informa que:

1) O recrutamento dos candidatos às Assembleias Legislativas é feito, majoritariamente, entre: *a*) os próprios deputados que decidem concorrer à reeleição (ambição estática); *b*) vereadores (ambição progressiva); *c*) cargos públicos não eletivos (ponto zero da carreira política de representante eleito ou ambição progressiva ou regressiva, a depender do cargo); *d*) iniciativa privada (ponto zero da carreira política de representante eleito). Foram bem menores do que esperávamos os percentuais dos candidatos oriundos da militância política seja ela partidária, sindical, seja vinculada a movimentos sociais. Fica registrada, para uma agenda de pesquisa futura, a indagação: por quê?

2) Suas trajetórias, após já terem sido eleitos, ou reeleitos, para as Assembleias Legislativas, podem ser assim descritas: *a*) concorrer à reeleição (ambição estática); *b*) candidatar-se, no intervalo entre as eleições legislativas, para prefeito (ambição progressiva); *c*) candidatar-se a deputado federal (ambição progressiva); ou *d*) assumir algum cargo público não eletivo (a depender do prestígio do cargo, ambição progressiva ou regressiva).

Supomos que as variações observadas nos padrões acima descritos podem ser creditadas à operação de determinadas condições contextuais. A hipótese, aqui, é a de que a ambição política tem que ser informada por cálculos que incorporem a consideração das variáveis de contexto. Em Minas Gerais, por exemplo, nas eleições de 2002, observamos uma diminuição

de candidatos dispostos a concorrer à reeleição, relativamente às eleições anteriores, e um aumento do percentual daqueles que optaram por ocupar cargos públicos não eletivos. A hipótese que construímos, com vistas a explicar tal comportamento, relaciona-se ao grande desgaste sofrido pelos deputados da legislatura 1999-2003, por consequência do episódio que ficou conhecido como o “escândalo dos salários”. Acrescente-se, a este, o fim das verbas de subvenção social, que eram distribuídas pelos deputados para suas *constituencies*. Diante da diminuição de dois recursos cruciais – reputação política e recursos financeiros –, a nossa suposição é a de que vários legisladores avaliaram que se submeter à competição eleitoral seria, naquele momento, uma estratégia que envolveria altos custos e benefícios incertos ou improváveis. Vale sublinhar que não apenas diminuiu o percentual dos que se candidataram à reeleição – de 76,6% em 1998 para 49,4% em 2002 –, como também decresceu o número daqueles que tentaram, e conseguiram, uma vaga na Câmara dos Deputados, comparativamente à eleição de 1998.

Ainda no que se refere à operação de fatores contextuais, ficamos muito instigados pelos dados apresentados pelo Ceará, em 2002, bastante discrepantes daqueles de 1994 e 1998. Em primeiro lugar, subiu vertiginosamente o número daqueles que obtiveram menos de 50% do quociente eleitoral por meio de seus votos nominais: 76,1% em 1994; 52,3% em 1998; e 95,6% em 2002. Por quê?

Em segundo lugar, o subsistema partidário cearense deu claras mostras de alguma desarticulação, nesta mesma data (2002). O PSDB, partido mais votado no estado, que vinha apresentando um incremento significativo no número de cadeiras conquistadas na Assembleia – 39,1% em 1990; 43,5% em 1994; e 45,7% em 1998 –, obteve apenas 37% dos assentos em 2002, retornando, portanto, a patamares inferiores àqueles verificados 12 anos antes. Por quê?

Ademais, no mesmo ano, a participação dos partidos menores salta para 28,2%, bem maior do que a observada nas eleições anteriores: 15,2% em 1990; 13,0% em 1994; e 15,4% em 1998. Por quê? Acreditamos que tais fatos podem ser consequência da migração partidária de lideranças regionais expressivas, como, por exemplo, Ciro Gomes. Tal suposição precisa ser submetida a teste empírico³⁴.

Como afirmamos na introdução deste capítulo, os Legislativos estaduais são, ainda hoje, instituições pouco estudadas, e muito há que se fazer para conhecê-los melhor. A título de sugestão, apresentamos, abaixo, alguns pontos que deveriam, na nossa opinião, compor uma agenda de pesquisa futura sobre o tema:

1) Investigar os impactos produzidos pela organização legislativa estadual – procedimentos pelos quais são constituídos os órgãos decisórios, sua composição e as regras que informam o processo decisório (Sartori, 1994) –, no comportamento e nos resultados do jogo legislativo.

³⁴ Agradecemos a Carlos Ranulfo Melo por ter-nos sugerido tal explicação.

2) Investigar as interações entre as variáveis de contexto – socioeconômicas e institucionais – e a produção legislativa estadual, especialmente no que se refere à produção de políticas sociais. A hipótese que propomos é a de que a composição das Casas Legislativas sofre o impacto das variáveis de contexto e afeta, por sua vez, o padrão da produção legislativa estadual. Ali onde prevalecem coalizões políticas mais conservadoras, as políticas públicas tendem a reproduzir e a reforçar o *status quo* (Anastasia, 2004).

3) Investigar, mediante a realização de um *survey*, as motivações, comportamentos, decisões e estratégias dos deputados estaduais e seus impactos sobre suas carreiras políticas. Examinar, ademais dos movimentos realizados nos períodos eleitorais, também aqueles feitos nos interregnos das eleições, com vistas a compreender os percursos que ligam cargos eletivos e não eletivos, e os diferentes tipos de ambição que os informam.

Anexo

Fontes do Banco de Dados sobre trajetórias políticas dos Deputados Estaduais do Ceará, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul 1990-2003

Anais da 49^a e 50^a legislaturas da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, disponível em www.al.rs.gov.br/anais.

Dados oficiais das eleições de 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 e 2002 disponíveis em: www.tre-ce.gov.br; www.tre-mg.gov.br; www.tre-rs.gov.br.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Composição da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais: 1947-2002.

Perfis de deputados federais, disponível no *site* <http://www.camara.gov.br/Internet/Deputado/default.asp>.

Perfis dos deputados estaduais da 14^a e 15^a legislaturas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, disponível em <http://www.alem.gov.br/dep/dep-inx.asp>.

Perfis dos deputados estaduais da Assembleia Legislativa do Ceará, disponível em www.al.ce.gov.br/institucional/composicao/composicao.htm.

Perfis dos deputados estaduais do Rio Grande do Sul da 51^a legislatura, disponível em www.al.rs.gov.br/dep.

Sites oficiais de governo: <http://www.ceara.gov.br>, <http://www.mg.gov.br> e <http://www.rs.gov.br>.

Regimentos Internos das Assembleias Legislativas do Ceará, de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul.

Informações complementares sobre as composições das Mesas Diretoras e sobre a ocupação de outros cargos de liderança foram fornecidas por funcionários das Assembleias do Ceará e do Rio Grande do Sul.

Referências bibliográficas

AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano (2002). “A Produção Legislativa no Congresso. Entre a Paróquia e a Nação”, in: VIANNA, Luiz W. (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.

AMORIM NETO, Octávio (1998). *Of Presidents, parties, and Ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of power*. Ph.D. Dissertation, San Diego: University of California.

AMORIM NETO, Octávio (2000). “Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil”, in: *Dados*, v. 43, p. 479-520.

ANASTASIA, Fátima (2004). “Federalismo e Relações Intergovernamentais”, in: AVELAR, Lúcia & CINTRA, A. Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed.

ANASTASIA, Fátima & MELO, Carlos Ranulfo (2002). “Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil”, in: ABRUCIO, Fernando L. & LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). *O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC*. Brasília: OCDE/OEA/Ministério do Planejamento.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo & SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed.

ARNOLD, Douglas (1990). *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press.

FENNO, Richard (1973). *Congressmen in Committes*. Boston: Little Brown.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV/FAPESP.

FLEURY, José F. Fortes (2004). *O Poder Legislativo Estadual e a Regulamentação de Políticas Públicas: aspectos de um dilema institucional*. Dissertação de Mestrado. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos & RENNÓ, Lúcio (2003). “Estratégias para sobreviver politicamente: Escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil”. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol IX, nº 1, 2003, pp. 44-67.

MELO, Carlos Ranulfo (2003). “Migração Partidária, Estratégias de Sobrevivência e Governismo na Câmara dos Deputados”, in: TAVARES, José Giusti (Org.) *O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela.

MELO, Carlos Ranulfo (2004). *Retirando as Cadeiras do Lugar. Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

MORGENSTERN, Scott. “Conclusion: Explaining Legislative Politics in Latin America”, in *Legislatures and Democracy in Latin America*. Scott Morgenstern e Benito Nacif (eds.) Nova York:Cambridge University Press.

NUNES, Edson de Oliveira (1997). *A Gramática política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

PITKIN, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press.

PNUD (2004). Informe. *La Democracia en América Latina*.

REIS, Fábio W. & CASTRO, Mônica M. M. (2001) “Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade”, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n.45, p.25-46.

SAMUELS, David. J. (1998). *Careerism and its Consequences: Federalism, Elections, and Policy-Making in Brazil*. Ph.D. Dissertation, San Diego: University of California.

SANTOS, Fabiano (1997). “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. *Dados*, v. 40, n.3, p. 465-492.

SANTOS, Fabiano (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

SARTORI, G. (1994). *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo: Ática.

SCHLESINGER, Joseph (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.

TAVARES, José A. Giusti (Org.) (2003). *O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira*. Brasília, Instituto Teotônio Vilela.

TSEBELIS, George (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, University of California Press.

Poder de atração, complexidade institucional e processo decisório: análise comparada de Assembleias Legislativas no Brasil¹

Fabiano Santos²

Introdução

Dois são os objetivos deste trabalho: em primeiro lugar, analisar o modo pelo qual a combinação de presidencialismo com federalismo e sistema proporcional de listas abertas conforma a estrutura de oportunidades políticas no Brasil, marcada pela multiplicidade de meios pelos quais o agente político busca inserir-se nos postos de governo. Em segundo, examinar como essa mesma estrutura de oportunidades em combinação com as instituições políticas estaduais produzem efeitos no processo decisório no âmbito estadual. Como decorrência dessa dupla motivação analítica e empírica, o texto divide-se em duas partes. Na primeira, a ênfase recairá sobre o impacto da estrutura federativa e do sistema eleitoral sobre o modo pelo qual se realiza a ambição política dos parlamentares brasileiros, em particular dos deputados estaduais de todos os estados da Federação. Na segunda, dois estudos de caso serão realizados – o primeiro sobre a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro e o segundo sobre a Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Esses casos são polares com relação aos poderes formais de intervenção do Executivo e dos partidos sobre o processo decisório e também quanto ao grau de complexidade interna do órgão representativo o que permite uma análise mais detalhada dos efeitos das instituições, em combinação com as motivações de carreira dos políticos, sobre o processo decisório no âmbito estadual.

¹ Este artigo é resultado de reflexões realizadas ao longo de 2004, desenvolvidas no âmbito do convênio entre o Interlegis e o CESOP – Centro de Estudos de Opinião Pública – da Universidade de Campinas.

² Professor do Instituto Universitário e de Pesquisas do Rio de Janeiro/UCAM.

1. Estrutura de oportunidades políticas no sistema federativo e proporcionalista brasileiro

O sistema político brasileiro consiste em ótimo laboratório para o estudo de carreiras políticas, em geral, e carreiras legislativas, em particular. A combinação de presidencialismo, com federalismo e com o sistema proporcional de listas abertas enseja uma estrutura de oportunidades complexa, estrutura que se caracteriza pela multiplicidade de modos e meios por meio dos quais o agente político busca inserir-se nos postos de governo. Não obstante essa complexidade, é possível observar efeitos sistemáticos de tais instituições sobre a estruturação das carreiras. Os efeitos do federalismo serão investigados sob duas perspectivas distintas. De um lado, mostrarei que a possibilidade de atuação no Legislativo federal é um incentivo importante para políticos que desejam consolidar e ampliar seu apoio político no estado de origem. Embora partindo do eixo central do argumento recentemente defendido por Samuels (2003), meu ponto é que o retorno bem-sucedido às bases estaduais de ação política depende de atuação relevante na Câmara dos Deputados, fato que qualifica em boa medida o apelo teórico e analítico do excelente trabalho desse autor. Por outro lado, mediante análise de variações significativas verificadas entre os estados no que concerne à complexidade organizacional das Assembleias, demonstro a importância das variáveis internas para o poder de atração exercido pelo Legislativo sobre o agente político.

Os impactos do sistema proporcional de lista aberta devem ser avaliados primeiramente sob uma perspectiva longitudinal. A democracia brasileira, tal como a conhecemos hoje em dia e cujo marco legal encontra-se definido na Constituição de 1988, ainda não completou 20 anos de existência. Nesta, o princípio proporcional foi confirmado para a escolha de representantes em todos os níveis de disputa – federal, estadual e municipal. Ademais, também foi consagrado o voto nominal, o que permite ao eleitor optar não apenas por um partido, mas também pelo candidato de sua preferência. Os votos nominais dados a candidatos de um mesmo partido ou coligação de partidos são agregados, sendo a soma responsável pela definição do número de cadeiras conquistadas por este partido ou por esta coligação. Os donos das cadeiras, por sua feita, são conhecidos a partir do número de votos nominais conquistados por cada candidato – os mais bem votados são, naturalmente, os representantes do partido no parlamento.

Dois são os efeitos de interesse de tal sistema sobre a estruturação das carreiras. Em primeiro lugar, temos a possibilidade de emergência do multipartidarismo, assim como de variações no grau com que este se manifesta pelos diversos estados. Além disso, como corolário da adoção da lista aberta, temos a possibilidade de haver um escasso controle das lideranças partidárias sobre a definição de candidaturas, de novo podendo haver variação significativa de Estado para estado neste particular. Sob este prisma, isto é, levando-se em consideração a questão do início de carreiras legislativas, e variações no controle exercido pelas lideranças estaduais na definição de candidaturas, proponho uma nova perspectiva sobre o fenômeno da fragmentação partidária. Esta não será mais vista como fenômeno que emerge necessariamente da adoção do voto proporcional em distritos de alta mag-

nitude, mas sim como manifestação de uma trajetória de democratização do processo político nos estados, democratização que acaba causando impacto significativo na esfera federal. Essa proposição será testada mediante análise longitudinal e, em um segundo momento, em testes nos estados.

Esta parte do trabalho encontra-se organizada da seguinte forma: na próxima seção, examino criticamente a literatura recente sobre o tema, com ênfase no trabalho de Samuels (2003). Na terceira, proponho uma reavaliação das principais hipóteses desse autor, chamando a atenção para fatores longitudinais e de trajetória de carreira relacionados a atuação dos deputados federais e de suas decisões quanto a permanecer ou não na Câmara dos Deputados. Na quarta seção, examino teoricamente os determinantes do início de carreira dos legisladores no âmbito estadual, demonstrando a importância de variáveis internas, vinculadas à complexidade organizacional das Assembleias, e da fragmentação partidária sobre a magnitude da competição por uma cadeira nesses Legislativos. Na quinta, testo hipóteses derivadas da discussão teórica anterior. Na sexta, concluo a parte 1 do texto apontando possíveis contribuições do trabalho para avanço do debate em torno das carreiras políticas no Brasil e seus impactos sobre o desempenho da democracia.

1.1. Incentivos de carreira e seus impactos institucionais

A nova literatura em expansão sobre a política e as instituições brasileiras pode ser dividida em duas perspectivas: a primeira concentra-se nos interesses paroquiais dos políticos e em seu constante empenho em buscar verbas e benefícios para seus redutos eleitorais, o que acaba fazendo do presidente uma espécie de prisioneiro dos interesses locais. Segundo essa abordagem, a disciplina partidária é fraca e o comportamento dos parlamentares é imprevisível³. A segunda perspectiva defende o ponto de vista oposto, isto é, que o comportamento dos parlamentares é disciplinado, que as decisões da Câmara dos Deputados são previsíveis e que seus membros não têm condições de pôr em prática uma conduta de desregramento particularista. Essas duas explicações principais sobre o desempenho institucional do Congresso brasileiro definem os termos do debate no que diz respeito à estruturação das carreiras políticas. A primeira ressalta as motivações geradas pela estrutura institucional do sistema eleitoral e a segunda prioriza os poderes de agenda do Executivo e pelas normas internas do Legislativo⁴.

Na opinião de alguns estudiosos da política brasileira, qualquer explicação sobre uma carreira parlamentar típica no Brasil deve começar por uma análise das forças políticas locais, isto é, deve ter em mira a localidade específica a partir da qual um parlamentar se lança na vida política. Assim, seus estudos abordam o comportamento dos parlamentares em questões que beneficiam

³ Ver Ames 2001, Amorim Neto (2000), Carvalho (2003) and Samuels (2003). Para um ponto de vista distinto a respeito dos efeitos do sistema proporcional de lista aberta sobre o comportamento legislativo no Brasil, ver Amorim Neto e Santos (2003).

⁴ Ver Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), Figueiredo e Limongi 1999, Santos 2003.

diretamente seus distritos eleitorais e como essas questões afetam a distribuição da sua votação por todo o distrito. Outro grupo de estudiosos afirma que é importante considerar o envolvimento dos legisladores com as questões nacionais, sua participação no Congresso e como o presidente e os partidos políticos influem nas expectativas de carreira desses parlamentares. Figueiredo e Limongi (1999), por exemplo, afirmam que a organização centralizada da Câmara dos Deputados determina o comportamento dos deputados federais, organização que privilegia fatores políticos nacionais. Assim, o caráter personalizado dos incentivos eleitorais seria atenuado pelas normas internas do Congresso.

Mais recentemente, David Samuels, em uma importante contribuição para esse debate (2003), apoia explicitamente a primeira perspectiva. Contudo, discordando dos estudiosos que basearam seus modelos na hipótese da reeleição, Samuels critica a interpretação de que os problemas de governabilidade no Brasil resultam do apetite pela reeleição. Ao contrário, Samuels examina como as instituições federais modelam as ambições dos políticos e seu comportamento no Congresso. Seu argumento destaca, mais especificamente, que os problemas políticos brasileiros decorrem de uma combinação de aspiração a concorrer a cargos mais altos (ambição progressiva) e do impacto do federalismo na política nacional.

Duas de suas conclusões são particularmente relevantes para essa discussão: (1) os políticos brasileiros não buscam construir uma carreira na Câmara dos Deputados; para eles, ocupar uma cadeira no Congresso é um meio para conseguir um cargo de mais poder, especialmente no Governo estadual ou na administração municipal; (2) a falta de uma ambição de construir uma carreira parlamentar impede a formação de uma hierarquia de cargos e de normas universalistas que permitam o acesso a esses postos na Câmara. O princípio da senioridade como regra para a ascensão interna só é especialmente válido para os cargos de presidente da Câmara e de líder de partido, mas não se aplica à presidência de comissões; dessa forma, as comissões não são atrativas como meio para prender os legisladores no Congresso.

Samuels propõe um segundo argumento importante que diz respeito aos efeitos das eleições nos planos nacional e estadual para cargos executivos sobre as eleições para o Congresso Nacional – a influência dos chefes do Executivo no sucesso eleitoral dos candidatos ao Legislativo (*coattail effect*). Apoiando-se em dados estatísticos e em entrevistas, matérias da imprensa e esquemas de aliança política, Samuels demonstra não só que os candidatos a deputados federais coordenam seus esforços em torno da competição para a chefia dos governos estaduais e não para a Presidência da República, mas também que a influência eleitoral dos governadores afeta o resultado das eleições congressuais. Esse fato explica, por outro lado, por que os governadores têm poder sobre os deputados federais e, por conseguinte, o impacto do federalismo nas relações entre Executivo e Legislativo no Brasil.

Finalmente, Samuels analisa as relações intergovernamentais e mostra que o federalismo interage com a “ambição progressiva”, o que afeta os resultados políticos, a responsabilidade política (*political accountability*) e a governabilidade democrática. O livro apresenta três des-

cobertas relevantes: (1) o *pork barrel* (busca de verbas e benefícios particularistas) é uma realidade, mas não é eficaz para garantir a eleição de deputados federais; (2) o *pork barrel* é eficaz para permitir que os deputados promovam suas estratégias de “ambição progressiva”; (3) o desenho das instituições federativas brasileiras ajuda os deputados a levarem adiante dois objetivos inter-relacionados: canalizar recursos para suas bases eleitorais e promover suas próprias ambições políticas.

Não obstante essas conclusões do livro de Samuels, eu gostaria de acrescentar alguns comentários críticos. De modo geral, falta a consideração do fator tempo. A tendência crítica com relação aos partidos políticos brasileiros, muito comum nos círculos acadêmicos norte-americanos e que o livro de Samuels acompanha, não leva em consideração o fato simples de que o atual sistema partidário é relativamente jovem. Qualquer conclusão acerca dos efeitos negativos das instituições políticas brasileiras sobre o sistema partidário nacional deve levar em conta um horizonte temporal muito maior do que o examinado no livro. O próprio fato de os dados estatísticos não permitirem descartar os efeitos da influência do prestígio do presidente para a eleição dos deputados federais (veja Tabela 5) mostra que o peso dos governadores na política congressual pode não ser um obstáculo para a institucionalização ou nacionalização dos partidos nacionais. Em resumo, o alcance das conclusões de Samuels se limita às relações entre as instituições federais, as estratégias de carreira e o comportamento parlamentar, mas nada diz sobre as tendências de longo prazo do sistema partidário brasileiro.

Nas próximas seções, tentarei demonstrar que essas tendências de longo prazo são decisivas para que se compreenda como a estrutura federativa, combinada com o sistema de representação proporcional de lista aberta, afeta o padrão de carreira dos políticos no Brasil.

1.2. Carreiras Legislativas no Brasil em perspectiva longitudinal

As Tabelas 1 e 2 a seguir apresentam, respectivamente, as taxas de reapresentação e reeleição para a Câmara dos Deputados de 1950 até as eleições de 2002. A primeira taxa representa o percentual de deputados que se elegeram no pleito anterior, exerceram o mandato e tentaram novamente uma vaga no Legislativo federal. Verificam-se dois pontos de inflexão importantes: nas eleições de 1970 e nos dois pleitos que marcaram a transição do regime militar para a democracia, 1982 e 1986. O período 1946-64 apresenta uma evolução equilibrada, partindo-se de uma taxa relativamente baixa, 66%, aumentando acentuadamente de 1954 até 1966, última eleição feita sob a égide do sistema de partidos inaugurado em 1945. Em 1967, um ato institucional do governo militar proíbe o funcionamento dos antigos partidos, impondo ao país um regime de apenas dois partidos, a ARENA, de apoio ao Governo, e o MDB, de oposição. É natural que o padrão de recrutamento para o Legislativo fosse afetado por tamanha intervenção no processo político partidário, quanto mais não seja pelo fato de ter havido, no período que antecedeu o pleito de 1970, uma enorme quantidade de cassações e expurgos

de lideranças políticas. A taxa de 61%, logo após um resultado de 80% em 1966, é bastante expressiva a esse respeito.

O regime militar começa a transição democrática em 1979, permitindo, embora de maneira restringida, o multipartidarismo e, em 1982, os governadores de estado voltaram a ser eleitos diretamente. Em 1985, um novo passo para a normalização democrática foi dada: as eleições para prefeitura de todos os municípios também passaram a ser decididas diretamente⁵. Esses fatores repercutiram mais uma vez, e de forma clara, sobre o padrão de recrutamento para a Câmara dos Deputados. A abertura de novas oportunidades políticas para os deputados significou a busca por cargos até então restritos aos políticos fiéis ao antigo regime. Vale dizer, várias lideranças de oposição, cuja atuação até aquele momento restringia-se ao Legislativo, passam a concorrer para cargos do Executivo, seja no plano estadual, seja no plano municipal – o declínio das taxas de rerepresentação em 1982 e 1986 e a posterior recuperação desse indicador, voltando para os níveis históricos de longo prazo, em torno de 70% a 80%, revelam que o poder de atração exercido pela Câmara não pode ser considerado baixo. Em outras palavras, o Legislativo federal é, de maneira geral, um posto relevante de atuação do político brasileiro, sendo a busca pela renovação dos mandatos afetada negativamente por fatores históricos relacionados à reação das elites a mudanças bruscas na estrutura de oportunidades do sistema político mais abrangente.

Tabela 1. Taxa de rerepresentação

Ano	Porcentagem
1950	66,0
1954	68,6
1958	75,4
1962	74,8
1966	80,5
1970	61,9
1974	81,8
1978	82,1
1982	74,9
1986	64,1
1990	70,1
1994	78,7
1998	80,2
2002	75,0

Fonte: Samuels (2003) e TSE.

⁵ Sobre mudanças longitudinais incorridas pelo sistema partidário brasileiro desde 1979, ver Lima Jr. (1993) e Nicolau (1996).

Por sua vez, a taxa de reeleição indica o percentual de sucesso daqueles que, tendo-se reapresentado, lograram obter a renovação de seu mandato. A partir desse indicador, podemos observar até que ponto ocorre no Brasil o fenômeno conhecido como vantagem do incumbente. Pelo que se verifica, o período de maior vantagem da incumbência coincidiu com o período de predomínio dos militares, o que não deixa de ser intuitivo, dadas as restrições impostas sobre a competição político-partidária de então. Interessante notar que as taxas têm evoluído de maneira sistemática desde a promulgação da Constituição de 1988: nas eleições de 1990, a primeira após a aprovação da Carta Constitucional, a taxa foi de 54,5%, aumentando para 61,5% no pleito de 1994, até atingir 70%, em 2002.

O que temos visto então é a crescente adaptação dos legisladores ao ambiente no qual se insere sua atividade como agente político. O aumento das taxas de reeleição, associado ao fato de perspectivas de sucesso eleitoral estarem correlacionadas à capacidade do representante em participar da vida institucional do Legislativo⁶, indica que as carreiras legislativas no Brasil são um processo ainda em estruturação, um “ongoing process”, no qual, certamente, a passagem bem-sucedida pelo Legislativo federal é passo decisivo.

Tabela 2. Taxa de reeleição

Ano	Porcentagem
1950	50,0
1954	69,2
1958	62,7
1962	73,4
1966	72,9
1970	75,4
1974	80,7
1978	71,8
1982	71,4
1986	60,6
1990	54,5
1994	61,5
1998	69,4
2002	70,0

Fontes: Samuels (2003) e TSE.

⁶ Este ponto é bem demonstrado em Pereira e Rennó 2003.

A demonstração da plausibilidade da proposição central desta seção, qual seja, a de que a Câmara dos Deputados é estágio decisivo na carreira política do político brasileiro, pode ser feita por meio da observação das atividades institucionais dos deputados novatos. Tal verificação será feita separando-se dois tipos de deputados novatos: os que vieram do exercício de um mandato na Assembleia de seu estado de origem, e os que não exerceram cargo legislativo no estado antes de assumir seu mandato como deputado federal.

Tabela 3. Deputados novatos 1991-1994

	Liderança Institucional		Não Liderança		Total	
Deputado Estadual / 101	68	74%	33	26%	91	100%
Não deputado / 188	122	64%	66	36%	188	100%

Fonte: Pereira e Rennó (2003).

Tabela 4. Deputados novatos 1995-1998

	Liderança Institucional		Não Liderança		Total	
Deputado Estadual / 90	68	75%	22	25%	90	100%
Não deputado / 156	106	68%	50	32%	156	100%

Fonte: Pereira e Rennó (2003).

As Tabelas 3 e 4 permitem averiguar, para as legislaturas, respectivamente, de 1991-1994 e 1995-1998, a importância que a experiência prévia no Legislativo estadual tem para as perspectivas de ascensão interna de um novato na Câmara dos Deputados. Os postos de liderança considerados foram: cargos na Mesa Diretora, liderança ou vice-liderança partidária e presidência de comissões, sendo interessante observar que, na Legislatura 1991-1994, 74% dos deputados de primeiro mandato, que haviam ocupado cadeiras nas Assembleias de seus estados de origem, lograram controlar alguns desses cargos, ao passo que 64% dos calouros sem experiência legislativa prévia no âmbito estadual ocuparam tais postos. Uma diferença de 10 pontos percentuais, sendo que essa diferença é de 8 pontos para a legislatura posterior.

Note que a direção da associação sofre sensível inversão quando comparamos o desempenho institucional dos deputados federais, da Legislatura 1995-1998, que, no pleito de 1998, não optaram pela reeleição por conta de uma tentativa de conquistar outros cargos eletivos em seus estados. Essa informação se encontra na Tabela 5 abaixo.

Tabela 5. Deputados

	Liderança Institucional		Não Liderança		Total	
Deputado Estadual	5	31%	11	69%	16	100%
Outros Cargos	11	45%	13	55%	24	100%

Verifica-se que, dos 16 deputados federais que tentaram uma vaga no Legislativo estadual, cumprindo assim uma espécie de trajetória descendente, 69% não exerceram nenhum posto de relevância na Câmara, ao passo que o mesmo aconteceu para apenas 55% dos que buscaram uma vaga para o Senado Federal ou de vice-governador. Em outras palavras, enquanto que apenas 31% dos deputados federais que se apresentaram para a Assembleia de seu estado ocuparam postos de mando no Legislativo federal, esse valor foi de 45% para os que tentaram uma trajetória ascendente.

O que esse conjunto de evidências nos ensina sobre a estruturação de carreiras políticas no Brasil? A análise dos dados nos permite avançar no entendimento do papel exercido pela Câmara dos Deputados na estrutura de oportunidades políticas no Brasil. Samuels (2003) deu um passo decisivo para demonstrar que não é a ambição estática que alimenta a busca por uma cadeira no Legislativo federal, mas sim a tentativa de retornar a cargos mais importantes no âmbito do próprio estado, tais como prefeitura, Senado, governo ou vice-governo. Dessa constatação, Samuels conclui que não existem incentivos para que os deputados federais invistam esforços e recursos na estruturação de seu mandato, ampliando, por exemplo, sua *expertise* em políticas públicas, assim como oportunidades de intervenção no processo decisório. Vimos, contudo, que o controle de cargos na hierarquia de mando da Câmara é importante para a definição das perspectivas de progressão na carreira. Isto é, exercer papel de relevância na condição de legislador é importante para as finalidades políticas do deputado, ao passo que seu afastamento desses cargos diminui a probabilidade de sua disposição para concorrer a cargos eletivos de maior fôlego, indicando, isto sim, sinais inequívocos de decadência política.

Portanto, a complexidade interna do Legislativo é relevante para a estruturação das carreiras no Brasil. Ilustramos isso com dados sobre a trajetória de carreira dos representantes assim como tendências de longo prazo relativas às taxas de reapresentação e reeleição para a Câmara dos Deputados. Mas esse mesmo fenômeno pode ser observado no Brasil também de uma perspectiva de corte espacial.

1.3. Organização legislativa e sistema partidário como determinantes da busca por uma cadeira no Legislativo estadual

Vamos agora examinar o efeito combinado do federalismo e do sistema eleitoral de lista aberta sobre a estruturação de carreiras legislativas. Tal verificação será feita analisando a decisão de se candidatar a uma vaga na Assembleia Legislativa. O efeito do federalismo é entendido como a possibilidade de encontrarmos variações significativas sobre o modo pelo qual se organizam os corpos legislativos subnacionais, isto é, se é possível encontrarmos em diferentes estados formatos mais ou menos complexos de condução do processo decisório. O efeito do sistema proporcional de lista aberta é entendido como a possibilidade de variações relevantes ocorrerem quanto ao grau com que os líderes estaduais controlam o processo de definição de candidaturas – a proposição subjacente sendo a de que a fragmentação é um determinante importante da democratização,

ou desoligarquização, do processo político no Estado. Antes de passarmos aos testes, exponho o modelo teórico e as hipóteses que dele decorrem.

Consideremos a seguinte questão conceitual: como as instituições políticas afetam a decisão de concorrer para um cargo Legislativo? Suponhamos que há duas dimensões particularmente importantes: (a) o grau de controle dos líderes sobre a seleção de candidatos – por razões de simplicidade, vamos considerar somente duas possibilidades: alto e baixo controle; e (b) o grau de influência do Legislativo no processo decisório. Admitamos, novamente, para facilitar a exposição, que há somente duas possibilidades: alta e baixa influência. O Quadro 1 mostra as quatro possibilidades que derivam da combinação dessas duas dimensões.

Quadro 1. Poder decisório

		Poder decisório	
		Alto	Baixo
Controle	Alto	1	2
	Baixo	3	4

A decisão de concorrer ou não a uma cadeira no Legislativo depende de um cálculo individual em que os principais determinantes são o valor esperado do mandato e a probabilidade de ser indicado como candidato. O poder de atração de uma Assembleia Legislativa associa-se positivamente com as oportunidades de intervenção no processo decisório; em outras palavras, quanto maior os poderes de agenda de uma Assembleia Legislativa, maior é seu poder de atração. A disposição de um político de concorrer a uma cadeira depende ainda da capacidade dos líderes partidários de controlar a seleção dos candidatos.

Se essa hipótese for verdadeira, é natural imaginar que o padrão de recrutamento de legisladores seja diferente em cada possibilidade indicada no Quadro 1. Se, num sistema político específico, os candidatos são indicados com certa facilidade e a Assembleia Legislativa tem o poder de definir a agenda pública, é provável que seus membros se sintam muito motivados a investir numa carreira parlamentar. Essa combinação aparece na célula 3 – baixo controle dos candidatos e alto poder de agenda. No entanto, se os aspirantes a uma cadeira parlamentar encontram muita dificuldade para ter sua candidatura escolhida e o poder executivo detém um elevadíssimo poder de agenda, o que anula o papel da Assembleia Legislativa como instituição decisória relevante, pode-se supor que os políticos não se empenharão muito numa carreira parlamentar. Essa combinação aparece na célula 2 – alto controle e baixo poder de agenda da Assembleia Legislativa.

Note-se que a situação de equilíbrio do legislador médio no contexto institucional representado pela célula 3 distingue-se claramente do equilíbrio manifestado nos contextos ins-

titucionais 1 e 2. Qual o significado desses diferentes equilíbrios? O padrão típico de carreira política deve variar da seguinte maneira: os políticos que interagem na célula 1 ou na célula 2 possivelmente adotam uma carreira tortuosa, em zig-zague. Nessas situações, a Assembleia não é mais que um instrumento manipulado pelos líderes partidários para a maximização de seus objetivos políticos. Ocasionalmente, os políticos deixam seus cargos executivos e voltam à Assembleia dependendo do que é decidido pelas instâncias partidárias competentes. Nessa situação de equilíbrio, o que importa é que os políticos lutam para permanecer na esfera política sem investir exclusivamente num determinado cargo. A célula 3, ao contrário, sinaliza para os políticos que há elevados benefícios na conquista de uma cadeira no Poder Legislativo. As oportunidades de intervenção no processo decisório também são elevadas e, por isso, do ponto de vista do deputado, não há motivação para iniciar uma carreira política em qualquer outra esfera.

Para fins de nossa discussão, o que importa enfatizar é, por um lado, o efeito da complexidade interna sobre o poder de atração exercido pelo Legislativo sobre potenciais candidatos a cargos eletivos e, por outro, o efeito do controle exercido pelas lideranças partidárias sobre a definição das candidaturas. Duas proposições teóricas surgem a partir da análise do Quadro 1:

1. quanto maior a complexidade interna de uma Assembleia, maior o poder de atração exercido sobre potenciais candidatos;
2. quanto maior a dispersão do poder político em uma Assembleia, maior o poder de atração exercido sobre potenciais candidatos.

A *rationale* da primeira proposição explica-se da seguinte maneira: a maior complexidade interna da atividade legislativa implica maior grau de especialização de seus membros, o que torna a participação do legislador no *policy making* mais eficiente. Portanto, a maior complexidade significa maiores possibilidades de intervenção dos representantes, incluindo-se os que não são se encontram em postos de mando na hierarquia da Casa, no processo de produção de políticas públicas.

A lógica subjacente à segunda proposição se assenta sobre a disputa partidária no contexto do sistema proporcional de listas abertas. Como vimos, para que um partido maximize suas chances de obtenção de cadeiras, ele deve explorar ao máximo as possibilidades de lançamento de candidaturas, já que os votos nominais dados aos candidatos são *pooled* e essa soma define a quota partidária. Contudo, o aumento de candidaturas significa, para as lideranças, a proliferação de potenciais representantes desprovidos de compromissos com a orientação partidária. Portanto, é também do interesse do líder restringir o lançamento de candidaturas, mas apenas na medida em que o mesmo seja feito pelas lideranças de outros partidos. Evidentemente, coloca-se aqui um problema de ação coletiva – as lideranças dos partidos devem coordenar seus esforços no sentido de restringir o número de candidatos, diminuindo-se assim as possibilidades de emergência de candidaturas constituídas em torno de esquemas extremamente personalizados, mas isto só será eficiente na medida em que todos os partidos adotem o mesmo

curso de ação. Quanto mais concentrada em torno de poucos partidos for a disputa estadual, mais fácil é a coordenação entre as elites sobre o comportamento a adotar no momento de definição de candidaturas, ao passo que a dispersão do poder partidário no estado está associada à emergência de partidos que procuram romper o controle do poder político estadual mediante a maximização das chances de obtenção de cadeiras. Por óbvio, esse comportamento leva a que todos partidos acabem entrando na corrida pelo aumento do tamanho da lista.

1.4. Hipótese, operacionalização das variáveis e análise dos resultados

O poder de atração de uma Assembleia pode ser medido pelo número de candidaturas por vaga. Essa medida foi proposta por W.G. dos Santos (1997), no contexto de uma discussão em que se procurava descrever e comparar o grau de competitividade política nos diversos estados brasileiros. Neste trabalho, utilizo o índice de Santos como variável dependente, sendo tomada como medida da capacidade do Legislativo, e dos partidos que disputam o poder em um dado território, de atrair candidaturas. A Tabela 6 abaixo apresenta os dados sobre número de candidatos por vaga nas Assembleias Legislativas dos estados brasileiros em duas eleições 1994/1998.

Tabela 6. Número médio de candidatos por vagas: 1994-1998
Brasil, Assembleias Legislativas

Estado	1994	1998
RO	10,0	12,2
AC	7,0	9,1
AM	9,7	12,3
RR	7,0	13,2
PA	6,9	10,4
AP	8,9	13,6
TO	5,8	8,6
MA	9,1	11,7
PI	4,0	5,9
CE	6,8	7,8
RN	5,1	5,4
PB	4,4	5,2
PE	5,5	7,8
AL	4,2	6,6
SE	6,5	9,9
BA	7,7	6,7
MG	9,3	10,4

Tabela 6. Continuação – Número médio de candidatos por vagas: 1994-1998

Brasil, Assembleias Legislativas

Estado	1994	1998
ES	8,5	10,5
RJ	14,4	18,3
SP	8,6	13,5
PR	6,6	7,8
SC	4,3	7,2
RS	6,7	7,5
MS	4,8	7,7
MT	5,7	9,3
GO	9,0	9,7
DF	9,0	25,2

Fonte: LEEX.

Duas variáveis independentes são cruciais para determinar o maior ou menor poder de atração exercido pelo Legislativo sobre potenciais candidatos: a complexidade interna da Assembleia e o grau de dispersão da disputa política no estado. O primeiro fator indica o modo pelo qual o Legislativo se organiza tendo em vista intervir no processo decisório. Quanto maior a divisão interna da atividade legislativa, maior o grau de especialização de seus membros e mais qualificada é a participação do legislador no *policy making*. Uma boa medida então do grau de complexidade de uma Assembleia é o número de comissões permanentes em funcionamento em um dado momento. Quanto ao grau de dispersão da competição política, um bom indicador é o grau de fragmentação do poder partidário no Legislativo. Quanto maior a fragmentação, maior o número de atores políticos relevantes em um dado sistema, ou seja, menor é o grau de concentração do processo político.

Assim, duas hipóteses, a serem testadas em seguida, emergem das proposições I e II:

1. quanto maior o número de comissões, maior o número médio de candidatos por vagas em uma Assembleia;
2. quanto maior a fragmentação partidária, maior o número médio de candidatos por vaga em uma Assembleia.

Os dados sobre número de comissões e fragmentação partidária para os diversos estados nas eleições consideradas encontram-se na Tabela 7.

Tabela 7

Estado	Frag 1994	Frag 1998	N. of Committees
RO	6,5	8,7	12
AC	3,9	4,3	8
AM	5,9	6,1	12
RR	6,4	5,5	12
PA	6,1	5,7	12
AP	6,5	5,7	7
TO	3,6	3,1	14
MA	5,1	7,8	7
PI	3,8	3,4	6
CE	4,4	4,4	14
RN	6,1	3,3	5
PB	6,3	2,9	7
PE	4,2	4,0	11
AL	4,7	6,7	13
SE	7,8	6,0	9
BA	7,4	6,5	12
MG	7,1	8,8	14
ES	7,3	8,5	7
RJ	5,9	9,4	27
SP	7,3	6,9	20
PR	5,9	6,7	9
SC	5,3	4,3	9
RS	5,2	6,1	9
MS	5,6	6,9	6
MT	3,9	6,5	15
GO	4,9	7,0	8
DF	7,2	5,1	16

Fonte: LEEX.

Para testar a hipótese acima mencionada, aplicarei um modelo de regressão em que a variável dependente (COMPET) é o número de candidatos por cadeira numa Assembleia Legislativa estadual. Esse número varia de zero a 100. O modelo será aplicado simultaneamente a duas eleições: a de 1994 e a de 1998. Note-se ainda que a variável dependente é contínua, de modo que usarei os mínimos quadrados ordinários para estimar os parâmetros do modelo. As variáveis independentes serão uma medida da complexidade interna da Assembleia Legislativa

e o número de partidos parlamentares efetivos. Antes de passar ao teste dos modelos, especifico a direção esperada de seu impacto.

Número de comissões parlamentares. Espera-se que NCOM mostre uma associação positiva e significativa com a variável independente.

Fragm. Usarei como medida de fragmentação da Câmara Legislativa o índice convencional de Laakso e Taagepera (1979) de número efetivo de partidos. A fórmula é $N = 1/Ex2i$, onde xi é a porcentagem de cadeiras controladas pelo partido i que tem representação na Assembleia. Espera-se que Fragg mostre uma associação positiva e significativa com a variável independente.

A Tabela 8 abaixo apresenta os resultados da regressão. Como se pode ver, esses resultados confirmam a hipótese levantada nesta seção.

Tabela 8. Regressão multivariada: explicando a taxa de candidatos por cadeira em função do número de comissões e do número de partidos efetivos

Variáveis independentes	Coefficientes (desvio padrão)
Número de comissões	0,30* (0,09)
Fragmentação	0,66** (0,29)
Cons	1,49 (1,66)
R ²	0,32

Fonte: LEEEX e Pereira (2002).
*significativo no nível de 99%.
**significativo no nível de 95%.

Nesse modelo, todas as variáveis tinham o sinal correto e foram estatisticamente diferentes de zero. Tanto Fragg quanto NCOM foram significativas, respectivamente, no nível de 0,01 e de 0,05. A criação de mais uma comissão implica um aumento de 26 pontos na taxa de candidatos por cadeira, enquanto esse valor é de 99 pontos para um acréscimo de um ponto na fragmentação da Assembleia Legislativa. Finalmente, o ajuste geral do modelo revelado por seu R² é de 44%.

A força dos resultados não deve ser menosprezada. O número de candidatos, ponderado pela quantidade de vagas em uma Assembleia, ou seja, o poder de atração exercido pelo Legislativo estadual, encontra-se fortemente associado às oportunidades institucionais de intervenção no processo decisório do corpo representativo. Além disso, o mesmo indicador é afetado de maneira significativa pelo grau de fragmentação das forças partidárias, ou seja, quanto maior a pluralidade política no estado, menor o controle exercido pelas lideranças sobre o processo de seleção de candidaturas, o que aumenta de maneira contundente a oferta de candidaturas à disposição do

eleitorado. Com isso, observa-se que a linha de investigação sugerida neste trabalho é altamente promissora. A origem e o impulso às carreiras legislativas no Brasil não podem ser entendidos sem que se leve em consideração os aspectos institucionais internos dos diferentes órgãos, além do processo secular de diminuição do poder das oligarquias estaduais sobre o processo político nos estados.

1.5. Conclusão da primeira parte

A contribuição deste trabalho para o estudo das carreiras políticas, em particular, e de um ponto de vista mais geral, sobre o desempenho institucional do Poder Legislativo no Brasil pode ser resumida em pelo menos dois pontos: *a)* a interpretação dada aos efeitos da fragmentação partidária, como processo secular de adaptação dos atores políticos a seguidas intervenções no sistema partidário, intervenções que vêm redefinindo de forma frequente as oportunidades de inserção desses atores na estrutura do governo; *b)* a descoberta da importância da complexidade interna do órgão legislativo como fonte de atração de potenciais candidatos para seu interior.

Quanto ao primeiro ponto, é preciso levar em conta que a fragmentação legislativa está associada ao realinhamento de elites políticas nos estados. Tal realinhamento está associado, por sua vez, a um desequilíbrio momentâneo na coordenação das estratégias das lideranças partidárias no que diz respeito à definição do formato e tamanho das listas partidárias. O fato é que o processo político brasileiro tem sido afetado de forma dramática, por um lado, pelas mudanças ocorridas na estrutura social, impulsionadas pelo crescimento econômico dos anos 70, e seus correlatos como urbanização, aumento da renda, proletarização do campo etc. e, por outro, pelo processo de redemocratização, iniciado em meados dos anos 80. A transição para a democracia caracterizou-se pela paulatina ampliação das oportunidades dos atores políticos concorrerem a cargos públicos e de se organizarem em siglas e grupos de interesse. O padrão de recrutamento político não poderia deixar de sofrer os impactos desses processos, mas o interessante, do nosso ponto de vista, é observar como as instituições políticas afetam de forma sistemática o modo pelo qual tais oportunidades são aproveitadas pelos políticos, em geral, e os legisladores, em particular.

O federalismo, por exemplo, permite antever diferenças significativas entre os estados quanto ao ritmo e formato do padrão de recrutamento para o Legislativo. Ou seja, a fragmentação não ocorre de forma homogênea pelas diversas unidades da Federação, o que implica dizer que podemos esperar variações relevantes também quanto ao padrão de recrutamento. Verificamos como isto se dá, nas seções 5 e 6, e os resultados são contundentes. O aumento de um partido parlamentar efetivo em uma Assembleia amplia a razão candidato/vaga em 99 pontos (ou seja, praticamente aumento de um candidato incremento marginal da fragmentação), e isso com probabilidade de 1% de que a hipótese nula seja verdadeira. Tal resultado acabou por revelar que o efeito do sistema eleitoral de lista aberta também não é homogêneo, variando, estado a estado, o grau de controle exercido pelas lideranças partidárias sobre a formação das listas.

Contudo, do ponto de vista institucionalista, a descoberta mais interessante consiste na forte relação existente entre o padrão de recrutamento para o Legislativo estadual e o grau de complexidade interna desse órgão – uma associação positiva e significativa a 95%, indicando que um incremento marginal do número de comissões aumenta a razão candidato/vaga (o poder de atração da Assembleia) em 26 pontos (isto é, um candidato a mais a cada três comissões novas criadas)! Definitivamente, não se pode dizer que as possibilidades de inserção na estrutura decisória do Legislativo não seja um fator relevante para o entendimento de como se estruturam as carreiras políticas no Brasil, especificamente, as carreiras legislativas.

Em suma, pode-se dizer que esta parte do trabalho avança em pelo menos dois pontos relacionados ao estudo das Assembleias Legislativas no Brasil, em particular, no que tange ao perfil de carreiras políticas em um contexto federativo e voto proporcional em listas abertas: 1) a fragmentação é um fenômeno associado a um processo contínuo de adaptação dos atores políticos a modificações ocorridas na estrutura de oportunidades políticas; e, 2) a complexidade interna do Legislativo é fator determinante do poder de atração do órgão.

2. Análise comparada das Assembleias Legislativas do Rio de Janeiro e de Santa Catarina

Esta segunda parte é dedicada a estudar de forma comparativa as Assembleias Estaduais do Rio de Janeiro e de Santa Catarina. Essas Assembleias são polares no que diz respeito aos indicadores utilizados para o teste do modelo realizado na primeira parte do trabalho. Ao passo que o poder de atração da Alerj é o maior entre os estados da Federação, a Alesc encontra-se no grupo de Assembleias em que esse indicador demonstra valores mais baixos. O número de partidos efetivos e o número de comissões permanentes, no Rio de Janeiro, estão entre os maiores valores verificados no País; em Santa Catarina, ao contrário, essas variáveis apresentaram valores relativamente reduzidos. Além disso, em Santa Catarina, o Executivo é dono de um poderoso instrumento de intervenção no processo legislativo, o poder de decreto, enquanto que a Assembleia do Rio é reconhecidamente uma das mais ativas em áreas importantes de políticas públicas. Finalmente, indicadores socioeconômicos importantes tais como educação, renda e urbanização não são discrepantes nesses dois estados, o que serve de controle para o teste comparativo.

O fio condutor da argumentação é basicamente o seguinte: em um estado em que as elites partidárias possuem relativamente escasso controle sobre a nomeação de candidaturas e a complexidade interna do órgão legislativo local é alta, é de esperar que os deputados estaduais se esforcem por estabelecer bases próprias de *accountability*, por exemplo, desenvolvendo *expertise* e exercendo poder decisório em áreas sensíveis da agenda pública. No estado em que os líderes controlam a indicação de candidaturas e a Assembleia possui organização relativamente simples, o exercício da *accountability* se dá essencialmente por meio do posicionamento dos

deputados *vis-à-vis* o governador de estado, vale dizer, as dimensões fundamentais do conflito político são inteiramente capturadas pela delegação de poder decisório feita pelo Legislativo em favor do Executivo.

Esta parte do trabalho encontra-se assim organizada: na próxima seção, analiso o formato das comissões permanentes na Alerj e na Alesc, assim como o investimento orçamentário desses estados no Legislativo. Na seção subsequente, examino as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, a produção legislativa e o exercício do veto. Concluo esta parte com uma discussão sobre as medidas provisórias em Santa Catarina.

2.1. Comissões e investimento público no legislativo

Pode-se contestar a linha de raciocínio desenvolvida na primeira parte deste trabalho com a afirmação de ser o poder de atração da Alerj relativamente maior do que várias outras Assembleias, resultado do montante superior de recursos disponíveis para os deputados estaduais do Rio *vis-à-vis* os deputados dos demais estados. Considerando-se que o tamanho dos vencimentos dos legisladores é, sem exceção, regulado constitucionalmente e definido como proporção fixa dos vencimentos do governador de estado, então, o diferencial residiria nos gastos que um legislador pode fazer para a contratação de assessores, cabos eleitorais etc. Subjacente ao argumento, encontra-se a teoria do *rent-seeking*, isto é, a tese segundo a qual o que move os políticos no Brasil é a possibilidade de extrair renda da sociedade em favor próprio ou de seu grupo político e de clientes. Assim, quanto maior a parcela do orçamento público investido no Legislativo, maior, para um empresário político qualquer, o incentivo para tornar-se um deputado estadual.

A comparação entre a Alerj e a Alesc é especialmente interessante para fins de teste desta teoria. A Tabela 9 abaixo apresenta o percentual do orçamento do estado destinado ao Legislativo no Rio de Janeiro e Santa Catarina ao longo de duas legislaturas, 1995-1998 e 1999-2002.

Tabela 9. Percentual do Orçamento Geral do Estado destinado ao Legislativo

Rio de Janeiro	Santa Catarina
1,2	1,4
1,1	1,4
2,0	1,8
2,2	1,7
1,5	1,7
1,7	1,9
1,9	1,8
1,6	1,2

As evidências indicam não haver diferença significativa no volume de recursos disponíveis para os Legislativos dos dois estados sob exame. O investimento relativo na Alesc foi superior ao investimento na Alerj em quatro dos oito anos investigados. Com exceção do ano de 1995, em que a diferença em favor da Alerj atingiu 0,5 pontos percentuais, e 2002, na faixa dos 0,4 pontos, a vantagem para uma ou outra Assembleia nunca foi superior a 0,3 pontos percentuais. Sendo assim, não se sustenta a afirmação de acordo com a qual a atração exercida pela Assembleia do Rio tenha raízes eminentemente ligadas às oportunidades de desenvolvimento de atividades *rent-seeking*. Devemos, então, explorar mais a questão da complexidade interna e seus impactos sobre o processo decisório.

A Tabela 10 compara o sistema de comissões nas Assembleias do Rio de Janeiro e de Santa Catarina. A Alerj possui 70 cadeiras e 33 comissões permanentes, o que implica uma razão de 0,47 número de comissões por cadeira. Essa relação é na Alesc de 0,35 – com 14 comissões para 40 cadeiras. A diferença não é significativa apenas quanto ao número, mas também quanto à natureza desses órgãos. No Rio de Janeiro, existem comissões específicas para a avaliação de vetos, de legislação complementar e códigos, de redação das leis, de normas internas e legislação proposta por agentes externos. Em Santa Catarina, somente a Comissão de Legislação Participativa possui o mesmo perfil. Várias das comissões de políticas públicas na Alerj são dedicadas a temas de destaque na agenda política e social do estado, tais como, a de Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional, de Defesa do Meio Ambiente, de Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral etc. Da mesma forma, em Santa Catarina pode-se dizer que apenas uma comissão manifesta perfil análogo: a de Relacionamento Institucional, Comunicação e Mercosul. É de se esperar que tais diferenças produzam impactos perceptíveis no processo decisório nas duas Assembleias sob exame.

Tabela 10. Comissões Permanentes

Santa Catarina	Rio de Janeiro
Agricultura e Política Rural	Agricultura Pecuária e Políticas Rural Agrária e Pesqueira
Ética e Decoro Parlamentar	Assuntos da Criança do Adolescente e do Idoso
Constituição e Justiça	Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional
Direitos e Garantias Fundamentais	Ciência e Tecnologia
Economia, Ciência e Tecnologia	Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça Cor Etnia Religião e Procedência Nacional
Educação, Cultura e Desporto	Constituição e Justiça
Finanças e Tributação	Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência
Legislação Participativa	Defesa do Consumidor

Tabela 10. Continuação – Comissões Permanentes

Santa Catarina	Rio de Janeiro
Relacionamento Institucional, Comunicação e do Mercosul	Defesa do Meio Ambiente
Saúde	Defesa dos Direitos da Mulher
Segurança Pública	Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania
Trabalho, de Administração e de Serviço Público	Economia Indústria e Comércio
Transporte e Desenvolvimento Urbano	Educação e Cultura
Turismo e Meio Ambiente	Emendas Constitucionais e Vetos
–	Esporte e Lazer
–	Indicações Legislativas
–	Legislação Constitucional Complementar e Códigos
–	Minas e Energia
–	Normas Internas e Proposições Externas
–	Obras Públicas
–	Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle
–	Política Urbana Habitação e Assuntos Fundiários
–	Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral
–	Redação
–	Saneamento Ambiental
–	Saúde
–	Segurança Alimentar
–	Segurança Pública e Assuntos de Polícia
–	Servidores Públicos
–	Trabalho Legislação Social e Seguridade Social
–	Transportes
–	Tributação Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais
–	Turismo

Fonte: Alesc.

Fonte: Alerj.

2.2. Relações Executivo-Legislativo e produção legal

A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo é bastante ilustrativa das diferenças quanto aos incentivos institucionais e à complexidade interna entre a Alerj e a Alesc. Essa interação pode-se dar em bases estáveis e previsíveis, caso em que o governador articula uma coalizão de apoio na Assembleia e monopoliza as iniciativas de políticas mais relevantes. Uma relação pode ser estável também quando o governador decide não montar maioria e tem dificuldades para aprovar sua agenda, sendo obrigado a negociar com a Oposição, podendo sofrer derrotas importantes no plenário de forma mais ou menos sistemática. A mecânica se altera quando a Assembleia se estrutura para ser mais ativa no que diz respeito à produção de políticas públicas. Nesse caso, independentemente de ter ou não maioria, a usurpação dos poderes de agenda do Legislativo por parte do governador não se dá de forma tão tranquila. Idas e vindas são mais frequentes, e o compartilhamento da agenda, e não propriamente sua negociação, é mais provável.

Assim sendo, a hipótese a ser testada na próxima seção é que na Alerj o governador se vê obrigado a dividir a agenda com os deputados, o que implica que a *accountability* dos legisladores do Rio também ocorre mediante atividade decisória endógena da Assembleia. Ao contrário, na Alesc, o padrão de relacionamento Executivo/Legislativo se assemelha ao que ocorre na esfera federal, em que o Executivo, quando em maioria, monopoliza os instrumentos decisórios do Legislativo, dominando assim sua agenda, e, quando em minoria, negocia o que é possível negociar com os deputados de oposição, sem que estes, contudo, definam conteúdos alternativos à agenda. A *accountability* dos legisladores é feita a partir do posicionamento destes *vis-à-vis* o governador.

As Tabelas 11 e 12 a seguir mostram um primeiro conjunto de evidências relevantes. Percebe-se que, no início dos seus mandatos, Marcello Alencar (1995-1998), Anthony Garotinho (1999-2001), no Rio de Janeiro, e Paulo Afonso Vieira (1995-1998), em Santa Catarina, não contavam com maioria de apoio no Legislativo. Apenas Esperidião Amin (1999-2002) logrou uma base de sustentação suficientemente robusta para a definição e aprovação de sua agenda na Assembleia. A estratégia seguida por Alencar e Garotinho foi a mesma e distinta da linha de ação adotada por Paulo Afonso – negociar com os legisladores uma maioria de apoio. Em Santa Catarina, o governador decidiu não incorrer nos custos em termos de concessão de cargos e patronagem em troca de apoio no Legislativo. O interessante a notar é que, não obstante terem aceitado promover acordos de governo com os legisladores, nem Alencar, nem Garotinho utilizaram os cargos de primeiro escalão para sua efetivação. Segundo contagem de Pereira (2003), 28% dos secretários de Estado de Alencar tinham perfil de político, sendo 17% destes técnicos. Com Garotinho, 11% eram técnicos e 43%, políticos. O contraste com Santa Catarina é evidente – somente 5% dos secretários de Paulo Afonso eram técnicos, tendo sido 56% políticos. Esses valores para Esperidião Amin são de respectivamente, 8% e 67%.

Tabela 11. Tamanho das bancadas de apoio ao Governo do Rio de Janeiro

Marcello Alencar (PSDB-PFL-PP-PL)	Garotinho (PDT-PT-PCB-PSB-PCdoB)
26	14

Tabela 12. Tamanho das bancadas de apoio ao Governo de Santa Catarina

Paulo Afonso Vieira (PMDB)	Esperidião Amin (PPB-PFL-PTB-PSDB-outros*)
10	23

*A coligação contava com mais nove pequenos partidos de direita.

Esses valores revelam que os legisladores, no Estado do Rio, não são cooptados para fazer parte do Executivo, mecanismo por excelência do presidencialismo de coalizão na esfera federal. A delegação de poder, quando ocorre entendimento entre o governador e a Assembleia, dá-se numa espécie de divisão de trabalho em torno da agenda decisória, como veremos adiante. No caso de Santa Catarina, observa-se uma predominância de políticos no secretariado, o que aproxima a experiência catarinense do padrão de relacionamento Executivo/Legislativo no âmbito nacional.

O exame da produção legal lança novas luzes sobre o teste da hipótese básica. De início, verifico a origem e natureza dos projetos aprovados. Na seção seguinte, analiso os vetos e a emissão de medidas provisórias em SC.

Tabela 13. Origem dos projetos de leis aprovados na Alerj – 1995-2002

Poderes	1995		1996		1997		1998	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Legislativo	106	17,8	129	21,6	157	26,3	205	34,3
Executivo	14	12,2	29	25,2	53	46,1	19	16,5
Judiciário	7	25	4	14,3	7	25	10	35,7
Total	127	17,2	162	21,9	217	29,3	234	31,6

Tabela 13. Continuação – Origem dos projetos de leis aprovados na Alerj – 1995-2002

Poderes	1999		2000		2001		2002	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Legislativo	150	79,8	122	67,5	177	75,5	261	83,4
Executivo	23	12,2	51	28	45	19	40	12,8
Judiciário	15	8	9	4,95	13	5,5	12	3,8
Total	188	20,5	182	19,8	235	25,6	313	34,1

Fonte: Alerj.

Tabela 14. Origem das leis aprovadas na Alesc – 1995-1998

Poderes	1995		1996		1997		1998		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Legislativo	132	20,65	169	26,44	161	25,20	177	27,7	639	54,47
Executivo	105	20,95	122	24,35	121	24,15	153	30,53	501	42,72
Judiciário	6	18,18	13	39,4	10	30,3	4	12,12	33	2,81
Total	243	20,71	304	25,91	292	24,9	334	28,48	1173	100

O primeiro dado a ser examinado se refere à origem das matérias aprovadas na Alerj e na Alesc, se do Executivo ou do Legislativo ou Judiciário. Pelo que se vê nas Tabelas 13 e 14, a capacidade relativa de aprovar leis é francamente favorável ao Legislativo no Rio, mas equilibrada em Santa Catarina. No primeiro estado, do total de leis aprovadas no período 1995/2002, legisladores e comissões foram responsáveis por 83,4%, e o Executivo, apenas 12,8%. No segundo, 54,4% das leis foram iniciadas na Assembleia, sendo 42,7% de origem no Executivo. É bem verdade que a pura e simples observação desse indicador não revela aspectos cruciais do perfil decisório da Assembleia, como natureza das leis, relevância, origem partidária etc. A análise das Tabelas a seguir fornece as respostas pertinentes.

Tabela 15. Natureza das matérias aprovadas por iniciativa do Poder Legislativo – 1995-1998

Poderes	Rio de Janeiro		Santa Catarina	
	n	%	n	%
Utilidade Pública	182	29,98	446	69,8
Homenagem	68	11,2	49	7,6
Segurança	44	7,25	0	0
Direitos da Minoria	56	9,23	5	0,78
Outros	257	42,34	139	21,8
Total	607	100	639	100

Tabela 16. Natureza das matérias aprovadas por iniciativa do Poder Executivo – 1995-1998

Poderes	Rio de Janeiro		Santa Catarina	
	n	%	n	%
Empréstimo	21	20,39	7	1,4
Orçamento	11	10,68	10	2,0
Tributário	18	17,48	14	2,8
Administração	21	20,39	136	27,2
Outros*	32	31,7	334	66,6
Total	103	100	501	100

* A categoria outros inclui segurança (166), social (85) e pensão especial (63).

Percebe-se que existe, tanto no Rio de Janeiro quanto em Santa Catarina, uma clara divisão do trabalho legislativo entre Assembleia e governador. Contudo, a natureza dessa divisão difere nos dois estados. No primeiro estado, enquanto a agenda dos deputados é composta por assuntos de natureza social com distribuição mais homogênea entre os diversos temas, tais como direitos de minoria, segurança pública etc, a agenda do Executivo é fundamentalmente econômica, financeira e administrativa. No segundo estado, os deputados se ocupam quase que exclusivamente de leis de utilidade pública e homenagens. Algumas observações são importantes no que concerne ao perfil decisório da Alerj e da Alesc.

Com relação à relevância dos temas tratados por iniciativa dos deputados, cabe considerar que:

a) a reduzida quantidade de homenagens no total de leis aprovadas, tanto na Alerj quanto na Alesc. Isso de certa forma serve para ponderar a visão de serem as Assembleias preocupadas com questões sem a menor relevância e impacto social efetivo;

b) as leis que consideram diversas entidades de utilidade pública não devem servir a análises precipitadas. É bem verdade que tornar determinada instituição de utilidade pública implica alguma forma de anistia fiscal e suas consequências em termos de perdas de receita para o estado. Todavia, é verdade também que grande parte dessas leis visam assegurar a existência de associações criadas espontaneamente. Se toda forma de associativismo tivesse de incorrer em encargos tributários, como pagamento de ICMS, previdência etc, certamente a força do movimento social no estado seria bem menor para não dizer nula. Ou seja, as concessões de utilidade pública expressam não só atividades de cunho clientelista, mas fundamentalmente apoio dos deputados estaduais ao movimento associativo nos dois estados;

c) as leis de segurança demonstram claramente a preocupação dos deputados do Rio com um dos principais *issues* da política fluminense: a violência, em suas várias dimensões. Uso de armas de fogo, violência contra a mulher, crianças e adolescentes, lutadores de artes marciais etc. tiveram algum tipo de regulação por parte dos deputados. Sobre os efeitos das leis, nada se pode dizer, muito menos associá-los às ações do Legislativo, já que sua implementação é assunto do Judiciário e do Executivo. Interessante notar que esse tema é em Santa Catarina de monopólio do Executivo, principalmente no que concerne à criação de delegacias no interior do estado (o que aproxima os projetos de segurança do tema administrativo).

Em suma, a análise do perfil decisório do Executivo nos dois estados permite uma constatação: o governador esteve, no Rio, distintamente de Santa Catarina, permanentemente voltado para o equacionamento das contas públicas do estado e a reorganização da máquina administrativa. Essa observação não somente contraria a tese segundo a qual ao governador tudo é permitido, restando aos deputados homologar as decisões impostas pelo Executivo estadual, mas também mostra que a agenda do governo estadual não foi por ele criada. Ela é imposta por força de circunstâncias específicas ao estado, vale dizer, essencialmente voltada a questões tributárias e de endividamento público.

2.3. Vetos e medidas provisórias

Esta seção analisa dois aspectos fundamentais da atividade legislativa, o primeiro deles dizendo respeito a ambos os estados sob escrutínio, e o segundo específico à Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Na doutrina de separação de poderes, o instrumento por excelência de intervenção do Executivo nas decisões dos legisladores é o veto. Por esse instrumento, o governo impede que mudanças no *status quo* legal promovidas por maiorias ocasionais estejam por demais afastadas de suas preferências. O veto e a subsequente manifestação do Legislativo sobre sua derrubada, por meio do apoio de uma supermaioria, ou manutenção, impõem uma dinâmica de negociação e conflito que acaba sendo reveladora dos incentivos políticos e capacidade institucional presente nos órgãos representativos. As Tabelas 17 e 18 abaixo apresentam a atividade de veto e sua resposta na Assembleia nos dois estados estudados, durante as legislaturas de 1995-1998 e 1999-2002.

Tabela 17. Vetos parciais e totais mantidos e derrubados durante as legislaturas 1995-1998 e 1999-2002

Ano	Vetos parciais mantidos	Vetos parciais derrubados	Vetos totais mantidos	Vetos totais derrubados
1995	21	5	52	14
1996	24	3	35	11
1997	34	12	53	31
1998	3	2	18	9
1999	11	3	37	13
2000	16	1	105	11
2001	7	4	65	9
2002	18	16	24	64
Total	134	46	389	162

Fonte: Alerj.

Tabela 18. Vetos parciais e totais mantidos e derrubados durante as legislaturas 1995-1998 e 1999-2002

Ano	Vetos parciais mantidos	Vetos parciais derrubados	Vetos totais mantidos	Vetos totais derrubados
1995	13	5	29	6
1996	7	7	8	13
1997	2	4	7	13
1998	4	9	8	27
1999	2	4	28	20
2000	11	6	88	51
2001	8	3	62	19
2002	8	2	42	24
Total	55	40	272	173

Fonte: Alesc.

A leitura da Tabela deve ser feita procurando-se relacionar o número de vetos mantidos com o número de vetos derrubados. Em particular, as duas últimas colunas, referentes aos vetos totais, é bastante útil para nossa discussão. No Rio, durante todo o período, a relação foi sempre favorável ao Executivo, sendo este capaz de manter a maioria dos vetos interpostos aos projetos aprovados no plenário da Alerj, com a retumbante exceção do ano de 2002, no qual Benedita da Silva governa com minoria. Observem que a razão dos vetos mantidos/vetos derrubados é superior durante o período do Governador Anthony Garotinho (1999-2001) relativamente ao período anterior, do Governador Marcello Alencar. Todavia, Garotinho começa seu Governo controlando um número reduzido de cadeiras, bem inferior pelo menos ao número de deputados que apoiavam Alencar. Ambos se elegem para o Executivo sendo minoritários no Legislativo; ambos articulam apoios na Assembleia que os permitam dar fluxo a sua agenda, mas Garotinho, eleito por uma coligação minúscula na Alerj, obtém mais sucesso do que Alencar. Benedita, do PT, que se havia tornado oposição a Garotinho, fracassa em sua tentativa de negociar com o PMDB, partido, além de majoritário, dono da presidência da Casa com o então Deputado Sérgio Cabral Filho.

O exame da atividade de vetos mantidos e derrubados não deixa margem à dúvida: a Alerj possui uma agenda própria, mas sua capacidade de impor a despeito das preferências do governador é função do padrão de relacionamento que este decide estabelecer com os deputados. Em 2000, ano em que o PT decide-se opor ao Governador Garotinho e este rompe com o PDT, partido pelo qual fora eleito, nada menos do que 116 vetos foram interpostos, dos quais 105 acabaram mantidos, basicamente a projetos de deputados de esquerda. Logo em seguida, quando Benedita assume, com a desincompatibilização de Garotinho, o jogo se inverte de forma brusca – 88 vetos totais interpostos, dos quais apenas 24 mantidos a projetos de deputados do PMDB e PSB (partidos que apoiavam o ex-governador). A prática na Alesc é mais suave denotando um

padrão mais bem definido de interação governador e Assembleia. Durante quase todo o período Paulo Afonso (1995-1998), governador minoritário, a Assembleia derrubou mais do que manteve os vetos emitidos. Inversamente, ao longo do mandato de Esperidião Amin (1999-2002), que já inicia seu governo com sólida maioria, os vetos derrubados longe estão de interferir na capacidade do Executivo de definir a agenda.

Essa prática mais bem definida de interação Executivo/Legislativo em Santa Catarina é reforçada pelos Poderes Legislativos à disposição do governador, instrumentos previstos na Constituição do estado. Sabemos que o Poder Executivo no Estado do Rio de Janeiro não conta com o mais importante instrumento decisório com o qual conta o Presidente da República: o poder de editar medidas provisórias com força de lei desde o momento de sua edição. Tal instrumento permite ao presidente implementar sua agenda, sobretudo de natureza econômica e administrativa, contornando eventuais dificuldades apresentadas por sua base de apoio no Legislativo. Por outro lado, a constante utilização das medidas e a necessidade de reeditá-las periodicamente para manter sua validade legal acabam por engarrafar a pauta dos trabalhos legislativos, contraindo o tempo destinado ao exame de outras matérias, possivelmente de origem no próprio Legislativo. Pois bem, os constituintes catarinenses seguiram o exemplo dos constituintes da República e adotaram o dispositivo das MPs, agora no nível estadual⁷.

A Tabela 19 abaixo apresenta os dados referentes à utilização das MPs como instrumento decisório e o padrão de resposta da Alesc. Antes de examinar os dados, porém, é pertinente comentar sobre as regras de utilização desse tipo de Poder Legislativo em mãos do Executivo.

É preciso algum cuidado quando da análise das MPs em Santa Catarina, pois sua utilização longe está de reproduzir o padrão de utilização observado na esfera federal ao longo dos últimos anos, e isso por dois motivos simples. Em primeiro lugar, ao contrário do que acontece na Constituição Federal, ao governador catarinense não é permitida a reedição das medidas; em segundo, sua incidência é limitada quase que integralmente a questões relativas à administração pública. Ademais, o Regimento Interno da Alesc é bastante preciso quanto à tramitação das MPs. A edição de uma MP deve ser restrita a casos de relevância e urgência, e não pode incidir sobre as seguintes matérias: atos exclusivos da Assembleia Legislativa, matérias reservadas a leis complementares, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamento. Uma vez emitida, a MP é enviada para a Comissão de Constituição e Justiça para que esta, por meio de parecer, pronuncie-se sobre sua admissibilidade. O plenário vota, então, o parecer da CCJ. Na eventualidade de ser a MP rejeitada, a Alesc deve formular um projeto de decreto legislativo argumentando sobre sua impertinência. Caso contrário, ou seja, se a MP é admitida, o texto retorna para a CCJ, que passa a avaliar a constitucionalidade da medida, assim como receber emendas. Cabe ao mesmo relator emitir parecer sobre a constitucionalidade e absorver e rejeitar emendas. Aprovado o caráter constitucional da MP, esta torna-se objeto de apreciação das Comissões de

⁷ Mais três outros estados adotaram este instrumento em suas Constituições: Alagoas, Piauí e Tocantins. Contudo, em nenhum deles observou-se até o momento a utilização das MPs como mecanismo de implementação da agenda. A respeito, ver o bom estudo de Tomio e Canto (2004).

Mérito; de outra forma, vale dizer, se ela for considerada inconstitucional, de novo, o plenário é convocado para a elaboração de projeto de decreto legislativo. Após exame pelas comissões de mérito, o presidente da Alesc indica relator para emitir parecer oral, o qual, se aprovado em plenário, converte-se em lei ordinária para sanção do governador. Caso o parecer de plenário seja por este rejeitado, a CCJ é mais uma vez convocada para a formulação do PDL (Tomio e Canto 2004).

O que a análise dos dados nos autoriza a afirmar? Em primeiro lugar, temos, ao longo de todo o período coberto, que 112 MPs foram emitidas em SC. Em segundo, em torno de 25% delas não lograram aprovação na Alesc, seja por razões de mérito, por ter sua natureza emergencial recusada, seja por ter sido considerada inconstitucional. Esses dois pontos referem-se ao desempenho geral da Assembleia em face do poder do Executivo de emitir decretos com força de lei. Levando-se em consideração os aspectos políticos partidários, um terceiro ponto é revelador: Paulo Afonso (PMDB), único governador no período sob exame a não constituir uma base majoritária no Legislativo, também foi aquele que menos editou medidas provisórias. Em particular, no ano em que sofreu o *impeachment*, esse valor tem redução significativa.

Tabela 19. Medidas Provisórias (MP's) com tramitação encerrada na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (aprovadas e rejeitadas) por natureza da regulamentação – 1990-2003

ANOS/ Legislaturas	Serviço Público			Orçamentária/Fiscal		
	Total	Aprovados	Rejeitados	Total	Aprovados	Rejeitados
1990	4(100)	–	4(100)	–	–	–
Total (1987-1990)	4(100)	–	4(100)	–	–	–
1991	6(100)	5(83)	1(17)	4(100)	4(100)	–
1992	15(100)	14(93)	1(7)	5(100)	4(80)	1(20)
1993	11(100)	11(100)	–	2(100)	2(100)	–
1994	4(100)	4(100)	–	3(100)	3(100)	–
Total (1991-1994)	36(100)	34(94)	2(6)	14(100)	13(93)	1(7)
1995	4(100)	4(100)	–	–	–	–
1996	6(100)	4(67)	2(33)	–	–	–
1997	–	–	–	1(100)	–	1(100)
1998	1(100)	1(100)	–	–	–	–
Total (1995-1998)	11(100)	9(82)	2(18)	1(100)	–	1(100)
1999	5(100)	4(80)	1(20)	2(100)	2(100)	–
2000	3(100)	1(33)	2(67)	4(100)	3(75)	1(25)
2001	5(100)	5(100)	–	2(100)	1(50)	1(50)
2002	3(100)	–	3(100)	4(100)	2(50)	2(50)
Total (1999-2002)	16(100)	10(63)	6(38)	12(100)	8(67)	4(33)
2003	3(100)	2(67)	1(33)	–	–	–
Total (2003-)	3(100)	2(67)	1(33)	–	–	–
TOTAL	70(100)	55(79)	15(21)	27(100)	21(78)	6(22)

Tabela 19. Continuação – Medidas Provisórias (MP's) com tramitação encerrada na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (aprovadas e rejeitadas) por natureza da regulamentação – 1990-2003

ANOS/ Legislaturas	Outras/Sem Referência			Total		
	Total	Aprovados	Rejeitados	Total	Aprovados	Rejeitados
1990	–	–	–	4(100)	–	4(100)
Total (1987-1990)	–	–	–	4(100)	–	4(100)
1991	1(100)	–	1(100)	11(100)	9(82)	2(18)
1992	–	–	–	20(100)	18(90)	2(10)
1993	5(100)	2(40)	3(60)	18(100)	15(83)	3(17)
1994	–	–	–	7(100)	7(100)	–
Total (1991-1994)	6(100)	2(33)	4(67)	56(100)	49(87)	7(13)
1995	–	–	–	4(100)	4(100)	–
1996	2(100)	1(50)	1(50)	8(100)	5(63)	3(38)
1997	1(100)	–	1(100)	2(100)	–	2(100)
1998	–	–	–	1(100)	1(100)	–
Total (1995-1998)	3(100)	1(33)	2(67)	15(100)	10(67)	5(33)
1999	1(100)	–	1(100)	8(100)	6(75)	2(25)
2000	2(100)	2(100)	–	9(100)	6(67)	3(33)
2001	1(100)	–	1(100)	8(100)	6(75)	2(25)
2002	1(100)	1(100)	–	8(100)	3(38)	5(63)
Total (1999-2002)	5(100)	3(60)	2(40)	33(100)	21(64)	12(36)
2003	1(100)	1(100)	–	4(100)	3(75)	1(25)
Total (2003-)	1(100)	1(100)	–	4(100)	3(75)	1(25)
TOTAL	15(100)	7(47)	8(53)	112(100)	83(74)	29(26)

Fonte: Tomio e Canto (2004).

2.4. Conclusão da segunda parte

Basicamente, os deputados estaduais do Rio de Janeiro e de Santa Catarina convivem com duas realidades institucionais distintas, responsáveis, por sua vez, por diferenças importantes em seu comportamento. Por um lado, uma realidade eleitoral altamente competitiva. A média de candidatos por vaga para a Alerj é a mais alta do País, atingindo a impressionante cifra de 18,3 candidatos/vaga nas eleições de 1998, sendo esse valor em Santa Catarina significativamente menor. Por outro lado, do ponto de vista das relações com o Poder Executivo e os poderes de agenda do governador, pode-se dizer que a estrutura institucional da Assembleia no Rio é bastante descentralizada, pelo menos se tomarmos como medida de comparação os mesmos fatores em Santa Catarina. O governador de estado não possui

direito de editar medidas provisórias, não possui monopólio de iniciar projetos de natureza alocativa, fatores presentes na realidade catarinense. Ademais, o sistema de comissões é robusto no Rio, o que não acontece em Santa Catarina. A combinação desse conjunto de incentivos institucionais no Rio é a de uma Assembleia habitada por deputados altamente inseguros, de um ponto de vista eleitoral, todavia, com ótimas condições de participar do processo decisório intramuros, ao passo que a vida política do estado catarinense gira sempre em torno do governador e de sua coalizão de apoio.

De forma resumida, a hipótese básica obteve apoio nos dados. No Rio de Janeiro, uma Assembleia Estadual altamente produtiva e autônoma em suas decisões, resultado da combinação de variáveis “externalistas” e variáveis “internalistas”, torna o exercício da *accountability* também um assunto endógeno ao Legislativo. A influência de fatores externos é caracterizada por um ambiente de extrema incerteza eleitoral do ponto de vista dos legisladores e um Poder Executivo pressionado por um contexto de crise de endividamento estadual. A consequência disso foi que a agenda do Executivo é sempre urgente e de cunho econômico-administrativo, enquanto que a agenda do Legislativo segue tramitação normal e visa atender a demandas advindas da sociedade. Tal atendimento é facilitado, por sua vez, pelos fatores internos ao funcionamento da Assembleia, os quais podem ser resumidos pela ideia de um contexto institucional propício à intervenção legislativa dos deputados sem postos na burocracia parlamentar. Em Santa Catarina, um ambiente menos restrito por problemas de endividamento do estado, uma realidade eleitoral relativamente menos competitiva e os poderes de agenda sob controle do Executivo conformam um padrão de *accountability* próximo do que acontece na esfera federal – cabe aos legisladores, fundamentalmente, trabalhar a favor ou contra a agenda do governador.

3. Conclusão

De início, vale recapitular os dois objetivos centrais do trabalho: em primeiro lugar, analisar o modo pelo qual a combinação de presidencialismo com federalismo e sistema proporcional de listas abertas conforma a estrutura de oportunidades políticas no Brasil; em segundo, examinar como essa mesma estrutura de oportunidades, em combinação com as instituições políticas estaduais, produzem efeitos no processo decisório no âmbito estadual. A primeira tarefa foi realizada por meio de estudo comparativo das Assembleias Legislativas de todos os estados da Federação e a segunda, mediante comparação entre os Legislativos do Rio de Janeiro e de Santa Catarina. As conclusões da primeira parte deixaram a importância de dois fatores para a definição dos incentivos para o ingresso nos corpos legislativos no nível estadual – o grau de controle exercido pelas lideranças partidárias sobre o processo de seleção de candidaturas e o grau de complexidade do Legislativo estadual. E como esses fatores variam entre os estados, varia também, de forma sistemática e previsível, o poder de atração exercido pelo órgão representativo estadual sobre potenciais atores políticos.

Mais especificamente, constatou-se, na primeira parte do trabalho, que aquilo que se chamou de poder de atração exercido pelo Legislativo estadual, isto é, o número de candidatos, ponderado pela quantidade de vagas em uma Assembleia se associa de maneira significativa ao grau de fragmentação das forças partidárias⁸, ou seja, quanto maior a pluralidade política no estado, menor o controle exercido pelas lideranças sobre o processo de seleção de candidaturas, o que aumenta de maneira contundente a oferta de candidaturas à disposição do eleitorado. De um ponto de vista institucionalista, ademais, descobriu-se que esse mesmo poder de atração encontra-se fortemente associado às oportunidades institucionais de intervenção no processo decisório do corpo representativo, medido pelo número de comissões permanentes à disposição dos deputados estaduais.

A análise comparativa das Assembleias do Rio de Janeiro e de Santa Catarina se justificou por constituírem casos polares no que tange ao número de partidos efetivos, o poder de atração exercido pelo Legislativo sobre a ambição política e também quanto ao grau de complexidade interna do órgão representativo. A comparação permitiu averiguar os efeitos sistemáticos das instituições sobre a organização da base de apoio ao Executivo no Legislativo, assim como o próprio processo decisório na Assembleia, medido por variáveis tais como origem e natureza dos projetos aprovados, vetos emitidos e derrubados e a utilização do poder de decreto pelo governador. Mais especificamente, concluiu-se que o exercício da *accountability* pelos deputados estaduais é feito, no Rio de Janeiro, também no interior da Assembleia e não exclusivamente por seu posicionamento de apoio ou oposição ao governador. De forma alternativa, em Santa Catarina, a estruturação da atividade legislativa e, por conseguinte, o exercício de *accountability* pelos deputados estaduais, é feita exclusivamente, ou em grau significativamente maior do que no Rio, por meio do Executivo.

Como podemos relacionar as duas partes do texto de forma a montar um quadro conceitual homogêneo, levando em consideração os vários achados teóricos e empíricos alcançados em sua trajetória? Creio que a resposta é relativamente simples. Em primeiro lugar, percebe-se que a combinação entre federalismo e sistema eleitoral proporcional de lista aberta produz contextos diferenciados de competição político-partidária. Esses contextos diferenciados em combinação com o grau também variado de complexidade interna das Assembleias pelos diversos estados geram impactos diferenciados sobre o grau de atração exercido pelo Legislativo nos agentes políticos. Em estados onde esse poder de atração é relativamente alto e o governador não conta com instrumentos significativos de intervenção na agenda do Legislativo, as relações entre o chefe do Executivo e os deputados é mais fluida e instável, sendo a produção legislativa endógena volumosa e eficiente como instrumento de *accountability*. Ao contrário, onde esse poder de atração é relativamente baixo e o governador controla mecanismos importantes de intervenção na agenda da Assembleia, a relação Executivo/Legislativo é mais estável e estruturada, sendo a produção legislativa relevante monopólio do chefe do Executivo.

⁸ Cabe lembrar que este indicador foi criado por Santos, W. G. dos (1997), que o chamou de taxa de competitividade.

Referências bibliográficas

AMES, Barry. (2001), *The Deadlock of Brazilian Democracy*. Ann Arbor. Michigan University Press.

AMORIM NETO, Octavio (2000), “Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 43, nº 3, pp. 479-519.

____ and SANTOS, Fabiano. (2003), “The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies”. *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXVIII, nº 4, pp. 449-479.

AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. (2003), “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados”. *World Politics*, 55 (Julho 2003): 550-78.

CARVALHO, Nelson Rojas. (2003), *E no Início Eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo*. Rio de Janeiro: Revan.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.

NICOLAU, Jairo M. (1996), *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. (1993), *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. São Paulo, Edições Loyola.

PEREIRA, André Ricardo (2002), “Sob a Ótica da Delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989”. In Santos, Fabiano (2002), *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.

_____ (2003) “Por Baixo dos Panos”: *Governadores e Assembleias no Brasil Contemporâneo*. Tese de Doutorado. Iuperj.

PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lucio. (2003), *Avenues to Success*. ANPOCS, Caxambu (mimeo).

SAMUELS, David (2003), *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Nova York: Cambridge University Press.

SANTOS, Fabiano. (2003), *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1997), “Da Poliarquia à Oligarquia: Eleições e Demanda por Renovação Parlamentar”. *Sociedade e Estado*, vol. 7, pp. 11-56.

_____ (2002) *Votos e Partidos – Almanaque de Dados Eleitorais: Brasil e Outros Países*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas e CANTO, Elisandro Roath (2004), *Medidas Provisórias no Processo Decisório Estadual*. ABCP, Rio de Janeiro. Mimeo

Quando trocar de partido pode não ser um bom negócio: migrações na Câmara Federal, 1987-2002¹

André Marengo²

Introdução

Periodicamente a imprensa confere grande destaque às estatísticas sobre a troca de partidos por deputados, durante o exercício do mandato parlamentar. A proporção do grupo de deputados que mudam de legenda – alguns várias vezes na mesma legislatura – provavelmente contribua para a generalização de uma imagem negativa do Legislativo brasileiro, associada ao predomínio de ambições individuais, ausência de compromissos, fragilidade dos partidos ou, ainda, propensão ao governismo.

Para além da rejeição genérica a esse fenômeno, parece possível identificar pelo menos outras três consequências institucionais relevantes produzidas pela mudança de partidos durante o mandato parlamentar: em primeiro lugar, esse comportamento afeta a correspondência entre votos e cadeiras, violando uma regra básica da representação política, de que a distribuição de preferências dos eleitores constitua a condição e medida para definir as oportunidades de acesso a postos públicos. Isto porque parcela apenas residual de candidatos obtém votos nominais em número igual ou superior ao quociente eleitoral (a relação entre o número de votos válidos e as vagas em disputa), elegendo-se, portanto, com os seus próprios sufrágios. A maioria dos eleitos, embora tendo obtido votos nominais em proporção inferior ao valor de sua cadeira, conquista sua vaga beneficiando-se dos votos partidários: os votos excedentes dos deputados que alcançam o quociente eleitoral, os votos dos candidatos partidários que não são

¹ Este artigo é resultado de reflexões realizadas ao longo de 2004, desenvolvidas no âmbito do convênio entre o Interlegis e o CESOP – Centro de Estudos de Opinião Pública – da Universidade de Campinas.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS e pesquisador do CNPq. Este artigo contou com a colaboração de Alessandro Dolácio, estudante de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e bolsista PIBIC/CNPq, na coleta e sistematização dos dados.

eleitos e os votos conferidos à legenda partidária. Assim, mesmo que afirme (e acredite) que sua eleição deveu-se à sua reputação particular e ao voto pessoal de seus eleitores, para a maioria dos deputados, esses votos são insuficientes para assegurar sua eleição. Ele depende do desempenho de seu partido e da cota de vagas legislativas a que este terá direito com base na soma dos votos de todos os seus candidatos. Por outro lado, o mecanismo de lista aberta, adotado no Brasil, permite que o eleitor, com um único voto, interfira sobre a distribuição de poder em dois planos: escolhendo o candidato de sua preferência e definindo a ordem dos eleitos e determinando o tamanho de cada bancada partidária nas Câmaras Legislativas. Ao mudar de partido, o parlamentar despreza os votos responsáveis por sua eleição e viola a distribuição de poder político entre os partidos, tal como configurada originalmente pelos eleitores. Considerando a observação de Melo (2002) de uma tendência governista presente na migração partidária – especialmente em contextos de governos de coalizão e com alta popularidade presidencial –, pode-se concluir que esse processo interfira, ainda, sobre a disposição e capacidade do Poder Legislativo em exercer ações de monitoramento e controle sobre agências governamentais.

Uma segunda consequência associada ao fenômeno da troca de legendas pode ser identificada no incremento do custo da informação para os eleitores sobre reputações partidárias. Repetidamente, ouve-se a frase que, no Brasil, os eleitores votam “na pessoa e não no partido”. O que pode ser válido, sobretudo quando se considera o volume de informação necessária para que o eleitor possa estabelecer as diferenças entre cada legenda, dificuldade potencializada pelo número de partidos, por coalizões que interferem sobre a “clareza de responsabilidade” governamental e pela diversidade provocada pela estrutura federativa sobre 27 colégios eleitorais. A rotina eleitoral pode, a longo prazo, gerar a informação necessária para a produção de reputações partidárias, na medida em que, ao votar, uma eleição após a outra, em seu candidato preferido, o eleitor resulte por associá-lo à legenda, e, com isso, termine por constituir uma identidade partidária. Ao mudar de partido, o representante introduz custo adicional para a geração de afinidades partidárias, uma vez que torna mais improvável a conversão de sua reputação pessoal em reputação partidária.

Por fim, migração partidária intensa significa que os partidos não são – ao menos para os deputados que trocam de legenda – condições indispensáveis para a geração de oportunidades de carreira política. Se é possível trocar de partido e ainda assim assegurar uma reeleição, ou ainda, a mobilidade na trajetória política, significa que a fidelidade partidária possui pouco valor na definição das estratégias da classe política. Ou ainda, que os recursos para a maximização de carreiras são obtidos em outras agências (Executivo, associações civis, meios de comunicação), às quais parece previsível uma lealdade preferencial. Em contraste, a durabilidade nos vínculos de fidelidade partidária representa uma situação em que a filiação partidária provê meios relevantes para a manutenção do posto político, implicando custos maiores para sua ruptura, sendo racional para o parlamentar cultivá-la. Filiações partidárias duráveis oferecem, ainda, como subproduto, uma redução nas externalidades provocadas pela identidade partidária.

Tabela 1. Bancadas partidárias na Câmara dos Deputados (1987-2003)

	1987		1991		1995		1999		2003	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
PDS-PPR-PPB	33	6,6	42	8,3	52	9,9	60	11,7	49	9,6
PFL	118	24,3	83	17,1	89	17,2	106	20,7	84	16,4
PTB	17	3,7	38	7,0	31	5,8	30	6,0	26	5,1
Pequenos Partidos de Direita	12	2,3	94	18,6	61	12,3	21	4,0	43	8,3
PMDB	260	53,3	108	21,7	107	20,5	82	16,0	74	14,4
PSDB	–	–	38	7,4	62	13,1	99	19,3	71	13,8
PDT	24	4,9	46	9,1	34	6,6	25	4,9	21	4,1
PT	16	3,5	35	7,0	49	9,6	60	11,5	91	17,7
Pequenos Partidos de Esquerda	7	1,4	19	3,8	28	5,0	30	5,9	54	10,5

Este trabalho procura analisar o fenômeno da troca de partidos entre deputados federais no Brasil, na Câmara dos Deputados entre 1987 e 2002. O ponto de partida será um mapeamento das migrações partidárias em cada legislatura, bem como sua frequência diferenciada por legendas e bancadas estaduais. Inicialmente, procurou-se examinar interpretações que explicam a ocorrência de migração partidária como resultado das oportunidades geradas pelas regras eleitorais. Na sequência, foram ressaltadas as discrepâncias – partidárias e estaduais – na frequência desse fenômeno, procurando-se detectar a existência de constrangimentos contextuais à mudança de partido como estratégia de potencialização de carreiras políticas. Nesta direção, tentou-se responder se a organização partidária – medida pelo tempo de filiação prévio a cada mandato – constitui um fator de inibição para a troca de legendas. Por outro lado, o trabalho examina também a reação provocada pelo eleitor – de punição ou indiferença – em face da troca de legendas, mensurando a associação entre volatilidade eleitoral e infidelidade partidária e a probabilidade de reeleição entre deputados que trocam de partido.

Fidelidade e migração partidárias no Brasil

Proporção ligeiramente acima de um em cada quatro deputados eleitos entre 1986 e 1998 foi infiel ao partido responsável por sua eleição para a Câmara dos Deputados. A migração partidária parece um fenômeno endêmico, com dimensões constantes, permanecendo mesmo nas legislaturas em que se verifica estabilidade no sistema partidário. Pode-se compreender os 27% de trocas na legislatura 1987/90, como resultado, sobretudo, da criação do PSDB, com a defecção de parlamentares egressos do PMDB. Da mesma forma, o *impeachment* de Collor, em 1992, e a *debacle* posteriormente verificada no PRN poderiam tornar os

números da legislatura eleita em 1990 mais compreensíveis. Contudo, mesmo sem alterações significativas no sistema partidário após 1994, como cisões ou a criação de novos partidos³, a frequência de trocas partidárias manteve-se em patamares expressivos, tendo retornado, no período 1999/2001, aos níveis registrados pela legislatura 1986.

Tabela 2. Parlamentares segundo fidelidade ou migração partidária por legislatura (em %, 1987-2002)

	1987	1991	1995	1999
fidelidade (72,4)	73,0	69,5	75,4	71,5
migração (27,6)	27,0	30,5	24,6	28,5

Fonte: Câmara dos Deputados, UFRGS.

Analisando os registros de mudança de partidos na Câmara dos Deputados, Melo (2000) observou que esse fenômeno apresenta regularidades, associadas (1) ao ciclo eleitoral, sendo mais prováveis no primeiro e terceiro ano de cada legislatura; (2) a ocorrência entre parlamentares com menor acesso aos recursos de poder legislativo (Mesa, liderança partidária, presidência de comissão ou cargos no Executivo); e (3) uma direção que varia conforme a natureza e popularidade do governo: migração governista, quando de governo de coalizão e com popularidade presidencial em alta, ou migração não governista, em governos de cooptação ou apartidários e, ainda, baixa popularidade. Nas palavras desse autor, “meu argumento é que o padrão centralizado de organização do processo legislativo – com o Poder Executivo, o Presidente da Mesa e o colégio de líderes detendo os instrumentos legais para determinar a agenda e o ritmo dos trabalhos na Câmara – não apenas incentiva o deputado a cooperar com o governo nas votações em plenário: este mesmo arranjo pode também estimulá-lo a buscar um melhor posicionamento junto ao núcleo decisório do sistema, mudando, sempre que necessário, de partido. Se votar com o líder faz parte de uma estratégia racional de sobrevivência política, buscar um partido melhor posicionado na estrutura de poder na Câmara o que também pode fazer” (MELO, 2000: 29).

O mérito do argumento acima reside em não apenas ser logicamente consistente, como também destacar o nexo existente entre duas das principais – e contraditórias – evidências sobre os partidos brasileiros: sua elevada disciplina em plenário e precária lealdade às respectivas legendas partidárias. Além disso, diferenças nos padrões de fidelidade verificados entre os dois sistemas multipartidários, com o incremento da migração a partir da legislatura 1987/90, reforçam a indicação das regras legislativas – introduzidas nesse período – como pista para a elucidação do fenômeno.

³ As novas filiações partidárias, do PPR, a partir de deputados originários do PDS ou do PDC e do PPB, por deputados do PPR e do PP, não foram consideradas como migração partidária.

Desagregando a informação referente à migração partidária, de modo a verificar sua frequência por legendas, pode-se observar que se trata de um fenômeno de dimensões discrepantes, com probabilidade de ocorrência maior em alguns partidos. Os pequenos partidos de direita (PPDs) revelam um padrão de baixa aderência dos candidatos eleitos por estas legendas: 69,6% dos deputados, em 1990, e 80,9%, em 1998, haviam abandonado suas respectivas siglas até o fim dessas legislaturas. Em menor medida, mas igualmente saliente, é a defecção registrada entre deputados de outros partidos de direita, como PPB e PTB. No lado oposto do espectro, as bancadas eleitas pelo PDT têm apresentado, especialmente a partir de 1994, comportamento semelhante. Embora em proporções mais modestas, PMDB e PSDB revelam incremento na frequência de defecções entre seus parlamentares. Se, entre 1987/1990, a maior contribuição para a taxa de migração partidária teve origem em partidos de centro (33%), desde 1991, legendas de direita têm apresentado as maiores frequências relativas à infidelidade de seus parlamentares. Por outro lado, a infidelidade constitui um fenômeno muito residual no PT e apresenta-se em proporções relativamente modestas, entre os pequenos partidos de esquerda (PPEs).

Tabela 3. Parlamentares que trocaram de partido, segundo bancadas, em cada legislatura (em %, 1987-2002)

	1987	1991	1995	1999
PDS-PPR-PPB	12,5	20,9	31,4	33,3
PFL	20,3	24,4	18,4	25,5
PTB	22,2	48,6	33,3	35,5
Pequenos Partidos de Direita	0,0	69,6	44,0	80,9
PMDB	34,0	20,2	23,8	25,6
PSDB	–	13,5	20,9	26,3
PDT	29,2	21,7	32,4	40,0
PT	0,0	2,8	2,0	0,0
Pequenos Partidos de Esquerda	14,3	10,5	19,2	20,0
Volatilidade Parlamentar provocada por migração	22,2	13,4	10,5	6,4

Fonte: Câmara dos Deputados, UFRGS.

Quando se procura medir o impacto provocado pelas trocas de partido sobre a composição da Câmara dos Deputados, a partir do índice de volatilidade parlamentar, cotejando as diferenças percentuais em cada bancada, no início e fim de cada legislatura, o resultado apresenta flutuação significativa apenas na Legislatura eleita em 1986, apresentando tendência declinante desde então, alcançando uma taxa relativamente modesta de 6,4%, em 2002. Isso

significa que, apesar de muito intenso, o impacto das mudanças de legenda termina sendo residual, quanto à distribuição de cadeiras partidárias. Uma das alterações mais significativas foi a variação na bancada do PSDB, que passou de 13,1% em 1995 para 18,3%, em 1998, como resultado, apenas, da adesão de parlamentares eleitos por outras legendas.

Tabela 4. Efeito da migração sobre bancadas partidárias
(em %, 1987-2002)

	1987		1991		1995		1999	
	início	fim	início	fim	início	fim	início	fim
PDS-PPR-PPB	6,6	6,0	8,3	14,1	9,9	11,3	11,7	10,3
PFL	24,3	20,2	17,1	16,9	17,2	19,3	20,7	19,1
PTB	3,7	4,9	7,0	5,6	5,8	4,7	6,0	6,8
Pequenos Partidos de Direita	2,3	10,1	18,6	16,7	12,3	8,8	4,0	6,1
PMDB	53,3	35,8	21,7	19,7	20,5	17,0	16,0	17,2
PSDB	–	10,5	7,4	7,8	13,1	18,3	19,3	18,9
PDT	4,9	6,0	9,1	8,0	6,6	4,7	4,9	2,9
PT	3,5	3,5	7,0	7,2	9,6	9,4	11,5	11,9
Pequenos Partidos de Esquerda	1,4	3,0	3,8	4,0	5,0	6,5	5,9	6,8

Fonte: Câmara dos Deputados, UFRGS.

O fato de a migração não produzir distorções substanciais na proporção das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados não significa que esse fenômeno não apresente consequências relevantes para a organização partidária. Partidos que perdem 1/3 ou 1/4 de seus membros e compensam essas defecções com proporções equivalentes de novos membros terminam por constituir bancadas com elevada rotatividade, o que pode representar uma redução significativa em sua capacidade de produção de identidade e reputação partidárias, geradas a partir de uma experiência legislativa desenvolvida sob a mesma legenda.

Regras eleitorais explicam infidelidade partidária?

Os efeitos produzidos por diferentes modelos de sistemas eleitorais têm constituído uma das pistas mais utilizadas para desvendar o comportamento de partidos, candidatos e eleitores no processo de produção da representação política. Até recentemente, o exame dos efeitos produzidos pelas regras eleitorais sobre a competição partidária concentrou-se na discussão sobre as variações nas fórmulas de conversão de votos em cadeiras legislativas, mecanismos de alocação de sobras e nas consequências geradas pela magnitude eleitoral (Duverger, 1983; Rae, 1965;

Lijphart & Grofman, 1984; Taagepera, 1984; Nohlen, 1981; Lijphart, 1990; Sartori, 1996; Cox, 1997; Boix, 1999)⁴.

As diferentes regras para a conversão de votos em cadeiras legislativas esgotam apenas uma parte da engenharia institucional dedicada à operacionalização da representação política. Especialmente no caso dos sistemas de representação proporcional, torna-se relevante definir como será feita a alocação da cota proporcional de cada partido entre seus candidatos parlamentares. A solução mais usual tem sido o modelo de listas fechadas e bloqueadas. Nesse caso, o partido apresenta previamente à eleição a lista ordenada hierarquicamente de seus candidatos, cabendo aos eleitores um voto impessoal na lista (legenda) de sua preferência. Os candidatos são eleitos de acordo com a ordem previamente estabelecida, em número correspondente à cota proporcional partidária. Listas fechadas e não bloqueadas representam uma variação nesse procedimento, quando partidos apresentam listas eleitorais previamente ordenadas, havendo, contudo, possibilidade de o eleitor alterar esse ordenamento, à medida que deposite votos preferenciais para algum candidato em quantidade suficiente para reposicioná-lo na lista final, ordenada após a apuração dos sufrágios. Lista aberta, ou não ordenada, corresponde à situação em que os partidos indicam seus candidatos sem uma ordem de preferências prévia, cabendo aos eleitores definir esse *ranking*, conferindo um voto nominal ao aspirante de sua escolha. Somados os votos dos candidatos de cada partido, estabelecida a cota proporcional de cadeiras que cabe à cada legenda, se as distribui a cada partido, conforme a ordem de votos nominais obtidos por cada candidato. Por fim, o *single transferible vote* atribui ao eleitor a possibilidade de ordenar suas preferências, condicionando, assim, a transferência de seu voto, caso este seja desperdiçado. Feita uma primeira apuração, eliminam-se as primeiras opções dos candidatos menos votados, bem como os votos em excesso daqueles que alcançaram o quociente eleitoral. Esse procedimento é repetido sucessivamente, até que as vagas em disputa sejam preenchidas.

Estudo comparativo visando mensurar o impacto de diferentes modelos de listas eleitorais sobre a robustez dos sistemas partidários foi desenvolvido por Shugart & Carey (1992) sugerindo um escore para mensurar os meios de controle à disposição da liderança partidária: controle das nomeações e da ordem dos eleitos, transferência de votos, restrições à competição intrapartidária e a existência de barreiras à formação de novos partidos, promovida pela magnitude dos distritos eleitorais. Nessa direção, lista aberta, candidatos natos, e elevada magnitude das circunscrições eleitorais incrementariam o potencial de competição intrapartidária, reduzindo, simultaneamente, o controle da liderança partidária sobre seus membros e candidatos.

⁴ Menor atenção foi conferida às regras para a ocupação da cota de cadeiras parlamentares entre candidatos partidários. Um exemplo desse descaso pode ser registrado no recente e exaustivo trabalho de Lijphart (1999, 2003), sobre as variações institucionais nas poliarquias institucionalizadas. O capítulo dedicado a descrever as alternativas disponíveis para a organização de sistemas eleitorais – com detalhes acerca das regras eleitorais das 36 democracias em exame, como fórmula, magnitude, barreiras, dimensões do corpo legislativo, desproporcionalidade – menciona variações no sistema de listas em apenas uma nota de pé de página (Lijphart, 2003 p. 173).

O cotejo da experiência brasileira, com outras 18 democracias, extraído dos dados de Shugart & Carey, permitiu-lhes identificar o sistema partidário brasileiro com os mais baixos escores de oportunidades para liderança partidária forte. Em contraste, Shugart & Carey concluem que sistemas de lista fechada, como existentes na Argentina, Costa Rica e Venezuela (até o início dos anos 90), na medida em que reforçam o poder dos dirigentes partidários para determinar a distribuição das vagas entre os candidatos do partido, teriam criado condições mais favoráveis para a consolidação de seus respectivos sistemas partidários.

Variações a partir do mesmo argumento podem ser encontradas em trabalho posterior de Carey & Shugart (1996), dedicado a identificar incentivos institucionais para a geração de reputação pessoal como recurso para carreiras políticas. Novamente, a definição formal do ordenamento dos candidatos partidários individuais (*ballot*), transferência interpartidária de votos (*pool*), número de votos (*votes*) e magnitude eleitoral (*M*) são isolados como fatores de inibição/incentivo a reputações partidárias ou personalizadas. Conforme o argumento dos autores, lista fechada e bloqueada, *pool* de votos envolvendo todos os candidatos partidários e voto único para a legenda de um partido constituiriam a configuração mais favorável ao reforço das lideranças e, por consequência, de reputações partidárias. Por fim, de acordo com Carey & Shugart, quando a liderança partidária não detém controle sobre as indicações e o ordenamento das listas eleitorais, quanto maior for a magnitude (*M*) dos distritos eleitorais, maior deverá ser a importância da reputação pessoal como recurso político. Enquanto *M* baixo atenua o efeito da lista aberta, magnitude elevada elimina barreiras à entrada de competidores e incrementa o número de candidatos, implicando, ambos, uma redução do controle partidário exercido sobre as nominatas de candidatos eleitos. O que, por sua vez, incentiva trocas futuras em decorrência da não punição por aquelas efetuadas no passado.

Uma das primeiras tentativas de se analisar os efeitos provocados pela regra de lista aberta e a configuração do sistema partidário brasileiro pode ser encontrada em artigo de Mainwaring (1991). Conforme esse autor, ao não ordenar previamente a oferta de candidatos partidários individuais a postos legislativos, as regras eleitorais em vigor no Brasil teriam criado um sistema de fortes incentivos à autonomia dos candidatos em relação a seus partidos, uma vez que sua eleição não dependeria da indicação partidária, mas da quantidade de votos personalizados que cada postulante seja capaz de conquistar, condição para um melhor posicionamento no *ranking* dos candidatos, uma vez conhecida a cota proporcional de cada partido. Ainda conforme Mainwaring, diferentemente da Finlândia – outro país com sistema de lista aberta –, a introdução dessa regra no Brasil teria antecedido institucionalização de um sistema partidário nacional, reduzindo os custos políticos para a transgressão de identidades e disciplina partidárias. Nesta perspectiva, ao incentivar a competição intrapartidária, o mecanismo de lista aberta seria o responsável por provocar infidelidade, migração interpartidos, menor disciplina legislativa, votos personalizados, reproduzindo o que seria descrito como uma endêmica situação de subdesenvolvimento partidário. O argumento da associação entre a lista aberta e a adoção

de estratégias individualistas no Brasil foi, ainda, explorado, posteriormente, por Mainwaring (1999), Samuels (1997) e Ames (1995, 2003). Argumento em direção contrária, salientando o caráter virtual do eleitorado de cada candidato em decorrência de sua dependência do mecanismo de transferência partidária de votos, com implicações para as relações partidos/deputados, pode ser encontrado em Santos (2003).

Parece ser tentadora a proposição em associar o reforço para a reputação pessoal, como estratégia dominante em sistemas de listas eleitorais abertas ou não ordenadas, com incentivos para a promoção de um padrão de conexão eleitoral baseado no reforço de lealdades paroquiais e no uso do *pork barrel* de forma a reduzir a incerteza gerada por elevados custos de informação ao eleitor, provocados pelo incremento no número de candidatos individuais e pela competição intrapartidária. Norris é enfática a respeito ao afirmar que, sob diferentes modalidades de voto preferencial, políticos têm incentivos para oferecer benefícios particularísticos como estratégia de concorrência com rivais de seu próprio partido. Em contraste, segue Norris, regras de lista fechada induziriam os políticos a promover programas e benefícios coletivos, reforçando a coesão e disciplina partidária (Norris, 2002, pp. 4-5).

Ilustração para essa suposição pode ser obtida na reconstituição promovida por Ames (2003) das estratégias eleitorais e de diferentes padrões de distribuição espacial de votos dos candidatos eleitos no Brasil sob regra de RP com lista aberta. Induzidos a cultivar redutos eleitorais baseados em sua reputação personalizada, candidatos eleitos apresentam redutos eleitorais concentrados ou dispersos, segundo a contiguidade ou não das áreas responsáveis pela maioria dos votos obtidos por candidatos eleitos, e dominantes ou compartilhados, de acordo com o grau de competição nos municípios que constituem a base eleitoral dos parlamentares. Com base nessas características, Ames (2003 p. 65) isolou quatro modelos de *electoral connection* no Brasil: (1) concentrado/dominante, correspondendo a redutos eleitorais exemplares de políticos tradicionais, baseados na patronagem, clientelismo e ligações familiares; (2) concentrado/compartilhado, encontrado em candidatos ligados a sindicatos e categorias profissionais, bem como a movimentos ambientalistas; (3) dispersa/dominante, característicos de políticos com carreiras construídas a partir de postos de direção na administração pública; e, por fim, (4) dispersa/compartilhada, observada em candidatos eleitos a partir do apoio emprestado por Igrejas evangélicas e também grupos étnicos.

Em síntese, o argumento sugere que, sob procedimento de lista aberta, no qual o ordenamento dos candidatos a ocupar as vagas geradas pela cota proporcional de cada partido é produzido pela votação individual de cada candidato, a consequência será a adoção de estratégias de reforço na reputação pessoal, viabilizadas preferencialmente por políticas distributivistas de alocação concentrada de recursos públicos (verbas, empregos) nos redutos eleitorais a serem preservados como condição para a manutenção/mobilidade na carreira política. Infere-se daí que parlamentares deveriam possuir menor incentivo para o cultivo de lealdades partidárias, explicando-se, com isto, a frequência do fenômeno de migração partidária.

Por que a maioria dos deputados não troca de partido?

Uma dúvida não parece ser explicada pela interpretação oferecida a partir dos efeitos provocados pelo sistema de lista aberta: se a estrutura de oportunidades configurada pelas regras eleitorais permite reconstituir a racionalidade que orienta a adoção de estratégias de infidelidade, como explicar suas variações, especialmente aquelas verificadas nas diferentes bancadas estaduais? Por que alguns parlamentares trocam de partido, enquanto outros optam por manter-se leais às suas legendas?

Se a regra eleitoral de lista aberta constitui efetivamente a variável preponderante no incentivo à mudança de partido como estratégia de potencialização de carreiras políticas, deve ser esperado que esse fenômeno apresente um comportamento uniforme, quando a informação sobre a proporção de trocas partidárias é desagregada, segundo bancadas estaduais. Ou ainda, seguindo a orientação de Carey & Shugart, discrepâncias deveriam corresponder às dimensões da magnitude eleitoral (M) de cada unidade da Federação, com registro de migração mais intensa nos estados que dispõem de número de vagas mais elevado.

A proporção de deputados infieis apresenta taxas destacadamente elevadas nos estados da região Norte (48,6%), e mais moderadas no Centro-Oeste (28,8%), Nordeste (27,4%), Sudeste (24,7%) e, por fim, Sul (21,4%). Contudo a aparente semelhança entre os padrões verificados, à exceção da região Norte, é desfeita quando os dados são separados segundo cada estado da Federação, revelando tendências discrepantes, mesmo entre unidades de uma mesma região.

A informação sobre a frequência das trocas de partidos durante o mandato legislativo, segundo proporção verificada nas bancadas estaduais eleitas para a Câmara dos Deputados no período compreendido entre 1987 e 2002, pode ser examinada na Tabela 5.

A proporção de deputados que trocaram de partido durante o mandato parlamentar apresenta dimensões reduzidas em Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Piauí, Goiás e Pará. Enquanto os dois estados do Sul apresentam características semelhantes no que diz respeito à sua demografia urbana (característica ainda mais acentuada em Goiás) e ao grau de competição eleitoral – medida pelo número de partidos efetivos –, o padrão de fidelidade encontrada entre os deputados eleitos pelo Piauí e Pará corresponde, diferentemente, a um colégio eleitoral com as menores taxas de urbanização e importante presença de redutos rurais. Piauí apresenta, ainda, menor competição eleitoral, medida pelo número de partidos efetivos.

Em um grupo intermediário, encontram-se bancadas de estados como Minas Gerais (21,8%), São Paulo (22,6%), Pernambuco (25,0%), Bahia (25,6%), Rio de Janeiro (28,8%), Paraná (36,4%).

Muito superior é a frequência de deputados que deixam o partido responsável por sua eleição, em estados como Roraima (75,0%), Rondônia (48,4%), Mato Grosso (46,9%), Alagoas (41,7%), Sergipe (40,6%). Em comum, além da propensão à infidelidade entre seus deputados, o fato de estarem entre o grupo de estados com magnitudes eleitorais mais baixas ($M=8$ e 9). A magnitude eleitoral mediana (8) desses colégios com padrão de alta migração é significativamente mais elevada do que estados com migração média (12) e baixa (17).

Tabela 5. Parlamentares que trocam de partido, segundo estados da Federação (1987-2002)

Migração	Estado	% migração	M	Np	RECRUT	% urb
BAIXA	SC	10,9	16	4,0	0,81	73,1
	RS	12,1	31	4,5	0,88	78,7
	PI	12,5	10	2,9	0,65	58,2
	GO	19,4	17	3,6	0,61	85,8
	PA	20,0	17	3,8	0,74	53,5
	Md	12,5	17	3,8	0,74	73,1
MÉDIA	CE	21,6	22	3,4	0,65	69,2
	MG	21,8	53	5,6	0,67	78,4
	DF	21,9	8	4,2	0,72	92,9
	SP	22,6	70	6,2	0,71	93,1
	RN	25,0	8	2,5	0,62	72,0
	AM	25,0	8	3,4	0,58	73,9
	PE	25,0	25	3,4	0,31	74,0
	BA	25,6	39	4,2	0,44	62,4
	BRASIL	27,0	–	–	–	–
	PB	28,3	12	3,2	0,57	68,4
	RJ	28,8	46	6,6	0,63	95,5
	ES	30,0	10	3,4	0,52	77,6
	PR	36,4	30	5,0	0,58	77,9
	TO	37,5	8	3,4	0,39	70,7
	MA	37,5	18	4,0	0,42	51,9
	MS	37,5	8	4,0	0,56	83,2
	AC	37,5	8	2,6	0,81	62,2
	AP	39,3	8	3,2	0,57	87,1
	Md	–	12	3,7	0,58	74,0
	ALTA	SE	40,6	8	3,8	0,64
AL		41,7	9	4,8	0,36	63,1
MT		46,9	8	4,4	0,47	75,8
RO		48,4	8	2,9	0,42	62,0
RR		75,0	8	3,0	0,59	70,4
Md		–	8	3,8	0,47	70,2

Fonte: Câmara dos Deputados, UFRGS, TSE, IBGE.

M: Magnitude eleitoral.

Np: Número de partidos efetivos [$Np = 1/\sum p^2$].

RECRUT: deputados com filiação partidária exclusiva durante carreira / deputados estado.

Para testar com mais segurança a associação entre taxas estaduais de migração partidária, magnitude eleitoral, urbanização e outras variáveis a serem introduzidas na análise, foram extraídos os coeficientes de correlação, apresentados na Tabela abaixo:

Tabela 6. Relação entre taxas estaduais de migração e variáveis escolhidas

	r
Magnitude eleitoral	-0,346
Eleitorado	-0,336
Nº de partidos efetivos	-0,170
Taxas de urbanização	-0,126
Candidatos por vaga	0,049
Renovação	0,472*
Recrutamento partidário	-0,670**
Volatilidade eleitoral	0,818**

* sign. a 0,05 ** sign. a 0,01

As discrepâncias observadas no comportamento das bancadas estaduais, quanto à frequência de trocas partidárias durante o mandato parlamentar, sugerem uma prudente prevenção em face da identificação do procedimento eleitoral de lista aberta, como hipótese explicativa para a ocorrência de migrações entre partidos. Submetidos à mesma regra eleitoral, deputados apresentam probabilidades distintas de empregar essa estratégia, segundo os diferentes colégios eleitorais em que disputam sua cadeira. Induzidos pelas (supostas) vicissitudes da lista aberta, deputados em estados como Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Piauí, Goiás e Pará parecem não possuir tantos incentivos para mudar de partido, talvez porque essa estratégia, nessas circunstâncias eleitorais, não se apresente vantajosa, ou, por outro lado, contenha riscos eleitorais significativos.

A hipótese da influência das regras eleitorais como fonte geradora de estratégias não partidárias de carreiras políticas poderia ser recuperada com a incorporação do argumento que sugere a interferência da magnitude eleitoral (M) sobre a estrutura de oportunidades descontinuada diante de candidatos e parlamentares. Nessa direção, o raciocínio de Carey & Shugart parece ser o de que distritos eleitorais de magnitude elevada costumam apresentar maior número de candidatos, incrementando o custo para a produção de fidelidade e enquadramento organizacional pelas lideranças partidárias sobre os parlamentares eleitos.

Contudo, contrariando essa expectativa, a correlação encontrada entre a proporção de migração nas bancadas estaduais e suas respectivas magnitudes eleitorais mostra um coeficiente não apenas moderado, como, sobretudo, negativo. Ou seja, a relação apresenta uma associação inversa àquela predita por Carey & Shugart: quanto menor o distrito eleitoral (relativo

ao número de cadeiras em disputa), maior a tendência à migração partidária. A relação com o tamanho do eleitorado (ELEIT) reforça essa observação, indicando que estados de menor eleitorado apresentam ligeira tendência a um incremento nas taxas de trocas de partido durante cada legislatura. Por sua vez, número de partidos efetivos (NP), de candidatos por vaga (CANDVAG) e taxas de urbanização (URB) não parecem possuir relação significativa com o fenômeno abordado.

Relação saliente aparece quando se introduz o dado referente às taxas de renovação parlamentar registradas durante o período em cada estado. Maior renovação implica uma (moderada, mas significativa) tendência ao incremento nas trocas de partido. O que pode ser lido da seguinte forma: em um contexto de maior incerteza quanto à manutenção da carreira legislativa, gerada pela maior frequência na conquista de cadeiras por candidatos sem passagem anterior pela Câmara dos Deputados, mudar de partido pode constituir um comportamento previsível, como estratégia de potencialização de recursos eleitorais para fazer frente a competição eleitoral.

As pistas mais promissoras para explicar as discrepâncias na migração partidária em cada bancada estadual parecem estar relacionadas ao recrutamento partidário (RECRUT) e à presença de voto partidário, mensurado em taxas estaduais de volatilidade eleitoral (VOLAT).

Vínculos de fidelidade partidária são identificáveis em diferentes momentos da carreira política de um parlamentar. Até aqui, foi considerada a fidelidade ou migração partidária no comportamento dos deputados federais durante o exercício do mandato parlamentar. Contudo, não deve ser negligenciada a importância desses vínculos também antes da conquista da cadeira legislativa (Marengo dos Santos, 1997, 2000, 2003). Trata-se de observar se, ao ingressar no legislativo federal, o parlamentar apresentava laços de lealdade ao partido responsável por sua eleição ou, inversamente, já revelava tendência a trocar de legenda partidária. O problema, nesse caso, não consiste necessariamente em violação nos vínculos de representação, uma vez que a troca pode ter ocorrido em um momento em que o indivíduo não ocupava cargo eletivo, mas de tentar-se captar a consistência nos laços de fidelidade partidários e a eventual relevância adquirida pela legenda na carreira política desse parlamentar.

Por outro lado, ao serem comparadas as duas dimensões da fidelidade (recrutamento partidário endógeno versus migração intralegislativa), pretende-se verificar se a lealdade prévia constrange estratégias infíeis durante o exercício do mandato parlamentar e/ou se parlamentares com trajetória de trocas apresentam maior propensão para reproduzir esse comportamento após a conquista da cadeira congressional.

Inicialmente, foram considerados os dados estaduais agregados de recrutamento endógeno (parlamentares com passagem por um único partido antes de cada legislatura) e migração intralegislativa. O coeficiente de correlação encontrado ($r = -0,67$, significativo a 1%) indicou a presença de uma importante associação entre as duas variáveis. Ou seja, à medida que cresce a proporção dentro cada bancada estadual, de parlamentares com passagem prévia por uma única

legenda ao longo de sua carreira, até a obtenção da cadeira na Câmara dos Deputados, reduz-se a frequência estadual de mudanças interpartidárias após a eleição, durante o exercício do mandato parlamentar. É importante salientar que, até aqui, as informações correspondem a dados agregados, indicando uma associação quando se leva em conta o conjunto de cada bancada estadual. Mais adiante, a análise sobre a relação entre recrutamento partidário endógeno e migração legislativa vai considerar dados sobre o comportamento individual, utilizando indicadores para “medir” a fidelidade prévia de cada parlamentar, cotejando-os com os registros de manutenção ou mudança de legenda após a eleição e durante o mandato parlamentar.

Mais expressivos foram os coeficientes relativos à associação entre volatilidade eleitoral por estado e taxas estaduais de migração partidária: $r=0,818$, significativo a 1%. Para mensurar a flutuação do eleitorado em cada colégio eleitoral, foi empregado o índice Pedersen, que considera a soma das diferenças nos percentuais relativos de votação partidária, entre uma eleição e outra (dividida por 2). Foram cotejadas as taxas estaduais de volatilidade prévias a cada legislatura com as proporções de trocas partidárias de cada bancada estadual. O resultado sugere uma forte correlação entre a flutuação do eleitorado nos distritos estaduais e a probabilidade de migração durante o mandato parlamentar. Ou, inversamente, quanto maior for a proporção do eleitorado partidário em um determinado estado (captado por taxas mais modestas de volatilidade eleitoral), menor deverá ser a frequência de trocas a ser verificada durante a legislatura eleita.

A interpretação para esse achado não parece difícil. Como o distrito eleitoral de cada deputado federal corresponde ao estado no qual concorre, quanto maior for a proporção de eleitores enquadrados partidariamente, maior o risco de uma punição futura pela violação da fidelidade partidária. Em contraste, níveis de volatilidade eleitoral mais elevados sugerem a presença de um eleitorado estadual que, ao flutuar em níveis mais elevados entre diferentes legendas, presumivelmente não estrutura seu voto a partir de reputações partidárias, sendo menos propenso, portanto, a cobrar a fidelidade de seus representantes às siglas de origem.

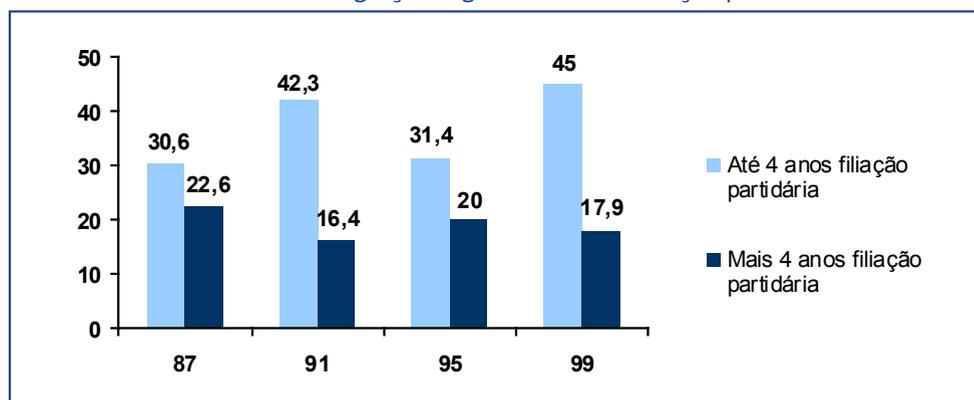
Partidos e eleitores importam na decisão de mudar de partido?

Em síntese, as discrepâncias registradas no fenômeno de migração partidária recomendam cautela no isolamento de variáveis capazes de gerar efeitos uniformes sobre todos os quadros partidários. Pode-se supor que existam outros elementos, cuja presença em cada situação refrate as injunções exercidas por regras institucionais. Parece prudente, a esta altura, lembrar a recomendação de Lima Jr. (1983), da conveniência de descartar-se a premissa de uma racionalidade invariante, substituída por outra, de natureza contextual. Esta deve considerar, conforme aquele autor, as variações nas preferências eleitorais e no esforço organizacional empreendido pelos partidos (Lima Jr, 1983: 127). Recrutamento partidário endógeno e eleitorado partidariamente estruturado podem constituir elementos inibidores a estratégias baseadas na troca de legendas, a despeito dos estímulos nessa direção, fornecidos pelos procedimentos eleitorais.

Para caracterizar a presença de diferentes padrões de recrutamento partidário e a importância de estrutura organizacional e a reputação dos partidos como recursos potenciais para impulsionar carreiras políticas, adotou-se o tempo de filiação partidária prévia ao mandato de cada parlamentar na Câmara dos Deputados. A premissa aqui é de que quanto maior o tempo de filiação anterior à conquista da cadeira congressual, maior a importância que o partido deverá ter nas estratégias escolhidas pelo parlamentar. Vínculos partidários mais longos representam um custo mais elevado para sua ruptura, uma vez que o tempo contribui para mesclar reputação pessoal/partidária. Da mesma forma, a durabilidade da filiação sugere que a estratégia de troca de legendas até então não foi atrativa, ou que o partido constitui um provedor relevante de recursos políticos e organizacionais para a carreira política deste deputado. Em suma, tempo de filiação partidária prévio indica, nesta análise, o peso do constrangimento contextual produzido pela estrutura partidária sobre estratégias individuais dos parlamentares.

A informação apresentada no gráfico abaixo considera a frequência das trocas de legenda durante quatro Legislaturas, segundo dois diferentes grupos de parlamentares que migraram de partido durante o mandato legislativo: aqueles que possuíam até quatro anos ou mais de quatro anos de filiação partidária na sigla responsável por sua eleição. A escolha de quatro anos como intervalo é arbitrária, mas considera o ciclo eleitoral e a duração de um mandato eletivo, como critério para a mensuração de padrões de fidelidade partidária.

Gráfico 1. Migração segundo anos de filiação prévia



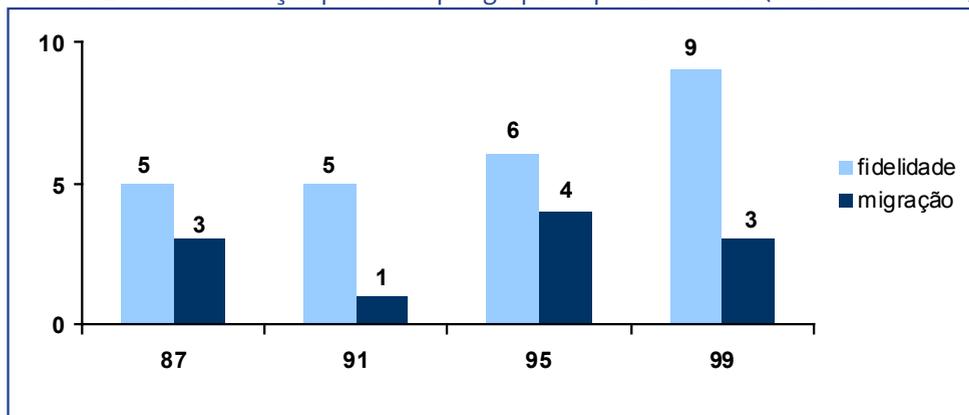
Fonte: Câmara dos Deputados, UFRGS.

Nas quatro legislaturas, a probabilidade de parlamentares com vínculos partidários recentes revelarem-se infiéis a seu partido de origem após a eleição é significativamente maior do que entre os deputados que conquistam a cadeira legislativa após um período mais longo de filiação prévia. Entre 1991/94, 42,3% daqueles que chegaram à Câmara dos Deputados com menos de quatro anos de filiação partidária trocaram de legenda durante a legislatura. Na legislatura eleita em 1994, a proporção é mais equilibrada, mas ainda predominante entre

indivíduos com breve currículo partidário; por fim, entre 1999/2002, a probabilidade de deputados com vida partidária curta migrarem durante o mandato foi quase três vezes maior do que aqueles que estavam filiados há mais de quatro anos no partido responsável por sua eleição.

Outro ângulo possível, para considerar a relação entre anos de filiação anterior e migração intralegislativa, consiste em isolar o tempo de filiação, identificando os valores medianos respectivos dos grupos de deputados com estratégia de fidelidade ou migração partidária.

Grafico 2. Anos de filiação partidária por grupo de parlamentares (valores medianos)



A probabilidade de que um deputado abandone o partido responsável por sua eleição é maior quanto mais recentes tenham sido seus vínculos com essa legenda, antes da eleição. Inversamente, parlamentares que apresentam um currículo partidário mais estável, representado por filiação mais antiga, parecem possuir menos incentivos para trocar de legenda, durante o mandato parlamentar. Chama a atenção, igualmente, que o tempo mediano de filiação dos deputados fiéis ao seu partido durante toda a legislatura apresente curva ascendente, alcançando valor três vezes superior ao tempo mediano dos migrantes, na legislatura 1999/2002. O que indica que, se de um lado mantém-se em proporções constantes (em torno a 3/4 dos parlamentares), o grupo de deputados que apresenta fidelidade partidária durante o mandato registra vínculos partidários prévios cada vez mais estáveis e longevos, sintoma de sedimentação de um núcleo duro partidário dentro do legislativo.

Quando um parlamentar troca de legenda durante o mandato, busca melhorar suas chances de reeleição futura. Nessa perspectiva, parece relevante examinar-se até que ponto a mudança de partido incrementa as probabilidades de reeleição em relação àqueles deputados que permanecem fiéis ao partido responsável por sua cadeira atual. Essa informação pode ser obtida na Tabela abaixo, que apresenta as taxas de reeleição parlamentar, segundo os dois grupos de deputados:

Tabela 7. Reeleição por grupo de parlamentares (em %)

	1987-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
Fidelidade	35,9	45,2	54,5	54,8
Migração	27,5	38,2	44,7	45,2

Fonte: Câmara dos Deputados, TSE, UFRGS.

Em todas as legislaturas analisadas, as taxas de reeleição são sempre maiores entre deputados que permaneceram fiéis às suas legendas de origem. Assim, se ao mudar de partido o deputado pretende reduzir a incerteza provocada pela competição eleitoral – por meio do acesso a recursos distribuídos na coalizão governista, da entrada para uma legenda que ofereça menor concorrência e maiores chances de uma posição mais favorável no *ranking* produzido pela votação nominal dos eleitores, ou a fuga ao *deficit* de popularidade eleitoral da sigla anteriormente vinculada –, o resultado mostra que essa estratégia não compensa, não permitindo uma ampliação nas suas chances de reeleição, em relação àqueles que permanecem fiéis à legenda de origem.

Quando essa informação é detalhada, considerando-se a proporção de reeleição entre os deputados que migram, segundo diferentes bancadas partidárias, pode-se verificar se existem variações significativas na eficácia da estratégia de mudar de partido. Foram consideradas as variações a partir de duas situações distintas: inicialmente, considerando as bancadas em função da filiação original de cada parlamentar (quando da eleição para a respectiva legislatura). A seguir, foram consideradas as bancadas conforme o destino final dos deputados.

Tabela 8. Reeleição por grupo de parlamentares que trocaram de partido, segundo partido origem (em %)

	1987-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002
PDS/PPR/PPB	0	44,4	50,0	33,3
PFL	56,5	40,0	56,3	50,0
PTB	33,3	29,4	45,5	58,3
PMDB	20,7	30,4	50,0	50,0
PSDB	–	16,7	18,2	53,8
PDT	16,7	18,2	41,7	30,0
PT	0	0	0	0

Fonte: Câmara dos Deputados, TSE, UFRGS.

Tabela 9. Reeleição por grupo de parlamentares
que trocaram de partido, segundo partido origem (em %)

	1986-1990	1990-1994	1994-1998	1998-2002
PDS/PPR/PPB	100	48,3	53,3	61,5
PFL	0	36,8	37,0	50,0
PTB	0	50,0	50,0	40,0
PMDB	0	33,3	42,9	33,3
PSDB	23,5	14,3	58,5	43,5
PDT	16,7	50,0	0	0
PT	0	0	0	33,3

Fonte: Câmara dos Deputados, TSE, UFRGS.

Deputados que saem do PT, PDT (com uma discrepância na legislatura 95/98) e, em menor média, PDS-PPR-PPB apresentam ainda menores probabilidades de reeleição. Por outro lado, chama a atenção a tendência de crescimento nas taxas de reeleição de parlamentares que saíram do PFL e PSDB entre 99/02 e tentaram a reeleição em 2002. Da mesma forma, sair do PTB e PMDB, a partir de 1995, parece ter ampliado as chances de reeleição. Contudo, mesmo nas bancadas com menor risco aparente para a defecção (que apresentam maiores taxas de reeleição de seus infieis), o sucesso eleitoral posterior é obtido por proporção um pouco acima dos 50% desses deputados.

Examinando esse fenômeno pelo lado do destino partidário, pode-se constatar uma tendência à maior premiação de deputados infieis, quando o destino são as duas siglas mais à direita na escala ideológica: PPB e PFL. O PSDB representou um destino potencialmente mais favorável para a reeleição de migrantes, sobretudo na legislatura 1995/98. No extremo oposto, PT e PDT não potencializam as chances eleitorais dos (poucos) parlamentares que se transferem para essas legendas.

Ângulo complementar para comparar o desempenho eleitoral de deputados que permanecem ou abandonam a sigla consiste em examinar as diferenças nas votações obtidas quando da obtenção da cadeira, e, quatro anos mais tarde, na tentativa de reeleição, sob o efeito do julgamento da estratégia de fidelidade ou migração por seus eleitores. A Tabela abaixo apresenta os valores medianos referentes às variações nos votos obtidos pelos dois grupos de deputados a cada legislatura:

Tabela 10. Variações na votação de parlamentares que tentaram a reeleição,
com relação à votação anterior (valores medianos)

	1990	1994	1998	2002
Fidelidade	-16,3	+13,2	+37,8	+35,1
Migração	-35,6	+9,5	+18,2	+2,8
Varição votantes	+9,3	+8,3	+6,9	+13,8

Fonte: Câmara dos Deputados, TSE, UFRGS.

Deputados que se mantêm na legenda de origem não apenas apresentam taxas de reeleição superiores àqueles que mudam de partido, como também registram melhor desempenho quando se consideram as variações em suas votações antes e depois do mandato legislativo. Em todas as eleições de recondução, os resultados obtidos por deputados infieis foram inferiores aos valores medianos dos candidatos leais às siglas de origem. Deputados eleitos em 1986, que buscaram a reeleição em 1990, apresentaram (em ambos os grupos) variações negativas em seus respectivos eleitorados, embora candidatos a uma reeleição por partidos diferentes ao da conquista da cadeira na legislatura finda tenham registrado *deficits* muito superiores. Desde então, o eleitorado mediano dos candidatos à reeleição sempre registrou aumento, com relação à eleição anterior. Contudo, deputados com vínculos partidários estáveis (ao menos durante a legislatura) apresentaram diferenças gradativamente maiores, chegando, na eleição de 2002, a um incremento de 35% em seus votos contra crescimento absoluto de apenas 2,8% no eleitorado dos parlamentares migrantes. Quando se considera a variação no número de votantes, percebe-se que o desempenho dos deputados que mudaram de partido entre 1999 e 2002 apresentou taxa negativa de 9,7%.

Informação suplementar sobre o desempenho eleitoral dos deputados candidatos à reeleição pode ser fornecida pelo exame de sua posição no ordenamento nominal das listas partidárias. A Tabela abaixo mostra esse dado, apresentando, em valores medianos, a posição, em ordem descendente, na lista partidária e, entre colchetes, informação referente à variação na posição da lista, com relação à eleição anterior. Para o caso dos deputados migrantes, a lista, evidentemente, corresponde a legendas partidárias distintas. Valores negativos significam posições inferiores, com relação à anterior, e positivos, melhora no *ranking* produzido pela votação nominal. Trata-se de verificar, assim, se a mudança de partido oferece oportunidade para um deputado melhorar sua posição no *ranking* dos candidatos a preencher a cota proporcional do respectivo partido.

Tabela 11. Parlamentares que tentam a reeleição: posição na lista segundo votos nominais (valores medianos)

	1986-1990	1990-1994	1994-1998	1998-2002
Fidelidade	3 [-1]	3 [0]	4 [-1]	5 [-1]
Migração	2 [+2]	2 [0]	5 [-3]	6 [-2]

Fonte: Câmara dos Deputados, TSE, UFRGS.

A estratégia de mudar de partido teria incrementado as chances de reeleição desses deputados, em 1990 e 1994, perdendo, posteriormente, sua eficácia. Na verdade, melhor posição na lista, combinada a menor votação, pode significar uma tendência de migrar para pequenos partidos, nos quais um melhor ordenamento pode não ser suficiente em decorrência do não acompanhamento de seus eleitores e da escassez na transferência de votos partidários. Em 1998 e 2002, parlamentares infieis que se recandidataram não apenas foram posicionados, pelo voto

de seus eleitores, em posição inferior em relação àqueles cuja filiação partidária foi respeitada, como, igualmente, apresentaram maior descenso, comparando o desempenho dos dois grupos nesse quesito, com relação à posição na lista na eleição prévia.

Esta seção apresentou, até aqui, duas pistas para uma reconstituição de padrões de migração partidária e de um eventual constrangimento, exercido por eleitores e estruturas partidárias sobre as estratégias dos parlamentares: [1] a probabilidade de um deputado mudar de partido durante o mandato parlamentar é significativamente superior, entre aqueles que, ao conquistar a cadeira legislativa, apresentavam menor tempo de filiação partidária prévia (até quatro anos); [2] o desempenho dos deputados que buscam sua reeleição – medido pela variação nos seus votos e em sua posição no ordenamento partidário – é inferior, entre aqueles que mudaram de partido, com relação aos deputados fiéis partidariamente. Procedimento seguinte consiste em verificar a existência de alguma relação entre as duas informações, considerando o desempenho eleitoral dos deputados infiéis, segundo o tempo de filiação partidária prévia:

Tabela 12. Parlamentares que trocam de partido: desempenho eleitoral segundo anos de filiação partidária prévia

	1990	1994	1998	2002
até 4 anos	-16,4	+17,7	+18,2	+5,7
mais 4 anos	-52,6	-16,3	+15,1	-6,4

Fonte: Câmara dos Deputados, TSE, UFRGS.

Parlamentares que trocam de partido durante a legislatura, após terem mantido vínculos partidários prévios ao mandato mais duráveis (acima de quatro anos), terminam por registrar resultados eleitorais posteriores à escolha dessa estratégia sempre inferiores em relação àqueles que migraram após breve passagem anterior pela legenda responsável por sua eleição. Com exceção da eleição de 1998, os valores medianos referentes às variações no eleitorado dos deputados com trajetória partidária prévia mais longa, que optaram por migrar de sigla durante o mandato, foram negativos, ou seja, registraram decréscimo no contingente absoluto de seus votos. Em outras palavras, o custo para a estratégia de migração partidária não é uniforme, sendo consideravelmente maior para políticos que impulsionaram sua carreira associados a uma legenda partidária, implicando, provavelmente, incorporação de uma reputação partidária, como componente de seu capital eleitoral.

Considerações finais

Vale a pena trocar de partido durante o mandato parlamentar? A julgar por inferências extraídas dos efeitos presumíveis da regra eleitoral de voto proporcional em lista aberta, a resposta deveria ser afirmativa. Conforme seus críticos, o voto nominal em candidatos parlamentares reforçaria reputações pessoais, em detrimento de partidárias, incrementaria a competição dentro de cada legenda, restringiria o potencial de controle exercido pelas direções partidárias sobre a ordem e, portanto, as probabilidades de interferir sobre eleição dos candidatos, e, com isso tudo, tornaria residuais os custos ou riscos para um parlamentar migrar para outra sigla.

Na prática, contudo, a situação é diferente: parlamentares que mudam de partido apresentam menor probabilidade de reeleger-se, em relação àqueles que permanecem fiéis ao partido de sua eleição. Os infiéis obtêm ainda menos votos na eleição seguinte e, nas duas últimas eleições legislativas, obtêm pior posicionamento, no ordenamento dos votos nominais.

A frequência do fenômeno da migração partidária apresenta uma forte associação com as taxas de volatilidade eleitoral prévia, em cada estado. Isso sugere que parlamentares procuram antecipar a reação de seus eleitores em face da mudança de partido. Quando a volatilidade nas eleições estaduais anteriores é baixa, indicando a presença de um eleitorado estável e partidariamente alinhado (a exemplo de Santa Catarina e Rio Grande do Sul), os registros de migração partidária são mais reduzidos, indicando a percepção, pelos representantes, do custo elevado para essa estratégia. Em contraste, níveis de volatilidade mais expressivos, encontrados em estados como Roraima, Rondônia, Alagoas, Sergipe, representam um incentivo para a defecção partidária, uma vez que indicam a presença de um eleitorado pouco propenso a atribuir relevância a linhas de identidade partidária. Nesse caso, pode haver uma espiral de retroalimentação: eleitores não partidários incentivam migrações entre partidos; trocas frequentes de legenda incrementam o custo da informação partidária para os eleitores, dificultando que estes assimilem os significados e diferenças relacionados a cada sigla, ficando indiferentes a reputações partidárias, substituídas por reputações pessoais como “atalho” cognitivo para a estruturação de seu voto, o que, mais uma vez, deixa o espaço aberto para a violação da fidelidade partidária.

Quando mudam após maior tempo de filiação partidária, o resultado tende a ser severo. Isso significa que os eleitores não são indiferentes a essa estratégia, especialmente nos estados em que a volatilidade eleitoral é menor, e eleitores estruturam seu voto em bases mais partidárias. Partidos também contam como investimento organizacional: anos de filiação partidária prévia reduzem o incentivo para estratégias de migração, até porque, quando ocorrem nessa situação, são acompanhadas mais frequentemente por insucessos eleitorais.

Assim, mais do que repetir o mantra das oportunidades institucionais para a infidelidade, parece relevante destacar os custos significativos arcados por quem se aventura a trocar de partido.

Referências bibliográficas

AMES, Barry. Electoral rules, *constituency* pressures and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*. vol 57, n.2, may 1995.

AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro, FGV, 2003.

BOIX, Carles. Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies. *American Political Science Review*, 93/3, september 1999.

CAREY, John & SHUGART, Matthew. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 14/4, 1996.

COX, Gary. Making votes count. Strategic coordination in the world's electoral systems. Cambridge University Press, 1997.

DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Brasília, UNB, 1983.

FISICHELLA, Domenico. The double-ballot system as a weapon against anti-system parties. IN: LIJPHART, Arend & GORFMAN, Bernard. Choosing an electoral system. New York, Praeger, 1984.

LIJPHART, Arend & GROFMAN, Bernard. Choosing an electoral system. Issues and alternatives. New York, Praeger, 1984.

LIJPHART, Arend. The political consequences of electoral laws, 1945-85. *American Political Science Review*, 84/2, june 1990.

LIJPHART, Arend. Modelos de democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

LIMA Jr., Olavo Brasil. Partidos políticos brasileiros. Rio de Janeiro, Graal, 1983.

MAINWARING, Scott. Rethinking party systems in the third wave of democratization. The case of Brazil. Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. São Paulo, Novos Estudos Cebrap, 29, março 1991.

MARENCO DOS SANTOS, André. Nas fronteiras do campo político: raposas e outsiders no Congresso Nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33, fevereiro 1997.

MARENCO DOS SANTOS, André. Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 45, Fevereiro 2001.

MARENCO DOS SANTOS, André. Partidos em carne e osso. Votos e deputados nas eleições de 2002. Rio de Janeiro, Cadernos Adenauer, IV, 01, 2003.

MELO, Carlos Ranulfo. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. Paper apresentado no XXIV Encontro Anual da ANPOCS, Petrópolis, Outubro 2000.

MELO, Carlos Ranulfo. Migração partidária, estratégias de sobrevivência e governismo na Câmara dos Deputados. Paper apresentado no XXVI Encontro Anual da ANPOCS, Outubro 2002.

NOHLEN, Dietr. Sistemas electorales en el mundo. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

NORRIS, Pippa. Ballot structures & legislative behavior. paper for the conference “Exporting Congress? The influence of the U.S. Congress on world legislatures, Florida International University, Miami, 2002.

RAE, Douglas. Leyes electorales y sistemas de partidos políticos. Madrid, Citep, 1977.

SAMUELS, David. Ambassadors of the state. Political ambition, federalism and congressional politics in Brazil. PHD Dissertation Thesis, University of California.

SANTOS, Fabiano. O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2003.

SARTORI, Giovanni. Engenharia constitucional. Como mudam as constituições. Brasília, Unb, 1996.

SHUGART, Matthew & CAREY, John. 1992. Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge University Press, 1992.

TAAGEPERA, Rein. The effect of district magnitude and proprieties of two-seat districts. IN: LIJPHART, Arend & GORFMAN, Bernard. Choosing na electoral system. New York, Praeger, 1984.

Secretaria de Pesquisa
e Opinião

Secretaria Especial de
Comunicação Social

SENADO
FEDERAL

