

# Cidadania perversa

*André Marengo dos Santos*

Professor do Departamento de Ciências Políticas da UFRGS

## Resumo

A noção de cidadania possui uma natureza dupla, como fonte soberana que constitui a autoridade legítima e subordinação voluntária às regras públicas. Tensão que se traduz no dilema das democracias contemporâneas, referente à sua capacidade para, simultaneamente, representar e governar. O Poder Legislativo é o "locus" onde esta contradição se condensa. Dele se espera que exprima a diversidade societária e tome decisões. O incremento na renovação par-

## Resumé

La notion de citoyenneté a une nature double, comme source souveraine de l'autorité légitime et subordination volontaire aux codes et buts publiques. Tension que s'exprime dans le dilemme des démocraties contemporaines, a propos de leur capacité pour, aux même temps, représenter et gouverner. Le Pouvoir Législatif c'est le lieu où cette contradiction est condensé. Il doit produire l'expression de la diversité societaire et prendre décisions. L'accroissement de la

Revista de Ciências Humanas	Florianópolis	v. 13	n. 17 e 18	p. 9-28	1995
-----------------------------	---------------	-------	------------	---------	------

lamentar provoca um efeito perverso sobre o comportamento dos representantes. A incerteza quanto à manutenção do posto parlamentar impõe a sensibilidade aos desejos e expectativas de sua comunidade em nome da cidadania. Ao mesmo tempo, possuir um reduto eleitoral cativo converte-se em condição para o êxito no mercado eleitoral. O resultado à medida em que gera um padrão de interação política predatória, corrompe a noção de cidadania.

renovation dans les cadres parlementaires produit effets pervers sur le comportement des représentants: a cause de la incertitude de son place, ils suivent tous les désirs de son communauté, toujours aux nom de la citoyenneté. Aux même temps, avoir une circonscription cative c'est la nouvelle condition pour le succès dans le marché electoral. Le résultat, à mesure que gere une interaction predatoire, corresponde la notion de citoyenneté.

*Súdito e soberano são correlações idênticas,  
cuja idéia se reúne num único nome, o de cidadão.  
(Rousseau, 1973, p.113).*

O recurso à figura da cidadania tornou-se presença constante, durante os últimos anos, no vocabulário político brasileiro. Lastro simbólico para a defesa de direitos protestados, contraponto virtuoso ao comportamento perverso das elites políticas, o termo converteu-se generosamente em *passe-partout* que abre as portas da legitimidade a todos quantos propuserem-se a pronunciá-lo. O que pode ser constatado sem parcimônia, do discurso político convencional, até a pauta de encontros de categorias profissionais, onde sua inclusão ("cidadania e...") parece ter-se tornado ritual obrigatório. Com isso, o conceito de cidadania ingressa na galeria das imagens difusas (onde já estavam democracia, ética, participação...), cuja recorrência abusiva termina por dissolver seu significado.

Menos inocente, contudo, que a simples utilização permissiva é o risco que cidadania possa converter-se em senha para

um comportamento político predatório. Se o homem é, como sugere Hobbes, lobo do homem, não é racional que despreze um revestimento capaz de conferir expressão de cordeiro às suas pulsões e apetites. Isso não significa negligenciar a tradição de “cidadania regulada”, o déficit de direitos sociais e a carência de fontes para a construção de identidades coletivas, o que apenas reforça a responsabilidade dos atores e processos potenciais de construção de uma cidadania efetiva no Brasil.

O significado emprestado por Rousseau, expresso na passagem reproduzida anteriormente, flagra a natureza dual do contrato que tece as relações entre os indivíduos e o Estado no contexto moderno: titular da soberania política, o homem – envolto em redes de interdependência mútua – é impelido a sublimar suas volições e preferências privadas em códigos de conduta e finalidades públicas. Tarefa complexa que requer, como sinalizou Billaud-Varenne, *recréer le peuple qu'on veut rendre à la liberté* (Jaume, 1989, p.339). O cidadão republicano pode ser visto, assim, como um resultado tanto da “civilização dos costumes” (Elias, 1990), como do jogo de garantias recíprocas promovido por uma arquitetura institucional democrática.

## **Governar e representar, o desafio das democracias contemporâneas**

Um recorte mínimo para sistemas políticos democráticos não pode prescindir da existência de procedimentos que assegurem o consentimento dos governados e a responsabilidade formal da autoridade pública no exercício do poder político (Sartori, 1994). Fronteiras que contêm, em seus limites, o dilema das democracias contemporâneas, que consiste em sua capacidade para, simultaneamente, representar e governar. As experiências constitucionais modernas têm evidenciado o tênue equilíbrio existente entre a expressão da diversidade societária e a coerência, efetividade e consistência exigidas na produção das políticas públicas (Taylor & Herman, 1971). Convertendo-se progressivamente no eixo gravitacional da ordem liberal-democrática, a

instituição parlamentar torna-se o *locus* onde esta contradição se condensa (Norton, 1983, Griffith & Ryce, 1989).

Reconstituindo o percurso do pensamento político liberal é possível identificar uma tensão recorrente quanto à natureza híbrida da representação política. Ao mesmo tempo em que ao parlamento é atribuída a virtude potencial de freio aos poderes do estado e tecitura do pacto que configura a autoridade legítima, é possível perceber uma desconfiança latente quanto às consequências decorrentes do pleno exercício de soberania política pelos corpos representativos.

Assim, em meados do século XIX, quando o parlamento firmava-se como *partner* governamental, Stuart-Mill parecia não ter dúvidas de que a supremacia efetiva deveria residir nos representantes do povo, expressão da soberania real da nação, na direção e inspeção dos negócios públicos. Contudo, não seria possível ignorar, segue Stuart-Mill, a tendência dos corpos representativos em imiscuir-se nos detalhes administrativos, para os quais não dispõe de métodos e procedimentos adequados. À ausência de aptidão para o exercício das funções executivas, soma-se a dificuldade na percepção do ônus e prejuízos provocados por suas deliberações e a ausência de mecanismos de auto contenção em sua ingerência neste terreno. Se ao Parlamento compete o consentimento na adoção dos impostos, isto não equivale, conforme Stuart-Mill, à prerrogativa da iniciativa na proposição ou mesmo definição quanto à alocação dos recursos daí decorrentes. Enquanto para Locke e Montesquieu a tarefa legiferante constitui função do Legistivo, Stuart-Mill vê com ceticismo a capacidade dos corpos representativos em dar conta da produção lega. Os procedimentos decisórios habituais dos parlamentos estariam mais propensos, segundo àquele autor, à lentidão e ao desleixo no trâmite de projetos, ou mesmo à inclusão de emendas para atender interesses particulares, ao invés da tecnicidade e coerência exigidos no cumprimento dessa tarefa.

A delimitação das tarefas de competência legislativa parece circunscrever-se, nesta perspectiva à função de fiscalizar o governo:

*La verdadera misión de una assamblea representativa no és gobernar, por que és radicalmente imprópria para ello, sino vigillar el gobierno; poner a luz todos sus actos; exigir su exposición y justificación cuando le parezca oportuno; condenar-los si son censurables; arrojar de su puesto a los hombres que componen el gobierno si abusan de su empleo o lo ven contrariamente a la voluntad manifesta de la nación, y nombrar sus sucesores, seja expressa, seja virtualmente. (Stuart-Mill, s.d., p.211).*

Seu contemporâneo, Bagehot, compartilha igualmente a desconfiança em relação à capacidade decisória do Parlamento e sua propensão à ingerência no terreno financeiro e orçamentário. A inexistência de diques à iniciativa parlamentar premia, adverte Bagehot, a irresponsabilidade, uma vez que cada membro pode propor gastos, atendendo sua clientela, sem ter o contrapeso de arcar com o ônus decorrente da necessidade de assegurar sua cobertura. Ao executivo – a quem cabe prover a disposição dos recursos públicos – deveria ser atribuída a prerrogativa exclusiva de definir a alocação dos investimentos públicos. Bagehot constata, ainda, o risco da paralisia decisória, resultante de um alargamento de competências da arena parlamentar: a Inglaterra governada *by a big meeting*, composto por pessoas recrutadas de regiões, interesses, aparência e expressão diferentes, contituía um cenário em que *the greatest difficulty in getting, not only a right decision, but any decision*, e por isso mesmo, *the House of Commons does not rule, it only elect the rulers* (Bagehot, s. d., p.179). É conhecida a ênfase atribuída por Bagehot à natureza eleitoral do parlamento, a delegação de poderes ao governo por ele escolhido, a partir da qual o corpo parlamentar sai de cena, recolhendo-se ao exercício de funções residuais.

Mais recentemente, Schumpeter reforçou as advertências relativas a necessidade de impor limites ao espectro de decisões suscetíveis de escolhas públicas, como condição para a viabilidade da democracia. Embora não restrinja o alcance de sua admoestação à esfera parlamentar, dá ênfase às “aberrações legislativas”, produto de uma expansão no escopo das questões submetidas à decisão por regra de maioria. Como evidência de

áreas onde a ingerência parlamentar deveria ser contida, Schumpeter indica principalmente aquelas que corresponderiam a decisões envolvendo saber especializado como a justiça, que deveria ser imune ao emocionalismo de leigos – e a gestão de órgãos públicos, onde a habilitação técnica e profissional deveriam se sobrepôr à deliberação guiada por motivação política (Schumpeter, 1984, p.363).

Processos de decisão constituem uma equação complexa que envolve riscos quanto à sua legitimidade e custos decorrentes de sua eficiência (Sartori, 1994, p.289), uma redução nas margens de risco pode ser obtida mediante incremento na participação, de tal forma que os afetados por uma decisão pública sintam-se comprometidos com seus resultados. No entanto, à medida em que cresce o número de participantes, aumenta, igualmente, a probabilidade ao imobilismo e paralisia. Não se trata, apenas, de um problema operacional para mensurar em tempo hábil grandes quantidades, o que os sofisticados recursos tecnológicos disponíveis poderiam realizar, mas em processar a heterogeneidade e intensidade de preferências em uma escala de prioridades racional, coerente e relativamente estável. Fragmentação política é acompanhada, via de regra, por coalizões *ad hoc* (Riker, 1967) que mudam conforme a natureza do problema em pauta, gerando descontinuidade e irracionalidade na alocação de recursos públicos, materiais ou simbólicos.

Dinâmica parlamentar marcada por intensidade de preferências e dispersão política tem conduzido, via de regra, ao movimento posterior no sentido de subtração normativa de prerrogativas legislativas. Estes podem ser resultado de contextos de emergência nacional, quando a concentração de recursos políticos em torno de uma liderança providencial termina sendo o preço a pagar pela contenção dos riscos de desagregação ou, ainda, produto de conflitos políticos, resultando na impraticabilidade da constituição de coalizões parlamentares estáveis, como nas circunstâncias que precederam a fundação da V República Francesa.

A evolução do Legislativo francês desde a restauração foi marcada por um alargamento tendencial em suas prerrogativas (Goguel & Grosser, 1964, p.164). Investido, inicialmente, da capacidade em estabelecer limites ao exercício da autoridade governamental, via consentimento à criação de impostos e fixação de créditos orçamentários, o curso político assiste a uma gradativa constituição de procedimentos que sinalizam a afirmação do Parlamento como fonte primeira da autoridade política.

A Constituição fundadora da III República perseguiu uma delimitação nos poderes do parlamento, que logrou, no entanto, manter as prerrogativas de eleger e despedir ministros. Entre 1918/39, o processo político assiste a um incremento na instabilidade ministerial, com alterações sucessivas e aleatórias de maiorias parlamentares. A baixa efetividade resultante dessa situação gerou a necessidade, um tanto paradoxal, da concessão ao Executivo legisferar por decretos, equivalente a um auto-reconhecimento de sua inoperância no cumprimento dessa tarefa.

Sob a IV República, mantém-se o contraste entre uma expansão cumulativa nas margens de ação parlamentar, ao lado de déficits na continuidade e coerência das decisões produzidas pela esfera parlamentar. O impasse teve desdobramento nas reformas constitucionais de 1958, que implicaram em quebra no circuito entre o Parlamento e a constituição da autoridade governamental, além de restrições ao domínio das leis e admissibilidade de projetos apresentados por parlamentares, em especial no tocante à matéria financeira, e a ampliação na competência legislativa do Executivo e prioridade governamental na fixação da agenda parlamentar. Esta última, reforçada pelo procedimento de adoção automática de questões definidas como de confiança, cuja rejeição equivaleria a um voto de censura e conseqüente demissão do gabinete (Parodi, 1981).

A tradição parlamentar brasileira parece igualmente sugestiva a respeito desses dilemas. Ao longo de quase duas décadas, entre 1945/64, o Congresso Brasileiro assegurou papel relevante na definição de parâmetros institucionais para a ação do

Executivo. Da mesma forma, partilhou com o Executivo a intervenção no terreno fiscal e orçamentário, convertido em fonte para a afirmação de lealdades políticas, através da distribuição seletiva de recursos públicos e clientelas regionais (Ames, 1986, Lafer, 1970).

Ao mesmo tempo, o baixo volume na produção legislativa sugere que a importância efetiva do Congresso Brasileiro naquele contexto decorreu mais pelo que impediu de ser feito, que em função do que realmente fez (Abranches, 1973). Desequilíbrios decorrentes do esgotamento no estoque de políticas substantivas e alterações no peso relativo das diferentes forças geraram um cenário de progressiva polarização do conflito político, com repercussões na esfera legislativa sob a forma de crescente paralisia decisória (Santos, 1986).

O modelo clássico de dispersão no comportamento político assemelha-se àquele descrito por Sartori como "pluralismo polarizado". Nesse caso, as articulações políticas são marcadas por uma distância ideológica e aversão crescente entre as forças em conflito. A presença de partidos anti-sistema, oposições irresponsáveis, pólos mutuamente excludentes e a ocupação do centro refletem-se em movimentos centrífugos que conduzem o jogo político a um impasse. O combustível que alimenta o comportamento parlamentar é a identidade ideológica (Sartori, 1982).

De uma perspectiva autoritária, a solução para este dilema não demanda grande sofisticação, uma vez que implica na supressão pura e simples de um dos pólos (representação) – ou quando muito a constituição de uma representação simbólica, na qual a liderança política encarna a vontade da nação – em favor da fluidez, impregnada de tonalidades tecnocráticas, no exercício governamental. O enigma é de resolução mais complexa, quando se trata de decifrá-lo sob um ângulo pluralista.

De qualquer forma, no estoque de prescrições oferecidas como resposta democrática à disjuntiva governar/representar, a inclinação preponderante não se furta em acentuar a dimensão governativa. Assim, se a democracia é, antes de mais nada, como



sugere Schumpeter, um método para produzir governo, o desenho institucional deve oferecer oportunidades para que da competição eleitoral reste, como simulacro da seleção natural darwiniana, uma maioria apta para governar. A fórmula para tanto é conhecida: voto majoritário uninominal, bipartidarismo e restrições à iniciativa parlamentar.

Os custos, freqüentemente negligenciados, da aplicação, fora do mundo anglo-saxão, de um modelo que gera parlamentos (Lijphart, 1989), viola a correspondência entre as preferências do eleitorado e a distribuição do poder parlamentar e executivo (Lijphart & Grofman, 1984) e condena segmentos expressivos à orfandade política (susceptível, no entanto, à tutela de um providencial líder) traduzem-se na perda da capacidade potencial de institucionalizar os conflitos sociais.

No extremo oposto, a crença nas virtudes regeneradoras da diversidade como alternativa aos riscos do oligopólio político tem apostado na sensibilidade dos procedimentos eleitorais para captar de forma fidedigna todos os matizes e nuances exprimíveis, rejeitando, por isso, alternativas que representem agregação ou reconversão de preferências originais, como a introdução do sistema de listas fechadas e bloqueadas ou regras que impliquem na restrição das oportunidades para a proliferação de legendas partidárias (Santos, 1992).

Uma solução salomônica para o dilema foi sugerida, recentemente, sob a forma de ênfase no caráter bi-dimensional do voto popular nos sistemas de governo presidencialistas: separando a escolha do governo (através do voto majoritário em eleição presidencial) da constituição do mundo parlamentar (via regra proporcional) o eleitor pode maximizar, simultaneamente, os atributos requeridos para um governo estável e eficiente, e a expressão fiel dos valores e desejos existentes na sociedade (Lessa, 1992). O calcanhar de Aquiles dessa proposição parece residir no potencial de curto-circuito institucional, consequência de uma nebulosa delimitação de competência estabelecida. Experiências de colapso democrático apresentam, freqüentemente

(Shugart e Carey, 1992), a concessão de margens generosas de prerrogativas ao Executivo no terreno legiferante (poder de veto), iniciativa exclusiva sobre matéria financeira e orçamentária, definição da agenda parlamentar, ao lado de um Legislativo dotado de escassa flexibilidade para compromissos políticos. Quando os recursos de negociação (plebiscitários, clientelísticos) se esgotam, o sistema político adquire feição de um jogo de soma-zero.

## **Representação perversa**

O conhecimento sobre os processos políticos adquire matices mais refinados quando podemos decompor as instituições até alcançar os indivíduos presentes em seu interior, compreender o significado emprestado à sua ação (Weber, 1984, p.9), as motivações, crenças e valores que orientam seu comportamento e escolhas alternativas, investigar a influência do ambiente social de origem, a experiência adquirida ao longo da carreira política e as condições de seu ingresso nos postos políticos. Os contornos delineados pela dinâmica palamentar são, sobretudo, um resultado agregado dessas inclinações impressas no comportamento de cada um de seus integrantes (Cayrol, Parodi e Ysmal, 1971, Wahlke et alii, 1957, Polsby, 1968).

Pesquisa realizada junto a deputados estaduais gaúchos (Santos, 1993) permitiu a indefinição de estilos de representação parlamentar, constituídos pelas opiniões, movimentos e relações firmadas na arena legislativa. Esses perfis básicos que configuram a representação parlamentar são revelados através do exame das inclinações adotadas pelos deputados em duas dimensões de sua atividade política: 1) a prática parlamentar no interior da instituição, caracterizada por maior amplitude ou, em oposição, restrição nos movimentos e prioridades estabelecidos; 2) a influência dos eleitores e do ambiente social sobre o comportamento parlamentar, dentro do leque de alternativas possíveis ao longo do eixo indiferença-sensibilidade.

Assim, é possível identificar, inicialmente, um estilo de representação no qual o Legislativo é compreendido como arena de medição política e geração de compromissos capazes de orientar decisões estratégicas. A prática parlamentar é voltada para uma dimensão de natureza predominantemente simbólica, absorvida pelo debate político, a negociação entre interesses conflitivos e a constituição de referências para a produção de políticas públicas. Suas prioridades adquirem feição genérica, dificilmente associáveis ao atendimento de interesses exclusivos. Da mesma forma, esses representantes tendem a permanecer relativamente imunes ao monitoramento exercido por seus eleitores. Concorre para isso a diversificação de sua base eleitoral e a maior integração à dinâmica legislativa, construída ao longo de vários mandatos parlamentares.

No extremo oposto, a representação parlamentar obedece a um estilo mais restrito, traduzindo uma percepção predominantemente instrumental do Poder Legislativo. Nessa perspectiva, a prática parlamentar assume modalidades como a vocalização de demandas e a intermediação de interesses junto aos órgãos públicos. Frequentemente, a excitação legiferante impressa na prática desses representantes traduz sua expectativa em ver atendidos os interesses de sua comunidade de origem. As metas prioritárias do mandato parlamentar são pontuais e desagradáveis, voltando-se para temas de natureza setorial, regional, ou ainda, políticas de cunho assistencialista. Esses parlamentares revelam acentuada sensibilidade aos estímulos e sinais emitidos por seus eleitores. Densidade de vínculos que é reforçada pela natureza mais homogênea de sua base eleitoral, delimitada a comunidades regionais, segmentos confessionais, interesses ocupacionais ou movimentos coletivos. Em contraste com a forte sensibilidade a seus constituintes, sua natureza de parlamentares novatos não lhes ofereceu, ainda, a possibilidade de assimilar disposições e procedimentos de um papel parlamentar diferenciado. Elevada sensibilidade para influências externas e a orientação pontual que acompanha sua ação parlamentar

têm por consequência o incremento na intensidade de preferências e maior rigidez no comportamento desses representantes.

Se a emergência do Estado moderno implicou no predomínio do mandato livre, universalista e impessoal (Weber, 1984, p.237), o desenrolar dos conflitos políticos posteriores introduziu variáveis novas que produziram uma diferenciação de estilos parlamentares: o pluralismo societário, a incorporação de novos contingentes ao mercado político e o recurso às figuras da “maioria”, “opinião pública” e “cidadania” como parâmetros de conduta e decisão política.

Um estilo “universalista” de atuação parlamentar é o resultado de uma estrutura de oportunidades que permita a neutralização dos custos decorrentes de relativa indiferença em relação aos estímulos produzidos externamente. À medida em que possa encontrar em uma organização partidária o ponto de apoio capaz de reduzir a incerteza frente à competições futuras e diminuir sanções por decisões eventualmente assumidas, pode-se esperar um progressivo deslocamento de lealdades preferenciais, dos redutos eleitorais para os partidos políticos.

Mais do que simples transferência de constrições, o deslocamento do eixo gravitacional da ação parlamentar corresponde a um ganho no potencial agregativo da representação política, pela sublimação de impulsos paroquiais ou corporativos e sua conversão em compromissos mais abrangentes. É significativo que, paralelo ao juízo severo desferido contra a usurpação do mandato por demandas localistas, Burke tenha revelado uma precoce sensibilidade em relação à aptidão potencial dos partidos como fonte de mediações, meio adequado para levar a cabo uma generosa luta pelo poder.

O cenário presente no legislativo brasileiro resulta de uma situação na qual os recursos capazes de promover mediações de agregação de interesses são escassos. Os partidos detêm autoridade restrita sobre as atitudes de seus membros e a experiência legislativa – que estimula hierarquização de prioridades – tende

a ser limitada, face à acentuada circulação nos postos parlamentares.

A última década inaugurou uma competição eleitoral mais voraz, ao lado de déficits na credibilidade desfrutada pelas instituições representativas, introduzindo maior incerteza nas relações partidos-parlamentares-eleitores. Nesse cenário, a ação parlamentar tende a adotar uma tendência adaptativa em relação às expectativas do público, condição para prender a atenção de seu eleitorado potencial.

Entre os deputados de maior expressão, que exercem papéis de liderança política, o reconhecimento social pode advir da dimensão simbólica envolvida. Assim, o parlamentar, ao assimilar um papel de ponta-de-lança da oposição, ou ainda, associar seu nome a determinados movimentos de opinião pública, terá boas chances de obter a distinção da mídia e segmentos sociais. Em contraste, para a miríade de representantes que não dispõem dos atributos de oratória e carisma pessoal, a procura de nichos que potencializem o mandato pode ganhar contornos dramáticos. Enquanto a rigidez de um contexto autoritário permite um tipo de partilha – ao menos entre os deputados de oposição – em torno a um retorno simbólico, a emergência da ordem democrática dissolve esses elos, e, com eles, a tolerância do público.

Do deputado ordinário é esperado que seja um solucionador de problemas. A representação é desnaturada de qualquer dimensão transcendente, tornando-se presa de uma lógica de prestação de serviços, valorizando capacidades adaptativas para oferecer – de forma tão imediata e exclusiva quanto possível – a contrapartida para a confiança emprestada.

O rude realismo do depoimento de parlamentares sobre sua atuação permite visualizar essa situação:

*... acabamos nos tornando office-boys dos interesses da região, sem um poder maior, alguma coisa que dependa de nós, de nossa caneta.*

*...tem desde o trabalho de varejinho, de dia-a-dia, de recursos médicos, até decisões importantes de projetos de prefeituras (...) a gente faz este meio campo, da cooperativa do interior com a Secretaria da Agricultura. Você intermedia uma audiência de lideranças rurais (...) e isto nos ocupa o espaço diariamente.*

*... nós nos transformamos em despachantes da população, daqueles problemas que vêm da aposentadoria, dos direitos sociais, da previdência. Lamentavelmente, porque o Estado não atende adequadamente sua população, nós somos intermediários até em uma baixa hospitalar. (Santos, 1993, p.174).*

Office-boys, varejinho, despachantes, intermediários: o impacto da multiplicação desse comportamento se faz sentir na dinâmica parlamentar sob a forma de uma crescente imponderabilidade, que limita qualquer predição confiável sobre os prováveis contornos assumidos pelas decisões legislativas. À medida em que os objetos de demanda tornam-se imediatos e muito parcialmente delimitados, deve-se esperar, igualmente, um acentuado grau de preferencialidade a eles atribuídos por cada um de seus porta-vozes, reduzindo a margem potencial de flexibilidade para acordos que visem a agregar, hierarquizar e subordinar interesses. Da mesma forma que o eleitor oferece seu apoio em troca de algum tipo de recompensa, a possibilidade para mediações mais abrangentes resta permanentemente submetida a eventuais contrapartidas que repondam aos objetivos primeiros, tornando-se cronicamente precária e incerta.

A literatura costuma associar o clientelismo com uma situação de mercado oligopólico, no qual um chefe político monopoliza as oportunidades de acesso a bens materiais e simbólicos, mantendo clientelas cativas em troca da franquia e estes recursos (Graziano, 1977). Em contraste, os mecanismos de recrutamento parlamentar no Brasil têm produzido um reforço de práticas clientelistas, como decorrência de um mercado altamente competitivo, no qual fornecedores alternativos buscam reduzir a incerteza na manutenção de seu posto através da oferta de serviços o mais próximo do desejo de seus consumidores eleitorais, tal como revela o depoimento de um parlamentar gaúcho:

*... são "n" questionamentos que o parlamentar recebe todo dia e não fazem parte da atividade precípua de parlamentar. Isto acaba absorvendo 95% do seu tempo na busca da resolução de problemas que não são atribuição específica de sua função. Todo mundo faz, eu também faço, porque se não fizer isto, acaba parecendo perante o eleitor que é um deputado que não trabalha, que não realiza, é inútil. (Santos, 1993, p. 178).*

A renovação no congresso brasileiro vem mantendo-se em um patamar bastante elevado, sempre superior a 55% de seus membros. Nos legislativos estaduais, esse índice alcançou 49% na eleição para a Assembléia Legislativa em 1994. Embora fosse previsível que a transição democrática, ao incrementar a competição eleitoral e a vigilância dos cidadãos, ampliasse a circulação nos postos parlamentares, também seria razoável esperar que sua rotinização subsequente implicasse em redução no *turnover*, recuperando certa estabilidade na composição da classe política, tal como no fenômeno registrado em parlamentos da Europa meridional, uma vez institucionalizada a nova ordem democrática (Liebert e Cotta, 1990). Embora o senso comum costume associar renovação com assepsia e sanção a procedimentos socialmente rejeitáveis dos representantes, não é possível negligenciar o efeito perverso provocado pela insegurança daí decorrente, que, via de regra, reforça a sensibilidade à demandas paroquiais, expediente para reduzir as margens de incerteza, em meio à turbulência do mercado eleitoral.

Parelelo ao incremento da circulação nos postos parlamentares, crescem as oportunidades para o ingresso no Legislativo de candidatos que dispõem de base eleitoral compacta. Mais de dois terços dos deputados estaduais do Rio Grande do Sul desenvolveram a maior parte de sua carreira no plano municipal. Especial importância parece adquirir o grupo dos ex-prefeitos que, em face à proibição para a recondução consecutiva ao cargo executivo, disputam uma cadeira no Legislativo para potencializar sua expressão eleitoral futura. Fortemente identificados com sua comunidade, dispõem de melhores oportunidades na concorrência com parlamentares veteranos. Igualmente revelador de uma atração centrífuga imposta ao comportamen-

to dos representantes, é o exame da distribuição geográfica dos seus votos: 78% dos deputados estaduais gaúchos da Legislatura 91/94 obtiveram os votos necessários para sua eleição em uma única região, e apenas 22% registraram votação distribuída por todo o estado (Santos, 1993). Isso sugere que a posse de um reduto eleitoral seguro tende a tornar-se capital político imprescindível em contextos de descrédito generalizado. A “seleção natural” que regula o mercado político faz com que a preservação dessas reservas requeira a conversão dos parlamentares em espécie de embaixadores de paróquia, que sobrepõem a satisfação de sua clientela aos demais temas da agenda parlamentar.

Assim, entrevistando parlamentares gaúchos, foi possível perceber que, embora a aceitação da fidelidade partidária constitua inclinação dominante, a maioria revela não seguir a orientação de seu partido, quando essa entra em desacordo com o desejo presumido de suas bases eleitorais.

Pouca efetividade possui, em um cenário como esse, a exortação moral por uma conduta ética dos parlamentares. É racional que se comportem como prestadores de serviço em um mercado voraz, e não seria de todo justo pedir conduta distinta, dentro da estrutura de oportunidades vigentes para o acesso a cargos legislativos.

A singularidade do modelo eleitoral brasileiro – tendo apenas a Finlândia como similar – reside na combinação de fórmula proporcional com lista aberta, oferecendo ao eleitor ampla possibilidade para determinar a composição final de representação, observada a cota proporcional de cada partido (Mainwaring, 1991). Decorre que a chance de sucesso de uma candidatura individual depende do apoio que essa seja capaz de obter junto a seu eleitorado potencial. Frequentemente, candidatos de um mesmo partido sobrepõem-se na competição por uma mesma fatia do mercado eleitoral, produzindo fricções que irão comprometer posteriormente o sentimento de solidariedade inter-pares da mesma forma, a recondução posterior ao posto parlamentar dependerá da habilidade do representante em cultivar sua clien-



tela particular, mobilizável a seu favor em uma competição futura. O que consolida lealdades preferenciais às comunidades regionais a segmentos corporativos, em detrimento de compromissos decorrentes da identidade partidária.

Ao mesmo tempo, a permissividade da legislação eleitoral face à criação ou manutenção de legendas partidárias – para a qual concorre tanto o temor quanto aos custos de eventuais exclusões, quanto a esperteza de velhas raposas, ávidas em preservar santuários para deslocamentos políticos futuros – dissolve os mecanismos potenciais de coerção pelos quais os partidos poderiam assegurar a disciplina de seus membros, uma vez que para os recalcitrantes sempre será possível encontrar abrigo em uma hospedagem tolerante.

## Conclusão

Dúvida que acompanha quem examina a recente conversão da sociedade brasileira à “cidadania”, é o fato de, até que ponto seu significado possa estar sendo corrompido, em fórmula que legitima todas as pretensões de quem à sua imagem recorra. O emprego da noção de “cidadania” pode ser identificado nos discursos da sociedade brasileira geralmente associado a “direitos”, “prerrogativa”, “conquistas”, maximização da participação dos indivíduos na esfera pública. Dimensão importante mas que constitui tão somente um dos lados dessa estória. Não é raro que a política brasileira seja descrita em tons demonológicos: o povo, depositário de virtudes, manipulado por elites perversas. Nessa batalha do bem com o mal, a renovação parlamentar é interpretada como fustigo aos representantes do vício.

Sem desprezar o significado profilático positivo do descarte regular de parlamentares associados a procedimentos socialmente rejeitáveis, não se pode negligenciar os efeitos colaterais gerados por níveis elevados no *turnover* legislativo. Insegurança quase sempre significa “andar na linha”, embora essa normalmente seja traçada pelo monitoramento exercido por interesses paroquiais, corporativos, confessionais... Assim, ao contrário do

que sugere o senso comum, os desvios no comportamento dos parlamentares não decorrem de seu “distanciamento” em relação aos desejos do público, mas justamente, de sua proximidade.

Com Maquiavel, descobrimos que o mundo não se resume a um destino intangível, frente ao qual só nos cabe o olhar contemplativo. Sobre ele recai a *virtú* do ator político, sua capacidade para decifrar a natureza dos tempos e extrair das circunstâncias – que ao homem ordinário parecem pura adversidade – todas as possibilidades para alterar a ordem das coisas. O rio impetuoso que parece decretar a impotência do homem frente ao poder livre e devastador de suas águas ganha, pelo exercício da engenhosidade humana em forma de diques e canais, um curso submisso e tranqüilo.

O dilema governar/representar não constitui, necessariamente, uma equação de soma-zero, em que ganhos relativos em uma dimensão devessem implicar em perda correspondente no pólo oposto, incrementar a capacidade decisória da arena parlamentar não significa comprometer sua vocação representativa. O rio que adquire contornos novos por força da engenharia humana não deixa de ser rio, apenas tem sua energia impetuosa canalizada para finalidades construtivas, na tradição do *Federalist Papers*, sabemos que as regras do jogo podem ser usadas como uma estrutura de incentivos para moldar atitudes e estratégias dos atores políticos. Isto significa que a arquitetura institucional e a manufatura da representação parlamentar podem oferecer alternativas que atribuam aos quadros políticos um papel menos reativo, potencializando sua vocação educativa frente a seus constituintes. Afinal, como sugeriu Rousseau, “necessário é ensinar ao povo o que ele deseja” (Rousseau, 1973, p.56).

## Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. O processo legislativo. *Conciliação e conflito na política brasileira*. Rio de Janeiro : IUPERJ, 1973.
- AMES, Barry. O Congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período do pluripartidário. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 1986, p.177-205.
- BAGEHOT, Walter. The English Constitution. New York : Dolphin Books, s.d.
- CAYROL, Roland, PARODI, Jean-Luc e YSMAL, Collette. L'image de la fonction parlementaire chez les députés français. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 21, n. 6, p.1173-1206, déc.1971.
- ELIAS, Norbert. O processo civilizador. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Ed., 1993.
- GOGUEL, François e GROSSER, Alfred. La politique en France. Paris : Armand Colin, 1964.
- GRAZIANO, Luigi. La crise d'un régime libéral-démocratique: l'Itali. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 27, n. 2, 1977, p.259-289, avr.
- GRIFITH, J. A., RYLE, Michael. Parliament: functions, practice and procedures. London : Sweet & Maxwell, 1989.
- JAUME, Lucien. Le discours jacobin et la démocratie. Paris : Fayard, 1989.
- LAFER, Celso . The planning process and the political system in Brasil: a study of Kubitschek's target plan (1956-1961). New York : Cornell University, 1970. (Dissertation Series, 16)
- LESSA, Renato. Presidencialismo com representação proporcional ou de como evitar a escolha trágica entre governabilidade e representação. *Agenda de Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 2, nov. 1992.
- LIEBERT, Ulrike, COTTA, Maurizio. Parliament and democratic consolidation in Southern Europe. London/New York : Pinter Pub, 1990.
- LIJPHART, Arend. As democracias contemporâneas. Lisboa: Gradiva, 1989.
- LIJPHART, Arend, GROFMAN, Bernard. Choosing an electoral system: issues and alternatives, New York : Praeger Books, 1984.

- MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.29, p.34-58, mar.1991.
- NORTON, Philip. Parliament in the 1980. Loondon : Basil Blackwell, 1983.
- PARODI, Jean-Luc. Les quatre découvertes du parlement français. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v.31, n.1, p.05-14, fev. 1981.
- POLSBY, Nelson. Institutionalization of U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, Baltimore, v.62, n.1, p. 144-168, mar. 1968.
- RIKER, William. The Theory of Political Coalitions. New Haven : Yale University Press, 1967.
- ROUSSEAU, Jean-Jaques. Contrato social. Lisboa : Presença, 1973.
- SANTOS, André Marenco. Imagens da representação política: o Poder Legislativo no RGS. Porto Alegre, UFRGS, Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, (Dissertação de Mestrado), 1993.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. Sessenta e quatro: anatomia da crise. Rio de Janeiro : Vértice, 1986.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. A cabala oligárquica. In: \_\_\_\_\_. *Em defesa do Presidencialismo*. Rio de Janeiro, 1993, p.98-109.
- SARTORI, Giovanni. Partidos e sistemas partidários. Rio de Janeiro/ Brasília : Zahar/UnB, 1982.
- SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada. São Paulo : Ática, 1994.
- SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro : Zahar, 1984.
- SHUGART, Matthew, CAREY, John. Presidents and assemblies. Constitutional designand electoral dynamics. Cambridge University Press, 1992.
- STUART-MILL, John. Del gobierno representativo. Madrid : Tecnos, s.d.
- TAYLOR, Michael, HERMAN, V.H. Party systems and government stability. *American political science review*, Baltimore, v.65, n.1, p.28-37, mar. 1971.
- WAHLKE, John et alii. The legislative system: explorations in legislative behavior. New York : John Wiley & Sons, 1957.
- WEBER, Max. Economia y sociedad. Mexico : Fondo de Cultura Económica, 1984.