

DEPUTADO PROFISSIONAL

AO CONTRÁRIO DO MITO, PARLAMENTARES ENTRAM NO CONGRESSO COM EXPERIÊNCIA

JOSELIA AGUIAR

Na grande imprensa costuma-se afirmar que o Parlamento brasileiro é prejudicado pela presença de forasteiros, gente com pouca ou nenhuma experiência na política: cantores, pastores, atores, apresentadores de TV, jogadores de futebol, capazes de ganhar votos para depois “desaparecer”. Ainda segundo esse consenso, há outros tantos políticos novatos que são eleitos e depois usam a cadeira do Legislativo como trampolim, pois preferem cargos em municípios e estados, e logo que podem deixam a Casa quando surge uma oportunidade. Ao cruzar, porém, dados referentes à circulação na Câmara dos Deputados entre 1946 e 2007, a cientista política Mayla Di Martino encontrou resultados bastante diferentes: no Brasil predomina o político profissional, e o que parece um entra e sai é, ao contrário, parte de uma estratégia de longo prazo para justamente se manter na carreira, como ela analisa em *A política como profissão*, sua tese de doutorado em ciência política defendida recentemente na Universidade de São Paulo orientada por Fernando Limongi.

“Para ocupar uma cadeira no Legislativo nacional é preciso ter entrado no jogo da política e ter tido algum sucesso nele. É preciso se tornar um profissional, ter vencido eleições ou ter assumido cargos políticos indicados”, afirma a pesquisadora. Nos últimos 15 anos, segundo ela, os chamados novatos que entraram na Câmara dos Deputados venceram, em média, anteriormente pelo menos duas eleições para outros cargos políticos e 80% deles tiveram algum tipo de experiência política prévia.

À primeira vista, no entanto, há dados que parecem sugerir que o senso comum está certo. Como explicar por que apenas a metade dos deputados, em média, se reelege? A comparação com os Estados Unidos aumenta o contraste: lá são reeleitos 90% dos deputados. No Brasil, também é elevado o número de deputados que interrompem o mandato antes de sua conclusão. A maioria se licencia para ocupar uma vaga de ministro de Estado ou de secretário em governos estaduais. Há um percentual que abandona os dois últimos anos da legislatura: em média, desde 1986, 17% de todos os deputados que chegaram ao Parlamento disputaram uma eleição para prefeito enquanto estavam na cadeira de deputado. Para um parlamentar americano, é impensável trocar uma cadeira em Washington por uma de prefeito.

Congresso
Nacional,
em Brasília





A aparente “desistência” do deputado brasileiro, no entanto, tem explicação de longo prazo, diz Mayla Di Martino, exigências da complexa vida política brasileira. “O sentido da carreira política no Brasil não é ilógico, não está situado de ponta cabeça, como fazem crer alguns estudiosos. Se o deputado abandona a cadeira em Brasília, é porque os caminhos que ele tem de trilhar para continuar crescendo na vida pública são tortuosos. Muitas vezes é preciso voltar para uma função regional como meio para prosseguir na carreira política nacional. Isso tem a ver com a estrutura do recrutamento político para o Parlamento, que, desde sempre, foi muito regionalizado, ou seja, muito dependente dos interesses e das eleições locais”, explica.

Quanto à presença de forasteiros, esta pode até ser alardeada e muito notada, mas não é o padrão. Há, é claro, lugar para os fenômenos midiáticos, como apresentador de TV, locutor de rádio, cantor e até jogador de futebol, porém eles são minoria, concorda David Fleischer, Ph.D. em ciência política e professor da Universidade de Brasília (UnB). O comum é o perfil de deputados que representam um reduto, uma microrregião, diz. “É o caso de um prefeito que vira deputado e, não raras vezes, volta a ser prefeito também”, afirma. De modo similar, o Senado recebe ex-governadores que, mais tarde, podem voltar a governar estados. Portanto, estar fortalecido em cidades e estados é fator decisivo – nem que seja elegendo alguém de confiança para os principais cargos locais.

Fabiano Santos, Ph.D. em ciência política e professor do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), constata que as novas pesquisas sobre o Legislativo têm de fato revelado que este tem muito mais força do que parece. “E estamos mudando para um Congresso mais profissional, dotado de assessoria extremamente bem qualificada, que tem por base de recrutamento o mérito”, avalia. Argelina Cheibub Figueiredo, Ph.D. em ciência política e também professora do IUPERJ, lamenta que o senso comum ainda prevaleça. “Apesar de ser crescente o número de pesquisas sobre o Legislativo brasileiro, ainda prevalece, especialmente na imprensa, a visão caricata que dele se tem e as interpretações baseadas em fatos excepcionais, e não nos processos mais regulares.” Ela lembra que o Parlamento



SÉRGIO LIMA/FOLHA IMAGEM

Bastidores do Congresso: política complexa do vai e vem

brasileiro já deu várias provas de maturidade. “Nós esquecemos que, apesar de todas as medidas restritivas tomadas pelo regime militar durante seus 20 anos de vigência, o Legislativo brasileiro funcionou, com a interrupção de menos de um ano em 1969, desde 1946. E durante todo esse período ele teve papel significativo no processo político, mesmo durante a ditadura, quando, restrito na sua atuação essencialmente política, se preparou de modo técnico e organizacional.”

Circulação - Se na comparação com os Estados Unidos há grandes diferenças na circulação parlamentar, a observação do que ocorre na França levou Mayla Di Martino a encontrar aproximações. Principalmente no que se refere ao “vai e vem” da carreira parlamentar, que caracteriza o Brasil. Também naquele país, no ano de 2006, por exemplo, 89% dos deputados nacionais acumulavam o mandato na Assembleia Nacional com um cargo eletivo regional ou local. “Como no Brasil, os deputados franceses também precisam manter esse elo com a política local se quiserem se manter progredindo no mercado político”, explica a cientista política.

Especialistas franceses dizem que o padrão muito regionalizado de recru-

tamento parlamentar na França, aliado à profissionalização dos parlamentares, levou a essa situação conhecida como *cumul des mandats*, acúmulo de mandatos. “Por ser um político profissional, o deputado francês precisa acumular recursos políticos que o mantenham progredindo na carreira: a oportunidade de acumular um cargo de prefeito com o cargo de deputado nacional traz oportunidades óbvias em termos de contato com as bases, influência perante o partido e recursos para serem usados na campanha de reeleição ao Parlamento ou na disputa por outros cargos na esfera nacional”, acrescenta a pesquisadora.

Na França como no Brasil, portanto, a procura da parte dos deputados federais por cargos no âmbito local e regional não implica a falta de importância da carreira parlamentar na esfera nacional. Trata-se de uma estratégia de parte dos deputados eleitos de dirimir riscos de derrota eleitoral em eleições futuras, em sistemas políticos multipartidários e marcados por uma alta volatilidade eleitoral. “A minha tese tenta desmistificar esse caráter excepcional que procuram atribuir ao Brasil, mostrando que os caminhos que levam ao Parlamento, por aqui, como em outros países desenvolvidos, são bastante parecidos.”

Em seu banco de dados há a trajetória individual de 4 mil deputados federais, desde 1946 até 2007 – da primeira função pública até a saída definitiva da Câmara Federal –, incluindo todas as eleições disputadas e licenças ocorridas durante a vida parlamentar. Para compreender esses números, usou uma metodologia de análise mais ampla do que a empregada em pesquisas anteriores. “Foi possível demonstrar que, apesar do aumento do número de interrupções na carreira parlamentar, para ocupar ministérios ou secretarias, ou para entrar na disputa por prefeituras, o tempo total de permanência dos deputados tem aumentado”, afirma.

Prós e contras - A restrição do acesso à própria carreira política é a consequência imediata de tal profissionalização, constata Mayla Di Martino. Em lugares onde a política é dominada por profissionais, a entrada de pessoas de fora do jogo é muito restrita, e os participantes tendem a criar instrumentos para permanecer com o controle. Basta lembrar que os legisladores votam sobre inúmeros aspectos que dizem respeito à sua carreira, no interior ou no exterior do Parlamento, como, por exemplo, as regras eleitorais. “Mas é assim mesmo que tem funcionado nos países desenvolvidos, seja sob o parlamentarismo ou sob o presidencialismo. Esse também tem sido o caso do Brasil”, diz a pesquisadora.

Como efeito negativo da profissionalização, entendida com restrição da circulação nas elites políticas, constrói-se, assim, uma barreira que distancia cada vez mais os eleitos daqueles que os elegeram. Resguardados em suas posições, os parlamentares não se sentem tão obrigados a responder às demandas dos seus eleitorados. Os escândalos, assim, podem se tornar comuns e alcançam até mesmo instituições prestigiosas como o Parlamento britânico, que, em 2009, teve seus representantes flagrados usando verbas de gabinete em benefício próprio.

A capacidade organizacional dos Parlamentos é a consequência positiva da profissionalização, explica. “Estudos sobre o Congresso norte-americano indicam que parlamentares mais adaptados e experientes têm maior capacidade de aprovar leis”, explica a pesquisadora. Também naquele país existe uma carreira interna no Legislativo Federal, o

que torna a vida parlamentar um objetivo em si mesma – alguns legisladores podem angariar votos, ou posições de poder junto ao seu partido, por meio de seu trabalho nas comissões parlamentares, uma vez que muitas dessas posições internas do Congresso têm prestígio e visibilidade nacional. “Isso faz com que o Congresso dos Estados Unidos seja muito ativo e autônomo perante o Executivo”, acrescenta.

Ainda não está respondido, porém, segundo ela, se a profissionalização da política parlamentar é capaz de ensinar a configuração dos Parlamentos nos moldes dos Estados Unidos, com esse modelo de carreira política interna. “Muitos especialistas gostariam de ver funcionando no Brasil um modelo parecido com o norte-americano, na esperança de que o Legislativo brasileiro seja menos dependente da agenda política ditada pelo Executivo.”

O desprestígio do Parlamento brasileiro, para David Fleischer, da UnB, está ligado não somente à sequência de escândalos que constantemente o paralisa como também ao poder reduzido que tem em relação ao Executivo. “O presidente aqui tem poderes imperiais, o que tira a autonomia das duas Casas.

Onde a política é dominada por profissionais a entrada de pessoas de fora é restrita

Pode, por exemplo, fazer mudanças no Orçamento a qualquer hora e fazer nomeações sem precisar da aprovação. Nos EUA não é assim”, pondera. Não é à toa que em pesquisas de opinião pública o Congresso brasileiro apareça como a instituição de menos confiabilidade, lembra o professor da UnB.

Fabiano Santos, do IUPERJ, diz que é preciso avançar na capacidade de iniciar agendas próprias, independentemente do Executivo, em especial nas áreas econômica, financeira e administrativa. “Na América Latina estamos bem à frente, não só em termos de institucionalização de procedimentos, capacidade de armazenar e distribuir informações sobre a atividade parlamentar, como também em dados para processar decisões. Em relação aos EUA e demais países desenvolvidos, nos saímos bem em certos aspectos e não tão bem em outros”, compara.

A responsabilidade dos partidos na política nacional é um dos pontos que merecem ser explorados em futuras pesquisas e debates. “É muito fácil expulsar o membro de um partido diante de denúncias da corrupção, e é muito difundida a tese de que, no Brasil, o partido político tem pouca influência sobre o resultado das eleições e que a vitória se deve mesmo ao carisma ou ao currículo de cada candidato, ou seja, a tese do personalismo político”, afirma Mayla Di Martino.

Desse modo, o paradigma da profissionalização permite enxergar a situação por outro prisma, acrescenta: para permanecer no jogo, os candidatos dependem do partido político: precisam ganhar indicações para cargos eletivos ou cargos de confiança; precisam de abrigo nos tempos de infortúnio eleitoral – quando perdem as eleições, afinal, a maioria dos políticos teve que interromper ou deixar em segundo plano a sua profissão original. “É preciso uma mudança de paradigma na maneira como se analisam os partidos políticos no Brasil: a partir do momento em que os próprios analistas políticos passarem a acreditar que eles realmente influenciam a vida política brasileira, quem sabe consigam fazer a população atentar para o fato de que, no momento da eleição, é importante punir o partido pelo erro de seus candidatos”, afirma a pesquisadora da USP. ■