

## Engenharia institucional e opinião pública sobre o Legislativo Brasileiro

MENEGUELLO, Rachel (org.). **O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública**. Brasília: Senado Federal, 2012. 177 p.

Vinicius de Lara Ribas\*

O livro organizado por Rachel Meneguello – *O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública* – publicado pela editora do Senado Federal, em 2012, reuni análises criteriosas e instigantes sobre o parlamento brasileiro em três eixos centrais: a percepção e opinião pública do legislativo, construção das carreiras políticas dos legisladores brasileiros e, por fim, o próprio funcionamento das Casas nos três âmbitos da federação brasileira. O trabalho abrange deste modo a percepção dos cidadãos quanto ao poder legislativo, ao mesmo tempo em que colabora para a ampliação do campo de estudo sobre o bom funcionamento das instituições poliárquicas, no tocante às dinâmicas internas das câmaras, como migração partidária e carreira dos legisladores.

A obra inicia-se com o capítulo da organizadora, Rachel Meneguello, recuperando dados em uma análise da opinião pública sobre o parlamento brasileiro. O interessante, em sua proposta, consiste no recorte temporal por ela delimitado: o artigo estuda os últimos 50 anos de parlamento e deste modo, abarca o primeiro período democrático brasileiro, ou seja, a “democracia populista” que não possuía “os pilares básicos de uma real democracia de massas” (SOUZA, 1985), passando pelo sistema bipartidário imposto em 1965, por intermédio do governo militar, a liberalização do regime autoritário até findado o período transitório, concluindo com o cenário atual.

Ainda que o primeiro período de democracia fosse o leito de líderes populistas, com caráter personalista, o que impediu até certo ponto a institucionalização dos partidos, Meneguello aponta que, até 1962, 43% dos residentes em Brasília consideravam a atuação do parlamento boa. Este índice, no entanto, não é analisado

---

\* Curso de Ciência Política na Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), *campus* São Borja, com bolsa de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS). E-mail: [viniciusdelararibas@gmail.com](mailto:viniciusdelararibas@gmail.com).

*Resenha*

sozinho. A autora compara com dados de anos anteriores, o que permite aferir que havia uma tendência de consolidação do sistema, em virtude da crescente adesão e identificação com os partidos.

O período militar se traduz em uma lógica onde “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.” (p. 19). Para sua análise, Meneguello ressalta a cautela quanto aos dados históricos, tendo em vista que os métodos utilizados para a coleta destes, principalmente nos anos mais duros da ditadura, de 1968 a 1974. Em 1970, por exemplo, os dados informam que cerca de 80% dos residentes do Rio de Janeiro consideravam o Congresso como o promotor das soluções para o país, dado este, para a autora, discutível, em virtude da prudência da opinião pública quanto ao regime. A partir de 1985, com o primeiro governo civil, Meneguello defende que estes revelavam a desconfiança e baixa institucionalização democrática. Parte da desconfiança, já registrada por Moisés (1995), continua nos anos 2000, em que os cidadãos não acreditam nas instituições e têm uma visão demasiada negativa da atuação do Congresso.

Seu capítulo, ao analisar sob uma nova perspectiva, de reunir três sistemas partidários distintos e ambos com suas inúmeras especificidades, nos mostra o valor da opinião pública no regime de governo: na República de 1946, na medida em que avançava a competição política com eleições periódicas, mas incertas quanto ao resultado, avançava também a confiança no parlamento. Este avanço foi interrompido com o golpe militar, pois ainda que os dados do período dos anos de chumbo apontem um grau de confiança altíssimo – 80% em 1970 – pouco depois, com o início da transição, o número foi caindo. Desde o início dos anos 1990, a confiança no Congresso não ultrapassa a marca de 24% dos cidadãos.

O segundo capítulo, de Fernando Azevedo e Vera Chaya, também observa aspectos da opinião pública. Trata-se de um estudo comparado dos editoriais referentes ao Senado da “Folha de São Paulo” e “O Estado de S. Paulo”, entre 2003 e 2004. Os autores demonstram, com a relação entre jornalismo e política, a imagem que os jornais produzem, tendo como eixos principais a infidelidade partidária e o fisiologismo e baixa ideologização dos partidos, construindo assim uma imagem

*Resenha*

deslegitimadora e negativa do Congresso. Para os autores, o *Estadão* revela um caráter mais conservador que a Folha de S. Paulo. Entretanto, no tocante ao que veiculam sobre o legislativo, ambos reproduzem uma visão negativa que salienta aspectos como “absenteísmo e troca-troca partidário” em detrimento de projetos de lei e discussões mais relevantes.

O capítulo seguinte, de Maria Kerbauy, explora a dinâmica de algo ainda pouco estudado na ciência política contemporânea: o funcionamento das Câmaras Municipais. Desde o livro de Leal (1997 [1948]), sobre o coronelismo e dependência dos municípios, com suas bases nas câmaras de vereadores, falta um estudo aprofundado sobre estas, principalmente nas cidades de pequeno porte, onde os métodos de *accountability* são facilitados em parte por conta da proximidade dos legisladores municipais, o que altera a opinião pública quanto a isto. Kerbauy salienta que as Câmaras mantêm algumas de suas características seculares, principalmente sua dependência dos outros poderes e esferas da União. Seu trabalho insiste, entretanto, na defesa de uma agenda em ciência política sobre o poder legislativo municipal, pouco explorado e, por isto, muito difícil de ser compreendido.

Fátima Anastasia, Izabela Correa e Felipe Nunes analisam as carreiras dos deputados de três Assembleias Legislativas (Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), relacionando-as com a ascendência a deputado federal. A pesquisa demonstra a semelhança das carreiras parlamentares nestes dois níveis. O parlamento é composto em sua maioria por homens, advogados, médicos ou administradores, portanto, representantes de uma sociedade muito diferente a qual estão inseridos. Os dados revelam também que a maioria dos deputados não se elege pelos seus próprios votos, mas beneficia-se do mecanismo de transferência. Para os autores, o problema seria com um sistema de votação de lista fechada, com prévias em lista aberta, semelhante ao Uruguai.

O capítulo seguinte fica a cargo de Fabiano Santos. Seu trabalho possui dois vieses distintos: primeiramente, Santos se propõe a analisar como a relação presidencialismo, federalismo e sistema proporcional de lista aberta estruturam as carreiras políticas no país. Para isto, o autor compara as Assembleias Legislativas de todos os estados e constata que o alto grau de candidatos ao cargo de deputado estadual é consequência de um sistema partidário fragmentado e, quanto maior a

*Resenha*

fragmentação deste sistema ao nível estadual, menor o controle das lideranças políticas na seleção das candidaturas, o que as aumenta em número considerável.

A segunda parte do trabalho se propõe a examinar como este sistema de oportunidades e muitas candidaturas para as instituições políticas estaduais produz algum efeito nas decisões em âmbito estadual. Para tal, Santos focaliza-se nas Assembleias do Rio de Janeiro e Santa Catarina e conclui que o exercício da *accountability*, fundamental para a democratização dos processos decisórios no Legislativo, se dá no Rio de Janeiro de duas formas: no interior da Assembleia e no posicionamento claro de apoio ou oposição ao governador. Em Santa Catarina, o cenário muda consideravelmente: a atividade do Legislativo estrutura-se exclusivamente em torno do Executivo, que dá o tom da agenda e por consequência a organização dos deputados.

No capítulo final, André Marengo analisa um assunto conhecido na mídia como “troca-troca partidário” ou a “dança das cadeiras no Congresso”, tratado como um aspecto do fisiologismo presente nos legisladores, que buscam o benefício próprio, em detrimento ao partido que estão inseridos e no qual são totalmente desapegados. Para Marengo, entretanto, a troca entre partidos pode não ser um bom negócio. Seu trabalho prova que os deputados que mudam de partido têm menos chance de se reelegerem, obtendo menos votos nas eleições seguintes e, passados dois pleitos, o pior desempenho. Isto porque, como demonstrou o capítulo de Anastasia, Correa e Nunes, os deputados, em sua maioria, não se elegem apenas com seus votos, precisando também da distribuição dos votos pelo partido para que atinjam o mínimo necessário.

A troca de partido também se relaciona com a volatilidade eleitoral nos estados. Onde esta é baixa, como Santa Catarina e Rio Grande do Sul, a mudança partidária também é mínima, tendo em vista que o eleitorado se identifica com siglas e pune o político quetroca de uma para outra. Onde a volatilidade é mais expressiva, o grau de mudança é maior, afinal, o eleitor não se preocupa ou não se identifica com nenhum partido, o que para Marencoproduz um efeito duplo e vicioso: incentiva-se as migrações ao mesmo tempo em que se aumenta o custo das informações partidárias, criando barreiras para que estes eleitores entendam as diferenças entre os partidos brasileiros.

*Resenha*

O livro como um todo possui dois atributos: contribui para o debate sobre o legislativo em questões já estudadas, dando um novo foco e colaborando com pontos ainda obscuros da literatura, como os capítulos de Fabiano Santos e André Marengo, bem como para os estudos sobre opinião pública do legislativo, a cargo dos trabalhos de Meneguello, Fernando Azevedo e Vera Chaya. A segunda virtude da obra é colaborar com a construção de novos temas de pesquisa em âmbito legislativo. O trabalho de Maria Kerbauy analisa as Câmaras Municipais e explora pontos que precisam ser estudados mais profundamente. Anastasia, Correa e Nunes se debruçaram sobre o perfil das carreiras no pós-88 e concluem que estas são parecidas tanto nos estados quanto ao nível federal. No entanto, deixam também temas para uma agenda de pesquisa futura, como a questão do recrutamento e seleção dos candidatos que, mostram os autores, não se relaciona com a militância e participação no partido.

**Referências bibliográficas**

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997 [1ª. ed. 1948].

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. A democracia populista, 1945-1964: bases e limites. In: ROUQUIÉ, A.; LAMOUNIER, B.; SCHARZER, J. **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia**: bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

*Recebido em Outubro de 2013*  
*Aprovado em Dezembro de 2013*