

O novo quadro da política fluminense

Administração pública e representação política no Rio de Janeiro pós-fusão

*Carlos Eduardo Sarmento**

1) Introdução

A analogia freqüentemente construída entre o Rio de Janeiro e o Brasil, pela qual a cidade e o estado assumem a peculiar condição simbólica de “coração” do país, sintetizando suas principais características, acaba sendo reproduzida indistintamente em alguns discursos aparentemente orientados por aspirações de cientificidade sobre as questões sociais e políticas que perpassam este espaço. Neste padrão de formulação discursiva, o campo político do Rio de Janeiro é geralmente compreendido como um mero microcosmo da política nacional, no qual são reproduzidas, em diferentes escalas, as conjunções de forças, a lógica e as tensões que regem a política brasileira em seu sentido mais amplo e generalizante. Vista por este prisma, a política local no Rio de Janeiro não apresentaria elementos constitutivos autóctones, sendo apenas um espaço de explicitação das conjunturas políticas nacionais. Portanto, não teria também autonomia no funcionamento de seu campo político, nem características imanescentes que pudessem distingui-lo como um objeto específico de pesquisas e avaliações (Rodrigues, 1966).

Neste modelo interpretativo, as eleições realizadas no Rio de Janeiro, fossem elas majoritárias ou proporcionais, reproduziriam fielmente a gravitação das forças políticas em nível nacional, o que descartaria, em última instância, a necessidade de se problematizar tais processos enquanto fenômenos singulares do quadro político. Esta pretensa falta de relevância das eleições locais é, inclusive, explicada por um modelo de contínuas transferências, no qual as eleições majoritárias nacionais influenciariam as eleições majoritárias no nível estadual e estas últimas definiriam o sentido e o resultado dos pleitos proporcionais. Este processo poderia ser identificado na flagrante fragmentação das forças políticas locais, na excessiva descontinuidade das lideranças políticas e na dificuldade de se estabelecer eixos menos efêmeros de organização das forças políticas estaduais (D´Araujo, 1989).

* Mestre em História Social pelo PPGHIS / IFCS-UFRJ. Pesquisador do CPDOC-FGV

Pesquisas mais recentes têm contribuído para a desconstrução deste arraigado padrão explicativo sobre a política carioca e fluminense.¹ Ao delimitar como objetos prioritários de investigação os fenômenos políticos de recorte local, estas novas proposições contribuem para uma avaliação menos mecanicista e reducionista das relações estabelecidas entre o campo político local e a dinâmica das forças políticas no nível nacional. Neste texto, que tem uma ligação estreita com estas mais recentes interpretações e que almeja refutar alguns daqueles frágeis corolários sobre a falta de autonomia da política local, optamos por centrar nossas atenções na dinâmica específica das eleições para o Legislativo estadual no Rio de Janeiro. Ao abordarmos preferencialmente o processo político geralmente entendido como o de menor autonomia (e onde estariam se processando escolhas com o “menor grau de racionalidade política”), desejamos rever alguns destes postulados, propondo formas diferenciadas de interpretação sobre um fenômeno que vem, reiteradamente, fornecendo indícios acerca da formulação de novas estratégias políticas e a constituição de padrões mais complexos de representação.

Abordaremos, a seguir, quatro aspectos da dinâmica das eleições estaduais e do comportamento das bancadas na Assembléia Legislativa: as características autônomas das eleições para o Legislativo, o realinhamento das forças políticas na vigência das legislaturas, a relação concentração/dispersão dos votos e os índices de reeleição dos parlamentares. Em cada um destes tópicos procuraremos discutir as avaliações correntemente emitidas sobre tais processos, apresentando novos elementos que poderão servir para a formulação de uma nova abordagem sobre o Parlamento estadual fluminense.

2) A autonomia do voto para o Legislativo estadual

Reiteradamente definido como o voto de menor relevância para o eleitor, aquele em que o votante atuaria de forma mais “descompromissada” ou “inconsciente”, a

¹ Dentro desta produção recente, que busca enfatizar a autonomia e as especificidades do campo político carioca e fluminense, podemos citar os trabalhos de FERREIRA, Marieta de Moraes (org.). 2000. *Rio de Janeiro: uma cidade na história*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas ; MOTTA, Marly. 2000. *Saudades da Guanabara*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas; KUSCHNIR, Karina. 2000. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar; SARMENTO, Carlos Eduardo & FREIRE, Americo. 2000. “Três facetas da cidade: um estudo sobre a institucionalização e a dinâmica do campo político carioca (1889-1969)” in *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 13, n. 24.

escolha dos representantes para o Legislativo estadual é geralmente objeto de avaliações das mais negativas por parte de alguns analistas dos fenômenos políticos. Quando aplicado ao Rio de Janeiro, o modelo explicativo pelo qual as disputas pela chefia do Executivo estadual determinariam a posição do eleitor no preenchimento dos demais cargos eletivos assume contornos ainda mais drásticos. Uma vez que o campo político local careceria de autonomia em relação ao comportamento das forças políticas no nível nacional, nas eleições para as vagas de deputados estaduais o máximo que se poderia esperar de resposta do eleitorado deveria ser a mera reprodução do padrão de votação para o governo do estado e a senatoria.

Um avaliação mais atenta dos resultados eleitorais no Rio de Janeiro fornece subsídios para que esta argumentação possa ser relativizada. Se, como no restante deste artigo, nos concentrarmos no comportamento eleitoral manifesto nas eleições do Rio de Janeiro pós-fusão,² verificaremos que a pretensa falta de autonomia do voto para o Legislativo estadual é uma assertiva que carece de sustentação empírica.

Em 1978, primeira eleição na qual estavam institucionalmente definidos os limites do campo político fluminense após a fusão, os resultados eleitorais refletiram a hierarquia de valores das forças políticas estabelecida ao final do governo do almirante Faria Lima. Se, em 1974, os estados do Rio e da Guanabara elegeram, de forma independente, as bancadas que viriam a se fundir, após a fusão, na primeira legislatura da nova Alerj;³ em 1978, os eleitores das duas antigas unidades da federação já integravam um único colégio eleitoral, com candidatos oriundos das duas regiões, anteriormente independentes, concorrendo às 70 cadeiras da Assembléia. Estes eleitores, no entanto, compareceram às urnas para escolher seus representantes no Legislativo já tendo a clara definição do futuro governador do estado: Chagas Freitas, eleito indiretamente em 1º de setembro. Em um sistema político bipartidário, tendo ainda conhecimento do quadro hierárquico das principais forças políticas em atuação, o eleitorado daria aos candidatos emedebistas a ampla maioria dos votos para a Assembléia: 52 deputados eleitos. Neste sentido, ao se configurar um possível reflexo

² Dentro do recorte cronológico definido para esta investigação, tomamos como marcos temporais a eleição legislativa de 1978 (a primeira a se processar dentro dos recortes do novo estado criado pela fusão, uma vez que em 1974 os estados do Rio e da Guanabara tiveram eleições independentes) e a eleição legislativa de 1998.

³ Por esta peculiaridade da legislação que estabeleceu a fusão dos dois estados, os 50 deputados estaduais eleitos pela Guanabara se uniram aos 44 deputados fluminenses para constituir uma Assembléia Legislativa superdimensionada, composta por 94 parlamentares. Este número total de deputados seria estipulado, pelo texto da nova constituição estadual, em 70, número de cadeiras que passaram a ser disputadas a partir das eleições legislativas de 1978. (SARMENTO, 1999)

da definição do futuro governador no resultado das eleições para a Alerj, deve-se levar em conta fatores tais como a antecedência temporal de uma escolha em relação a outra e a consolidada hegemonia do partido oposicionista nas antigas unidades federativas agrupadas pela fusão.

Nas eleições seguintes, mais um dispositivo pouco convencional da legislação eleitoral afetaria significativamente a distribuição dos votos para o Legislativo estadual. O voto vinculado (que tornava obrigatória a escolha de candidatos de um mesmo partido para todos os cargos eletivos em uma mesma cédula), idealizado para impedir o avanço dos pouco estruturados partidos oposicionistas, acabaria se revelando um instrumento para a consolidação destas legendas. O caso fluminense, neste aspecto, é emblemático. Leonel Brizola, que conseguira com seu discurso radicalizado transformar a escolha do governador em um plebiscito avaliativo sobre o regime militar, transferiria seus votos tanto para a eleição de senador e deputados federais, quanto para a Assembléia Legislativa e a Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro (SENTO SÉ, 1999).

Na escolha do sucessor de Brizola, uma ampla e heterodoxa frente de partidos viria a apoiar o candidato peemedebista de oposição em nível estadual. Embora esta coalizão não se estendesse para as eleições proporcionais, o partido do governador eleito, Moreira Franco, viria a obter um percentual de votos bem inferior ao obtido pelo seu candidato ao Executivo estadual (ver Tabela 1). Na Assembléia, a diferença de cadeiras obtidas pelos deputados do PMDB em relação ao número de deputados eleitos pelo PDT seria de apenas uma em favor do partido do novo governador. Tal fenômeno, no entanto, não se repetiria nas eleições seguintes, em que Brizola, novamente reconhecido pelo eleitorado como a oposição genuína ao nível estadual e federal, retornaria ao governo elegendo, também, uma razoável maioria de deputados de seu partido para a Assembléia.

Caberia a um dissidente da legenda pedetista a vitória nas eleições para o governo do estado em 1994. Marcello Alencar, ex-prefeito do Rio de Janeiro, somente assegurou sua eleição em um segundo turno de disputa, no qual veio a derrotar o candidato pedetista, Anthony Garotinho, segundo colocado no primeiro turno de votações. A composição da Assembléia Legislativa reproduziria em escala aproximada (levando-se em conta o maior número de partidos a obter cadeiras) os índices da vitória de Marcello no primeiro turno, assegurando para o PSDB uma bancada 45% maior que a do PDT (16 deputados eleitos contra 11). Concorrendo ao governo pela segunda vez

em 1998, Garotinho se elegeria governador no segundo turno, no qual superaria o candidato do PFL, César Maia. No entanto, a maior bancada na Assembléia seria conquistada pelo PSDB (15 deputados), cujo candidato ao governo estadual terminara o primeiro turno com o terceiro lugar entre os mais votados. O PFL formaria a segunda maior bancada, cabendo ao partido do governador eleito apenas a terceira maior bancada com 9 deputados eleitos (o mesmo número de deputados assegurado também pelo PMDB).

Tabela 1: Comparação do percentual de votos obtidos nas eleições para o governo do estado e para a Assembléia Legislativa

Ano	Governador eleito	Percentual de votos válidos obtidos *	Partido com maior número de cadeiras	Percentual de votos válidos obtidos
1978	Chagas Freitas (MDB)	eleito indiretamente	MDB	74%
1982	Leonel Brizola (PDT)	34%	PDT	34%
1986	Moreira Franco (PMDB)	49%	PMDB	24%
1990	Leonel Brizola (PDT)	61%	PDT	30%
1994	Marcello Alencar (PSDB)	38%	PSDB	22%
1998	Anthony Garotinho (PDT)	47%	PSDB	22%

* Em caso de eleições decididas somente no segundo turno, utilizamos os resultados obtidos no primeiro turno.

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral

Esta relação observada entre o desempenho eleitoral dos candidatos ao governo do estado e o dos candidatos à Alerj em 1998 poderia ser definida como um resultado anômalo, se não fossem considerados alguns dos elementos que procuramos apresentar anteriormente. Nos seis processos eleitorais analisados, em apenas dois deles (1990 e 1994) ocorreu o que poderíamos designar como uma correspondência de resultados entre o desempenho dos candidatos majoritários e proporcionais. Em dois momentos (1978 e 1982) o próprio quadro legal e institucional estabeleceu a paridade de resultados com a pré-definição do novo governador e o mecanismo do voto vinculado. O que podemos pensar, com base nestes dados, é que antes de se estabelecer uma relação mecanicista imediata, o desempenho do candidato ao governo do estado é apenas um dos elementos que definem o desempenho dos candidatos proporcionais de um partido

em uma eleição. Há, portanto, uma racionalidade inerente ao próprio processo de escolha dos deputados que lhe assegura características de um comportamento eleitoral autônomo.

No próprio exemplo da eleição de 1994, no qual identificamos uma correspondência nos resultados, esta relação não deve ser tomada como um fator absoluto na medida em que na legenda do PSDB encontravam-se deputados eleitos em 1990 por outros partidos, inclusive o PDT de onde Marcello migrara. Estes dados, postos em perspectiva com o resultado de perfil independente das eleições de 1998 levam à hipótese de que mais do que a influência do pleito para o governo, os deputados concorrem em uma faixa eleitoral própria, na qual utilizam estratégias e discursos específicos (identificação preferencial de uma parcela do eleitorado, mudança de partido, aproximação ou afastamento em relação aos candidatos a outros postos públicos) para a conquista (ou reconquista) de uma cadeira na Assembléia. De certo, podemos já constatar que antes de ser um processo inteiramente submetido às tendências manifestas nas disputas majoritárias, as eleições para o Legislativo estadual apresentam uma autonomia em seus resultados, o que implica a explicitação de uma lógica autônoma para tais processos eleitorais.

3) Realinhamento das forças políticas

Um dos problemas apontados por diversas análises sobre a política carioca situa-se na inexistência de eixos mais duradouros de concentração política, o que tenderia a uma exacerbada fragmentação de seu campo político. Este tipo de diagnóstico é primordialmente formulado tomando por referencial exemplar a dificuldade encontrada pelos governantes estaduais para eleger seus candidatos preferenciais em seus próprios processos sucessórios. Na abrangência cronológica desta investigação, desde a criação do novo estado do Rio de Janeiro nenhum governador conseguiu influir na eleição direta de seu sucessor, sendo, portanto, todo novo governador um elemento oposicionista em relação ao governo anterior. Se os resultados eleitorais das disputas para o Legislativo estadual também forem observados de forma superficial, seria possível afirmar que, à exceção do PSDB nos pleitos de 1994 e 1998, nenhum partido teria conseguido manter a maioria na Assembléia em duas legislaturas sucessivas.

Nesta parte do texto procuraremos demonstrar que esta tão enfatizada fragmentação das forças políticas não é a lógica dominante no comportamento das bancadas da Alerj, dentro do período coberto por esta pesquisa. Para tal, procuraremos analisar tanto o fenômeno da migração dos deputados estaduais entre os diferentes partidos, quanto o processo de constituição de maiorias parlamentares, enquanto formas de viabilização de eixos políticos de convergência menos efêmeros. Neste sentido, procuraremos explicitar um certo padrão de funcionamento do modelo de representação que estaria buscando adequar a lógica da composição de arranjos políticos mais estáveis às especificidades da legislação brasileira.

A legislatura inaugurada em 1979 apresentou condições singulares para o exercício do Poder Legislativo, em especial para as formas de relação deste com o Executivo estadual. Como já ressaltamos anteriormente, a eleição indireta de Chagas Freitas para o governo estadual foi um dos elementos que viabilizaram a conquista da maioria absoluta das cadeiras da Assembléia pelos deputados de seu partido. Forjou-se então o conhecido “rolo compressor” chaguista, que, ao expressar na composição das mesas diretoras e na indicação dos mais relevantes cargos parlamentares a relação de forças da casa, viabilizou condições para uma ligação estreita entre o Executivo e o Legislativo. Por essa espécie de acordo, o Legislativo não trazia dificuldades para o exercício do poder pelo Executivo e, em contrapartida, era atendido em grande parte das reivindicações encaminhadas ao governador. Modelo que poderia ser definido por um explícito cunho patrimonial, expresso através de relações de caráter clientelista, a formulação do “rolo compressor” determinaria um certo padrão de estabilidade na relação entre os poderes e seria reconhecido, ao menos para as forças envolvidas no processo, como uma forma de maximização de ganhos político-eleitorais no exercício do mandato (SARMENTO, 1999).

Com o fim do governo Chagas, a proposta embutida no discurso oposicionista de Leonel Brizola era de completa negação das formas políticas estabelecidas no quadriênio anterior. A frágil maioria obtida nas urnas não permitiria, no entanto, que o novo governador recorresse a um outro arranjo de poder em sua relação com o Legislativo. O ponto de inflexão surgiria com a necessidade de aprovação de contas do primeiro ano de governo, no qual as lideranças pedetistas na casa teriam de recorrer a uma composição com parlamentares do PMDB (em sua maioria, os mesmos anteriormente responsáveis pela condução do “rolo compressor”) para viabilizar uma confortável maioria na Assembléia. Este mesmo núcleo de deputados, reeleitos para

mais um mandato em 1986, orquestraria a composição da maioria parlamentar que viabilizaria o sistema de atendimento a pleitos apelidado de “chuveirinho” (pelo qual se atendia parcialmente as reivindicações dos parlamentares, em um processo de rodízio não formalizado), marca da relação do governador Moreira Franco com a Assembléia.⁴

Com o retorno de Brizola ao governo, em 1991, um novo modelo de composição de maiorias seria estabelecido. Com a pulverização de novas legendas, o que tornou extremamente fragmentado o quadro de representantes eleitos, começou a crescer o índice de migração partidária. Acelerava-se, desta forma, a constituição da maioria formal do partido do governador pelo ingresso em sua legenda de deputados eleitos por outros partidos, aproveitando-se, assim, das brechas da legislação no Brasil. Neste segundo mandato de Brizola, algumas das antigas lideranças peemedebistas responsáveis pelo estabelecimento do acordo de 1983 (como Cláudio Moacyr, por exemplo) já se encontravam nas fileiras pedetistas.

Nas duas últimas legislaturas, este movimento só veio a ganhar maior consistência. Uma observação da composição das bancadas parlamentares no primeiro e no último ano destas legislaturas expressa de forma inequívoca a lógica que orienta este realinhamento das forças políticas por meio da migração interpartidária. (Ver tabelas 2 e 3)

Tabela 2: Comparativo das sete maiores bancadas parlamentares na Legislatura 1995-1999

Partido	Número de deputados eleitos em 1994	Número de deputados em 1999	Diferença
PSDB	16	22	+ 6 (37%)
PDT	11	4	- 7 (64%)
PMDB	8	11	+ 3 (37%)
PFL	5	8	+ 3 (60%)
PT	5	5	0
PPR*	5	6	- 3 (33%)
PP*	4		

* Em 1995, o PPR e o PP se fundiram para formar o PPB.

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral, Diário Oficial

⁴ O termo “chuveirinho” apareceu associado à política do governador Moreira Franco em relação à Assembléia a partir de um editorial publicado no *Jornal do Brasil* de 14/08/87.

Tabela 3: Comparativo das sete maiores bancadas parlamentares na Legislatura 1999-2001

Partido	Número de deputados eleitos em 1998	Número de deputados em 2001	Diferença
PSDB	15	3	- 12 (80%)
PFL	11	2	- 9 (82%)
PDT	9	2	- 7 (78%)
PMDB	9	23	+ 14 (156%)
PT	7	7	0
PPB	5	5	0
PSB	3	15	+ 12 (400%)

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral, Diário Oficial.

Com base nestes dados, vemos que entre 1994 e 1999 o partido do governador eleito experimentou um acréscimo de 37% no número de integrantes de sua bancada. Da mesma forma, o PMDB, que integrava a coalizão de governo, teve sua bancada aumentada em igual proporção, ampliando assim significativamente o número de parlamentares que atuavam na base de apoio ao governo estadual. Com o seu candidato ao governo derrotado nas urnas, o PDT sofreu um decréscimo de 64% de sua bancada, sendo que a grande maioria dos deputados que deixaram o partido viriam a aproximar-se da base política do governo Marcello Alencar, por meio de filiações ao PSDB e ao PMDB. Embora não estivesse formalmente integrado à coalizão que sustentava politicamente o governo na Assembléia, o PFL teve sua bancada aumentada em 60%. Tal fato não deve ser entendido como um realinhamento em torno do núcleo hegemônico no período, mas sim como uma aposta política dos parlamentares no sucesso da futura candidatura ao governo estadual do ex-prefeito carioca César Maia, então filiado ao partido.

Durante o governo de Anthony Garotinho a tentativa de formação das maiorias parlamentares na casa se viu prejudicada pela indefinição quanto ao futuro político do governador. Por causa das tensas relações com a liderança nacional do PDT, Garotinho anunciava desde o primeiro ano de seu mandato que talvez necessitasse recorrer a uma troca de legenda antes do término de seu governo. Por sua vez, o PSDB, que havia conseguido obter a maioria dos votos para a Assembléia, logo veria a sua maioria

anulada por uma transferência em massa de parlamentares para a legenda peemedebista. A aposta destes deputados centrava-se na construção de um forte eixo hegemônico na Assembléia que pudesse garantir maior poder de barganha nas negociações para a composição da maioria. O primeiro biênio desta legislatura foi marcado pela composição de arranjos eventuais que demarcavam as expectativas em torno da direção a ser tomada pelo governador. Neste processo, os arranjos também serviram para consolidar o projeto de poder do PMDB, que garantia assim a manutenção de cargos-chave na composição da mesa diretora da Alerj.

Com a definição do novo pouso do governador, o processo de realinhamento das forças políticas representadas na Assembléia acelerou-se. O PSB, partido ao qual se filiou, recebeu 12 novos deputados, quintuplicando a sua bancada. O PMDB, todavia, não deixou de atrair parlamentares de outros partidos, alcançando um total de 23 deputados. Com este desenho, garantiu-se a hegemonia do Executivo na Assembléia em uma composição das duas maiores bancadas da casa. O que fica evidente, nestes movimentos, é o constante realinhamento de forças no interior da Assembléia visando a construir eixos suprapartidários que viabilizem a montagem das maiorias parlamentares.

Atendendo às necessidades do Executivo e aos interesses dos parlamentares, este processo tem revelado, em uma perspectiva mais abrangente do que os mandatos quadrienais, um esforço pela consolidação de eixos de convergência das forças políticas de caráter menos efêmero. A atual experiência do PMDB, partido que mesmo não tendo eleito o governador nas três últimas eleições vem garantindo espaço como uma das mais importantes forças políticas no Legislativo estadual, é exemplar do padrão de atuação política na Assembléia. A partir destes exemplos, e acompanhando esta série de movimentos que procuramos descrever, podemos propor uma nova leitura para a chamada fragmentação das forças políticas estaduais, identificando, ao contrário, um processo de formação de composições políticas mais duradouras orientadas seja por partidos políticos, seja por lideranças individuais.

4) A expressão política do eleitorado regionalmente concentrado

Um indicador ao qual se convencionou recorrer para exemplificar um certo comportamento anômalo do campo político fluminense é o flagrante desequilíbrio entre o número de deputados estaduais eleitos com base política na capital e os de eleitorado

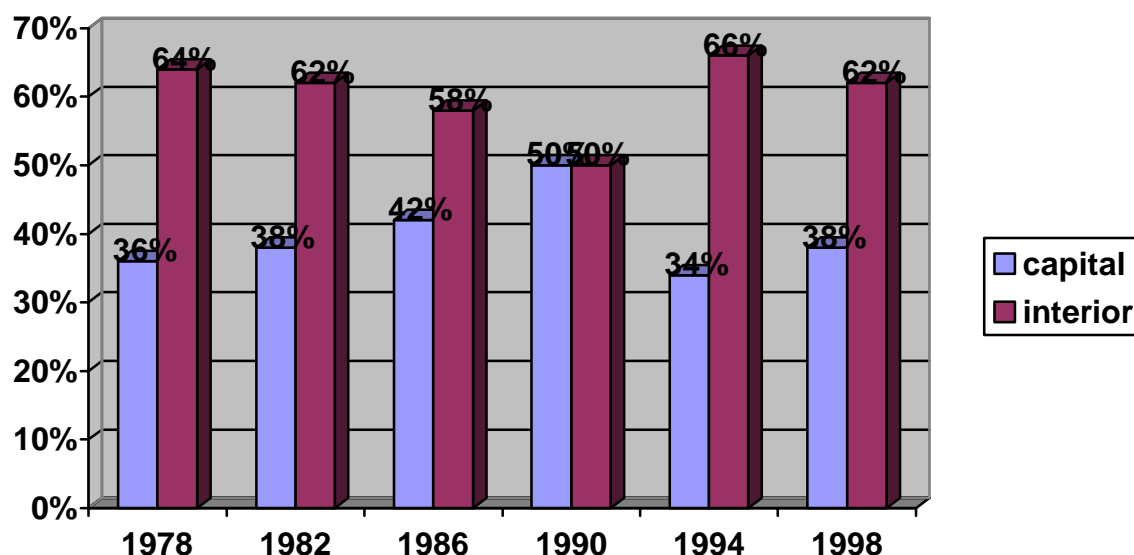
circunscrito ao interior do estado do Rio de Janeiro. Denominamos “capital” à região demarcada pelos limites do município do Rio de Janeiro, território que correspondia ao estado da Guanabara no período anterior à fusão. Ao chamado “interior” estamos identificando a extensa área que correspondia aos limites do antigo estado do Rio. Certamente esta dicotomia capital-interior encontra-se marcadamente presente no discurso político ainda devido aos questionamentos referentes ao sentido e aos resultados efetivos da fusão. Capaz de ainda suscitar avaliações negativas tanto por parte dos políticos fluminenses, quanto por parte dos cariocas, a fusão, embora seja consensualmente interpretada como um processo irreversível, ainda é o eixo em torno do qual se constroem identidades políticas excludentes (os “fluminenses” X os “cariocas”), referendando desta forma os diagnósticos que ainda a interpretam como uma “obra aberta”, “não consolidada”.⁵

O fator que mais chama a atenção sobre este pretense desequilíbrio político-eleitoral fluminense é o fato de que, embora concentre 48% do eleitorado do estado, a capital encontra-se sub-representada nas bancadas da Alerj, para a qual elege um número geralmente inferior a 40% dos deputados. Tal desproporção ficaria ainda mais evidente, afirmam os críticos do padrão de representação manifesto na Assembléia, se paralelamente a estes dados quantitativos fossem associados fatores qualitativos tais como a tradição política da cidade, o nível de instrução de seus habitantes e a arraigada função simbólica de servir de “caixa de ressonância da política nacional”. Para além do senso comum manifesto nestes argumentos, encontramos um importante fenômeno político que muito expressa sobre o padrão de representação política que vem se construindo no estado, evidenciando indícios acerca do comportamento do eleitorado e das estratégias políticas assumidas por significativas lideranças políticas.

O gráfico 1 representa a proporcionalidade entre os deputados com base eleitoral na capital e no interior nas sucessivas eleições para o Legislativo estadual:

Gráfico 1: Relação entre a percentual de deputados eleitos com base na capital e no interior do estado (1978-1998)

⁵ Sobre as avaliações políticas do processo de fusão, ver o texto de Marly Motta neste volume e, ainda, SARMENTO, Carlos Eduardo & MOTTA, Marly. 2001. “A fusão: entre a política e a missão” in *A construção de um estado: a fusão em debate*. Rio de Janeiro, FGV.



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral

Antes de discutirmos tais números devemos colocar a seguinte questão: a que se deve esta regular e expressiva presença de deputados oriundos do interior na Assembléia Legislativa? Basicamente a estratégias que visam a obtenção do melhor desempenho nas urnas a partir da definição de uma área preferencial onde se concentram os investimentos eleitorais. Portanto, mais do que situar tais resultados em uma possível dicotomia entre interior e capital, estes dados nos levam a pensar em uma diferenciação entre deputados eleitos com votos regionalmente concentrados e os que apresentam um perfil de eleitorado regionalmente disperso. Desta forma, deve-se inquirir as razões que levaram à consolidação desta estratégia eleitoral como forma de compreensão de um determinado comportamento eleitoral dos fluminenses manifesto de forma bastante evidente nas últimas votações.

Podemos inicialmente pensar que este tipo de comportamento eleitoral é o resultado da combinação de fatores tais como as tradições políticas locais, o cálculo político-eleitoral e o reconhecimento, por parte dos eleitores, da validade e eficácia

deste sistema de representação. A estratégia de circunscrição regional dos votos encontra referenciais mais claros na tradição regionalista do antigo estado do Rio, no qual os partidos políticos sempre buscaram arranjos locais, fazendo representar as lideranças que controlavam politicamente as diferentes regiões do estado. Desta maneira, se consolidou ao longo do período republicano o modelo de representação “paroquial”, com chefias políticas com limitada e concentrada abrangência dos seus limites de atuação forjando identidades políticas locais. Este mesmo modelo de regionalização das lideranças e dos votos, no entanto, também vigorava em algumas regiões da antiga Guanabara. Em áreas como a do chamado “triângulo carioca” (que compreendia Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba) ou de subúrbios da Central e da Leopoldina (Méier, Madureira, Olaria e Ramos), famílias de políticos controlavam os principais cargos eletivos em uma perspectiva de longa duração (tais como os Caldeira de Alvarenga e os Maurício da Fonseca).

Nesta forma de distribuição regional de lideranças eleitorais podemos encontrar antecedentes de uma estratégia de cálculo político-eleitoral que viria a ganhar maior refinamento nas eleições da década de 1990. Basicamente, o que conta na definição desta estratégia é a percepção dos limites quantitativos de votos advindos de cada uma das regiões. Com base no quociente eleitoral requerido para a conquista de uma cadeira nas eleições proporcionais, os candidatos podem avaliar a real possibilidade de sucesso nas eleições ao mensurar o rendimento eleitoral possível de ser atingido na região circunscrita em comparação ao limite de votos requeridos para eleger-se. Desta forma, a delimitação de uma área prioritária para um maior investimento eleitoral alia tanto a chamada “tradição” regional de representação política como também o cálculo de aproveitamento dos votos disponíveis no sufrágio.

A avaliação quantitativa dos tetos regionais de desempenho eleitoral pode, inclusive, definir o posto para o qual o candidato irá concorrer. Por exemplo, nas eleições legislativas de 1998, um candidato necessitava obter entre 18 e 25 mil votos para garantir a sua eleição para a Assembléia Legislativa e não menos que 55 mil votos para assegurar um mandato na Câmara dos Deputados. Tendo em vista este limite, há a possibilidade de se mensurar as reais possibilidades de eleição tanto para o Legislativo federal quanto para o estadual com base no desempenho eleitoral estimado da região em que se concentrariam os investimentos eleitorais. Esta avaliação dos diferentes limites tanto consolidam candidaturas, como também viabilizam alianças e composições políticas com base no rendimento estimado da votação das diferentes áreas. Desta

forma, municípios como Duque de Caxias e Nova Iguaçu apresentam um colégio eleitoral (respectivamente de cerca de 525 mil e 560 mil eleitores ⁶) com potencial para a eleição de dois ou mais deputados estaduais e um ou dois deputados federais com votação exclusivamente em cada um destes municípios. Já municípios menores, como Guapimirim (25 mil eleitores), apresentam um potencial de desempenho concentrado de seu eleitorado com viabilidade para assegurar o mandato de um candidato para o Legislativo estadual, mas que inviabilizaria a eleição para a Câmara dos Deputados de um candidato que contasse exclusivamente com os votos deste município. A alternativa seria, então, recorrer a arranjos regionais, com base na composição política com outras lideranças regionais, delimitando uma área de concentração eleitoral que ultrapassaria os limites políticos municipais.

Todo este cálculo político seria ineficaz se os eleitores das regiões em questão não respondessem favoravelmente a este padrão de investimento eleitoral. A crescente concentração regional dos votos, tanto para as áreas correspondentes ao chamado interior quanto para a capital (ver tabela 4), tem demonstrado uma peculiar conscientização, por parte do eleitorado, da forma e dos limites do exercício do voto dentro do atual padrão vigente de representação política. Ao eleger candidatos com perfil local de atuação para o Parlamento, os eleitores expressam o reconhecimento da eficácia desta forma de representação de interesses. Podemos ver nesta expressão eleitoral uma sinalização positiva tanto da identificação, por parte dos eleitores, das diferentes atribuições e limites dos cargos em votação (as funções e responsabilidades que recaem sobre os mandatos de senadores, deputados federais e estaduais), como também o reconhecimento da pertinência e eficácia deste modelo de representação política e de encaminhamento de pleitos de interesses comunitários. Para além da interpretação reducionista que associaria este processo apenas a uma manifestação de relações clientelistas, propomos nele identificar a elaboração de uma sintaxe política particular, articulando elementos do sistema proporcional de representação em prol dos interesses de um “distrito” informalmente delimitado.

Tabela 4: Relação entre deputados eleitos com votação regionalmente concentrada e com votação regionalmente dispersa (1994-1998)

⁶ Segundo dados do TRE apresentados em 1999.

Ano	Dep. eleitos pela capital	Dep. eleitos pelo interior	Deputados eleitos com votação de perfil concentrado (capital + interior)	Deputados eleitos com votação de perfil disperso (capital + interior)
1994	34%	66%	72%	28%
1998	38%	62%	70%	30%

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral

Se observarmos os deputados eleitos com perfil regionalmente disperso de votação, encontramos majoritariamente parlamentares com grande penetração nos principais meios de comunicação de massa, tradicionalmente recordistas de votação, e os candidatos eleitos com plataformas com definição ideológica mais evidente. Gradativamente, no entanto, este perfil de representante vem tendo o seu espaço reduzido no Parlamento. Este dado, no entanto, não pode ser interpretado como uma prova evidente da perda de consistência ideológica das eleições, mas como resultado direto do aumento de eficácia das campanhas eleitorais que adotam a estratégia de concentração regional de seus investimentos. Ainda permeado pela polarização dos discursos políticos orientados por temáticas nacionais, o campo político do Rio de Janeiro permanece suscetível aos chamados surtos de nacionalização de seu ambiente político. Em tais condições, a tendência, pela radicalização das campanhas políticas, é de uma maior eficiência dos candidatos com discurso ideológico mais bem definido, em detrimento dos políticos que mantêm seu foco de atuação centrado nas questões locais e regionais (SARMENTO & FREIRE, 2000).

Este fenômeno talvez explique o desempenho atípico dos candidatos a deputado estadual com perfil de votação regionalmente disperso nas eleições de 1990, quando Brizola conseguiu imprimir à campanha o mesmo teor de sua derrotada plataforma presidencial do ano anterior.⁷ Ao contrário do que correntemente se presume acerca das eleições legislativas no Rio de Janeiro, este modelo de representação eleitoral, com o voto ideologizado, disperso regionalmente e influenciado pelas campanhas majoritárias, pavimentando a eleição de parlamentares que atuariam com um discurso de contornos nacionais em uma esfera local de representação política, é muito mais a exceção do que a regra construída pelos elementos da rotinização da política fluminense.

5) A reeleição como forma de avaliação dos compromissos eleitorais

Ainda que fossem ressaltados todos os pontos anteriormente discutidos neste texto como indícios de que as eleições para o Legislativo estadual fluminense têm se processado com características particulares e autônomas em relação aos pleitos majoritários (e imbuídas de uma racionalidade própria inerente ao processo político local), poder-se-ia contra-argumentar que os resultados eleitorais estariam somente revelando fenômenos não-relacionáveis, episódicos, que não propiciam condições empíricas para a conclusão de que há uma certa recorrência e estabilidade associando alguns destes fenômenos. Para construir argumentos que venham a corroborar a hipótese central deste trabalho, pretendemos discutir o processo de avaliação do desempenho dos deputados no exercício de seus mandatos parlamentares a partir da própria expressão eleitoral.

Se, como procuramos apresentar neste trabalho, os eleitores fluminense têm se expressado nas urnas de forma consciente e autônoma, optando preferencialmente pelo voto em deputados estaduais com perfil regionalmente circunscrito de atuação que se apresentam com um compromisso em torno de questões de âmbito local, “paroquiais”, o cumprimento (ou descumprimento) deste compromisso seria o principal elemento que orientaria o voto nas eleições subseqüentes. Ou seja, a reeleição, ou rejeição, de um deputado compreende em si um processo avaliativo por parte dos votantes, servindo como possível índice de verificação do reconhecimento do compromisso simbólico associado ao voto e de avaliação da eficácia material deste pacto estabelecido entre os eleitores e seus representantes no Parlamento estadual.

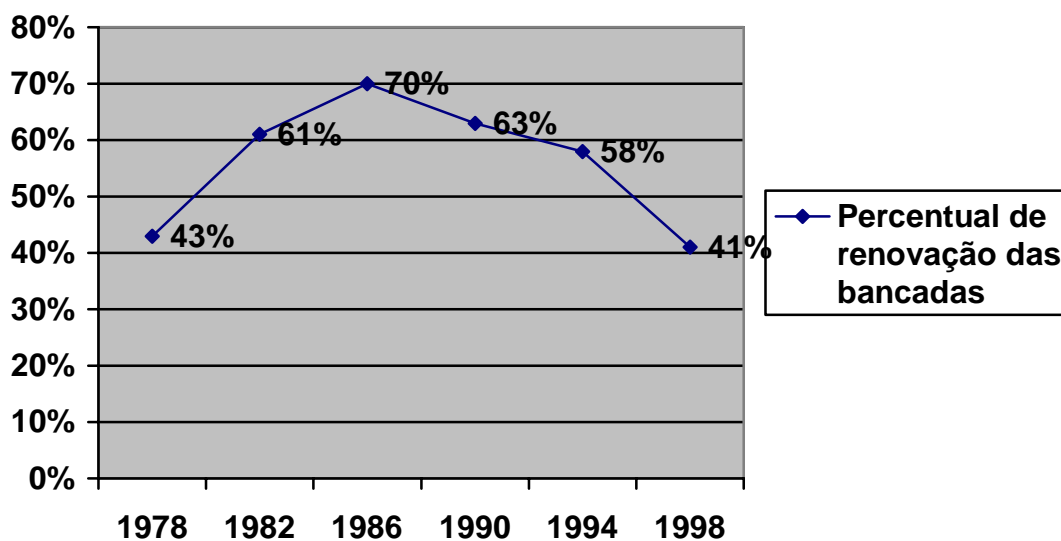
A dependência dos parlamentares em relação aos bens e recursos públicos sob controle do Estado é um tema consagrado na historiografia e na ciência política (DINIZ, 1982). O que a produção acadêmica contemporânea tem se encarregado de discutir é a eficácia desta relação como forma de suprir lacunas no acesso dos cidadãos a estes recursos públicos, identificando a atuação dos parlamentares como a de intermediários neste sistema (BEZERRA, 1999). No caso do presente trabalho, a proposta que formulamos está centrada na mensuração da eficácia eleitoral desta relação política tendo por base os índices de sucesso eleitoral dos parlamentares que exercem mandatos orientados pelo atendimento das reivindicações da comunidade com a qual se relacionam.

⁷ O mesmo não pode ser verificado no pleito de 1982, principalmente devido aos constrangimentos eleitorais impostos pelo dispositivo do voto vinculado.

A percepção deste papel exercido pelos deputados estaduais fluminenses está presente em recente pesquisa conduzida pelo cientista político Fabiano dos Santos, que, tendo por base as formulações de Matthew Shugart e John Carey, considera que “o esforço para constituir reputação pessoal, em detrimento da imagem de seu partido, junto à base eleitoral os (os deputados) levaria ao apego por políticas distributivistas e clientelistas em favor de seus distritos. (...) Os membros do Parlamento são considerados agentes paroquiais, já que eleitos por um sistema que estimula a competição intrapartidária e a construção de reputações individuais. A continuidade das carreiras políticas de tais agentes pressupõe, segundo a argumentação, a constante luta pela obtenção de recursos para o benefício de sua região às custas do erário público” (SANTOS, 2000:6)

Esta luta pelo acesso aos recursos públicos orientaria, por um lado, o movimento de realinhamento das forças políticas ao longo do mandato, com tendências de aproximação do parlamentar ao bloco de apoio ao Executivo, e, por outro, a produção legislativa que evidencia a preocupação de favorecer a região na qual concentra o seu investimento eleitoral. Pela própria lógica que perpassa o compromisso eleitoral do parlamentar com suas bases, quanto mais bem sucedido for o deputado na viabilização de investimentos públicos para o seu “distrito”, maior seriam suas chances de ser avaliado positivamente pela comunidade local e, por conseguinte, lograr a recondução ao Parlamento em uma próxima votação. Logo, quanto maior for a avaliação positiva dos eleitores em relação ao cumprimento do compromisso paroquial pelo parlamentar, maior será o índice de recondução dos deputados a um novo mandato e, conseqüentemente, menor será o percentual de renovação das bancadas na Assembléia. O gráfico 2 sistematiza os dados referentes ao percentual de renovação das bancadas nas eleições para a Alerj.

Gráfico 2: Percentual de renovação das bancadas na Alerj



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral

Na década de 1990, o grau de renovação das bancadas parlamentares decresce progressivamente ao longo das três eleições realizadas. Se em 1990 37% dos deputados estaduais conseguiram renovar seus mandatos nas urnas, na eleição seguinte este número sofreu um pequeno aumento, chegando a 42% do total. Dos deputados eleitos em 1994, 59% conquistariam um novo mandato no pleito de 1998. A proporção é radicalmente oposta ao que se verificou na década anterior, em que ocorreu um sensível acréscimo do percentual de renovação das bancadas, tendo seu ponto máximo em 1986, quando apenas 30% dos deputados eleitos em 1982 conseguiram obter um novo mandato nas urnas. Ainda em relação ao alto índice de recondução de parlamentares a um novo mandato nas eleições de 1998, o que poderia ser associado a uma avaliação positiva de seu desempenho por parte do eleitorado, seria necessário também contabilizar os deputados estaduais eleitos em 1994 e que viriam a se eleger prefeitos nas eleições municipais de 1996. Somando-se estes parlamentares que se sagraram chefes de Executivos municipais, o “índice de aprovação” dos parlamentares na legislatura iniciada em 1995 alcançaria o patamar de 72%.

É interessante relacionar o crescimento na década de 1990 da expressão eleitoral dos deputados eleitos com votação regionalmente concentrada ao aumento do percentual de recondução dos parlamentares a um novo mandato legislativo. De igual forma, podemos estabelecer correlações entre as eleições ideologicamente polarizadas

de 1982 com o aumento dos índices de renovação das bancadas nas eleições de 1986. O que estes dados parecem indicar é a dificuldade dos deputados eleitos sobre compromissos de teor ideológico (em conjunturas onde imperava o debate político radicalizado em torno de temáticas nacionais e com perfil de votação regionalmente dispersa) para rotinizar o seu carisma, transformando-se em lideranças políticas mais estáveis. Por outro lado, a eficácia do compromisso de base paroquial no processo de recondução dos deputados a um novo mandato parece sinalizar para formas de cristalização e estabilização das lideranças políticas estaduais, servindo de base para composições políticas menos efêmeras e que apontam para uma perspectiva de rotinização do campo político fluminense.

6) Conclusões

Quando delimitamos os quatro tópicos a serem desenvolvidos neste texto, nosso objetivo era discutir a possibilidade de se analisar a dinâmica das eleições para o Legislativo estadual como um processo político imbuído de racionalidade própria e que apresentava indícios de estar-se constituindo em um padrão específico de representação política. Dos dados analisados procuramos ressaltar algumas características do comportamento eleitoral fluminense que apontam para a confirmação de nossas hipóteses iniciais. A independência e autonomia dos resultados eleitorais para a Assembléia em relação às eleições majoritárias, o crescimento da eficácia das estratégias de concentração regional dos votos e os altos índices de recondução dos deputados a novos mandatos nos levam a assinalar que, nas últimas eleições legislativas realizadas no estado, o eleitorado fluminense tem expressado uma certa coerência em relação à forma como vota para a Assembléia Legislativa. Os eleitores têm demonstrado conhecimento das diferentes atribuições relacionadas aos cargos eletivos, manifestando claramente o que esperam dos parlamentares no exercício de seus mandatos e exercendo um processo de seleção avaliativa dos quadros legislativos.

Desta forma, podemos propor que, contrariamente ao que se consagrou afirmar, o campo político fluminense tem superado as tendências fragmentares, construindo as vias de sua estabilização. Os arranjos políticos constituídos, formatados na relação estabelecida no interior da Assembléia, sinalizam a viabilização de eixos menos efêmeros de orientação da ação política. Sejam montadas sobre acordos interpartidários,

ou em torno de lideranças individuais, tais composições possibilitam uma maior rotinização das eleições e da atividade política no estado, servindo de base para a formulação de estratégias políticas e eleitorais. No entanto, sendo a política um processo extremamente dinâmico, torna-se inconsistente afirmar que tais características possam ser assumidas como uma constante que vá orientar o funcionamento do campo político local em uma longa perspectiva temporal. Basta-nos, por ora, apresentar o atual quadro de variáveis que formam o campo de disputa das forças políticas em atuação.

Neste quadro, assume peculiar interesse o processo pelo qual os eleitores escolhem seus representantes para a Assembléia dentro de uma perspectiva de relação estabelecida em torno de um compromisso de contornos paroquiais, centrados nos interesses de uma comunidade regionalmente circunscrita. Com o desenvolvimento desta estratégia, os eleitores estão se utilizando do sistema proporcional para escolher representantes de perfil distrital. Este curioso ajuste nos leva a considerar que uma vez tendo sido estabelecida esta forma peculiar de representação de interesses, ressalta-se a capacidade de articular o léxico do sistema político vigente por parte dos eleitores. Se os votantes e os votados conseguiram definir estratégias coerentes no interior deste ambiente político, é sinal de que o formato institucional no qual se processam as eleições permite a maleabilidade da expressão eleitoral, sendo, portanto, condizente e adequado ao substrato social. A partir desta constatação, questiona-se, portanto, a necessidade de introdução de reformas que estabeleçam o sistema distrital no Brasil, uma vez que a expressão dos interesses do “distrito” já foi incorporada ao sistema proporcional.

Apenas o livre exercício eleitoral poderá consolidar uma “cultura do voto” em nossa sociedade. O exercício pleno da cidadania requer uma relação consciente dos cidadãos perante os espaços delimitados para a manifestação de sua expressão cívica e política. O que o eleitorado fluminense tem se encarregado de afirmar é a crescente valorização do voto como instrumento privilegiado desta expressão. Contrariando o ceticismo radical e o comportamento excludente das elites tradicionais, as urnas do Rio de Janeiro têm enviado de forma bem clara a sua mensagem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEZERRA, Marcos Otávio. 1999. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. 1989. "Como vai a política fluminense" in *Ciência Hoje*. Rio de Janeiro, 10 (58), outubro.
- DINIZ, Eli. 1982. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FERREIRA, Marieta de Moraes (org.). 2000. *Rio de Janeiro: uma cidade na história*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- KUSCHNIR, Karina. 2000. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- MOTTA, Marly. 2000. *Saudades da Guanabara*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- RODRIGUES, José Honório. 1966. "Características históricas do povo carioca" in *Vida e História*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SANTOS, Fabiano. 2000. *A dinâmica legislativa do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura*. Rio de Janeiro, Iuperj. *Mimeo*.
- SARMENTO, Carlos Eduardo (org.) 1999. *Chagas Freitas: perfil político*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas/Alerj.
- SARMENTO, Carlos Eduardo & FREIRE, Américo. 2000. "Três faces da cidade: um estudo sobre a institucionalização e a dinâmica do campo político carioca (1889-1969)" in *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 13, n. 24.
- SARMENTO, Carlos Eduardo & MOTTA, Marly. 2001. "A fusão: entre a política e a missão" in *A construção de um estado: a fusão em debate*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- SENTO SÉ, João Trajano. 1999. *Brizolismo: estetização da política e carisma*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.