

**32° Encontro Anual da Anpocs**

**GRUPO DE TRABALHO 18  
ELITES E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS**

**PRODUÇÃO LEGISLATIVA E REPRESENTAÇÕES  
POLÍTICAS DA ELITE PARLAMENTAR BRASILEIRA**

**Débora Messenberg**  
**Universidade de Brasília (UnB)**  
[deboramess@gmail.com](mailto:deboramess@gmail.com)

## **PRODUÇÃO LEGISLATIVA E REPRESENTAÇÕES POLÍTICAS DA ELITE PARLAMENTAR BRASILEIRA**

### **Resumo**

O presente trabalho discute os conteúdos valorativos da produção legislativa e de emissões discursivas da elite parlamentar brasileira, entre os anos de 1989 a 2006. Trata-se de pesquisa que procura compreender, a partir das ementas dos projetos enviados pelos membros da elite parlamentar do período e dos seus discursos acerca da política e do ser político no Brasil, de que maneira diferentes matizes socioculturais interferem no processo de construção e consolidação de suas carreiras e identidades enquanto políticos. A análise da vida política brasileira, a partir de um recorte sociocultural, permitiu a construção de feição original dos protagonistas do Poder Legislativo, revelando uma face ainda pouco explorada de nossa estrutura e prática política.

Palavras Chave: elite parlamentar, representações, produção legislativa, identidades.

### **Introdução**

Desde o final da década de 90, esta autora vem realizando ampla pesquisa bibliográfica e empírica que procura revelar quem são, como atuam politicamente e o que pensam os atores sociais que fizeram e fazem parte da elite parlamentar do Congresso Nacional Brasileiro, após a promulgação da atual Constituição. Intenta-se não só identificar os atores, suas trajetórias e práticas políticas, mas compreender suas representações acerca da política e do ser político no Brasil.

Pode-se definir a elite parlamentar brasileira como um grupo seletivo de congressistas, cujos membros se destacam dos demais participantes do Congresso Nacional (CN) em função das posições que ocupam, dos interesses que representam e/ou da reputação alcançada. São, enfim, os parlamentares que, dispondo de determinados recursos de

poder, exercem influência terminante nas principais decisões do Congresso Nacional e do Estado, interferindo de maneira decisiva nos rumos da sociedade.

Quais seriam, no entanto, os atributos pessoais, políticos e as formas de atuação que permitem a alguns congressistas atender de maneira parcial ou completa, as supracitadas condições de ingresso na elite parlamentar? Qual o perfil desse grupo, isto é, existem características comuns que possibilitam a sua configuração enquanto um segmento particular?

Para responder a essas questões foi empreendida ampla investigação acerca do perfil sociocultural, econômico e ideológico dos membros da elite parlamentar, suas trajetórias políticas, produção legislativa e representações políticas, entre os anos de 1989 a 2006,

Os resultados desta longa pesquisa foram publicados, em parte, no livro intitulado "*A Elite Parlamentar do Pós-Constituinte: atores e práticas*", São Paulo, Brasiliense, 2002. De modo específico, é focado o período que abrange os anos de 1989 a 1994, momento extremamente rico e crucial da história política brasileira, marcado pela revitalização do Parlamento após vinte e um anos de ditadura militar. Crê-se ter contemplado, ao final do trabalho, as questões propostas quanto à definição dos atributos que recobriram o perfil e as práticas dos membros da elite parlamentar do pós-Constituinte, assim como dos mecanismos institucionais que possibilitaram a existência e a reprodução desse seletivo grupo.

No intuito de atualizar e renovar as informações contidas no livro supracitado e aprofundar temáticas ainda não suficientemente exploradas empreendeu-se nova pesquisa para investigação do perfil dos parlamentares que fizeram parte da elite parlamentar brasileira, ao longo dos anos de 1995 a 2004. Procurou-se não só identificar os atores e suas práticas políticas, mas compreender de que maneira diferentes matizes socioculturais interferem no processo de construção e consolidação de suas carreiras e identidades enquanto políticos. Os resultados desta pesquisa encontram-se parcialmente publicados no artigo denominado "A Elite parlamentar Brasileira (1989-2004)", publicado na revista *Sociedade & Estado*, Brasília, v. 22, n° 2, p.309-370, mai/ago 2007.

Para identificação e seleção dos parlamentares que fizeram parte da elite parlamentar do CN ao longo do período considerado adotou-se, inicialmente, como

critério para a determinação dos estratos da amostra, a filiação partidária.<sup>1</sup> Considerando a importância desse aspecto no controle do processo decisório e na organização dos trabalhos legislativos, não houve dúvida de que esse era o melhor recorte a ser efetuado para garantir a representatividade da amostra. Entretanto, durante a análise dos dados primários e secundários, observou-se que, para o esclarecimento das distinções internas à elite, o critério mais rico e elucidativo era o da região eleitoral – entendida não apenas como o lugar de representação do parlamentar, mas principalmente, enquanto *locus* da construção de sua carreira e do seu ser político.

Neste sentido, o recorte da elite em termos regionais, visa exatamente trazer à tona realidades sociais distintas, de onde emergem tipos singulares de parlamentares. Estes, por sua vez, trazem no seu pensar e fazer política, marcas de sua identidade cultural/regional a qual ao mesmo tempo em que os distingue, não os impede de compartilhar com “outros culturalmente”, uma série de características que os particularizam enquanto membros da elite do Congresso Nacional Brasileiro.

Cabe ressaltar ainda que, apesar de tal recorte possibilitar o alinhamento de informações relacionadas a particularidades regionais dos parlamentares da elite do CN, deve-se ter em mente que essas podem, ou não, ser compartilhadas pelos demais congressistas das respectivas regiões. Com essa ressalva pretende-se deixar claro que, as marcas da identidade cultural/regional, observadas na ação e no pensar desses parlamentares, não são sinais “genéticos” a impregnar inexoravelmente a todos os que ali se constroem como políticos. São sim, registros da história político-cultural brasileira e, por conseguinte, produtos do dinamismo e das contradições que distinguem o desenrolar de tal processo nas diferentes regiões do País, terminando por influir diretamente no pensar e fazer política dessas coletividades.

Um outro aspecto relacionado a esse recorte metodológico, diz respeito a construção de três agrupamentos na elite que foram assim classificados: o agrupamento

---

<sup>1</sup> Para a definição do universo dos parlamentares que integraram em algum momento a elite parlamentar durante os anos considerados, estabeleceram-se quatro critérios fundamentais, são eles: a ocupação de postos estratégicos no CN (Presidente e 1º secretários das Mesas Diretores, lideranças partidárias e de governo); Relator e/ou autor das principais proposições que foram convertidas em lei durante o período ou das principais CPI's; Presidente de Comissões permanentes e/ou Comissões especiais e CPI's e; parlamentares indicados como membros da elite pela maioria ou totalidade dos congressistas entrevistados em *survey* realizado com representantes incontestes da elite parlamentar do pós-constituente. A partir desse universo, foi calculada amostra estratificada, utilizando o Método Proporcional de C.P.Paul, sendo os estratos determinados segundo a filiação partidária. Chegou-se, assim, a uma amostra de 85 parlamentares, distribuídos de acordo com o total de representantes de cada partido na elite, para o período de 1989 a 2006.

da elite do Nordeste, o do Sudeste e o do Sul. Poder-se-ia indagar sobre a ausência dos agrupamentos de parlamentares da elite do Norte e do Centro-Oeste, ao que se poderia contra-argumentar que tal ausência resulta da baixa participação, ao longo do período em análise, dos representantes dessas regiões no seio da elite parlamentar, inviabilizando a construção dos respectivos agrupamentos.<sup>2</sup>

Desta forma e para fins deste artigo, empreender-se-á a análise dos conteúdos da produção legislativa dos membros da elite, entre os anos de 1989 a 2006, e de suas emissões discursivas acerca da política e do ser político no Brasil, como elementos explicativos de identidades regionais diferenciadas e demarcadores de estilos diversos de fazer política.

Para a compreensão dos conteúdos valorativos presentes na produção legislativa da elite parlamentar do pós-Constituinte, optou-se pelo tratamento de certas questões empíricas e analíticas que levassem necessariamente à consideração das formas identitárias tecidas por esse segmento político. Partiu-se, não somente, da análise dos conteúdos das ementas de suas proposições, mas também das emissões valorativas presentes no discurso desses atores sociais, quando da realização de entrevistas com alguns de seus membros. A dimensão discursiva é aqui entendida como objetivação da identidade social de um grupo, a qual incorpora constantemente outras construções, num movimento dinâmico de explicitação e reconhecimento das diferenças. Dessa forma, ao falarem de si e de suas práticas, os atores reafirmam e demarcam suas singularidades.

### **O agir e o pensar político da elite parlamentar brasileira**

De acordo com o art. 59 da Constituição, o processo legislativo compreende a elaboração das seguintes espécies normativas: decretos legislativos, resoluções, emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas e medidas provisórias. À exceção das duas últimas normas, cuja iniciativa é exclusiva do Executivo, e das duas

---

<sup>2</sup> Em verdade, e de acordo com os critérios de seleção adotados, não houve o recrutamento de nenhum representante do Centro-Oeste na amostra da elite parlamentar. Quanto aos representantes do Norte selecionados, esses não se encontravam em número suficiente para garantir a construção de um tipo ideal de parlamentar da elite do CN dessa região. Cabe ressaltar, contudo, que as informações obtidas na pesquisa da produção legislativa dos representantes nortistas da elite, serão computadas, como não poderia deixar de ser, ainda que não discutidas na análise geral da elite parlamentar do CN.

primeiras, as quais, conforme o caso têm entre os membros ou órgãos do Parlamento a reserva de sua iniciativa, as demais espécies normativas podem ser apresentadas tanto por representantes de um ou de outro Poder, com restrições específicas, assim como por diferentes grupos e instituições políticas. Para os fins desse estudo, concentrar-se-á a análise nas espécies normativas, cuja iniciativa parlamentar não seja constitucional nem regimentalmente vetada, possibilitando, desse modo, a investigação comparativa entre o exercício da função legislativa do CN e o da elite parlamentar no período em foco.

Entende-se por leis ordinárias as que se destinam a regular matérias de competência normativa ordinária do Poder Legislativo e devem ser submetidas, após a sua aprovação no CN, à sanção do Presidente da República. A iniciativa dessas leis e das leis complementares cabe a qualquer membro ou comissão do Congresso ou de cada uma de suas Casas, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador Geral da República e aos cidadãos na forma prevista pelo texto constitucional. Dependendo da natureza da matéria, as votações das leis ordinárias são realizadas em sessões bicamerais ou unicamerais, e a sua aprovação exige *quorum* da maioria absoluta dos congressistas da Câmara e do Senado, além da maioria simples dos votos.

As leis complementares regem diferentes matérias para as quais a Constituição estabelece expressamente disciplina por intermédio de tal instrumento. Tramitam separadamente em cada uma das Casas, exigindo para a sua deliberação, a presença da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, estando também sujeitas a sanção ou veto presidencial.

As emendas à Constituição só podem ser apresentadas por um terço do total de Deputados, pelo Senado Federal, pelo Presidente da República ou por mais da metade das Assembléias Legislativas Estaduais. Na condição de proposta, não poderão conter dispositivos que atentem contra a forma federativa do Estado, nem proponham a abolição do voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais<sup>3</sup>. Sua tramitação apresenta rito especial: a proposta é submetida a dois turnos de discussão e votação no interior de cada uma das Casas, sendo exigidos,

---

<sup>3</sup> São as chamadas cláusulas pétreas da Constituição Federal expressas no § 4º do art. 60.

para a sua aprovação, três quintos dos votos dos membros da Câmara e do Senado em processo de votação nominal. Para a sua promulgação, ordena-se sessão bicameral.

Os decretos legislativos regulam matérias de competência exclusiva do CN, elencadas no art. 49 da Constituição<sup>4</sup>, e dispensam o crivo do Presidente da República para a sua normatização. Como já ressaltado, sua iniciativa é reservada aos parlamentares de ambas as Casas, assim como às comissões técnicas e Mesas. Para serem aprovadas, porém, tais decretos necessitam dos votos da maioria dos congressistas da Câmara e do Senado.

As resoluções disciplinam matérias privativas ao Congresso ou de cada uma de suas Casas, relacionadas a aspectos políticos, processuais, legislativos ou administrativos, quais sejam: perda de mandato parlamentar; criação de CPIs e suas conclusões; matéria regimental; assuntos administrativos e de sua economia interna; e conclusões sobre representações, petições ou reclamações da sociedade civil.<sup>5</sup> A iniciativa dos projetos de resolução e as exigências para a sua aprovação acompanham àquelas estabelecidas para os decretos legislativos, salvo os casos expressamente determinados nos Regimentos, os quais prescrevem *quorum* especial de deliberação.<sup>6</sup>

As Tabelas 1A ,1B e 2A e 2B, a seguir, informam acerca da produção legislativa do Congresso entre os anos de 1989 a 2006 . As Tabelas 1A e 1B indicam o total de projetos e propostas de iniciativa dos parlamentares passíveis de se tornarem espécies normativas, enquanto as Tabelas 2A e 2B apresentam somente as proposições que efetivamente se transformaram em normas jurídicas ao longo do referido intervalo de tempo.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> De forma sintética, o art. 49 da CF estabelece que compete exclusivamente ao CN: decidir sobre acordos e tratados internacionais; autorizar declaração de guerra, estado de sítio, intervenção federal e estado de defesa; autorizar o Presidente e o Vice-Presidente a se ausentarem do País, fixar a remuneração dos seus próprios membros, dos Ministros, do Presidente e do Vice-Presidente da República; julgar as contas do governo; fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, sustando os atos normativos que exorbitem dos limites de delegação legislativa concedidos a esse Poder; apreciar atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União (TCU); aprovar iniciativas do Executivo referentes às atividades nucleares; autorizar referendo e convocar plebiscitos; autorizar a exploração de terras indígenas; aprovar a alienação de terras públicas; zelar pela preservação de sua competência legislativa e autorizar a mudança temporária de sua sede.

<sup>5</sup> RICD, art. 109, inciso III.

<sup>6</sup> Esse é o caso, por exemplo, da instauração de processo criminal contra Presidente, Vice-Presidente ou Ministros de Estado, que exige dois terços dos votos dos membros da Câmara dos Deputados para a aprovação do parecer da CCJR (RICD, art. 217).

<sup>7</sup> Não se encontram aí incluídas, as proposições que, a despeito de terem se transformado em norma jurídica durante o período focalizado, foram apresentadas antes de 1989.

Tabela 1A  
Proposições de iniciativa dos Congressistas apresentadas ao Congresso Nacional  
Brasil - 1989 a 2006

Tipos de Proposição	Ano													
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Projeto de Lei Ordinária</b>	3163	1572	2549	998	851	488	1639	1431	1494	929	2848	1798	2111	1911
<b>Projeto de Lei Complementar</b>	323	122	213	73	37	28	79	71	92	39	131	94	112	101
<b>Proposta de Emenda à Constituição</b>	43	25	105	66	37	19	348	191	164	104	281	167	208	181
<b>Projeto Decreto Legislativo</b>	39	32	51	33	21	24	42	35	32	11	53	48	48	41
<b>Projeto de Resolução</b>	40	42	104	56	48	28	72	42	46	27	57	60	88	71
<b>Total</b>	3608	1793	3022	1226	994	587	2180	1770	1828	1110	3370	2167	2567	2001

Fonte: Prodasen/Banco de Dados da Pesquisa

Tabela 1B  
Proposições de iniciativa dos Congressistas apresentadas ao Congresso Nacional  
Brasil - 1989 a 2006

Tipos de Proposição	Ano(%)													
	1989 (%)	1990 (%)	1991 (%)	1992 (%)	1993 (%)	1994 (%)	1995 (%)	1996 (%)	1997 (%)	1998 (%)	1999 (%)	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)
<b>Projeto de Lei Ordinária</b>	9,9	4,9	8,0	3,1	2,7	1,5	5,1	4,5	4,7	2,9	8,9	5,6	6,6	6,6
<b>Projeto de Lei Complementar</b>	16,3	6,1	10,7	3,7	1,9	1,4	4,0	3,6	4,6	2,0	6,6	4,7	5,6	5,6
<b>Proposta de Emenda à Constituição</b>	1,6	0,9	3,8	2,4	1,4	0,7	12,7	7,0	6,0	3,8	10,3	6,1	7,6	7,6
<b>Projeto Decreto Legislativo</b>	5,5	4,5	7,1	4,6	2,9	3,4	5,9	4,9	4,5	1,5	7,4	6,7	6,7	6,7
<b>Projeto de Resolução</b>	3,9	4,1	10,1	5,4	4,7	2,7	7,0	4,1	4,5	2,6	5,5	5,8	8,6	8,6
<b>Total</b>	9,4	4,7	7,9	3,2	2,6	1,5	5,7	4,6	4,8	2,9	8,8	5,6	6,7	6,7

Fonte: Prodasen/Banco de Dados da Pesquisa



Tabela 2A  
Proposições de iniciativa dos Congressistas apresentadas ao Congresso Nacional transformadas  
Brasil - 1989 a 2006

Tipos de Proposição	Ano													
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Leis Ordinárias</b>	15	12	14	18	26	38	54	30	25	24	31	29	48	3
<b>Leis Complementares</b>	2	2	1	1	4	1	1	4	4	3	1	-	3	1
<b>Emendas à Constituição</b>	-	-	-	2	2	-	-	4	1	-	3	8	3	1
<b>Decretos Legislativos</b>	1	3	-	1	2	5	-	-	-	1	-	-	1	1
<b>Resoluções</b>	13	15	10	16	23	9	9	17	6	13	13	11	10	1
<b>Total</b>	31	32	25	38	57	53	64	55	36	41	48	48	65	5

Fonte: Prodasen/Banco de Dados da Pesquisa

Tabela 2B  
Proposições de iniciativa dos Congressistas apresentadas ao Congresso Nacional transformadas  
Brasil - 1989 a 2004

Tipos de Proposição	Ano														
	1989 (%)	1990 (%)	1991 (%)	1992 (%)	1993 (%)	1994 (%)	1995 (%)	1996 (%)	1997 (%)	1998 (%)	1999 (%)	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)	
<b>Leis Ordinárias</b>	2,7	2,2	2,5	3,3	4,7	6,9	9,8	5,5	4,5	4,4	5,6	5,3	8,7	8,0	
<b>Leis Complementares</b>	5,9	5,9	2,9	2,9	11,8	2,9	2,9	11,8	11,8	8,8	2,9	0,0	8,8	0,0	
<b>Emendas à Constituição</b>	0,0	0,0	0,0	5,7	5,7	0,0	0,0	11,4	2,9	0,0	8,6	22,9	8,6	5,0	
<b>Decretos Legislativos</b>	5,9	17,6	0,0	5,9	11,8	29,4	0,0	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	5,9	0,0	
<b>Resoluções</b>	6,1	7,0	4,7	7,5	10,7	4,2	4,2	7,9	2,8	6,1	6,1	5,1	4,7	8,0	
<b>Total</b>	3,6	3,8	2,9	4,5	6,7	6,2	7,5	6,5	4,2	4,8	5,6	5,6	7,6	8,0	

Fonte: Prodasen/Banco de Dados da Pesquisa

Ao se comparar as informações das Tabelas 1A e 2A, observa-se, inicialmente, o número restrito de espécies normativas aprovadas (850), diante do volume de proposições apresentadas pelos parlamentares ao longo desses anos (38.358). Em termos percentuais, isso significa que apenas 2.2% das proposições introduzidas pelos congressistas obtiveram aprovação no CN, o que a princípio se afigura como proporção bastante reduzida, deve ser, contudo, relativizada, já que durante o período focalizado, o CN legislou amplamente sobre matérias de iniciativa do Executivo. Em termos mais precisos, 83% das leis aprovadas após a promulgação da Constituição de 1988 foram apresentadas pelo Presidente da República e 75% de todos os projetos de lei submetidos ao Congresso pelos diferentes presidentes foram aprovados durante o seu mandato, a grande maioria deles no mesmo ano em que foi enviado.<sup>8</sup> Mesmo considerando que o volume de projetos de lei ordinária apresentados pelo Executivo tenha sido bem menor do que os de iniciativa dos parlamentares, é inconteste, frente as informações aqui apresentadas, a enorme capacidade do Executivo em garantir a aprovação de seus próprios projetos.

Ainda sobre o volume da produção legislativa do CN brasileiro, deve-se apontar que, no cotejo com o Congresso norte-americano, outro Parlamento de intensa atividade propositiva, notam-se igualmente grandes desproporções entre o número de leis ordinárias sancionadas de iniciativa parlamentar e o número total de projetos apresentados pelos congressistas. De acordo com Figueiredo e Limongi<sup>9</sup>, durante o período de 1963 a 1989, o Congresso norte-americano apresentou percentuais de aprovação de projetos de lei variáveis de 3.5% a 6.5%. Na década de 90, a aprovação dos projetos manteve-se, em média, em torno de 5,4%.<sup>10</sup> Essas informações reforçam a tese de que, tomados isoladamente, nem a intensidade da atividade propositiva dos congressistas nem o volume de leis aprovadas são suficientes para uma avaliação rigorosa da *performance* dos Parlamentos. Isso porque a quantidade de proposições legislativas nada informa sobre a sua real importância para a sociedade. Ademais, uma

---

8 Figueiredo, Argelina C. & Limongi, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: Carlos Ranulfo (org.), *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Editora da UFMG, 2007, p. 33. pp. 25-32.

9 Figueiredo, Argelina C. & Limongi, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*, São Paulo, n. 5, 1996. p.11.

10 <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/pdf/005771.pdf>

produção de leis muito elevada pode indicar até mesmo a inadequação e fragilidade da legislação vigente, ou quiçá das próprias instituições democráticas.

O reduzido número de leis complementares aprovadas é, todavia, revelador da fraca disposição do CN em legislar sobre matérias cuja própria Constituição ordena regulação. Em verdade, somente a Carta de 1988 prescreve a elaboração de 51 leis complementares.<sup>11</sup> A maioria delas deve regular dispositivos constitucionais relacionados principalmente a matérias de ordem fiscal e tributária, a organização do Poder Judiciário Federal e os de competência legislativa exclusiva da União (art. 22 CF). Não obstante, ao longo dos anos em foco, sessenta e quatro leis complementares foram aprovadas, sendo apenas um pouco mais da metade delas (34) de iniciativa parlamentar. Ressalte-se, contudo, a disposição de muitos parlamentares em apresentar projetos que viessem a regular os dispositivos constitucionais demandantes de legislação complementar. Como se evidencia na Tabela 1A foram apresentados 1984 projetos de lei complementar entre 1989 e 2006, porém somente 1.7% chegaram a ser sancionados. A fraca produção de leis complementares no período indica, enfim, que tanto o Executivo quanto Legislativo não se interessaram muito em legislar sobre matérias cujo conteúdo polêmico e complexo – em particular as de natureza fiscal e tributária – requereria amplas e difíceis negociações, as quais poderiam desgastar, ainda mais, a imagem já profundamente debilitada de ambos os Poderes, especialmente nos dez primeiros anos do Pós-Constituinte.

Os projetos de emenda à Constituição também obtiveram aprovação bastante reduzida. Somente trinta e cinco dos projetos de emenda apresentados por parlamentares foram sancionados. Ao contrário do que se alardeia a respeito das contradições e idiosincrasias existentes no texto constitucional – as quais dificultariam a governabilidade do País – e apesar dos pré-requisitos para a apresentação e aprovação de tais proposições, parece que o Congresso do pós-Constituinte não se mostrou muito afeito a aprovar matérias que visassem alterar a Constituição Federal.

Quanto aos decretos legislativos e às resoluções, observam-se índices de aprovação de seus projetos mais expressivos do que entre as demais espécies normativas, respectivamente, 2,4% e 20,8%. A explicação para isso reside na própria natureza e no

---

<sup>11</sup> Fraga, M. e Oliveira H. *Legislação infra constitucional necessária à integração de dispositivos constitucionais*. Trabalho desenvolvido pela Assessoria Legislativa do Senado Federal. Brasília : Senado Federal. Mimeo [s/d].

conteúdo das matérias reguladas por essas proposições, cuja competência é privativa do CN ou de cada uma de suas Casas. Ao tratarem de forma não exclusiva, mas em grande parte – especialmente as resoluções – de assuntos relacionados ao funcionamento e organização interna do CN, dispensando assim a sanção do Presidente da República e não estando sujeitos ao seu veto; os projetos de decreto legislativo e os de resolução apresentam condições mais favoráveis de tramitação e aprovação.

Detendo-se no conteúdo das normas jurídicas sancionadas<sup>12</sup> (Tabelas 3A e 3B) surgem importantes informações acerca da produção legislativa do período. De início, há que destacar a variedade de conteúdos dos projetos e propostas aprovados, particularmente entre as leis ordinárias.

Dentre os principais assuntos tratados nessas leis figuram: prestação de homenagens (21.8%), regulamentação de políticas setoriais (20.2%); alterações na legislação trabalhista (7.1%), alterações na legislação de seguridade social (6.7%) e regulamentação de direitos e deveres individuais e coletivos (6.2%).

Tabela 3A  
Conteúdos das proposições de iniciativa dos parlamentares transformadas em Norma Jurídica no Congresso Nacional  
Brasil - 1989 a 2006

(em número absoluto)

Conteúdos das Proposições	Tipos de Conteúdo*															Total
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	n	o	q	
<b>Leis Ordinárias</b>	39	16	37	20	111	10	1	9	13	34	27	25	6	120	82	550
<b>Leis Complementares</b>	-	12	1	4	5	-	-	-	2	1	1	3	0	-	5	34
<b>Emendas à Constituição</b>	3	2	3	4	8	-	-	-	1	-	1	2	4	-	7	35
<b>Decretos Legislativos</b>	-	-	-	-	2	-	-	1	1	1	-	-	12	-	-	17
<b>Resoluções</b>	-	10	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	189	13	-	214
<b>Total</b>	42	40	41	28	128	10	1	10	17	36	29	30	211	133	94	850

Fonte: Prodasen/Banco de Dados da Pesquisa

<sup>12</sup> A definição e classificação do conteúdo das proposições de iniciativa parlamentar pautaram-se nas suas respectivas ementas, tendo sido considerados apenas os aspectos principais dos projetos e não os seus possíveis desdobramentos para outras áreas.

Tabela 3A  
 Conteúdos das proposições de iniciativa dos parlamentares transformadas em Norma Jurídica no Congresso Nacional  
 Brasil - 1989 a 2006

(Em %)

Conteúdos das Proposições	Tipos de Conteúdo*															Total
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	n	o	q	
<b>Leis Ordinárias</b>	7,1	2,9	6,7	3,6	20,2	1,8	0,2	1,6	2,4	6,2	4,9	4,5	1,1	21,8	14,9	100
<b>Leis Complementares</b>	0,0	35,3	2,9	11,8	14,7	0,0	0,0	0,0	5,9	2,9	2,9	8,8	0,0	0,0	14,7	100
<b>Emendas à Constituição</b>	8,6	5,7	8,6	11,4	22,9	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	2,9	5,7	11,4	0,0	20,0	100
<b>Decretos Legislativos</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	11,8	0,0	0,0	5,9	5,9	5,9	0,0	0,0	70,6	0,0	0,0	100
<b>Resoluções</b>	0,0	4,7	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	88,3	6,1	0,0	100
<b>Total</b>	4,9	4,7	4,8	3,3	15,1	1,2	0,1	1,2	2,0	4,2	3,4	3,5	24,8	15,6	11,1	100

Fonte: Prodasen/Banco de Dados da Pesquisa

#### LEGENDA DA TABELA 3A CONTEÚDOS DAS PROPOSIÇÕES<sup>13</sup>

- a) Alterações na legislação trabalhista  
 b) Alterações na legislação fiscal/tributária (receita-despesa/impostos)  
 c) Alterações na legislação de seguridade social (saúde, previdência e assistência social)  
 d) Alterações na legislação eleitoral/partidária (justiça eleitoral, organização/funcionamento dos partidos, propaganda eleitoral, etc)  
 e) Regulamentação de políticas setoriais (educação, informática, habitação, meio ambiente, indústria, agricultura, transportes, sistema financeiro, etc)  
 f) Regulamentação da política salarial/preços (tarifas públicas)  
 g) Solicitação de ações de controle e fiscalização dos gastos públicos (ações do Tribunal de Contas da União e Propostas de Fiscalização e Controle)  
 h) Reforma do Estado (privatização, quebra ou manutenção de monopólios, extinção de órgãos públicos)  
 i) Regulamentação de ações/funcionamento de órgãos e empresas públicas (atribuições, estrutura administrativa, remoção de funcionários, atuação do servidor público, etc.)  
 j) Regulamentação de direitos e deveres individuais e coletivos  
 k) Regulamentação de ações da iniciativa privada  
 l) Solicitação/Regulamentação de ações públicas de interesse estadual/municipal  
 m) Solicitação de informações ao Poder Executivo/Judiciário (por escrito e/ou convocação de membros do poder público para dar informações)  
 n) Regulamentação de matérias privativas do CN/Câmara/Senado (art.49, 51 e 52 da CF, processo legislativo, criação de CPI's, solicitação de estudo de matérias pelas Comissões, etc)  
 o) Prestação de Homenagem (mudança de nomes de monumentos/estradas/parques, solenidades, pensões especiais)  
 p) Transcrições de textos jornalísticos/discursos para os Anais da Câmara, do Senado, ou do CN.  
 q) Outros (Alterações de dispositivos constitucionais, leis ou códigos anteriores a 1988 e diversos)

A exceção do conteúdo “prestação de homenagem”, que remete a ações de cunho mais ornamental e personalista, os conteúdos de maior incidência entre as leis ordinárias de iniciativa parlamentar recaem sobre temáticas de caráter universal, ainda que estejam também presentes, normas relacionadas ao atendimento de demandas específicas de certas categorias sociais e/ou profissionais.<sup>14</sup> Esse quadro contrapõe-se não

<sup>13</sup> A legenda da Tabela 3A arrola todos os conteúdos observados nas ementas das proposições dos parlamentares do CN que se transformaram em norma jurídica, como também aqueles verificados nas proposições da elite que não se transformaram em norma jurídica e acham-se expostos na Tabela 5A.

<sup>14</sup> Esta também é a conclusão a que chegam Figueiredo A. & Limongi F.; Ricci, Paolo; Amorim Neto, Octavio & Santos, Fabiano – mesmo utilizando de sistema de classificação das leis diferente do que o aqui empregado – quando apontam que a superioridade do número de leis sociais de caráter universal ou amplo é significativamente maior do que o das leis referentes a segmentos sociais específicos. Amorim Neto,

só à imagem corrente acerca do predomínio de leis de cunho clientelista e corporativista na produção legislativa do CN, como também aos conteúdos mais frequentes das proposições apresentadas pelos congressistas.

Ressalte-se, todavia, que na Tabela 3A, encontram-se expressos os conteúdos das normas jurídicas aprovadas e não os referentes às proposições que foram introduzidas no CN pelos parlamentares. Além disso, o elevado percentual de leis ordinárias de conteúdo ornamental (21.8%) sugere que a produção legislativa dos parlamentares dirigidas às suas bases eleitorais, não é desprezível. Mais do que isso, significa dizer que os conteúdos das proposições sancionadas podem não coincidir com aqueles que estão na maioria dos projetos oferecidos à tramitação. Na realidade, eles não são coincidentes.

O que se depreende, então, dessa assertiva? Por um lado, a prevalência das leis de substrato mais universalista entre as normas jurídicas introduzidas pelos congressistas aponta para uma “percepção” mais ampla entre eles<sup>15</sup> – e maior do que em geral se reconhece – das necessidades sociais e dos direitos de cidadania. Aliás, a Constituição Federal de 1988 é o exemplo mais ilustrativo disso. Por outro lado, embora as leis de iniciativa parlamentar aprovadas no CN indiquem a configuração de um Parlamento mais representativo, o conteúdo das proposições apresentadas pode contradizer tal movimento.

*“É conhecido na Câmara e classificávamos esses projetos de estatísticos. A imprensa facilmente definia o trabalho parlamentar de duas formas: ou o sujeito era considerado um parlamentar autêntico, que trabalhava no plenário, debatia, que era o meu caso, estava sempre presente nos processos decisórios, sempre presente nas discussões de tudo que era projeto. Mas tinha o grupo que o Doutor Ulysses chamava de vale dos caídos, é a linguagem que a gente usava. É o baixo clero, que era o pessoal que ficava na 7ª, na 10ª ou 20ª cadeira do plenário da Câmara, ficava na parte sombria, onde tem aquela parte de cima, aquilo ali nós chamávamos de vale dos caídos. Era o sujeito que não tinha espaço, que não conseguiu espaço. Como a imprensa julgava o trabalho parlamentar pelo número de projetos que apresentava, então tu tinhas a necessidade de apresentar projetos, que era para atender a estatística.... Você vai encontrar deputados com mais de 1000 projetos, encomenda para Câmara e faz. Só interessa ao parlamentar para efeito de tramitação. Você também vai encontrar projetos que eu chamava de projetos região, o candidato regional precisa ter projetos que possa dizer: estou trabalhando pela região. Então você tinha dois grandes tipos*

---

Octavio & Santos, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, 2003, vol.46,no.4,p.661-698. Ricci, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, 2003, vol.46, no.4, p.699-734. Figueiredo e Limongi, F. Congresso Nacional..., op. cit., p. 83.

<sup>15</sup> Pelo menos no que se refere às matérias sancionadas, e não necessariamente ao que foi proposto.

*de projetos, ... com algumas variações, mas tu tinhas dois grandes tipos, curiosíssimo: um era os projetos autorizativos para universidade, projeto de lei autorizando o poder Executivo instalar na cidade de Santa Maria a universidade de não sei o quê. O que também não é um projeto para tramitar. Era um projeto para que o deputado pegasse o avulso e levasse o avulso para a sua base eleitoral, e diz: olha aqui, ó.” (Nelson Jobim)*

*“Você pode ter um deputado de um grande projeto só, por exemplo, o Dante de Oliveira. O Dante de Oliveira foi o autor da emenda das diretas, que acabou não sendo aprovada, mas notabilizou a carreira política dele. E você pode ter parlamentares que apresentem 20 projetos por dia, que são esses estatísticos, que buscam uma divulgação na Voz do Brasil, agora na TV Câmara, por terem apenas tido a iniciativa.” (Miro Teixeira)*

Em verdade, existem entre a maioria dos congressistas, duas perspectivas distintas a recobrir a elaboração de suas proposições legislativas. Há uma produção que serve à demonstração pública de seu interesse para com as suas bases eleitorais, ou mesmo à satisfação de trabalho junto à imprensa, e outra dirigida a problemas e questões mais amplas, nacionais, a qual é objeto privilegiado de discussão no Parlamento e que merece por parte de seus autores acompanhamento e divulgação intensos. Na realidade está-se na presença de práticas políticas diferenciadas. Como bem salienta Bezerra<sup>16</sup>, enquanto membros do CN e partícipes do processo legislativo, os parlamentares acabam, majoritariamente, por engendrar frentes diversas de atuação: uma delas os aproxima da condição de políticos nacionais, que participam da discussão e tomada de posição diante dos principais problemas do País e cujas atribuições encontram-se definidas constitucionalmente; a outra os remete à condição de políticos locais (representantes do estado, do município, da comunidade e dos eleitores), a quem cabe a defesa dos interesses de suas bases eleitorais.

Essas práticas não são excludentes, porém cruzam concepções peculiares acerca das funções parlamentares de legislação e representação: “Legislar é uma atividade dirigida para a nação, representar e ser representante é algo relacionado ao estado”<sup>17</sup>. Essa é, em geral, uma percepção compartilhada pelos congressistas e suas bases eleitorais. Atuar em favor de suas bases, representando-as, significa dar provas explícitas de interesse e dedicação, seja produzindo enxurradas de projetos de lei ou emendas ao

<sup>16</sup> Bezerra, Marcos O. *Em nome das “Bases”* : política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro : Relume Dumará, 1999.

<sup>17</sup> Id., Ibid. p. 38.

orçamento que as beneficiem, seja atendendo as suas demandas, que variam desde a obtenção de verbas federais até a prestação de pequenos favores particulares. Cria-se, dessa forma, uma rede de expectativas e obrigações associadas ao desempenho parlamentar, a qual reforça e traduz certa concepção de política como “um saber fazer que se objetiva em favores e obras”<sup>18</sup>, ou na demonstração de esforços concretos para a consecução desses fins. Nesse sentido, tomando-se por referência o senso comum, tem-se que a imagem do parlamentar eficiente é aquele que luta, briga e manifesta de forma clara o seu empenho na obtenção de recursos para os seus estados e municípios e para o atendimento das demandas de suas bases eleitorais. Ineficientes e omissos são os incapazes de conseguir verbas federais, ou os que não demonstram interesse e persistência nessa direção, além daqueles que não valorizam os vínculos locais, por não concederem benefícios particularistas nem construírem relações políticas em termos pessoais.

Não há dúvida de que esta concepção sobre a atuação dos representantes do povo e dos estados no CN, ainda que tenha muita força entre os congressistas e nas suas respectivas bases eleitorais, não é unânime no CN e nem mesmo na sociedade. Como será aprofundado, muitos dos integrantes da elite, assim como diversos outros parlamentares não pertencentes a esse grupo, atuam politicamente de forma distinta da direção acima apontada. Ademais, no interior da própria sociedade há cada vez mais presente concepções e práticas políticas diferentes da perspectiva da troca de favores e da dependência pessoal. De qualquer modo, é preciso ter em mente que a manutenção de relações políticas calcadas no clientelismo e no personalismo não pode ser vista como uma excrescência, ou um resquício de uma ordem oligárquica que já deveria ter sido superado. Na verdade, tais relações são parte constitutivas do universo político nacional e vêm se reproduzindo porque ordenam e medeiam interesses e vínculos entre partes que se reconhecem como participantes de um jogo de troca, embora com poderes de autoridade desigual. Envolvem, portanto, concepções específicas acerca do que é a representação política e sobre as dimensões do público e do privado.

Ainda com relação às informações contidas na Tabela 3A, nota-se a prevalência das normas fiscais/tributárias (35.3%) entre os conteúdos das leis complementares de iniciativa parlamentar, com destaque para as que se destinam a reger o fundo de

---

<sup>18</sup> Expressão de Moacir Palmeira, apud Bezerra, op.cit., p. 263.



participação dos estados e Distrito Federal e o dos municípios. Já as emendas à Constituição sancionadas tratam de ordenar privilegiadamente dispositivos relacionados à regulamentação de políticas setoriais (22.9%), com destaque para as áreas de educação, saúde e sistema financeiro e a alterar a legislação eleitoral (11.4%), no que se refere particularmente a modificações no prazo para a entrada em vigor de leis modificadoras do processo eleitoral.

No que se refere aos decretos legislativos e as resoluções predominam, como não poderia deixar de ser, matérias de competência privativa do CN, ou de uma das Casas. Entre essas e no que tange aos conteúdos dos decretos, verifica-se a supremacia de normas disciplinadoras das relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias e daquelas que regulam a indicação de Ministros do TCU pelo Congresso Nacional. Quanto às resoluções, sobressaem-se as que ordenam acordos internacionais (criação de grupos parlamentares multinacionais) e o processo legislativo. No caso dos primeiros, a iniciativa coube predominantemente aos deputados federais, ao passo que os senadores preocuparam-se mais em legislar sobre alterações no funcionamento e organização do CN.

Ao se comparar a produção legislativa de iniciativa dos membros do CN com aquela elaborada pela elite parlamentar do pós-Constituinte (Tabelas 4A e 4B), observa-se de imediato, que porção considerável das leis aprovadas durante o período foi de iniciativa dos parlamentares da elite. Com efeito, os membros da elite aqui selecionados foram responsáveis pela introdução de 16.8% das proposições de iniciativa dos congressistas transformadas em norma jurídica durante os anos de 1989 a 2006.<sup>19</sup> Tal informação confirma a suposição de que a elite parlamentar não só influi de forma decisiva no controle do processo legislativo, mas atua significativamente na produção das leis.

---

<sup>19</sup> Vale ressaltar que esse percentual corresponde à produção legislativa dos membros da elite selecionados na amostra (85 parlamentares), e não a de todos os congressistas participantes da elite no período. Logo, supõe-se que o conjunto das normas jurídicas de iniciativa da elite na produção legislativa do CN seja ainda mais elevado.

Tabela 4A  
Conteúdos das proposições de iniciativa da elite transformadas em Norma Jurídica no Congresso Nacional  
Brasil - 1989 a 2006

(em número absoluto)

Conteúdos das Proposições	Tipos de Conteúdo*														Total
	a	b	c	d	e	f	h	i	j	k	l	n	o	q	
Leis Ordinárias	9	8	8	3	18	3	2	3	5	1		1	7	10	78
Leis Complementares	-	3	-	2	1	-	-	-	-	1	1	-	-	-	8
Emendas à Constituição	-	-	-	2	4	-	-	-	-	-	2	1	-	2	11
Decretos Legislativos	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	3	-	-	5
Resoluções	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	48	1	-	51
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>23</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>43</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>143</b>

Fonte: Prodasen/Banco de Dados da Pesquisa

Tabela 4B  
Conteúdos das proposições de iniciativa da elite transformadas em Norma Jurídica no Congresso Nacional  
Brasil - 1995 a 2006

(em%)

Conteúdos das Proposições	Tipos de Conteúdo*														Total
	a	b	c	d	e	f	h	i	j	k	l	n	o	q	
Leis Ordinárias	11,5	10,3	10,3	3,8	23,1	3,8	2,6	3,8	6,4	1,3	0,0	1,3	9,0	12,8	100
Leis Complementares	0,0	37,5	0,0	25,0	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5	12,5	0,0	0,0	0,0	100
Emendas à Constituição	0,0	0,0	0,0	18,2	36,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,2	9,1	0,0	18,2	100
Decretos Legislativos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	20,0	0,0	0,0	60,0	0,0	0,0	100
Resoluções	0,0	3,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	94,1	2,0	0,0	100
<b>Total</b>	<b>6,3</b>	<b>9,1</b>	<b>5,6</b>	<b>4,9</b>	<b>16,1</b>	<b>2,1</b>	<b>1,4</b>	<b>2,8</b>	<b>4,2</b>	<b>1,4</b>	<b>2,1</b>	<b>30,1</b>	<b>5,6</b>	<b>8,4</b>	<b>100</b>

Fonte: Prodasen/Banco de Dados da Pesquisa

#### LEGENDA DA TABELA 4A CONTEÚDOS DAS PROPOSIÇÕES

- a) Alterações na legislação trabalhista  
b) Alterações na legislação fiscal/tributária (receita-despesa/impostos)  
c) Alterações na legislação de seguridade social (saúde, previdência e assistência social)  
d) Alterações na legislação eleitoral/partidária (justiça eleitoral, organização/funcionamento dos partidos, propaganda eleitoral, etc)  
e) Regulamentação de políticas setoriais (educação, informática, habitação, meio ambiente, indústria, agricultura, transportes, sistema financeiro, etc)  
f) Regulamentação da política salarial/preços (tarifas públicas)  
g) Solicitação de ações de controle e fiscalização dos gastos públicos (ações do Tribunal de Contas da União e Propostas de Fiscalização e Controle)  
h) Reforma do Estado (privatização, quebra ou manutenção de monopólios, extinção de órgãos públicos)  
i) Regulamentação de ações/funcionamento de órgãos e empresas públicas (atribuições, estrutura administrativa, remoção de funcionários, atuação do servidor público, etc.)  
j) Regulamentação de direitos e deveres individuais e coletivos  
k) Regulamentação de ações da iniciativa privada  
l) Solicitação/Regulamentação de ações públicas de interesse estadual/municipal  
m) Solicitação de informações ao Poder Executivo/Judiciário (por escrito e/ou convocação de membros do poder público para dar informações)  
n) Regulamentação de matérias privativas do CN/Câmara/Senado (art.49, 51 e 52 da CF, processo legislativo, criação de CPI's, solicitação de estudo de matérias pelas Comissões, etc)  
o) Prestação de Homenagem (mudança de nomes de monumentos/estradas/parques, solenidades, pensões especiais)  
p) Transcrições de textos jornalísticos/discursos para os Anais da Câmara, do Senado, ou do CN.  
q) Outros (Alterações de dispositivos constitucionais, leis ou códigos anteriores a 1988 e diversos)

Não se observam grandes diferenças entre os principais conteúdos das normas jurídicas introduzidas pela elite e aqueles mais incidentes na produção legislativa do CN (Tabela 3A). A regulamentação de matérias privativas ao CN/Câmara/Senado e de políticas setoriais, assim como alterações na legislação trabalhista, estão entre os assuntos cujas proposições contaram com os maiores índices de aprovação. Entretanto, na comparação entre os percentuais relativos às normas jurídicas relativas ao conteúdo “prestação de homenagens” observa-se diferença relevante (15.6% do total no CN e 5.6% na elite). Mais do que isso, quando se estende a análise da atuação propositiva dos membros da elite para além dos projetos e propostas que se tornaram norma jurídica e adiante daqueles passíveis de se transformarem em leis<sup>20</sup>, surgem diferenças tanto entre a atuação propositiva da elite e a predominante no CN, quanto no interior da própria elite, uma vez considerado o seu recorte em termos regionais. As Tabelas 5A e 5B, a seguir, apresentam o volume e o conteúdo das proposições apresentadas pelos parlamentares da elite durante os anos de 1989 a 2006.

---

<sup>20</sup> Está-se referindo, aqui, às proposições formalizadas em requerimentos escritos sujeitos a despachos do Presidente de cada uma das Casas, ouvidas as suas respectivas Mesas. São elas: solicitações de encaminhamento de pedido de informações a Ministro de Estado ou qualquer titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República, assim como as solicitações de inserção nos Anais da Câmara, de informações, documentos ou discursos de representante de outro Poder. Trata-se, ainda, dos requerimentos escritos, sujeitos à deliberação do Plenário, que aludem à convocação de Ministro de Estado perante o Plenário ou a votos de regozijo, louvor ou pesar. ver RICD, arts. 115 a 117. Esses requerimentos relacionam-se, também, a outros tipos de proposição: indicação, consulta, proposta de fiscalização e controle, etc. Observar RICD, arts. 60, 61 e 113.

Tabela 5A  
Conteúdos das proposições da elite, por região eleitoral  
Brasil - 1989 a 2006

Região Eleitoral	Tipos de Conteúdo*														
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o
Norte	4	4	8	9	19	2	-	-	12	1	2	3	1	9	8
Nordeste	65	69	69	75	206	20	2	9	73	91	28	23	106	147	70
Sudeste	104	105	60	46	177	20	4	9	74	60	25	8	165	120	43
Sul	19	48	26	25	105	8	11	5	48	30	14	13	81	48	11
Total	192	226	163	155	507	50	18	23	207	182	69	47	353	324	132

Tabela 5B  
Conteúdos das proposições da elite, por região eleitoral  
Brasil - 1989 a 2006

Região Eleitoral	Tipos de Conteúdo*														
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o
Norte	4,3	4,3	8,7	9,8	20,7	2,2	0,0	0,0	13,0	1,1	2,2	3,3	1,1	9,8	8,7
Nordeste	5,5	5,9	5,9	6,4	17,5	1,7	0,2	0,8	6,2	7,7	2,4	2,0	9,0	12,5	6,0
Sudeste	9,5	9,6	5,5	4,2	16,2	1,8	0,4	0,8	6,8	5,5	2,3	0,7	15,1	11,0	3,9
Sul	3,5	9,0	4,9	4,7	19,6	1,5	2,1	0,9	9,0	5,6	2,6	2,4	15,1	9,0	2,1
Total	6,6	7,8	5,6	5,3	17,5	1,7	0,6	0,8	7,1	6,3	2,4	1,6	12,2	11,2	4,6

Fonte: Prodasen/Banco de Dados Pesquisa

#### LEGENDA DA TABELA 5A CONTEÚDOS DAS PROPOSIÇÕES

- a) Alterações na legislação trabalhista
- b) Alterações na legislação fiscal/tributária (receita-despesa/impostos)
- c) Alterações na legislação de seguridade social (saúde, previdência e assistência social)
- d) Alterações na legislação eleitoral/partidária (justiça eleitoral, organização/funcionamento dos partidos, propaganda eleitoral, etc)
- e) Regulamentação de políticas setoriais (educação, informática, habitação, meio ambiente, indústria, agricultura, transportes, sistema financeiro, etc)
- f) Regulamentação da política salarial/preços (tarifas públicas)
- g) Solicitação de ações de controle e fiscalização dos gastos públicos (ações do Tribunal de Contas da União e Propostas de Fiscalização e Controle)
- h) Reforma do Estado (privatização, quebra ou manutenção de monopólios, extinção de órgãos públicos)
- i) Regulamentação de ações/funcionamento de órgãos e empresas públicas (atribuições, estrutura administrativa, remoção de funcionários, atuação do servidor público, etc.)
- j) Regulamentação de direitos e deveres individuais e coletivos
- k) Regulamentação de ações da iniciativa privada
- l) Solicitação/Regulamentação de ações públicas de interesse estadual/municipal
- m) Solicitação de informações ao Poder Executivo/Judiciário (por escrito e/ou convocação de membros do poder público para dar informações)
- n) Regulamentação de matérias privativas do CN/Câmara/Senado (art.49,51 e 52 da CF, processo legislativo, criação de CPI's, solicitação de estudo de matérias pelas Comissões, etc)
- o) Prestação de Homenagem (mudança de nomes de monumentos/estradas/parques, solenidades, pensões especiais)
- p) Transcrições de textos jornalísticos/discursos para os Anais da Câmara, do Senado, ou do CN.
- q) Outros (Alterações de dispositivos constitucionais, leis ou códigos anteriores a 1988 e diversos)

Em termos proporcionais, o volume da produção legislativa da elite (143) entre 1989 e 2006, em relação ao total das proposições de sua autoria passíveis de se tornarem normas jurídicas (2415)<sup>21</sup> foi mais expressivo (5.9%) do que o observado para o CN como um todo (2.2%). De fato, o controle do processo legislativo e o prestígio dos membros da elite garantiram, indubitavelmente, condições mais favoráveis para a sanção de suas proposições.

Há, contudo, grande dissimilitude em termos do volume das proposições apresentadas por cada parlamentar, o qual transcende diferenças regionais e tipo de representação. Ou seja, encontram-se entre os representantes de uma mesma região diferenças profundas quanto a sua disposição propositiva<sup>22</sup>, como também entre os senadores e deputados tomados isoladamente. Isso leva a supor que a diversidade em relação ao volume das proposições apresentadas pelos congressistas, acha-se diretamente vinculada às convicções que estes têm a respeito do exercício das funções parlamentares. Para compreendê-las, faz-se necessário investigar o conteúdo de suas respectivas proposições, já que é a partir dele, e não do volume, que afloram aproximações e distanciamentos entre as formas de atuação legislativa dos membros da elite.

Se é evidente a grande variedade das proposições da elite, é também notória a efetiva correspondência da maior parte de seu conteúdo com as três principais funções parlamentares, quais sejam: representação, legislação e fiscalização. Tomando os principais conteúdos das proposições da elite apresentadas entre 1989 e 2006 tem-se que as proposições mais incidentes foram as seguintes: regulamentação de políticas setoriais (17.5%) solicitação de informações ao Poder Executivo ou Judiciário (12.2%), regulamentação de matérias privativas do CN/Câmara/Senado (11.2%), alterações na legislação fiscal/tributária (7.8%) e regulamentação de ações/funcionamento de órgãos e empresas públicas (7.1%).

---

<sup>21</sup> Número correspondente a totalidade de projetos de lei ordinária, complementar e das propostas de emenda à Constituição, decretos legislativo e resolução apresentados pelos membros da elite aqui selecionados, passíveis de se transformarem em norma jurídica.

<sup>22</sup> A título de ilustração, pode-se citar o volume das proposições legislativas de Nelson Carneiro e Ulysses Guimarães, cujas carreiras no CN cobrem o mesmo número de anos (44 anos). Enquanto que o primeiro apresentou cerca de 1.575 proposições ao longo de sua carreira política, o segundo ofereceu a tramitação 82.

A predominância de matérias reguladoras de políticas setoriais relaciona-se ao próprio conteúdo destas proposições, que recobrem projetos variados, os quais privilegiam tanto a distribuição da arrecadação entre a União, os Estados e Municípios, como estabelecem limites ou isenções de pagamentos de impostos para diferentes segmentos sociais. Já o significativo número de proposições de cunho fiscalizador ao longo do pós-Constituinte é facilmente compreensível, tendo em vista o quadro político turbulento configurado no País durante os primeiros anos da década de 90.<sup>23</sup> Na mesma direção justifica-se, em parte, a incidência de proposições relativas a assuntos privativos do CN/Câmara/Senado, dado que cabe a ambas as Casas decidir sobre a perda de mandato de seus parlamentares, exclusivamente à Câmara dos Deputados instaurar processo contra o Presidente da República, ao Senado Federal processá-lo e julgá-lo, e ao Congresso fiscalizar todos os atos do Executivo. Merece também destaque o número de proposições relacionadas à regulamentação das ações e ao funcionamento de órgãos públicos. Tais matérias versaram prioritariamente sobre a atuação e remoção de servidores públicos, e à criação e redistribuição de funções entre os diferentes organismos da administração federal, principalmente após a privatização de diversas empresas públicas.

Cabe observar que, se a fiscalização do Executivo pelo Legislativo se faz formalmente via solicitação de informações aos responsáveis pelos primeiros escalões da administração federal, ou mediante a elaboração de propostas de fiscalização e controle, as quais podem ou não contar com o auxílio técnico do TCU, deve-se ressaltar que embora considerável o percentual relativo às solicitações de informações (12,2%), no que diz respeito às propostas de fiscalização e controle<sup>24</sup>, sua incidência foi, sem dúvida, irrisória (0.6%)

A despeito de não ter havido durante a ditadura nem nos anos anteriores à promulgação da nova Constituição dispositivos legais que permitissem uma efetiva fiscalização dos atos do Executivo, tal circunstância não pode ser mais utilizada como justificativa para uma atuação deficiente do Legislativo nessa área a partir outubro de 1988. Encontra-se expresso no texto constitucional (art.50 e art.72) que o Congresso e

---

23 Está-se aqui referindo particularmente, ao processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992 e a CPI do Orçamento, em 1993.

24 Somente assim definidas depois da Constituição de 1988, mas cujo conteúdo foi aqui registrado a despeito dessa denominação.

suas respectivas Casas, pela iniciativa dos parlamentares e comissões, podem convocar Ministros de Estado e titulares de órgãos públicos a prestar esclarecimentos sobre assuntos relacionados à matéria em tramitação, pertinente às atribuições do CN ou sujeita a sua fiscalização. Da mesma forma, podem os congressistas apresentar proposições que se destinem ao exercício do controle pelo Legislativo de atos do Executivo, os quais englobem aspectos financeiros, orçamentários, contábeis, operacionais e patrimoniais da União, sob suspeita quanto a sua legitimidade, economicidade e outros atributos que o autor da proposição julgue relevante. Esses são, inegavelmente, instrumentos poderosos disponíveis aos parlamentares para uma eficiente fiscalização dos atos e fatos ocorridos na administração federal.

Todavia, eles não foram utilizados pela elite de forma tão intensa quanto se poderia supor, mesmo num contexto de efervescência política, marcado pelo *impeachment* e pela CPI do Orçamento. Na realidade, seria ilusório esperar que muitos desses parlamentares agissem contra si próprios, tendo em vista que grande parte deles constituía a base de apoio ou eram líderes dos governos da ocasião e alguns se encontravam até mesmo envolvidos nas denúncias de corrupção que grassavam no CN. Na prática, coube aos membros da oposição, em particular àqueles mais identificados ideologicamente com a esquerda ou centro-esquerda, maior disposição para propor medidas fiscalizadoras das ações do Executivo.

Um outro exemplo da “benevolência” da elite para com o Executivo revela-se na sua inexpressiva atuação propositiva diante dos assuntos relacionados à reforma do Estado e à regulamentação da política salarial e de preços. Em conjunto, tratavam desses temas menos de 3% das proposições da elite durante o pós-Constituinte. Tal quadro leva a supor a existência de certa crença no Parlamento, aparentemente de longa duração, de que há assuntos específicos, ainda que não constitucionalmente definidos, para a iniciativa legislativa dos poderes.

Interessante observar que proposições às quais podem estar vinculadas mais claramente ações de cunho clientelista (prestação de homenagens e regulamentação de ações públicas de interesse estadual/municipal) figuram entre as menos incidentes da elite (11ª e 15ª colocações). Em outras palavras, se para grande parte dos congressistas a elaboração de projetos visando benfeitorias diretas aos seus municípios e estados é condição *sine qua non* para a sua sobrevivência política, entre os membros da elite –

tomados em sua totalidade – tal prática não se faz prevacente ao longo de sua trajetória no CN. Desta constatação depreende-se que a elite parlamentar é composta principalmente por congressistas cuja representação ultrapassa seu berço político.

Isso não chega a surpreender, pois muitos desses parlamentares venceram eleições majoritárias as quais exigiram do candidato votações bastante diversificadas no que tange aos tipos de eleitor e distritos eleitorais. Não obstante, mesmo entre aqueles que apenas disputaram eleições proporcionais, parece que quanto maior a visibilidade e influência de sua atuação no CN, maior o raio de sua representação e menor se mostra a necessidade em preservar ligações locais de forma tão estreita. Esse fato não resulta, porém, no seu afastamento por completo do jogo político local, mas sem dúvida, uma remodelação de suas relações com as bases. Com efeito, quando um parlamentar se insere na política nacional, ele finda por estabelecer certo distanciamento em relação à política municipal e estadual, ainda que preliminarmente tal afastamento possa ser apenas físico. De qualquer forma e especialmente entre aqueles cujo prestígio político está fundado em relações pessoais, isso implica grave ameaça à sua sobrevivência política, que pode, contudo, ser amenizada, caso ele continue atendendo às demandas municipais e estaduais, preferencialmente a partir da inclusão de emendas ao orçamento da União, da prestação de favores particulares a eleitores e do controle e distribuição de cargos públicos em suas localidades eleitorais.

Como se vê, relações clientelistas podem assumir várias facetas, muitas delas inclusive de difícil registro. Entretanto, o que se observa – à luz da atuação propositiva dos membros da elite no CN e de seus relatos acerca de suas trajetórias políticas – é que se muitos, especialmente os de perfil mais conservador, ainda mantêm relações políticas do tipo pessoal para com seus representados, essa não é a principal fonte de sustentação de suas carreiras no Parlamento.

Acredita-se que os membros da elite, justamente por se encontrarem em tal condição e dela fazerem uso, vivenciam situações de poder privilegiadas, as quais não só facilitam a articulação dos benefícios e verbas governamentais, mas também a própria divulgação dessas ações. Daí se compreende o porquê da maioria dos entrevistados da elite ter admitido um relacionamento indireto para com o seu eleitorado. Seja porque muitos deles, em função mesmo de suas longas carreiras, dispõem de um reconhecimento imediato de sua figura pública pelo eleitor e já consolidaram redes políticas sólidas, as



quais sustentam a reprodução de suas candidaturas; seja porque construíram sua história política no sentido do fortalecimento de uma representação calcada preponderantemente na defesa de idéias e interesses, e não na prestação de favores pessoais. Configura-se, então, entre tais parlamentares, relativa liberação de um trabalho “corpo a corpo” e regular com seu eleitorado. Neste sentido, o relacionamento e prestação de contas de grande parte dos membros da elite para com o seu seus eleitores se dá, prioritariamente, por meio de sua exposição na mídia e pela realização de conferências, palestras e reuniões com os grupos formadores de opinião.<sup>25</sup>

*“Eu não represento segmento social. Eu sou um deputado que defendo as bandeiras gerais, a opinião pública, os interesses gerais da cidadania. Eu não defendo bandeiras específicas. (...) Meu relacionamento com o meu eleitorado se dá primeiramente pela mídia. Segundo, pelos instrumentos de escuta no Congresso que as pessoas acompanham. E, terceiro, pelos debates que eu faço. Então, eu faço muitos debates e seminários. Eu participo de muitos debates.”* (José Genoíno)

*“Eu hoje já ultrapassei com meu eleitorado todas essas situações. É quase que uma relação do patriarca em relação às pessoas. Então eu já não tenho aquela relação que tinha quando deputado, do aliciamento, do voto, de ter que estar atento a isso. Quer dizer, eu hoje, já tenho uma posição muito mais acima de todos esses problemas.”* (José Sarney)

*“Eu não faço trabalho assim de paternalismo, de conceder favor... Meu tipo de ação é uma ação coletiva. Eu trabalho no macro, eu não trabalho no micro, (...) de agradar, de receber, de fazer, essa foi a minha especialidade, quer dizer, sempre me dediquei às causas importantes e nunca fiz aquele trabalho... O errado sou eu, quer dizer, o normal é isso que o deputado faz, recebe... Na minha casa, aqui em Brasília, agora eu estou com a minha família, mas mesmo quando eu morei 16 anos aqui sozinho, era raro vir alguém aqui, a não ser amigo meu mesmo, o normal dos outros não, é vir 10, 15 prefeitos, aquela coisa toda. Eu tenho a minha vida particular e a minha vida política, esses caras me respeitam, tem muito carinho por mim e eu tenho muito carinho por eles, mas não sou dado aquele tipo de atividade, a parte da política que tem que fazer, ir à festa, festa de igreja, festa de casamento, aquela coisa toda, a não ser quando é um caso muito especial, que eu tenho que ir.”* (Pedro Simon)

*“O contato é com esses grupos organizados politicamente. São esses grupos de classe média intelectualizada. É jornalista, professor, sindicalista, militar. Esses são o que você sente. Fora disso, o sentimento é difuso (...). Toda a vida as pessoas ficavam falando: “Ah, porque você vai ter voto da elite”. A elite não*

---

<sup>25</sup> Cerca de 73% dos entrevistados da elite admitiram ser esses os principais canais de comunicação para com o seu eleitorado.

*adianta nada do ponto de vista de eleição, de massa de eleição. Quando você ganha agora, como presidente, na primeira ou na segunda vez, isso cruza a sociedade toda igual, de alto a baixo. Você ganha na classe A, B e C e vai até lá embaixo. Uma votação majoritária não se concentra numa camada. Pelo menos, é o que eu sinto.”* (Fernando Henrique Cardoso)

*“Hoje tem fax, tem telex, tem telefone, tem televisão que tá lá toda hora, hoje isso já é muito mais fácil. Uma outra coisa boa, que é outra forma que eu sempre fiz... Falar a grupos, quer dizer, eu falo sempre que vou ao interior fazer a pesquisa, falava para os vereadores, ia às sessões da Câmara, falava para sindicatos de produtores ou de trabalhadores, fazia palestras, até em maçonaria, era essa a forma de comunicar. (Prisco Vianna)*

*“Meu relacionamento com o meu eleitorado é um relacionamento muito indireto. A minha campanha é inteira feita com palestras. Na última eu fiz trezentas e trinta e tantas palestras, quer dizer, eu trabalho como um diabo, como um mouro. Não tenho diretório, não tenho cabo eleitoral. As pessoas se juntam no processo eleitoral e essas palestras são, em geral, sobre os assuntos do momento, e eu então mobilizo... e eu tenho esta mobilização ao longo dos quatro anos. Eu faço sempre duas ou três palestras por semana.”* (Delfim Neto)

Detendo-se, nas distinções regionais quanto à atuação propositiva dos parlamentares da elite, não se observam, aparentemente, grandes diferenças entre os conteúdos das matérias mais incidentes. Tanto entre os parlamentares da elite nordestinos, como entre os sulistas e os do sudeste, os três principais conteúdos relacionam-se a: regulamentação de políticas setoriais, solicitação de informações aos Poderes Executivo e Judiciário e a regulamentação de matérias privativas do CN, Câmara e Senado. Entretanto, qualificando tais dados a partir das informações obtidas nas entrevistas e também em relação à universalidade destas proposições, seja no que diz respeito ao público beneficiário, seja quanto ao destino geográfico das mesmas, verificam-se importantes distinções.

Se é indiscutível a supremacia de conteúdos mais universais nas proposições dos parlamentares da elite em comparação aos demais membros do CN, muitos deles, em particular os senadores nordestinos, dirigiram boa parte de sua atuação no CN para a feitura de propostas de cunho ornamental, relacionadas à prestação de homenagens e à solicitação de transcrição para os Anais do CN de documentos ou discursos de representantes de outro Poder ou mesmo de matérias publicadas na imprensa. Como se evidencia na Tabela 5A, mais da metade das matérias de conteúdo ornamental

(respectivamente 53% e 57%) foram de incitativa de congressistas nordestinos. Mesmo no que diz respeito à regulamentação de políticas setoriais – que se coloca como o principal conteúdo das proposições dos parlamentares da elite – verifica-se entre os nordestinos, maior incidência de projetos voltados à expansão do desenvolvimento regional em diferentes setores socioeconômicos, enquanto que a natureza destas proposições entre congressistas do Sudeste e do Sul apresenta caráter federal, principalmente, no que se refere a marcos regulatórios. Na mesma direção, e a despeito de seu número reduzido, nota-se que os projetos relativos à execução de ações públicas em determinados estados e municípios encontram-se majoritariamente presentes (49%) entre as proposições nordestinas. Matérias relacionadas à regulamentação de matérias privativas do CN/Câmara/Senado também assumem destaque na produção legislativa desses últimos, principalmente no que diz respeito a modificações nos Regimentos Internos de ambas as Casas. Tal situação se mostra condizente com a trajetória de suas carreiras políticas, mais direcionadas para o interior do Parlamento.

Em contrapartida, tendo como referência as proposições dos parlamentares sulistas e as do Sudeste da elite, verifica-se entre eles maior aproximação quanto aos principais conteúdos de suas proposições, especialmente no que se refere àqueles relativos à fiscalização dos atos do Executivo. Como já ressaltado, durante o período analisado, o volume de solicitações de informação ao Poder Executivo e Judiciário foi significativo entre parlamentares da elite de todas as regiões. Todavia, não resta dúvida de que a grande incidência de proposições de controle do Executivo entre os representantes da elite do Sul e Sudeste está diretamente relacionada à maior concentração nessas regiões de parlamentares de oposição aos governos do período.

No seio dos congressistas sulistas predominou a elaboração de matérias de fiscalização do Executivo e propostas de alteração na legislação fiscal e tributária, enquanto que entre os do Sudeste, foram igualmente prevaletentes proposições de fiscalização, assim como, de mudança na legislação trabalhista. As alterações na legislação fiscal e tributária sugeridas por diversos membros do Sul recobriram projetos variados, que tinham por objetivo regulamentar tanto a distribuição da arrecadação entre a União, os Estados e Municípios, como estabelecer limites ou isenções de pagamentos de impostos para diferentes segmentos sociais. Já as propostas visando às modificações na Legislação trabalhista, em volume significativo nas proposições dos representantes do

sudeste, aludiam fartamente a matérias dirigidas a ampliação de direitos dos trabalhadores.

Pode-se depreender da análise do conteúdo e do volume das proposições de iniciativa dos parlamentares da elite, assim como de suas emissões discursivas acerca de suas *performances* enquanto legisladores, que os seus respectivos *ethos regionais* modelam significativamente suas práticas e representações acerca da política e do ser político. Entende-se por *ethos regional* a moldura de idéias e valores que in(con)forma as percepções e práticas dos atores sociais sobre a realidade. Enquanto categoria subjetiva, o *ethos* permite o estabelecimento de juízos de valor acerca da realidade, a partir de sua organização, hierarquização e atribuição de sentido. Os agentes sociais, enquanto suportes sociais de valores apreendem de forma não intencional, disposições e esquemas avaliativos que definem seu pertencimento a determinados grupos. O compartilhamento de certo *ethos* reúne indivíduos, que para além de qualquer acordo consciente, vivenciam “práticas sociais” semelhantes que, por sua vez, alimentam estratégias comuns.

Nesta perspectiva, cabe avaliar, por exemplo, o elevado número de matérias ornamentais ou de interesse eminentemente regional/local entre as proposições dos parlamentares nordestinos, como revelador não só do atendimento de reclames de ordem clientelista, mas também do vínculo “umbilical” entre estes e sua “aldeia”. Tal relação também se identifica no seio dos representantes da elite do interior da região Sul do País, embora exercida de maneira distinta.

*“Olha, eu acho que a gente não pode pensar a atividade política desligado da sua região, do seu estado e da sua cidade. Eu digo sempre que a pátria começa no enxame em que se habita. E é na terra em que a gente vive, que a gente encontra estímulo.... para usar a expressão de Joaquim Nabuco “o arrocho do berço”. E é onde a gente também retempera nossas forças na adversidade. Então eu acho que na atividade política tem que ter sempre essa visão, também a visão dos problemas da sua terra, da sua região, e até vou a desenvolver um raciocínio. Eu acho o seguinte, que o político é um ser telúrico. Ele brota ali na terra dele, desenvolve suas atividades a partir da sua terra e ele tem que ter uma visão de como resolver e encarar as coisas da sua terra e colher com o seu povo... e ali que ele tem o voto, a confiança, a legitimação pela urna, não é? E ele é então um ser telúrico. Mas ele só pode ser telúrico.... não quer dizer que ele não deva ter uma visão universal dos problemas. Então nisso eu quero dizer que o telurismo e universalismo não se contrapõe, antes se harmonizam.” (Marco Maciel)*

*“Eu sou muito a formação do meio de onde eu venho, Caxias do Sul, principalmente, há 50, 60 anos atrás, que era uma cidade de porte médio. Então, eu sou muito filho dessa formação, dessa maneira de ser, de valorizar as nossas coisas, as nossas raízes, a guerra, a religião católica. Os princípios morais eram muito definidos, o valor do trabalho era absoluto. Então, eu sou muito diferente de outras regiões onde essas coisas não funcionam.”* (Pedro Simon)

*“Nenhum ser humano pode fugir a sua terra do nascimento, às suas vinculações, sobretudo quem nasceu em cidade pequena. É muito mais marcante do que quem nasce em cidade grande. Eu nasci numa pequena cidade, quase que uma vila, de dois mil habitantes, em 1930, que não tinha nenhum equipamento urbano, nem estrada, nem médico. Isso marca muito a vida da gente, a terra em que nasceu...”* (José Sarney)

*“É evidente que existem diferenças entre os políticos nordestinos e os de outras regiões. O Nordeste ao longo da nossa história tem sido discriminado, há um processo brutal de discriminação das políticas econômicas .... diante ali no Nordeste se ergueu sempre e ainda se ergue o pau dos martírios coletivos. Gustavo Barroso, um homem indiscutivelmente de direita, mas brilhante e uma espécie de devoto da terra nordestina, analisando o quadro da seca deixou esse pensamento: “enquanto outras regiões do Brasil se orgulham de feitos antigos e de riquezas modernas, a glória do Nordeste é como a dos santos e dos mártires, feita de dores e de provações.”* (Paes de Andrade)

*“Eu julgo representar o povo, o povo mais desassistido, os segmentos mais humildes, mais necessitados e, sobretudo, eu julgo representar aqueles, os desiguais. Aquelos que, hoje, são os desamparados. Eu julgo representar aqueles que desejam uma voz que defenda que o Brasil seja mais justo, seja mais solidário, seja mais distributivo, seja mais humano e que haja justiça social e trabalho. O meu relacionamento com o meu eleitorado é fraterno, amigo, sobretudo, porque eu ouço muito meu eleitorado para me inspirar nos trabalhos. Apesar de ter essa projeção nacional hoje, eu nunca me desvinculei de minhas bases.”* (Inocência de Oliveira)

Referente a um dos mitos mais recorrentes no discurso político<sup>26</sup>, o “culto a aldeia” funda-se num momento que inspira nostalgia e esperança de retorno. Dois são os valores fundamentais a garantir coerência e longevidade deste mito: a expectativa de resgate da “pureza das origens” e da “solidariedade”. Pureza e inocência encontradas particularmente no meio rural, domínio ainda não corrompido pela expansão urbana, a qual solapa formas elevadas de sociabilidade. Remete, ainda, ao lugar sacralizado de origem, para onde se deve sempre retornar em busca da revitalização do corpo e da alma.

---

26 Ver Girardet, Raoul. *Mitos e mitologias políticas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

Não causa espécie, assim, verificar que o culto à "aldeia" surja de forma mais recorrente no discurso dos representantes nordestinos e sulistas da elite, especialmente os oriundos do interior dessas regiões. Sendo esses, locais onde vige uma ação mais expandida de controle social e onde os valores comunitários encontram-se menos difusos e sujeitos a um ritmo menos frenético de mutação, constituem-se em terrenos propícios à propagação e resistência das construções míticas.

O sentimento nostálgico suscitado pelas imagens do “culto a aldeia” também evoca uma das principais características do mito, que é a de trazer à tona certa maneira de ler a história, “com seus esquecimentos, suas rejeições e suas lacunas, mas também com suas fidelidades e suas devoções, fonte jamais esgotada de emoção e fervor.”<sup>27</sup> Outrossim, alude a sensações primárias, as quais remontam a um período absolutamente decisivo na formação do indivíduo, a sua infância, e toda complexidade e riqueza de significados daí advindos. “Passado individual vivido e passado histórico reconstituído”<sup>28</sup> interpenetram-se, na busca do resgate da felicidade e segurança primeiras que, embora há muito distantes, nunca deixam de criar expectativas quanto ao seu retorno.

Mais do que reafirmarem identidades regionais, essas manifestações dos membros da elite demonstram como realidades e práticas distintas fundam e se alimentam de certas construções míticas que, ao serem constantemente ressignificadas e incorporadas por quem as vivencia, recebem estímulos sucessivos a sua permanência. Além disso, sendo a construção da identidade social de um grupo ou de uma coletividade um processo de auto-representação, reconhecimento e diferenciação, este se consolida no cotejo com outras práticas simbólicas, assentadas em representações similares, complementares, ou mesmo antagônicas às suas. Estabelece-se, assim, o conflito entre o mesmo e o diverso, onde cada um percebe a si próprio na comparação com os demais. Daí que também se compreenda as múltiplas distinções construídas por parlamentares do sudeste acerca da valoração do exercício da representação política enquanto pautada no “plano da idéias”, ou mesmo direcionada a interesses sociais bem definidos, que os destituem de comprometimentos “provincianos”, os quais poderiam ser qualificados como clientelistas ou arcaicos.

---

<sup>27</sup> Id., *ibid.*, p. 98.

<sup>28</sup> Id., *ibid.*, p. 136.

*“São Paulo é muito distante justamente do que eu disse antes, daquilo que eu falei, da família, da ligação com o Estado. Em São Paulo, a gente vive muito longe do Estado, do governo, do Estado. A sociedade civil é mais ampla.”. (...) Então, a minha, digamos, socialização para a política, se deu na sociedade civil e não no Estado. Portanto, é muito mais paulista do que nordestina. Mesmos os mineiros, que são pessoas afeitas com o governo. (Fernando Henrique Cardoso)*

*“O meu mandato foi um mandato geral. Nasceu, assim, em São Paulo. Eu fui candidato com tese. Sempre fui um candidato com opinião pública, com teses, com disputa política. E eu construí o mandato com esse perfil. Eu não represento uma cidade, nem uma categoria porque o mandato se constituiu como um mandato de opinião. Foi assim que ele se constituiu desde 83.” (José Genoíno)*

*“O paulista é o mais cosmopolita de todos políticos brasileiros. É o único que não pensa só em São Paulo, porque os outros só pensam em seus estados.” (Delfim Netto)*

*“Eu julgo representar, principalmente, os profissionais liberais, os micro-empresários, os proprietários rurais, os comerciantes, principalmente, eu diria, o pequeno e micro-empresário e os profissionais.” (Francisco Dornelles)*

*“Eu represento um pensamento de classe média. A minha votação é predominantemente da cidade do Rio de Janeiro, e muito proporcionalmente espalhada por todas as urnas da cidade, mas o meu eleitor é basicamente eleitor de classe média e leitor de jornal.” (Miro Teixeira)*

Como bem desenvolve Souza,<sup>29</sup> a crença na “excepcionalidade paulista” enquanto um desenvolvimento alternativo de nossa modernização periférica – no sentido da configuração de um modelo “americano” de civilização em oposição ao predomínio do mundo ibérico e patrimonialista em nossa formação social – é hegemônica, “não só na nossa autocompreensão livresca, mas também nas instituições e práticas sociais”.<sup>30</sup> A idéia de que a capitania de São Vicente por ter se desenvolvido em meio a um relativo desinteresse da Coroa Portuguesa, conseguiu construir um modelo alternativo de modernização, sem a presença marcante do Estado como regulador da vida social e, portanto, capaz de estimular formas autônomas de organização social, leva a defesa de uma “sãopaulização” do Brasil como uma espécie de “programa político” de desenvolvimento.<sup>31</sup> Na mesma direção, pode se interpretar a defesa da representação de

29 Souza, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: UnB, 2000.

30 Id., *ibid.*, p. 136.

31 Id., *ibid.*, p. 181

interesses sociais organizados, como corolário da tese liberal clássica que pressupõe a ação estatal regulatória como inibidora do florescimento de uma sociedade civil ativa e moderna.

Longe de afirmar que as emissões discursivas da elite aqui selecionadas sejam expressões fiéis da realidade, tampouco se admite que sejam meras mistificações. O universo das representações – formado na mediação da prática coletiva – absorve, reproduz e ressignifica expressões culturais de longa duração. Entretanto, como aponta Barthes, “o mito é uma fala escolhida pela história”<sup>32</sup>, e é no desenrolar desta que lhe são atribuídos os seus significados. Enfatize-se, ademais, que a permanência de determinados mitos políticos resulta também de sua capacidade de reter “apenas algumas dimensões da realidade e desprezar aquelas que poderiam introduzir ruídos estridentes e dilaceradores da sua harmonia”.<sup>33</sup> Daí se depreende que, no discurso mítico, “enquanto *opus operatum* [que] encobre por meio de suas significações reificadas o momento constitutivo da prática”<sup>34</sup>, encontram-se presentes não só princípios coerentes e compatíveis com as condições objetivas, mas elementos de controle e manipulação. No momento de sua emissão, acham-se assim imbricados significados de complexa distinção, os quais aludem tanto a elaborações simbólicas compartilhadas, quanto a instrumentos de uso ideológico.

Feitas tais considerações, mostra-se evidente no meio dos congressistas nordestinos a utilização de uma retórica mais carregada de elementos míticos em que abundam citações de célebres figuras e pensadores da política. Em contrapartida, predomina no discurso dos parlamentares do Sudeste e do Sul uma locução a qual se pretende mais técnica, menos empolada e talvez menos "romântica", acerca de quem são e o que fazem.

*“Aí estava a minha vocação e por aí eu andei caminhando. Uma longa caminhada por cima de espinhos e até muitas vezes ferindo as mãos e sangrando os pés.”* (Paes de Andrade)

*“Ser um político no Brasil é ser julgado diariamente por suas atitudes, sem procurar o (...) que você fez, você tem a necessidade de fazer sempre, diariamente, sempre fazendo positivamente. Minha atuação eu diria que é aquilo*

<sup>32</sup> Barthes, Roland. *Mitologias*. Rio de Janeiro : Bertrand-Brasil, 1989, p. 132.

<sup>33</sup> Arruda, Maria A. do N. *Mitologia da mineridade*. São Paulo : Brasiliense, 1990, p. 23.

<sup>34</sup> Miceli, Sérgio. A força do sentido. In: Bourdieu, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo : Perspectiva, 1974, p. 50.



*que eu poderia dar de mim, porque eu procuro dar o máximo de esforço (...), e eu sempre digo que político não deve ter ideologia, deve ter ideário. Eu sou um adepto de DeGaulle quando ele diz que o sonho de todo político é transformar sonhos em realidade.” (Inocêncio de Olliveira)*

*“É um apostolado de dedicação exclusiva, não há domingo, não há feriado, não há nenhum instante em que o político que é essencialmente político tem que estar preocupado com a temática política. (...) o político que é essencialmente político ele tem que se dedicar única e exclusivamente para a tarefa política, ele não pode ser empresário, a não ser que ele só diletantemente exerça a atividade política, mas aquele que é político na acepção da palavra, ele tem que se dedicar 24 horas à sua atividade como representante do povo.” (Mauro Benevides)*

*“O político já nasce. É uma coisa que vem, que está no DNA da gente. A atividade política é uma ação missionária, é uma atitude de vida, insisto nisso, é incompatível com outra atividade. ... Então sob o ponto de vista mais particular, significa muita renúncia também. Ela retira muito da liberdade da gente. ... Porque em política não basta parecer, o político tem que ser um exemplo para a sociedade.” (Marco Maciel)*

*“O exercício da atividade política é uma necessidade. Alguém vai ter que fazer. E é melhor que as pessoas que têm disposição de fazer, o façam. (Delfim Netto)*

*“Como dizia o Tancredo, a primeira obrigação do político é a sua sobrevivência, e ter mandato parlamentar é importante. Ou para usar expressão, inclusive, que dizia um velho político gaúcho, que era o velho Flores da Cunha, que era um caudilho. (...) “O político sem mandato é a mesma coisa que puta sem cama”, esta frase é clássica. Então, com esta frase do Flores, mesmo sentimento que era traduzido pelo Tancredo, acabo dizendo o seguinte: “a primeira regra do político é a sua sobrevivência”. Então, a atividade política parlamentar está muito ligada a resultados eleitorais.” (Nelson Jobim)*

*“A política, para mim, é uma ação vinculada à liberdade humana, ao agir humano, à criação. É claro que ela media interesses, ela se referencia em interesses, em realidades. Mas a política só vale a pena, se ela tiver esse grau de criação humana. Uma autonomia, vamos dizer assim, do agir, do criar, das iniciativas, das negociações. Para mim, a política tem que estar permanentemente no confronto e na negociação. Confronto e negociação. Você não poder ter uma política da mesmice em que você aceite o que está dado. Nem, também, a política é uma guerra, você tem que eliminar o outro. Você tem sempre que se referenciar no confronto e na negociação, no agir político. Por isso, você tem que ter lado, tem que ter cara”. (José Genoíno)*

Mesmo que procurem intencionalmente encobrir mais do que revelar, o apelo à prolixidade e o uso corrente de expressões ornamentais ou a adoção de um estilo de oratória mais conciso e pretensiosamente objetivo são produtos da vida sociocultural. Em tal universo, emergem continuamente novos significados e muitos não cessam de ser reeditados – ainda que sob nova roupagem – de maneira a garantir a sobrevivência e demarcação de identidades.

O caráter profético e religioso que envolve o discurso político dos parlamentares nordestinos, ainda que não de forma exclusiva, vê-se ainda reforçado por outras expressões, também de intensa conotação mítica, relacionadas às noções de privação e sacrifício. O político é percebido como um indivíduo cuja vida marca-se por sofrimentos e abdição, já que, como "missionário", acaba por não estabelecer claros limites entre a sua vida pessoal e profissional. Além disso, é subjugado a contínuas frustrações, pois – apesar do sacrifício de uma vida marcada pela indistinção de papéis – não há, por parte da sociedade, o reconhecimento de sua dedicação à causa política, vista essencialmente como a "busca do bem comum".

De acordo com Arruda<sup>35</sup>, a noção do sacrifício em política vincula-se a um "universo simbólico arcaico, que intenta reforçar o coletivo contra o individual". Daí se compreende a constante necessidade dos entrevistados em distinguir o "bom" do "mau" político, incluindo-se obviamente entre os primeiros. O bom político é aquele que pensa coletivamente e vive para a política, enquanto que o "mau político" é o que se aproveita da política para realizar seus interesses pessoais.

Ainda que tais manifestações correspondam a uma retórica rica em jargões políticos cujos significados contradizem freqüentemente a ação de muitos desses parlamentares, elas são igualmente reveladoras de identidades político-culturais distintas. Em outros termos, para além da dimensão de mistificação, a presença mais ativa e explícita de fortes componentes míticos no discurso político de determinados representantes da elite alude diretamente ao universo simbólico no qual esses congressistas se construíram e se reproduzem enquanto políticos e de onde afloram conteúdos plenamente reconhecíveis para quem os compartilha.

As emissões da elite parlamentar revelam ainda a importância da retórica na vida política. Como ressalta Teixeira,<sup>36</sup> a retórica é parte essencial do jogo político. Mais do que em qualquer outra esfera, o que muitas vezes aparentemente se mostra como "verborragia desnecessária", constitui, na verdade, prática fundamental estabelecadora de vínculos, confirmadora de lealdades e demarcadora de singularidades, tanto entre pares,

---

35 Arruda, op.cit., p.226.

36 Teixeira, Carla C. *A honra da política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Núcleo de Antropologia da Política, 1998

como entre esses e a instituição parlamentar e mesmo nas relações instituídas entre representantes e representados.

Isso ajuda a compreender a grande identificação e preferência dos membros da elite em exercerem, no Parlamento, atividades diretamente relacionadas à capacidade de oratória e ao uso da retórica política. Para a maioria dos entrevistados, o debate, a negociação e a articulação são as ações parlamentares as quais atribuem o seu melhor desempenho e é a tribuna, o local onde se sentem mais à vontade no Congresso.

Visibilidade, polêmica e poder de convencimento; embora sejam múltiplas as determinações que envolvem esses aspectos na política, é também possível relacioná-los a uma das três qualidades do homem político indicadas por Weber <sup>37</sup>, isto é, a paixão. Paixão no sentido de "devoção apaixonada a uma "causa", ao Deus ou ao demônio que a inspira". Podendo-se acrescentar, paixão na perspectiva do prazer pelo "jogo de cena", o qual afirma o seu pertencimento, ao mesmo tempo que o distingue no seio da comunidade política.

Frente à diversidade das expressões potenciais que inundam o imaginário político da elite parlamentar brasileira e ante a impossibilidade de recenseá-las e classificá-las em sua completude – seja em função dos limites deste trabalho, seja, principalmente, porque existem limites intransponíveis para o conhecimento dos múltiplos aspectos que envolvem as representações simbólicas de grupos sociais dos quais não fazemos parte – resta-nos concordar com a lição de Girardet, a qual afirma que nesta difícil empreitada de “transcrever o irracional na linguagem do inteligível”, “a extensão e a amplitude dos horizontes entrevistados vêm muito derrisoriamente sublinhar a estreiteza do caminho percorrido.”<sup>38</sup>

### **Comentários Finais**

A identificação de práticas e representações distintas entre os membros da elite parlamentar brasileira e de como elas são ressignificados a partir suas histórias culturais, desnuda um universo simbólico e valorativo extremamente rico que pode fomentar o debate acerca da importância da investigação da dimensão sociocultural e, associada a

---

<sup>37</sup> Weber, Max. *Ciência e política* : duas vocações. São Paulo : Cultrix, 1993, p. 106.

<sup>38</sup> Girardet, op. cit., p. 177.

ela, dos papéis desempenhados pelas elites no entendimento do sistema político brasileiro.

Há que se reconhecer que dimensões dessa ordem não têm sido muitas vezes consideradas analiticamente relevantes para a compreensão das formas como se concebe e realiza a política no País. Atualmente e em sua maioria, os estudos políticos nacionais concentram-se, prioritariamente, na identificação de nossas instituições e no tratamento dos procedimentos formais que pautam a vida pública. Apesar da reconhecida importância desses trabalhos, deve-se admitir que eles não são suficientes para a compreensão do modo como se estrutura e se pratica a política no país. A nosso ver, os aspectos institucionais e normativos apresentam-se em todas as sociedades mediados pela cultura, embora poucos pesquisadores se disponham a investigar esta influência recíproca.

A análise da produção legislativa da elite parlamentar brasileira a partir da consideração do como diferentes orientações valorativas embasam e reafirmam práticas e identidades culturais distintas, intentou recolocar em pauta um tema caro a sociologia, que é interpretação do sentido subjetivo que os atores sociais dão a suas próprias ações. Buscou-se não só dar voz aos sujeitos investigados, mas sublinhar a sua dimensão interativa. Não há como deixar de reconhecer que, em se tratando da elite de um dos Poderes centrais nas democracias modernas, a compreensão dos códigos valorativos que orientam suas condutas políticas é matéria preciosa para entendimento de como se processa o exercício do poder em nossa sociedade.

Longe de pretender esgotar o tema, a reflexão desenvolvida neste trabalho intenta estimular a construção de novos caminhos para a investigação da vida política brasileira. É preciso resgatarmos uma longa discussão que envolve o (re)conhecimento de nossas singularidades civilizatória, entre as quais se encontra, certamente, a maneira de pensar e fazer política no Brasil.

### Referências bibliográficas

- AMORIM Neto, Octavio & SANTOS, Fabiano O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, 2003, vol.46,no.4,p.661-698.
- BARTHES, Roland. *Mitologias*. Rio de Janeiro : Bertrand-Brasil, 1989.
- BEZERRA, Marcos O. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*, Rio de Janeiro/Relume Dumará, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Em nome das “Bases” : política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro : Relume Dumará/Núcleo de Antropologia da política, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo : Perspectiva, 1974.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisa Cebrap*, n.º 5, 1996.
- \_\_\_\_\_. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: Carlos Ranulfo (org.), *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Editora da UFMG, 2007, pp. 25-32.
- GIRARDET, Raoul. *Mitos e mitologias políticas*. São Paulo : Companhia das Letras,.
- MESSENBERG, D. *A elite parlamentar do pós-Constituinte: atores e práticas*. São Paulo: Brasiliense, 2002.
- \_\_\_\_\_. A Elite Parlamentar Brasileira (1989-2004). *Sociedade e Estado*, Brasília, vol.22, nº 2, 2007, pp.309-370.
- MICELI, Sérgio. Carne e osso da elite política brasileira pós-1930. In: BORIS, Fausto (Org.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo III – Brasil Republicano. Rio de Janeiro : DIFEL, 1983, v. 3.
- MOISÉS, José A. *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo : Ática, 1995.
- NUNES, Edson. *A Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, 2003, vol.46, no.4, p.699-734.
- SOUZA, J. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: UnB. 2000.

- \_\_\_\_\_. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2003.
- \_\_\_\_\_. (Org). *A Invisibilidade da Desigualdade Brasileira*. Belo Horizonte, Ed. UFMG. 2006.
- TAYLOR, C. *As fontes do self*. São Paulo: Loyola. 1997.
- WEBER, Max. *Economia y Sociedad* . México : Fondo de Cultura Económica, 1974. Tomo I e II.
- \_\_\_\_\_. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo : Cultrix, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada* - Crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos. Petrópolis : Vozes, 1993.
- WERNECK V. L. & CARVALHO, M. A. 2000. "República e civilização brasileira". In: Bignotto, N. (org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- WERNECK V. L. & CARVALHO, M. A. 2004 "Experiência brasileira e democracia." In: Cardoso, S. (org.). *Retorno ao republicanismo*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.