UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MAYLA DI MARTINO FERREIRA OLIVEIRA

***A política como profissão. Uma análise da circulação
parlamentar na Câmara dos Deputados (1946-2007)***

São Paulo

2009

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A política como profissão. Uma análise da circulação
parlamentar na Câmara dos Deputados (1946-2007)**

Mayla Di Martino Ferreira Oliveira

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Professor Doutor Fernando P. Limongi

São Paulo
2009

TERMO DE APROVAÇÃO

MAYLA DI MARTINO FERREIRA OLIVEIRA

A POLÍTICA COMO PROFISSÃO. UMA ANÁLISE DA CIRCULAÇÃO
PARLAMENTAR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1946-2007)

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: _____
Prof. Dr. Fernando P. Limongi
Departamento de Ciência Política

Examinador: _____

Examinador: _____

Examinador: _____

Examinador: _____

São Paulo, 2 de junho de 2009.

DEDICATÓRIA

À memória de meu avô, André, cujas primeiras palavras de que tenho recordação foram as de que a política é a mais nobre das profissões.

Aos meus pais, Kaká e João Eduardo, cujo amor me encorajou a seguir os meus ideais.

Ao Marcelo e aos nossos filhos, Anita e Theo, cujos amores são a própria alegria de viver.

AGRADECIMENTOS

Durante muito tempo, sonhei com o momento de escrever esta parte do trabalho, por uma razão um tanto inusitada: nas horas de cansaço, adotei o hábito de ler os agradecimentos das teses de doutoramento, em busca de estímulo para continuar o trabalho. Ficava claro, então, que toda pesquisa envolve um grande número de pessoas cujo tempo e disposição são generosamente cedidos, e que era preciso tentar fazer jus aos esforços daqueles que, direta ou indiretamente, eu envolvera no meu projeto - embora os erros sejam de minha autoria exclusiva. Enfim, é chegado o momento de dizer obrigada.

Ao orientador deste estudo, Fernando Limongi, pela oportunidade de convivência em um ambiente de pesquisa, pelas sugestões, análise criteriosa, e a atenção dedicada ao projeto. Também agradeço aos professores do Departamento de Ciência Política da USP, Leôncio Martins Rodrigues e Leandro Piquet Carneiro, cujos comentários foram decisivos para a definição do estudo. Ao professor Leôncio Martins Rodrigues, sou-lhe grata, ainda, pela sugestão de que eu “olhasse para a Europa”. À professora Maria do Socorro Braga, pela generosidade em compartilhar sua própria pesquisa e me aconselhar a evitar determinados caminhos.

Esta tese ainda não estaria concluída sem o apoio inestimável do Secretário-Geral da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Mozart Vianna de Paiva. Com a agilidade que lhe é característica, esclareceu dúvidas e facilitou o acesso a dados importantes, em momentos decisivos. Também sou grata à assessoria de comunicação do Tribunal Superior Eleitoral.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPQ) e à Fundação Ford, sou-lhes grata pelo apoio financeiro. O primeiro deu viabilidade a esta pesquisa, enquanto a segunda me deu a chance de participar do curso de Métodos Quantitativos, o MQ, oferecido pela UFMG, em parceria com a Universidade de Michigan. Tratou-se de um importante aprendizado, cuja dificuldade foi amenizada pela competência e simpatia dos professores e pela receptividade dos colegas mineiros.

Agradeço à amizade de Francisco Panizza. Durante o tempo em que fui sua orientanda, na *London School of Economics and Political Science*, mostrou-me que a qualidade do trabalho não depende necessariamente de grandes sacrifícios pessoais e que pesquisar pode ser uma atividade gratificante.

Ao Ricardo Goldenberg, por ter desejado que eu continuasse a trabalhar.

Várias pessoas me ajudaram a dar corpo a este projeto. Tito Lívio de Campos me ensinou desde o beabá até noções um pouco mais sofisticadas do manejo de programas computacionais. Mas, sem as suas consultorias, não teria sido possível extrair alguma lógica das quase quatro mil biografias políticas registradas e analisadas no banco de dados. A querida Lourdes Mizuko nunca deixou que faltasse horário na agenda do professor. Luís Gustavo Evers me deixou muito feliz ao conseguir “dar vida” aos gráficos que eu tanto demorei em construir. Marlise de Cássia Bassfeld foi muito mais do que uma revisora, foi uma parceira.

O casal Thaysa e Fábio Maceira me acolheu em São Paulo e jamais deixou que me faltasse abrigo e amizade. Thaysa, sempre generosa, cuidou da burocracia, estando eu distante da capital paulista. Lucia Marly Verдум de Almeida dividiu comigo o mesmo local de trabalho. Foi amiga, confidente e, sobretudo, muito paciente quando os livros começaram a invadir o seu espaço e os gráficos passaram a “enfeitar” suas paredes.

Ao Marcelo Taulois, meu marido, e à minha mãe, Maria da Graça Di Martino Ferreira, a Kaká, devo mais agradecimentos do que jamais poderei expressar por meio de palavras. Quando este projeto começou, Anita ainda não era nascida e Theo tinha pouco mais de um ano de idade. Marcelo me apoiou e incentivou em todos os momentos e eu o admiro muito por isso. Minha mãe, apesar de suas atividades profissionais e da distância entre nossas cidades, sempre encontrou tempo para ser uma segunda mãe para os meus filhos. Theo e Anita, agora crescidos, riscam o calendário para marcar os dias finais deste trabalho e eu lhes serei sempre grata por tanta paciência...

RESUMO

No começo do século XX, Max Weber não incluiu os parlamentares entre os políticos profissionais. Entretanto, passados cinquenta anos da famosa teorização, eles haviam se tornado predominantes nos Parlamentos das nações economicamente desenvolvidas, tanto no presidencialismo como no parlamentarismo. Trata-se de uma mudança que os estudos comparativos atribuem, por um lado, à ampliação das franquias democráticas e da inclusão social e, por outro, à tentativa dos parlamentares de restringir o acesso à instituição e garantir o controle sobre a carreira política. Por meio desta pesquisa, propôs-se analisar a circulação parlamentar na Câmara dos Deputados, desde 1946, quando o Brasil fez sua estreia no grupo das democracias de massa, a fim de verificar se o paradigma da profissionalização legislativa pode ser útil na compreensão do comportamento na Câmara Federal. Pela ampliação dos indicadores tradicionalmente usados na literatura, bem como da análise individual da trajetória política prévia ao ingresso na carreira parlamentar e das entradas e saídas dos deputados pela Câmara dos Deputados, foi possível confirmar a hipótese relativa à prevalência dos políticos profissionais na Câmara dos Deputados. Ademais, os modelos estatísticos revelaram que um dos traços mais marcantes da Câmara dos Deputados - a descontinuidade das carreiras legislativas devido à procura por cargos no Executivo - é característica persistente do sistema político brasileiro, sob regimes democráticos (1946-1964; pós-1988). Por meio da análise comparativa com a França - o fenômeno do *cumul de mandats*- tornou possível entender que a procura por cargos no Executivo, da parte dos deputados federais, insere-se na lógica na profissionalização: o objetivo é assegurar a continuidade da carreira legislativa ou a progressão na carreira política.

Palavras-chave: Recrutamento político. Carreiras Legislativas. Comportamento legislativo. Reeleição. Câmara dos Deputados.

ABSTRACT

Although Max Weber didn't place the members of Parliament among the "Professional politicians", by the end of the century most comparative studies saw them as the prevalent political force driving legislative behaviour in the United States and Western Europe. This research was designed to find out whether the Brazilian legislature fits the description above. It analysed the personal circulation in the Câmara dos Deputados from 1946, when the country joined the regimes of mass democracy, to 2007, covering 60 years of parliamentary history. Several indicators were designed in order to diversify the methodological scope that has been applied in the comparative analysis of the Brazilian legislature. Besides, the careers in the Chamber were investigated on individual basis. The findings confirmed, to the Brazilian case, the hypothesis according to which democratisation and legislative professionalization go hand in hand. It also provided evidence to support the claim that one of the main features of the Brazilian's legislators behaviour – the search for political opportunities in the Executive branch – should not be interpreted as it usually is, i.e. as an indicator of the Câmara dos Deputados lack of political prestige. A comparative analysis with the French legislature, the Assemblée Nationale, made it possible to understand the lack of continuity in the Brazilian legislative career as a professional politician's strategy designed to increase much needed political resources aimed either to win reelection or to attain a higher position on the political career ladder.

KEY WORDS: Legislative careers. Political recruitment. Legislative behaviour. Brazil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	- INDICADORES DE PERMEABILIDADE	61
FIGURA 2	- INDICADORES DE VOLATILIDADE	65
FIGURA 3	- INDICADORES DE CONTINUIDADE	70
FIGURA 4	- INDICADORES DE SEGURANÇA NA CARREIRA	74
GRÁFICO 1	- ÍNDICE DE ATIVIDADES PRÉ-LEGISLATIVAS	62
GRÁFICO 2	- PERCENTUAL DE DEPUTADOS NOVATOS COM EXPERIÊNCIA POLÍTICA PRÉVIA	63
GRÁFICO 3	- NÚMERO MÉDIO DE ELEIÇÕES VENCIDAS, NOVATOS	63
GRÁFICO 4	- IDADE MÉDIA NA PRIMEIRA ELEIÇÃO PARA A CD..	64
GRÁFICO 5	- TAXA DE RETENÇÃO	67
GRÁFICO 6	- <i>SENIORITY</i> MÉDIA DOS DEPUTADOS QUE DEIXARAM A CD, EM ANOS (<i>LEAVERS</i>)	68
GRÁFICO 7	- PROPORÇÃO DOS DEPUTADOS QUE PERMANECEU NA CD MAIS DE UMA ELEIÇÃO (<i>LEAVERS</i>)	68
GRÁFICO 8	- PROPORÇÃO QUE PERMANECEU 12 ANOS OU MAIS NA CD (<i>LEAVERS</i>)	68
GRÁFICO 9	- ÍNDICE DE AUSÊNCIA, ANOS (<i>LEAVERS</i>)	71
GRÁFICO 10	- ÍNDICE DE INTERRUÇÃO DO MANDATO (<i>LEAVERS</i>)	71
GRÁFICO 11	- ÍNDICE DE DESCONTINUIDADE (<i>LEAVERS</i>)	72
GRÁFICO 12	- ÍNDICE DE INTERRUÇÃO POR LEGISLATURA	73
GRÁFICO 13	- IDADE MÉDIA DA SAÍDA DA CD, EM ANOS (<i>LEAVERS</i>)	75
GRÁFICO 14	- PROPORÇÃO DE DEPUTADOS QUE SAIU DA CD COM 65 ANOS OU MAIS (<i>LEAVERS</i>)	76

GRÁFICO 15 - PROPORÇÃO DE DEPUTADOS QUE DEIXOU A CD DEVIDO A MORTE OU APOSENTADORIA	77
GRÁFICO 16 - MÉDIA DE PERMANÊNCIA EFETIVA NA CD, EM ANOS (<i>LEAVERS</i>)	85
GRÁFICO 17 - RELAÇÃO ENTRE ÍNDICE DE INTERRUPÇÃO E ÍNDICE DE DESCONTINUIDADE	87
GRÁFICO 18 - PROPORÇÃO DE DEPUTADOS QUE SAI PARA OCUPAR CARGOS INDICADOS DENTRE O TOTAL DE INTERRUPÇÕES DO MANDATO, POR LEGISLATURA	112

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	-	MODELO CONCEITUAL	49
TABELA 2	-	INDICADORES DE CIRCULAÇÃO PESSOAL: DEFINIÇÃO E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS	55
TABELA 3	-	RENOVAÇÃO PARLAMENTAR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1946-2007)	60
TABELA 4	-	EFEITO DA DESCONTINUIDADE NA CARREIRA E DA EXPERIÊNCIA PRÉVIA SOBRE O TEMPO DE PERMANÊNCIA NA CD (1987-2007)	95
TABELA 5	-	MATRIZ DE CORRELAÇÃO - TIPOS DE EXPERIÊNCIA POLÍTICA PRÉVIA	100
TABELA 6	-	EFEITO DA DESCONTINUIDADE NA CARREIRA E DA EXPERIÊNCIA PRÉVIA SOBRE O TEMPO DE PERMANÊNCIA NA CD (1946-1964)	105
TABELA 7	-	CALENDÁRIO ELEITORAL DA QUARTA REPÚBLICA E GOVERNO MILITAR	111

SUMÁRIO

Parte I – Onde andarão os políticos profissionais?

1	INTRODUÇÃO	11
2	A CIRCULAÇÃO PESSOAL NO PARLAMENTO: HIPÓTESE DE TRABALHO	19
3	O MODELO TEÓRICO	29
3.1	A PROFISSIONALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO: O INTERIOR E O EXTERIOR DO PARLAMENTO	29
3.1.1	A profissionalização do Legislativo	31
3.1.2	A profissionalização do político	34
3.1.3	A profissionalização da carreira política	36
3.2	METODOLOGIA: DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS	42
3.3	METODOLOGIA: A OPERACIONALIZAÇÃO DOS ÍNDICES	50

Parte II – Por onde circulam os deputados federais.

4	OS RESULTADOS: RESTRIÇÃO DA CIRCULAÇÃO PARLAMENTAR E PROFISSIONALIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	59

Parte III – Por onde andam os políticos profissionais.

5	A NATUREZA DA CIRCULAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	78
5.1	CARREIRAS EM ZIGUEZAGUE E A PROFISSIONALIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	78
5.1.1	Teste de hipótese I (Período 1987-2007)	89
5.1.2	Resultados Empíricos (1987-2007)	96
5.2	CARREIRAS EM ZIGUEZAGUE E A ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES DO SISTEMA POLÍTICO	102
5.2.1	Teste de hipótese II (Período 1946-1964)	104
5.2.2	Resultados empíricos (Período 1946-1964)	106
5.3	CARREIRAS EM ZIGUEZAGUE E O SISTEMA POLÍTICO HEXAGONAL	114
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
	REFERÊNCIAS	132

Parte I - Onde andarão os políticos profissionais?

1 INTRODUÇÃO

"Can a political system designed to bar tyrants, check power with power, and eliminate the corrupt and incompetent also produce excellence in government?."

James Barber

"A Câmara dos Deputados de meu país é incorruptível!"

Ulysses Guimarães

Quando a Assembléia Nacional Constituinte (1987/88) se preparava para consagrar princípios democráticos na política brasileira, o oráculo lançado pela sua autoridade máxima, deputado Ulysses Guimarães, cumpriu-se às avessas. Em duas décadas de vigência plena do regime democrático, a Câmara dos Deputados tem sido o foco recorrente de escândalos sobre venda de votos e tráfico de influência ¹, de tal modo

---

¹ Entre os principais escândalos que envolveram a Câmara dos Deputados, desde a Constituinte de 1987/1988, estão: i) 49.^a Legislatura: entre 1993 e 1994, a CPI Mista do Orçamento investigou 43 parlamentares – entre eles cinco senadores – e recomendou a cassação de 18 deputados sob acusação de favorecimento pessoal resultante do desvio de verbas do Orçamento da União; ii) 50.^a Legislatura: em 1997, dois deputados do PFL, João Maia e Ronivon Santiago, renunciaram ao mandato depois de terem confessado, em uma conversa telefônica grampeada, que receberam o equivalente a \$170.000 dólares para aprovar a emenda constitucional que permitiu a reeleição presidencial. O governo Fernando Henrique Cardoso conseguiu evitar a instalação de CPI para investigar a venda de votos por parte de outros deputados; iii) 51.^a/52.^a Legislatura: em 2004, surgiram na imprensa as primeiras denúncias de que deputados recebiam dinheiro do governo federal em troca de apoio parlamentar. O escândalo conhecido como "mensalão" ganharia corpo oito meses depois, quando a denúncia foi formalizada por um dos líderes dos partidos da base aliada, Roberto Jefferson (PTB-RJ). O Congresso formou duas CPIs Mistas da Câmara e Senado para investigar as denúncias, cujo relatório conjunto resultou na citação de 19 deputados: três foram cassados, quatro renunciaram ao mandato e 12 foram absolvidos pela Câmara. Em agosto de 2007, o Supremo Tribunal Federal acolheu denúncia do Ministério Público e iniciou ação penal contra os 19 deputados citados pela CPI e mais 21 acusados. As denúncias envolveram formação de quadrilha, corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, falsidade ideológica e peculato; iv) 52.^a Legislatura: o presidente da Câmara dos Deputados, Severino Cavalcanti (PP-PE), eleito para o biênio 2005-2006, ficou apenas sete meses no cargo. Foi obrigado a renunciar ao mandato depois de um empresário denunciar que pagara cerca de 120 mil reais em propinas para a renovar a concessão para explorar restaurantes, desde 2002, quando Severino passou a ocupar o cargo de Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados.

que, desde a redemocratização, fez-se mister acompanhar o vaivém pelas portas do Parlamento.

Em um sistema político no qual a maioria absoluta da população considera que seus representantes no Congresso são desonestos (55%), insensíveis (52%) e interessados em promover interesses próprios ou afins (63%) (IBOPE, 2007), altas taxas de renovação são saudadas com apreço pela crônica jornalística, por refletirem o vigor dos mecanismos de punição (*accountability*) à disposição dos eleitores nos sistemas democráticos.

No meio acadêmico, os principais estudos sobre circulação parlamentar produzidos após a redemocratização tratam a intensidade do fenômeno como um sintoma “endêmico”, que aponta para a falta de institucionalização do Legislativo brasileiro (MARENCO DOS SANTOS, 2000, p. 20), diagnóstico algumas vezes entendido como sinônimo de subdesenvolvimento político (SAMUELS, 2003, p. 7)², tendo em vista a estabilidade das carreiras legislativas que caracteriza o Congresso no presidencialismo dos Estados Unidos, modelo que inspirou o sistema de pesos e contrapesos das nossas diversas constituições republicanas.

O debate contemporâneo no Brasil ilustra a dupla dimensão implícita na seleção de lideranças políticas em regimes democráticos: à preocupação com a eliminação de alguns indivíduos alia-se a necessidade de atrair, adaptar e reter candidatos capazes de desempenhar a função pública com excelência (BARBER, 1965, p. 5). A literatura norte-americana constata que se, por um lado, a circulação de pessoas pelo Parlamento é desejável, por outro lado, a experiência importa. Os neófitos, especialmente quando ingressam em virtude de realinhamentos eleitorais, são os principais encarregados de desfraldar bandeiras

---

² “As I will argue, the structure of political careers in contemporary Brazil resembles in important ways the political career ladder in nineteenth-century United States, before the emergence of the ‘textbook’ post World War II House [...] For scholars of the U.S. Congress, the question is now ‘how did we get here, from there?’. Given that Brazil is also ‘there’ in a way, exploring the Brazilian case has the potential to teach us something quite interesting about the dynamics of the U.S. Congress”. (SAMUELS, 2003, p. 7)

reformistas (CANON, 1999). Entretanto, conhecer os labirintos que conduzem um projeto das comissões até o plenário, e, sobretudo, especializar-se em determinados assuntos, são elementos que aumentam a capacidade legisferante (HIBBING, 1991b). No Brasil, onde, em média, desde o final da Segunda Guerra Mundial, a metade da Câmara se renova a cada eleição, estudos recentes levam a concluir que a alta circulação parlamentar tem inviabilizado a retenção de uma elite adaptada para incrementar o desempenho legislativo.

Marenco dos Santos (2000, p.96), autor do primeiro trabalho comparativo entre os dois períodos democráticos, a 4ª República (1946-1964) e a 6ª. República, inaugurada pela Constituição de 1988, chegou à conclusão de que, na Câmara dos Deputados, “o *turnover* não consiste na mera substituição ou revezamento de quadros já experimentados, mas na franquia de cadeiras legislativas a indivíduos estranhos ao mundo político”:

O discreto charme dos Paramentos de notáveis ficou em algum lugar do passado, condenado à extinção pelo mercado de massas e pelo sufrágio universal... O resultado inicial oferecido pelo recrutamento parlamentar durante pouco mais de 50 anos no Brasil revela uma diversificação na composição da Câmara dos Deputados, com o declínio de representantes cuja origem ocupacional está relacionada a atividades mais próximas ao mundo político, e o incremento na representação de empresários e profissionais de formação superior, que ingressam mais tardiamente na carreira política e, em maior frequência, sem estágio por postos intermediários (MARENCO DOS SANTOS, 2000, p.102; meu grifo).

Logo, vale perguntar: *onde andarão os políticos profissionais?* Essa questão motiva a presente pesquisa, uma vez que a produção recente sobre recrutamento político sugere que, no Brasil, a ampliação dos instrumentos formais da democracia, especialmente a liberalização e o aumento da competição para ingresso na carreira política, estaria se revelando antitética à *retenção no Parlamento dos políticos profissionais*,

compreendidos, nos termos weberianos, por profissionais “que vivem *da e para* a política”; e não personagens que fazem da política uma atividade descartável (WEBER, 2001 [1919], p. 64; KING, 1981, p. 250).

Se o interesse pela circulação de deputados pelo Parlamento brasileiro se explica, sob o ponto da opinião pública, pela preocupação com a má performance do Legislativo, no meio acadêmico o tema ganhou importância por razões não muito distintas. A lacuna existente na literatura sobre recrutamento parlamentar começou a ser preenchida, no período que se seguiu à redemocratização, sob forte influência da escola institucionalista. Tal enfoque passou a ganhar importância no momento em que a consolidação do regime democrático ensejou novas questões, agora de cunho qualitativo. O interesse passou a recair sobre as possibilidades de aperfeiçoamento do governo democrático, em um ambiente onde a velocidade das mudanças na ordem econômica globalizada ensejava a necessidade de alteração do arcabouço legal, e, sobretudo, a capacidade de resposta por parte do Poder Legislativo, confrontado por presidentes, que, depois de eleitos, viriam a revelar uma agenda reformista surpreendentemente mais ampla (e diversa) do que aquela defendida nos palanques. Em suma, o que estava em questão era a capacidade de o Legislativo brasileiro produzir políticas públicas “substantivas” (AMES, 1995, p. 325). O que se almejava era encontrar incentivos institucionais que possibilitassem a emergência de um Legislativo orientado para questões programáticas, capaz de produzir uma síntese entre as demandas sociais e a agenda do Executivo.

Sob influência da teoria do ator racional, um dos elementos distintivos do neoinstitucionalismo, operou-se importante mudança de foco nos estudos sobre recrutamento legislativo: a carreira política pregressa, bem como a estrutura de oportunidades disponível para a progressão na carreira – e não mais os atributos socioeconômicos dos deputados – tornaram-se a ferramenta heurística fundamental. O comportamento no interior do Parlamento passou a ser derivado dos incentivos institucionais existentes para a consolidação de uma carreira

política, entre os quais se destacam: o sistema eleitoral, a conformação do sistema federativo, que pode facultar diversas avenidas para a construção de uma trajetória política, *i.e.* a “estrutura de oportunidades” descrita por Schlesinger (1966, p. 37-56), e, finalmente, os incentivos que o próprio Legislativo oferece para consolidar uma carreira estável no interior da instituição. Dessa forma, pode-se dizer que, no Brasil, as consequências do recrutamento legislativo, a “qualidade” dos parlamentares ou, de forma mais apropriada, sua performance, passou a ser entendida como uma relação de “oferta e demanda”, conforme o paradigma proposto por Norris e Lovenduski (1995).

No caso brasileiro, ocorre uma divisão já bastante cristalizada entre os pesquisadores institucionalistas que enfatizam a importância das regras no interior do Parlamento, e aqueles cujas explicações privilegiam os incentivos existentes em seu exterior, mais especificamente, na arena eleitoral (PALERMO, 2000). Entre os primeiros, a tendência é explicar o desempenho legislativo por uma questão de demanda: a capacidade do Parlamento em atrair e reter quadros capacitados depende da habilidade da instituição de criar incentivos para tanto, tais como: a) a valorização da função parlamentar dentro do sistema político nacional, *i.e.* a autonomia do Legislativo face ao poder Executivo; b) a existência de regras universalistas para promover a carreira interna, a fim de garantir o investimento do parlamentar no carreirismo legislativo, *i.e.* a predominância do princípio de antiguidade (*seniority*) para ocupar postos de liderança, seja no partido legislativo ou na hierarquia da própria instituição. Nesse caso, a análise do Parlamento brasileiro toma como referente teórico o influente conceito de institucionalização legislativa de Polsby (1968):

The [Brazilian] legislature cannot achieve institutionalization because career incentives for deputies and senators point to the executive branch as the primary locus for intervening in relevant public decisions, and at the same time the career profile does not change to help retain politicians in the legislature because the latter is not sufficiently institutionalized (a process that would require career investment) (SANTOS, 2005, p. 226).

A segunda corrente interpreta o recrutamento legislativo brasileiro sob a ótica da oferta, em que a forma é derivada da função: "*Since deputies do not attempt to build careers in the Chamber of Deputies, neither they do attempt to endow their positions with any significant power*" (SAMUELS, 2003, p. 48). Nessa abordagem do caso brasileiro, a morfologia do Congresso Nacional brasileiro é entendida como resultado da ação estratégica de políticos que priorizam uma carreira centrada no âmbito estadual/municipal. Aqui, a modelagem teórica escolhida remonta às origens da aplicação da escolha racional à literatura política, ou seja, à teoria da ambição (SCHLESINGER, 1966), em que o equilíbrio institucional está intimamente relacionado às preferências dos atores em termos de carreiras políticas.

Uma formulação mais contemporânea é a de que "*political institutions change only when, for whatever reason, they fail to serve the career interests of those with direct power to change them*" (GUEDES, 1995, p. 241).

De qualquer forma, o advento das análises de cunho institucionalista trouxe consigo a valorização do estudo das carreiras legislativas no Congresso brasileiro, sobretudo porque, no âmbito dessa corrente teórica, elas têm servido como "janelas" para a compreensão do Parlamento e do comportamento de seus membros (HIBBING, 1991). A cisão entre os institucionalistas que se debruçam sobre o recrutamento brasileiro pode ser entendida quando se atenta para o fato de que os estudos sobre recrutamento político são pródigos em gerar perspectivas analíticas, uma vez que informam tanto sobre mudanças que têm lugar no "interior" do Legislativo, - o grau de coesão/ disciplina partidária, a modelagem das políticas públicas, a estrutura organizacional da instituição-; como sobre transformações que se originam ou que repercutem no ambiente que lhe é "exterior" (*idem*), - o comportamento eleitoral, o impacto das regras eleitorais, o perfil do recrutamento partidário-.

Os especialistas em recrutamento político apontam para um risco inerente à própria natureza desse campo de pesquisa: a intersecção entre diversas agendas de pesquisa muitas vezes resulta em que os estudos sobre recrutamento sejam orientados de forma que levantar perguntas seja mais importante do que oferecer respostas (BEST e COTTA, 2000, p. 3). Entretanto, em muitas ocasiões, a tentativa de frear essa tendência centrífuga leva a que, em busca de respostas, cada perspectiva tenda a enfatizar diferentes paradigmas teóricos, diferentes perguntas e escolhas metodológicas (NORRIS e LOVENDUSKI, 1995, p. 2). Historicamente, a fragmentação e disparidade das pesquisas sobre a seleção de elites políticas têm sido o grande empecilho para o avanço dos estudos comparativos.

No Brasil, a tendência pela escolha de enfoques ligados à escolha racional e que tomam como paradigma de análise o legislativo norte-americano tem sido uma influência marcante, mas nem por isso o quadro deixa de ser diferente. Por exemplo, a preocupação em encontrar respostas para explicar uma das questões que mobilizam a literatura sobre comportamento parlamentar, qual seja, a abdicação de poderes pelo Congresso Nacional em favor do poder Executivo após a promulgação da Carta de 1988³, trouxe consigo a preocupação em medir duas variáveis: as taxas de renovação parlamentar e o tempo de antiguidade na carreira legislativa (*seniority*). A ausência de oportunidades/ interesse para a construção de carreiras legislativas estáveis se enquadra em um diagnóstico consensual que denuncia o “amesquinhamento” do Parlamento brasileiro ante o Executivo (SANTOS, 2003, p. 113).⁴ A tendência de reversão nesse quadro, ou seja, o “fortalecimento” do Parlamento

---

³ A Constituição de 1988 manteve, com algumas modificações, prerrogativas do Executivo que haviam sido instituídas durante o regime militar (1964-1985); entre elas, o poder de editar Medidas Provisórias com força de Lei, a proibição de o Congresso criar novas despesas no Orçamento da União e o instituto que dá prioridade para apreciar matérias de interesse do Executivo no Parlamento (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1995).

brasileiro, poderia ser mensurada pelo grau de ambição dos deputados em conquistar a reeleição e por sua disposição em permanecer no cargo. Entretanto, nem mesmo tal diagnóstico consensual consegue unir as análises embasadas no paradigma do novo institucionalismo.

Os modelos analíticos adotados para analisar as taxas de circulação na Câmara dos Deputados foram elaborados de modo a responder preocupações distintas: a) a renovação parlamentar, no Brasil, gera consequências para a performance do Legislativo apenas na medida em que afeta o perfil qualitativo do Congresso Nacional: a capacidade de o Parlamento reter quadros experimentados na função pública (com longa experiência política prévia) (SANTOS, 2003); b) importa recrutar parlamentares com altos índices de socialização partidária prévia ao ingresso na instituição, a fim de incrementar o padrão de coesão das bancadas (MARENCO DOS SANTOS, 2000); c) a alta circulação parlamentar importa em si mesma – indica que o baixo valor atribuído à cadeira legislativa e a falta de ambição para a construção de uma carreira interna à Casa enfraquecem os mecanismos de coerção à disposição dos líderes para ensejar a coesão partidária nas votações em plenário – sejam os mecanismos arrolados por Cox (1987) ou Cox e McCubbins (1993), derivados do fato de que os deputados que se reúnem sob a mesma sigla partidária compartilham a mesma “sorte”; sejam imposições verticais, como no caso dos partidos venezuelanos pré-1999 ou, igualmente, a situação do PRI no México, antes de 2000 (SAMUELS, 2003, p. 31).

Conforme observado por Santos (2005:133), em importante resenha crítica, a literatura sobre recrutamento para a Câmara dos Deputados ainda não foi capaz de inserir o tema em uma agenda comparativa, devido a preocupações em oferecer resposta para problemas específicos ou conjunturais, ou devido à dificuldade em operacionalizar conceitos analíticos comuns.

2 A CIRCULAÇÃO PESSOAL NO PARLAMENTO: HIPÓTESE DE TRABALHO

*"The field of American Politics is not an area
study program; it is a methodology"*
David Rohde

O presente estudo foi desenhado para abordar a lacuna, referida anteriormente, na literatura sobre recrutamento legislativo, qual seja, a compreensão do caso brasileiro em um modelo teórico que permita análises comparativas com outros países – já que as análises que influenciam o cenário acadêmico atual tendem a tomar o paradigma do Legislativo norte-americano como referência única em termos comparativos. A hipótese a ser testada é a de que, no Brasil, o incremento da competição para a disputa por postos políticos e a democratização do processo de recrutamento político foram marcados pela progressiva profissionalização da elite parlamentar, o que implicou uma mudança na natureza da circulação de deputados pelo Congresso Nacional.

Tal padrão foi observado ao longo do século passado, tanto nas democracias européias, sob regimes parlamentaristas, quanto no sistema presidencialista dos Estados Unidos. A fim de situar o caso brasileiro em perspectiva comparada, esta pesquisa tem como objetivo operacionalizar um paradigma teórico que tem sido adotado, ao longo de três décadas, para interpretar a circulação parlamentar na Europa e nos Estados Unidos: o conceito de institucionalização.

Os achados de um estudo comparativo pioneiro coordenado por Best e Cotta (2000), cobrindo 150 anos de história parlamentar (1848-2000) em onze países europeus⁵, por meio de uma metodologia e variáveis comuns, revelaram que as transformações na representação parlamentar foram marcadas por uma "contradição": o melhor dos mundos para o ingresso na carreira política – o incremento da

---

⁵ Alemanha, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Itália, Noruega, Portugal e Reino Unido.

democratização – revelou-se o pior dos mundos em termos de permeabilidade à circulação de pessoas na elite parlamentar (devido à profissionalização dos Parlamentos):

[...] while democratization refers to an opening of the channels for political participation and legislative recruitment to more social groups, professionalization refers to the process whereby those recruited tend to establish area-specific standards and routines which increase their own control over legislative careers, income, legal status and social standing, thus restricting access to the parliamentary arena (COTTA e BEST, 2000, p. 496).

Entretanto, essa era expectativa prevista pela abordagem conceitual utilizada pelos autores, uma vez que o padrão contraditório entre os processos de democratização e de profissionalização se encaixa com perfeição ao conceito de “modernização política”, muitas vezes tomado como sinônimo de institucionalização política (HUNTINGTON, 1990 [1968]). A formulação huntingtoniana remete à conhecida “síndrome” do desenvolvimento político, que mobilizou a literatura nos anos 1960/1970 como um ramo influente da “teoria da modernização”.

O conteúdo da modernização política guarda um sentido normativo, em que a natureza e a direção das mudanças em sociedades/instituições menos desenvolvidas deve acompanhar as mais desenvolvidas de maneira linear, progressiva e convergente, e em que a modernização parcial é considerada uma fonte perene de conflitos sociais.

Às voltas com o problema de limpar a formulação huntingtoniana da “pátina” do tempo, já que a irreversibilidade, unidirecionalidade e o padrão sincrônico da modernização política foram questionados pela própria História, Best e Cotta propõem adotar o conceito de institucionalização política com alguma reserva: como fazem os filósofos que empregam a ideia de Deus como uma ferramenta heurística, sem necessariamente acreditar Nele, conforme a metáfora concebida pelos próprios autores (2000, p.495).

A preocupação teórica de Best e Cotta, portanto, é a de resgatar os processos de transformação na ordem política que ocorreram nas

sociedades desenvolvidas descritas por Huntington e argumentar que tais mudanças devem necessariamente estar refletidas no recrutamento das elites políticas nas sociedades que atingiram tal nível de desenvolvimento. Assim, o processo de modernização via substituição das elites agrárias por elites urbanas deveria promover o recrutamento das classes médias, em lugar dos “homens de prol” descritos por Weber. Essa transformação ao nível das elites, por sua vez, também teria sido causada por um outro desenvolvimento descrito por Huntington: a extensão do sufrágio e da elegibilidade para setores que antes ficavam à margem do processo político.

A terceira transformação descrita por Huntington, a diferenciação entre as instituições da estrutura de poder da sociedade, teria propiciado, seguindo Best e Cotta, a separação de poderes, o desenvolvimento do Estado moderno e a emergência dos políticos profissionais. Finalmente, Huntington descreve o processo de racionalização da autoridade, que prevê a adoção de princípios seculares, *vis-à-vis* os religiosos, para a legitimação do poder do Estado. Esse desenvolvimento é associado pelos autores à emergência de um padrão de recrutamento baseado em critérios meritocráticos:

Such developments [“political modernization”] change the basis of power structure of polities and societies, and, therefore, should be particularly well reflected at the level of the political elites. Thus, the emergence of specialized political roles, such as the professional politician, the declining significance of a prestigious family background as a criterion for political recruitment, the shifting presence of interest groups in representative bodies, the opening of political careers for previously disadvantaged categories of population, such as women, are directly connected to these four lines of political development and should be taken as indicators of political modernization (BEST e COTTA, 2000, p. 496).

No caso específico dos Estados Unidos, a tendência à restrição na circulação das elites parlamentares foi extensivamente documentada, dando origem à vasta literatura, em que sobram divergências sobre as causas do fenômeno, que começou a operar na virada do século passado – estudiosos costumam demarcar a data entre 1890 e 1910. Não obstante

a diferença na escolha de variáveis explicativas, diversos autores concordam que o processo de restrição na circulação de elites foi concomitante à estruturação da competição em dois partidos nacionais, à adoção do sufrágio universal e do voto secreto, e, ainda, à implementação da cédula australiana (*Australian ballot*), quando os eleitores tiveram mais autonomia para votar nos candidatos de sua preferência⁶. Nos Estados Unidos, as diversas abordagens geraram diferentes conceitos para descrever o processo de restrição de circulação de elites parlamentares: profissionalização (PRICE, 1971, 1975, 1977; FIORINA, 1977, 1994), carreirismo (BULLOCK, 1972; BRADY e EPSTEIN, 1997; KATZ e SALA, 1996) e institucionalização (HUNTINGTON, 1965; POLSBY, 1968; POLSBY, GALLAHER e RUNDQUIST, 1969), esse último sujeito a disputas sobre o teor do seu conteúdo.

Em Huntington (1968), o conceito de institucionalização assume uma dimensão privilegiada no processo de modernização política; por isso, numa operação metonímica, é frequentemente usado para simbolizar o conjunto dos processos que se operaram nas sociedades desenvolvidas. Como observado anteriormente, engloba um viés desenvolvimentista e abarca as diversas instituições da *polis*:

In a highly developed political system, political organizations have an integrity which they lack in less developed systems. In some measure, they are insulated from the impact of non-political groups and procedures. In less developed political systems, they are highly vulnerable to outside influences.
At its most concrete level, autonomy involves the relation between social forces, on the one hand, and political organizations, on the other [...] Political institutionalization, in the sense of autonomy,

---

⁶ A cédula partidária (impressa pelos próprios partidos) adotada na maioria dos estados norte-americanos, antes do advento do modelo australiano (impressa pelas autoridades estaduais e que começou a vigorar, de forma gradativa, no final da década de 1890), condicionava o voto em um único partido para todos os cargos eletivos, restringindo a importância da reputação pessoal de cada candidato. O modelo antigo é comparado ao sistema proporcional de lista fechada. A escolha do partido que receberia os votos em cada cédula era condicionada pela afiliação partidária do primeiro nome escolhido pelo eleitor na cédula eleitoral. Em anos de eleição presidencial, quem encabeçava a lista eram os candidatos à presidência. Com o advento do *Australian ballot*, os eleitores puderam votar em diferentes partidos para cada cargo, em vez de serem forçados a escolher um único partido (KATZ e SALA, 1996).

means the development of political organizations and procedures which are not simply expressions of the interest of particular social groups... A judiciary is independent to the extent that it adheres to distinctly judicial norms and to the extent that its perspectives and behavior are independent of those of other political institutions and social groupings [...] So also with legislatures (HUNTINGTON, 1968, p. 401).

Por outro lado, o também influente conceito de institucionalização de Nelson Polsby (1968) se circunscreve à arena legislativa. É definido como *"the differentiation of an organization from its environment"* e determinado por meio de três variáveis principais: a) estabilização da circulação parlamentar, i.e. redução das taxas de *turnover*); b) a profissionalização, i.e. retenção das lideranças por meio da adoção de regras automáticas de progressão na carreira, e c) a especialização, i.e. divisão do trabalho legislativo, por meio do sistema de comissões (POLSBY, 1968, p. 146).

Embora Polsby apresente sua formulação como contraponto ao conceito de Huntington, aludindo à necessidade de adoção de *"more adequate and operational indices for the underlying phenomena of [legislative] institutionalization"* (POLSBY, 1975, p. 290), ele concorda que há alguns pontos de convergência entre as duas formulações:

Some of our indicators give conditional support for a "take-off" theory of modernization. If one of the stigmata of the take-off to modernity is the rapid development of universalistic, complex institutional forms, the data presented here lend this theory some plausibility. The "big bang" seems to come in the 1890-1910 period, on at least some of the measures (POLSBY, 1968, p. 168).

Como em Huntington, o conceito polsbyano assume um cunho normativo, com sentido e direção pré-fixados, por vincular a profissionalização do legislativo a um processo de descentralização hierárquica para os postos de comando no interior da instituição: *"Institutionalization has, in the House, on the whole meant the decentralization of power. This has created a great many important and interesting jobs within the House, and thus increased the attractiveness of service therein as a career"* (POLSBY, 1968, p. 166). O sentido da

institucionalização leva, portanto, ao estabelecimento do carreirismo no interior da instituição, e, com ele, à especialização dos quadros legislativos. A consequência é o fortalecimento do Poder Legislativo no interior do sistema político, especialmente em sua capacidade de produzir políticas públicas de forma independente do Executivo:

Thus we can argue that, along with the more obvious effects of institutionalization, the process has also served to increase the power of the House within the political system and to spread somewhat more widely incentives for legislatures to participate actively in policy-making" (POLSBY, 1968, p. 166).

Da influência granjeada pela formulação polsbyana nos estudos legislativos, originou-se uma tipologia que dividiu os Parlamentos entre "transformativos" e "arena", conforme o grau de descentralização de tarefas no interior da organização. Os primeiros, modelados segundo a Câmara dos Comuns do Parlamento britânico, são o palco do debate político entre governo e oposição; conquanto pouco capazes de formular políticas públicas, seu papel fundamental é legitimar as políticas de governo. No segundo tipo, representado pelo Congresso dos Estados Unidos, o poder decisório é deslocado do plenário para as comissões; são Parlamentos que contam com alto grau de independência para imprimir a sua marca no universo político. A assinatura desse tipo de Legislativo é o sistema de comissões, no qual decisões relevantes são moldadas – isto é, são concebidas e transformadas em lei – por deputados e senadores especializados nos diversos assuntos de governo (POLSBY, 1975, p. 277-91).

Assim, o conceito de institucionalização de Polsby marcou uma divisão de águas na agenda comparada de estudos legislativos: a preocupação em analisar dados relativos a carreiras individuais (*seniority*, renovação parlamentar, duração das carreiras parlamentares) que caracteriza os estudiosos do sistema político norte-americano e a indiferença a essas mesmas variáveis que caracteriza a maior parte dos

estudos feitos fora dos Estados Unidos (HIBBING, 1999, p. 158). Tal procedimento metodológico foi advogado pelo próprio Polsby:

The student of arenas is perforce the student of social backgrounds of legislators, of legislative recruitment, of "pressure groups", of extraparliamentary party politics, of the organization of parliamentary parties, and of debate. The student of transformative legislatures must consider committee structure and appointment processes, institutional socialization processes, the perception and regulation of interests by legislators, the dispositions of informal legislative groups such as states delegations in the case of the American Congress, the operation of rules of internal procedure, and customs such as seniority [...] (POLSBY, 1975, p. 291).

Diante de tal situação, alguns pesquisadores procuraram transformar o conceito de institucionalização em uma ferramenta que pudesse ser aplicável a diferentes contextos culturais e políticos (PEDERSEN, 1977 e 2000; GRAHAM JR., 1982; HIBBING, 1987, 1999; EPSTEIN, KAWATO & O'HALLORAN, 1997). Esforços desse tipo ainda não existem no Brasil (SANTOS, 2005:133). Como notam POWER e RAE (2006, p. 2) , devido à "exportação" do modelo organizacional do Congresso norte-americano para as democracias da América Latina, que adotaram o sistema presidencialista dos Estados Unidos, houve uma tendência entre os estudiosos a tomar o Legislativo norte-americano menos como um "caso" para fins de estudos comparados, e, mais frequentemente como um "modelo" – fosse um modelo de análise, fosse um modelo a ser seguido.

A problemática que se evidencia ao se fazer de um campo de estudos circunscrito uma metodologia é que diferenças na atuação parlamentar não podem ser explicadas unicamente por variáveis exclusivas ao Poder Legislativo. Os legisladores latino-americanos operam em sistemas de incentivos diferentes do norte-americano, seja devido a prescrições constitucionais, que dizem respeito à relação entre os poderes, ou às diferenças entre os sistemas partidário e eleitoral:

As a result of these and other factors, the Latin American legislatures are not coequal branches with the Executive; few significant bills that become law are initiated in the legislature, most legislatures cannot increase the budget, and most executives are empowered to alter the legislative agenda or even end-run the legislatures on policy proposals...Efforts to style the Latin American legislatures after the U.S. Congress, therefore, could meet resistance from legislators who operate from different incentive systems (MORGENSTERN, 2006, p. 83).

Outro questionamento diz respeito à unidirecionalidade do conceito de institucionalização polsbyano. A ênfase que os estudos sobre institucionalização atribuem a duas variáveis, taxa de renovação e *seniority*, pode ser explicada devido à expectativa normativa de que a estabilização nos níveis de renovação em patamares altos, compatíveis com os do Congresso norte-americano, deveria produzir o carreirismo parlamentar e a autonomia do Legislativo *vis-à-vis* o Executivo. Hibbing (1999) enfatiza que o estudo de carreiras legislativas, uma vez realizado com o intuito de fazer inferências sobre o status do Parlamento no sistema político, não pode tomar a teoria da institucionalização em seu valor de face. Considerar apenas uma ou duas variáveis relativas à carreira e daí derivar inferências sobre a natureza do Legislativo pode ser enganoso. Por exemplo, no Parlamento “mãe” de todos os outros, a Casa dos Comuns, a estabilização das taxas de renovação parlamentar antecedeu em mais de um século a ocorrência do mesmo fenômeno no Legislativo norte-americano (HIBBING, 1988), e, ainda assim, ambos continuam sendo tão opostos quanto o preto e o branco em termos de organização interna e de sua autonomia face ao Executivo.

De qualquer forma, ao longo do século XX, o Parlamento britânico viveu um processo de profissionalização que foi descrito tanto por meio da “rotinização” de normas para progressão na carreira legislativa (HIBBING, 1988, p. 707) como pela transformação da carreira parlamentar em uma função de tempo integral. Surgiu a demanda por melhor pagamento e condições de trabalho, e, como resultado, a maior autonomia dos parlamentares britânicos *vis-à-vis* os partidos (KING, 1981; RUSH e CROMWELL, 2000, p. 489). Diferentes modelos de organização legislativa

podem produzir diferentes tipologias de carreiras. Legislativos podem institucionalizar-se – entendido como criar normas e uma cultura interna que os diferenciem das outras organizações políticas – mas cada um à sua maneira. Portanto, um padrão de regularidade no recrutamento parlamentar – qualquer que seja sua feição – pode ser tomado como base para inferências sobre a natureza legislativa:

The real measure of institutionalization is not the level of membership turnover but the net impact of turnover. If the impact is minimal, regardless of the absolute number of new members, a body should be thought of as relatively institutionalized – at least with regard to this particular aspect of institutionalization. Ironically, if this formulation has merit, then long, influential and memorable careers, far from being the indicators of institutionalization Polsby takes them to be, actually could be seen as indicators of absence of institutionalization – an inability of the institution to quash variance in individual members (HIBBING, 2005, p. 33).

A metodologia para este trabalho segue o modelo adotado por Pedersen (1977, p. 67), procurando traduzir o conceito de institucionalização política “na linguagem da circulação pessoal de parlamentares”. Para tanto, procura definir um denominador comum entre os conceitos de institucionalização legislativa:

Scholars are far from agreement as to the content of this concept [legislative institutionalization]. Nevertheless, however it is defined, in most studies of the institutionalization of representatives bodies it is assumed that a crucial aspect of this process is a change in the recruitment practices by means of which the impact of new men, new groups and new viewpoints is restricted and moderated. Thus, in the legislative context, institutionalization means the creation of filters that protect the legislature from certain kinds of external influence, the establishment of boundaries between the organization and its environment (PEDERSEN, 1977, p. 66; meu grifo)

Tal adaptação conceitual – circulação pessoal em vez de institucionalização – justifica-se pela necessidade metodológica de se ampliar o leque de variáveis usadas para mensurar o processo de circulação das elites parlamentares, uma vez que as duas variáveis usualmente enfatizadas – as taxas de renovação e o grau de *seniority*

para ocupação de postos de liderança no interior do Legislativo – descrevem apenas parcialmente o fenômeno da circulação parlamentar. O argumento que suporta essa crítica é o de que, embora baixos índices de renovação parlamentar indiquem necessariamente um padrão restrito na circulação pessoal, o contrário não é necessariamente verdadeiro (BEST e COTTA, 2000, p. 512): *"a high turnover rate must not necessarily open the doors to a new brand of parliamentarians, it may simply reproduce a legislature with the same characteristics, except, of course, tenure"*.

Entre os perfis parlamentares que podem ser reproduzidos mesmo sob condições de alta circulação pessoal de parlamentares estão os atributos socioeconômicos (classe social, *background* ocupacional e educacional), bem como os atributos partidários. Nesse caso, como sugere Hibbing (2005, p. 34) a falta de institucionalização do Legislativo pode ser compensada pela "institucionalização do sistema partidário", uma vez que o impacto da renovação parlamentar tende a ser absorvido pelas altas taxas de fidelidade partidária e pela estabilidade no perfil do recrutamento que caracterizam os partidos políticos em muitos regimes parlamentaristas, sobretudo o britânico. Finalmente, altas taxas de renovação parlamentar podem não ser sinônimo de amadorismo:

[...] [No Brasil] Não se pode falar propriamente em uma carreira parlamentar [...] não há uma profissionalização dos políticos enquanto parlamentares. Entretanto, também não cabe falar de "amadores" ou "diletantes". Os dados mostram que a carreira parlamentar é parte da carreira política, um ponto de passagem para postos mais atrativos, no Executivo [...] (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996, p. 26).

3 O MODELO TEÓRICO

3.1 A PROFISSIONALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO: O INTERIOR E O EXTERIOR DO PARLAMENTO

Por meio do presente estudo, busca-se descrever o processo de circulação parlamentar na Câmara dos Deputados do Brasil desde o final da Segunda Guerra Mundial, quando teve início a experiência democrática brasileira, sob a Constituição de 1946.⁷ Trata-se de examinar o padrão de movimentação das elites parlamentares, a fim de entender a dinâmica do processo: se houve momentos de ruptura tanto na velocidade quanto na natureza (ou perfil) da circulação parlamentar ou se, pelo contrário, o processo de renovação das elites tem se operado de maneira estável ao longo dos últimos sessenta anos.

O propósito do modelo de análise é o de inserir um conjunto de variáveis que permita compreender a natureza da circulação parlamentar em sua relação com o conceito de institucionalização definido anteriormente: verificar se a circulação de pessoas pela Câmara dos Deputados se traduz em um processo de “filtragem”, em que determinados grupos passam a prevalecer apesar da adoção de mecanismos universais para o acesso e a permanência na organização. Mais especificamente, procura-se constatar se é apropriado falar na profissionalização da Câmara dos Deputados no Brasil.

O conceito de profissionalização legislativa aqui adotado não está relacionado apenas à existência de carreirismo no **interior** do Legislativo - como na institucionalização à *la* Polsby (1968). Pode ser entendido também por meio de outros indicadores relacionados ao **exterior** do

---

⁷ Segundo Jairo Nicolau (2002:46) as eleições que sucederam ao Regime oligárquico da Primeira República (1889-1930) foram “limpas”, embora tenham contado com a participação de um contingente bastante restrito de eleitores, 3,3% do total da população. Somente após a ditadura do Estado Novo, em nas eleições de 1945, o Brasil entra no grupo das democracias de massa, arregimentando, pela primeira vez na história, o voto de mais de 10% da população.

Parlamento, como a análise da trajetória de carreira prévia ao ingresso no mandato e de indicadores que avaliem entradas e saídas do serviço legislativo. A ideia é detectar até que ponto a seleção e a própria permanência no mandato parlamentar estão relacionadas com o tipo e a intensidade de envolvimento dos atores na carreira política, tomada em seu conjunto.

A fim de apresentar melhor o modelo teórico utilizado neste estudo, o conceito de profissionalização legislativa será “desagregado”, gerando três dimensões de análise: a) a *institucional*, i.e. a profissionalização do Parlamento; b) a *individual*, i.e. a dominância do político profissional; c) a *motivacional*, i.e. a profissionalização da carreira política. O objetivo é demonstrar que, embora os especialistas em estudos legislativos apliquem o termo com bastante frequência, nem sempre estão se referindo ao mesmo fenômeno.

Nesta pesquisa, a profissionalização engloba necessariamente as três dimensões acima descritas. Pode-se adiantar ainda que as duas primeiras dimensões estão relacionadas com o argumento relativo à restrição da circulação parlamentar e à democratização das sociedades em questão, conforme a hipótese apresentada na seção anterior. A última dimensão fornece as ferramentas para analisar o comportamento no interior do Legislativo, permitindo explorar de que forma a profissionalização das instituições de representação política produz impacto sobre o processo parlamentar – dito de outro modo, de que forma ela pode explicar o tipo de inserção, ou o status, do Parlamento no sistema político como um todo.

É preciso esclarecer que o paradigma teórico aqui formalizado se pauta, fundamentalmente, pela clássica análise de Max Weber em “*A Política como Vocação*” (2001[1919]), bem como no trabalho de autores vinculados a uma tradição institucionalista, nos moldes do novo institucionalismo (MARCH e OLSEN, 1984), no qual arranjos institucionais formais e informais conspiram com preferências individuais para produzir determinados comportamentos.

Ao contrário das análises fortemente orientadas pela teoria da escolha racional, o paradigma teórico proposto não assume a quase inexistência de constrangimento institucional, mas, por outro lado, também procura se diferenciar da tradição institucionalista “pura”, reconhecendo a importância de se ir além de uma abordagem descritiva e de se tentar produzir explicações os fenômenos estudados. Portanto, o modelo procurará explicitar as premissas sobre as preferências individuais, se pautar em material empírico e rigor analítico. Em nome desse último, importa justificar que a ênfase que se dará à análise weberiana, que se inscreve em uma tradição mais sociológica, não impede a vinculação do presente estudo ao campo do neoinstitucionalismo. Como observam Hedlund, Patzelt e Olson (2008), o neoinstitucionalismo pode ser entendido melhor como uma “perspectiva organizadora”, que, em geral, pode ser associada a múltiplas teorias explicativas, embora nunca deva ser tratado como uma “teoria única”.

3.1.1 A profissionalização do Legislativo

Na literatura especializada norte-americana, o conceito de profissionalização de Morris Fiorina (1994) pode ser visto como o que mais favorece uma interlocução com a tradição européia, que, por sua vez, se distingue da americana por ser menos dependente das questões organizacionais internas do Congresso dos EUA. O conceito pioneiro de profissionalização de H. Douglas Price (1975) é facilmente confundido com o conceito de institucionalização de Nelson Polsby (1968 e 1975), uma vez que foi construído agregando dados individuais, medidas sobre o carreirismo e sobre o caráter de trabalho *full-time* no Legislativo, às categorias usadas por Polsby para explicar a autonomia do Congresso *vis-à-vis* o Executivo e a descentralização do trabalho legislativo nos comitês.

Até mesmo a teorização de Perverill Squire (1992, p.1027), que propõe distinguir entre as duas formulações (a profissionalização seria relativa a normas corporativas – e.g. salários, número de assessores, regras de aposentadoria, enquanto que a institucionalização depende de práticas (formais e informais) mais difusas – e.g. oportunidades internas de carreirismo, autonomia institucional, a predominância de carreiras mais longas) acaba se vinculando ao paradigma criado por Polsby para descrever a Câmara de Representantes norte-americana. Como observa John Hibbing (2005, p.37), esse tipo de distinção torna-se muito útil justamente porque permite relacionar de que forma a profissionalização pode ensejar a institucionalização legislativa:

First, professionalization and institutionalization are not the same thing. On some scores, such as the formalization of the leadership posts and increased Speakership tenures, the [Califonian] Assembly was already institutionalizing well before it became professionalized. On some other standards, particularly those involving boundedness, professionalization produced few, if any, changes in the trends favorable or unfavorable for institutionalization. Only in those areas professionalization is intended to yield direct results, like staffing, pay and session length can it be suggested that it necessarily leads to institutionalization, or, perhaps more correctly, that they occur simultaneously. But again, the argument I have advanced is not that one is sufficient to lead to the other but that members of professionalized legislatures are likely to want to make the sorts of change resulting in institutionalization. (Squire, 1992, p.1046; meu grifo).

Fiorina (1994), por outro lado, vincula a profissionalização legislativa ao recrutamento partidário, permitindo a aplicação do conceito indiferentemente do contexto político-institucional, e, portanto, favorecendo o seu emprego em análises comparativas. A profissionalização parlamentar é definida por ele como a transformação do serviço legislativo em uma ocupação em tempo integral remunerada em patamares mais altos. Daí decorre 1) que o serviço legislativo passou a exercer um impacto diverso em termos de oportunidades de carreira; e 2) a mudança no tipo de demanda pelo serviço parlamentar provocou mudanças na oferta: passou a influir sobre perfil das pessoas que se

mostram dispostas a adotar a política como um trabalho de tempo integral (*full-time*). Dessa forma, a composição do Legislativo norte-americano teria sido influenciada por um problema de recrutamento (*selection*): uma vez que os dois partidos nacionais têm um recrutamento baseado em diferentes *strata* socioeconômicos, a profissionalização da atividade legislativa teria operado em prol do partido Democrata. Isso porque um “Legislativo amador” tende a favorecer o grupo dos empresários e profissionais liberais, especialmente os advogados, ou seja, conforme a muito difundida análise weberiana, tende a favorecer os profissionais cujas ocupações permitem a flexibilidade de compatibilizar suas atividades com a política, aqueles que vivem *para a política*. Já os parlamentos profissionalizados operam sob outra lógica: os legisladores devem sacrificar, ao todo ou em parte, suas carreiras profissionais. O que significa que, a não ser que possam contar seja com fortunas pessoais ou com outro tipo de seguro, como licenciamento temporário da profissão, vejam-se obrigados a deixar de lado sua fonte de renda principal a fim de viver exclusivamente *da política*. Assim, nos Estados Unidos, o efeito da profissionalização do Parlamento teria sido o de tornar o serviço legislativo mais atraente para o partido Democrata, cujos recrutados em geral têm renda inferior, mas maiores chances de obter licença remunerada, do que integrantes do partido Republicano. Os democratas são em sua maioria líderes sindicais, professores ou provêm de setores ligados ao setor público ou a setores desvinculados do lucro financeiro, quer dizer, não ligados ao setor empresarial (*non-profit sector employees*). Nos termos do próprio Fiorina,

[...] in amateur legislative settings the critical question is, "Who has the flexibility to combine legislative service and an outside career?". In professional legislative settings, the critical question is, "Who is willing to sacrifice an outside career for legislative service?" (FIORINA, 1994, p. 306).

3.1.2 A profissionalização do político

Em análise que se tornou uma citação recorrente nos estudos sobre recrutamento, Anthony King (1981) usa o termo políticos de carreira – *career politician* – para descrever, no Parlamento britânico, o mesmo fenômeno observado por Morris Fiorina na Câmara dos Representantes: a predominância do político profissional, isto é, a predominância cada vez maior daqueles indivíduos que fazem da política “um estilo de vida.” A preferência do autor pelo termo *carreira* deriva do significado vernacular: enquanto este último remete a um compromisso de longo prazo com uma determinada vocação ou ocupação, o termo *profissão* remete a uma ocupação que requer treinamento específico. Na definição de King, o político de carreira é

[...] a person committed to politics. He regards politics as his vocation, he seeks fulfillment in politics, he sees his future in politics, he would be deeply upset if circumstances forced him to retire from politics [...] What matters is not the individual source of income but his degree of psychological commitment – his attitudes towards what he regards as his principal occupation [...] Moreover, this person, although deeply committed to politics, does not necessarily have to work at politics full-time (KING, 1981, p. 252; grifo meu).

Independentemente de diplomas e profissões fora da vida política, mulheres e homens que são médicos, advogados e fazendeiros e que, ao mesmo tempo, tornam-se políticos de carreira, têm em comum o fato de serem “*men and women who eat, sleep and even dream politics*” (*idem*, p. 269). Portanto, o verdadeiro sacrifício somente ocorreria quando esses homens e mulheres viessem a perder aquilo que eles mais prezam: o seu futuro político.

A noção de sacrifício presente nos trabalhos de King e Fiorina marca uma distinção importante, que poderia ser lida como um *aggionamento* da teoria weberiana sobre os políticos profissionais. Quando Weber propõe como ideal que os políticos vivam *para* a política (e não *da*

política), escreve em um contexto histórico e social anterior à Segunda Guerra Mundial. Um dado que nunca mereceu o devido relevo é que, como observou Michael Rush (2001), em sua conferência de 1918, Weber *não inclui os parlamentares no rol dos políticos profissionais*, como fez com os jornalistas políticos, e como viria a fazer meio século depois, de forma bastante influente, a análise de King:

Interestingly, Weber did not regard most members of legislatures, paid or not, as professional politicians, since they were politically active only during [legislative] sessions. Of course, most British MPs at the time and earlier certainly fitted Weber's condition that they were not economically dependent on being members of the House of Commons, but simply did not devote sufficient time to politics to be defined as professional politicians (RUSH, 2001, p. 111).

Entretanto, os estudos como os de King e Fiorina sobre profissionalização parlamentar revelaram que, atualmente, em alguns Parlamentos nacionais, não há mais opção: *não há como não sacrificar*, ainda que parcialmente, uma profissão externa, se não se quiser sacrificar o futuro político (Conferir também PEDERSEN, 1977; ELIASSEN e PEDERSEN, 1978; BEST e COTTA, 2000; SAALFELD, 1997; PATZELT, 1999).

Depois de analisar individualmente as carreiras no Parlamento britânico, a conclusão de King é contundente: se os Parlamentos se tornam mais profissionalizados, no sentido do termo atribuído por Fiorina, então *"the serious politician cannot combine politics with a demanding job outside"*, (KING, 1981, p. 277). Outro fator a ser levado em conta é o de que as próprias profissões no mundo exterior se tornaram mais exigentes, logo, perseguir uma carreira política se torna cada vez mais difícil para um certo grupo de indivíduos e, praticamente, impensável para outros, por exemplo, para homens e mulheres ligados ao mundo corporativo, os chamados "executivos".

3.1.3 A profissionalização da carreira política (ou a política como profissão)

O terceiro aspecto relativo ao conceito de profissionalização parlamentar – a profissionalização da carreira política – é necessariamente anterior às duas dimensões abordadas. Trata-se do ponto central da análise de Max Weber, na célebre conferência na Universidade de Munique. Trata-se, ainda, da variável fundamental para a compreensão da *natureza* da circulação das elites, uma vez que permite identificar o motivo, o vetor que determina que o sentido da profissionalização dos Parlamentos seja condizente com as duas dimensões já citadas: a transformação do serviço legislativo em uma atividade *full-time* e bem remunerada em que predominam os políticos profissionais.

Em suma, somente a existência de carreirismo político permite associar a restrição da circulação parlamentar à profissionalização do Parlamento, já que o fechamento da elite parlamentar pode ocorrer devido à predominância de oligarquias não-políticas: militares, agrárias, nobiliárquicas etc.

Neste estudo, o carreirismo político é definido por meio de duas variáveis: i) o estabelecimento (informal) de critérios políticos para entrada na carreira, em substituição a critérios atributivos de entrada-classe social, raça, renda etc; ii) a necessidade constante de acumulação de bens políticos: sejam cargos políticos, vitórias eleitorais (e.g reeleição) ou posições de liderança em partidos e organizações da sociedade civil. Embora tenham sido descritas há quase um século por Max Weber, essas categorias continuam importantes na literatura atual – entretanto, não sem uma transformação fundamental: o carreirismo político é agora considerado um pré-requisito para a existência mesma de uma *carreira parlamentar*.

O estudo comparativo de Best e Cotta (2000) em onze países europeus, ao longo de 150 anos, procurou avaliar dados de *background*

como formação profissional e informações sobre permanência na carreira legislativa, mas também indicadores sobre a carreira política pregressa, constatando que, em média, para os onze países da amostra, um percentual significativo, de no mínimo 40%, ocupou posições eletivas tanto nas esferas regionais quanto municipais (mandatos executivos ou legislativos).

De forma geral, nos países estudados, 30% dos parlamentares (em alguns países o percentual chega a 80%) desempenhou uma função de liderança partidária no nível local ou nacional antes da primeira eleição para o Parlamento. Esses dados levaram os autores a concluir que

Political representation now appears to be a profession in itself, requiring much more than a simple mirroring of the features of those who are to be represented in order to be elected and act as a representative (COTTA e BEST, 2000, p. 505; grifo meu).

A origem dessa abordagem conceitual nos estudos comparados sobre parlamentos pode ser encontrada nos trabalhos que levam a assinatura de Mogens Pedersen (1977; ELIASSEN e PEDERSEN, 1978; PEDERSEN 2000). A ênfase na análise histórica e a rica metodologia usada para capturar dados relativos à profissionalização dos legislativos – com base em critérios que abordam todo o decurso da carreira individual – levaram à figuração de Pedersen na prestigiosa antologia de estudos parlamentares produzida nos Estados Unidos por William Aydelotte (1977), *“The History of Parliamentary Behavior”*. Mais de três décadas depois, o autor continua sendo referência para pesquisadores interessados em desenvolver uma agenda comparativa nos estudos legislativos (Hedlund, Patzelt & Olson, p. 34):

This impressive study [Eliassen&Pedersen] combines the historical dimension noted above so often missing from research on the evolution of representative assemblies. In defining legislative professionalism they return to Max Weber’s classic discussion of “Politics as Vocation” and focus on the characteristics of individual legislators, especially as seen in their career evolution and the outlooks developed. They note that “[...] political professionalization comes to stand for a process by means of

*which social status gives way to political status as the basic criterion of legislative recruitment: ascription and social achievement are replaced by **political experience** and **political achievement** as professionalization unfolds” (Eliassen&Pedersen, 1978, p. 291; meu grifo).*

Um outro aspecto distintivo da análise de Pedersen (1977) é ter apreendido que a profissionalização da carreira parlamentar nem sempre é sinônimo de continuidade no Legislativo – essa característica pode ser predominante, e pode dar origem a Paramentos cuja circulação é altamente restrita (como o norte-americano), mas, ao menos no caso dinamarquês, a profissionalização legislativa foi acompanhada por períodos de instabilidade decorrentes do vai e vem pela carreira parlamentar. De forma mais direta, o argumento aqui é o de que a metodologia de Pedersen – e também a de Best e Cotta – são modelos importantes para a literatura comparada exatamente porque permitem flexibilidade para entender a carreira legislativa em parâmetros diversos daqueles modelados pela *seniority* e as taxas de reeleição legislativas.

A origem dessa flexibilidade conceitual se deve, em grande parte, à relevância atribuída à contextualização histórica, por parte dos comparativistas europeus que tratam do Legislativo. O que explica o recurso a Max Weber. Afinal, o nascimento de uma “espécie” social distinta, que Weber nomeou como os “políticos profissionais”, é concomitante à destituição dos Paramentos como o *locus* central das atividades de recrutamento, adaptação e comando da classe política:

O número de deputados suscetíveis de se transformarem em ministros era muito pequeno, assim como, aliás, os dos candidatos a eleições, pois que os homens de *prol* conservavam o controle das operações [...] De outra parte [...] Procurava-se, com efeito, agir de maneira que a concretização de qualquer tipo de pretensão dependesse da mediação do deputado local; de bom ou mau grado, via-se o ministro compelido a prestar-lhe ouvidos, sobretudo se o deputado integrava a maioria – e exatamente por esse motivo, todo deputado procurava integrar a maioria. O deputado detinha o monopólio dos empregos e, de modo geral, todas as espécies de monopólio relativas aos negócios de sua circunscrição. E, de sua parte, agia com muita cautela nas relações com os homens de prestígio local, a fim de assegurar a reeleição.

A esse estado idílico de dominação dos homens de prol, e sobretudo, de dominação dos parlamentares, opõe-se, em nossa época e da maneira mais radical, a estrutura e organização moderna dos partidos. Esse novo estado de coisas é filho da democracia, do sufrágio universal, da necessidade de recrutar e organizar as massas, da evolução dos partidos no sentido de uma unificação cada vez mais rígida no topo e no sentido de uma disciplina mais severa nos diversos escalões. *Assistimos, presentemente, à decadência dos homens de prol, assim como a de uma política dirigida em termos parlamentares* (WEBER, 2005 [1919], p. 88; meu grifo).

Portanto, o processo de democratização ocorrido nos países capitalistas do Ocidente na virada do século XIX trouxe consigo a perda do monopólio dos Parlamentos sobre o controle das carreiras legislativas em seu interior, tanto no sistema parlamentarista quanto no presidencialismo – um exemplo bastante conhecido, no sistema presidencialista, é o de KERNELL (1977) e sua referência à *dance of musical chairs* para explicar o ziguezague das carreiras nos Estados Unidos, no início do século passado. Logo, por que olhar apenas para dentro dos Parlamentos quando se procura pelas normas (formais ou informais) que afetam o tempo de permanência na carreira legislativa?

Retomando Weber: quando a política era apenas uma “segunda profissão”, quando os partidos políticos não eram organizados e “só em caráter acessório e a título exclusivamente honorífico é que um homem de projeção consagrava parte de seu lazer à direção de um clube”, esses mesmos notáveis ou “homens de prol” comandavam os interesses por intermédio do Parlamento – do partido majoritário que controlava o Gabinete – independentemente de serem eles próprios os eleitos para cargos de representação política. Podia-se agir por procuração, dispensando a profissionalização, já que fazer parte da elite dirigente era questão de pertencer à aristocracia ou tornar-se apadrinhado pelos membros dessa classe.

O advento da democracia de massa, ainda conforme Weber, transformou os partidos, de grupos de notáveis, em “empresas” políticas,

e tornou mais acirrada a disputa pelo controle dos recursos necessários para a manutenção do status político. Conquistar cargos torna-se mister a fim de abrigar os integrantes da chamada máquina partidária, os “permanentes”, mas também para garantir recursos necessários à sobrevivência na carreira, e.g. a reeleição para o Parlamento. Está-se diante de uma nova lógica, a plebiscitária, ante a lógica oligárquica que prevalecia anteriormente, quando direitos formais para participar de eleições e obter indicações para os cargos políticos eletivos eram privilégios de uma classe social. Uma formulação dessa lógica, para o caso brasileiro, pode ser encontrada em arroubos saudosistas da nossa crônica parlamentar: “as eleições [durante o Império e a Primeira República] eram falsas, mas a representação era verdadeira [...] os deputados e senadores eram os melhores que poderíamos ter.” (GILBERTO AMADO, apud. PORTO, 2002, p. 76).

Sob a lógica plebiscitária, entretanto, na qual as posições políticas têm de ser verdadeiramente disputadas no mercado eleitoral, as lutas partidárias se tornaram, para Weber, não

apenas lutas para consecução de metas objetivas, mas, [...] sobretudo, rivalidades para controlar a distribuição de empregos [...], [sendo que] os partidos se irritam muito mais com arranhões ao direito de distribuição de empregos do que com desvios de programas (Weber 2005 [1919], p.68).

Em *A política como vocação*, Weber se detém sobre a *motivação* que guia o parlamentar economicamente dependente da política. O autor pressagia a predominância de uma política *office-seeking* em vez de uma política *policy-seeking*, para usar uma linguagem que não é dele, mas que permite um contraponto com as teorias em voga, especificamente, a teoria da escolha racional. Em 1980, King atualizou a análise weberiana por meio de dois critérios: (i) introdução de preferências individuais na análise e (ii) mudança do foco de interesse para o interior do Legislativo, com o objetivo de explicar o comportamento parlamentar. Para usar uma linguagem que também não é a do autor, mas que permite comparações,

no trabalho de King a estrutura de oportunidades (SCHLESINGER, 1966) para a construção de uma carreira *é transportada para o interior da organização legislativa*.

No modelo proposto por King, o processo parlamentar é influenciado pelo resultado da interação entre a motivação do parlamentar – (premissa: o político deseja progredir na carreira)-, e os incentivos/obstáculos para a realizar esse desejo (no caso, o sistema parlamentarista britânico com todas as peculiaridades do seu sistema de valores e status). Em seu estilo “quase-antropológico” (como nota o admirador Nelson Polsby, 2005, p. 156), King define o político de carreira como um tipo, mais que ambicioso, “faminto” (“*hungry*”). Faminto em todos os sentidos que o possam conduzir a alcançar projeção na carreira. Na ânsia de realizar sua ambição, depara-se com as oportunidades que estão disponíveis à sua volta: se forem cargos ministeriais o que lhe dará meios para alcançar projeção, terá desejo de cargos no Gabinete; mas se forem posições em comitês legislativos, então desejará a liderança de comitês. Ante a escassez de cargos no interior e exterior do Legislativo, como é o caso do sistema britânico, o político de carreira foi levado a procurar se destacar em plenário, trazendo um ativismo maior e até mesmo alguns reveses à disciplina partidária na Casa dos Comuns (KING, 1981, p.279-283).

Note-se, não obstante, que, no modelo analítico de King, a emergência do político de carreira no Parlamento é determinada pela lógica plebiscitária de que falava Weber: para não sacrificar sua dependência (econômica ou psicológica, ou ambas) à política, o indivíduo necessita “permanecer progredindo” na carreira eleitoral – para usar um tempo verbal que é próprio do idioma norte-americano mas que ilustra com muita exatidão o argumento.

Sob o paradigma da profissionalização parlamentar, o que pode explicar a instabilidade nas taxas de continuidade em alguns Parlamentos profissionalizados é justamente o que Eliassen e Pedersen (1978) chamam de *political achievement* e postulam como requisito para a longevidade da

própria carreira legislativa. A natureza da circulação parlamentar, portanto, dependerá se os recursos para progressão na carreira política estão disponíveis ou não no interior dos Parlamentos. Da natureza da circulação também depende o tipo de processo parlamentar resultante, como demonstrou King. Em suma, o modelo de profissionalismo legislativo adotado neste estudo prevê que, embora existam vários tipos de “bens” para o político de carreira almejar – cargos no Ministério, presidências de comitês, ativismo em plenário –, todas essas rotas têm em comum tanto a necessidade de inserção política prévia quanto a de constantes conquistas políticas (*political achievement*) como requisitos para iniciar e manter uma carreira parlamentar.

3.2 METODOLOGIA: DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Segundo Pedersen (1977, p. 67-73), o conceito de circulação pessoal em uma Legislatura será entendido como o intercâmbio de pessoas entre o Parlamento e o ambiente social. Distingue-se em três aspectos: (i) o fluxo de entrada no Legislativo (*recrutamento legislativo*); (ii) o fluxo de pessoas no interior do Legislativo (*carreira legislativa*); (iii) o fluxo de saída de pessoas do Legislativo (*des-recrutamento legislativo*). A compreensão da natureza da circulação de parlamentares requer o exame de cada uma dessas vertentes e da maneira como se relacionam. Quatro conceitos permitem a construção de um modelo analítico.

O primeiro refere-se à *permeabilidade* da circulação parlamentar, definido como *o grau de facilidade para que aspirantes se tornem membros da elite*. Problemas para tornar operacional tal definição decorrem de obstáculos institucionais que ocorrem de maneira formal e, sobretudo, informal (NORTH, 1996, p. 36-45). Por exemplo, a assimetria de recursos (tais como tempo, dinheiro e experiência) bem como fatores psicológicos (ambição, interesse) determinam quem aspira a uma cadeira no Parlamento, funcionando, assim, como filtros informais (NORRIS &

LOVENDUSKI, 1995, p. 15). Critérios de recrutamento meritocráticos ou patrimonialistas também atuam como obstáculos informais sobre o grau de permeabilidade do Parlamento. No Japão contemporâneo, muitos membros novos da *Diet* – cerca de um quarto destes – devem a sua eleição a antigas e tradicionais conexões familiares ou ao apoio de consolidadas máquinas políticas, os *koenkai* (FUKUI, 1997).

Em países como o Brasil, a preocupação em tornar o Parlamento mais permeável e impedir o recrutamento baseado na hereditariedade está expressa no próprio texto constitucional, por meio do mecanismo da inelegibilidade.

De imediato, critérios de inelegibilidade se apresentam como os principais obstáculos formais para o acesso ao Parlamento. A Constituição brasileira de 1988 impõe as seguintes barreiras legais às candidaturas parlamentares: (i) exigência de nacionalidade brasileira; (ii) idade mínima de vinte e um anos; (iii) filiação partidária; (iv) alfabetização; (v) exigência de domicílio na circunscrição eleitoral onde foi alistado; e, finalmente, (vi) a não-existência de parentesco até o segundo grau com detentores de mandatos executivos.

Adicionalmente, o texto constitucional e a Lei Complementar n. 64 (18/05/1990) desqualificam determinados indivíduos para a função parlamentar. Existe uma preocupação em barrar a entrada de dementes, corruptos, criminosos ou de pessoas cuja carreira profissional possa revelar conflitos de interesse com a função política: grandes empresários, servidores públicos e demais carreiras de Estado⁸. No Brasil, os obstáculos

---

⁸ (i) *Portadores de transtornos mentais*: conforme o texto constitucional, apenas os incapacitados de forma “absoluta” estão desqualificados; (ii) *políticos acusados de corrupção ou fraude eleitoral*: o mandato eletivo pode ser impugnado quinze dias após a diplomação, ante a apresentação de provas. Em caso de sentença transitada em julgado, ocorre a perda dos direitos políticos por três anos; (iii) *pessoas condenadas criminalmente*: a desqualificação se aplica desde que não haja mais possibilidade de recurso para a sentença; os direitos políticos ficam suspensos por três anos após o encerramento da penalidade aplicada; (iv) *carreiras públicas*: a lei exige a desincompatibilização da função eletiva ou de indicação política, bem como magistrados, militares, policiais e outros funcionários públicos. Esses últimos continuam a receber os salários durante três meses de licença para participação na campanha; (v) *diretores de grandes conglomerados financeiros, ou empresas que tenham concessão de obras*

formais são tão ou até menos presentes que na Inglaterra, país que é referência em termos de liberalismo político. Lá, padres católicos e da Igreja da Inglaterra (*Church of England*) não podem concorrer ao Parlamento, e qualquer condenação criminal superior a um ano consiste em impedimento para ocupar uma cadeira legislativa. No Brasil, a perda dos direitos políticos é estendida para três anos após o fim do período de condenação, depois disso, a suspensão dos direitos políticos cessa (NORRIS e LOVENDUSKI, 1995, p. 26-7).

Contudo, embora os princípios formais, como a elegibilidade, condicionem o grau de permeabilidade parlamentar, eles não são determinantes. Apesar de que, em tese, nos regimes democráticos, o sistema legal preveja que quase todo cidadão possa se candidatar a uma carreira parlamentar, na prática, a realidade é outra.

No Reino Unido, devido à influência exercida pelos partidos políticos no processo de filtragem para a carreira legislativa, pode-se dizer que as elites requerem um *cursus honorum* para o ingresso no Parlamento: a via de acesso a uma carreira política é construída de maneira *unidirecional* e passa tradicionalmente pelo ativismo partidário no âmbito local antes da eleição à Câmara dos Comuns, de onde, com raras exceções, são escolhidos os membros do Gabinete (1995, p.33). Já nos Estados Unidos e no Brasil, o recrutamento de elites é mais maleável. O sistema federativo favorece a maior permeabilidade do recrutamento já que os políticos podem fazer movimentos laterais ou verticais. Nos Estados Unidos, por exemplo, é possível combinar diversas rotas de carreira política: da Câmara dos Representantes para o Senado; deste para os governos estaduais; dos governos estaduais para a Presidência, do Ministério para o Judiciário. Também as rotas para alcançar o

---

públicas, também devem se desincompatibilizar antes de concorrer a cargos públicos; (vi) *políticos e servidores públicos condenados pelas próprias instituições a que pertencem*: suspensão dos direitos políticos por oito anos para parlamentares submetidos à perda de mandato, e de três anos, para aqueles que perderam mandato executivo nas esferas regional e local; cinco anos de inelegibilidade para políticos que tiveram contas rejeitas e de três anos para servidores públicos condenados por corrupção em processos administrativos internos.

Legislativo são diversas e complexas, embora não aleatórias (SCHELINGER, 1966, cap. II,; NORRIS, 1997, p. 4-5). No Brasil, Samuels (2003) é levado a falar em “*hot seats*”, ou recorrer à metáfora de Kernell (1977) sobre a “dança das cadeiras” (*game of musical chairs*) nos Estados Unidos do final do século XIX, a fim de descrever a estrutura de oportunidades no sistema político nacional. Ante o emaranhado possível de trajetórias políticas, segundo o autor, existem apenas duas rotas discerníveis: para cima ou para baixo. Uma aplicação da “teoria da ambição” na política brasileira, segundo Samuels, requer que se compreenda uma singularidade do país, qual seja, descer a escada da estrutura de oportunidades pode ser considerado vantajoso. Assim, a carreira legislativa na Câmara dos Deputados seria valorizada pelos próprios políticos apenas como instrumento, um meio de obter recursos (*pork-barrel*) destinados a sustentar uma candidatura no nível municipal ou estadual.

Portanto, os determinantes da permeabilidade parlamentar podem ser encontrados no sistema constitucional (especialmente se unitário ou federativo); nas regras eleitorais; e, sobretudo, no sistema partidário. Até mesmo os autores que, na análise do sistema norte-americano, tenderam a enfatizar a importância da estrutura de oportunidades de carreira no exterior ou no interior do legislativo, viram-se levados a rever suas teorias para incorporar o papel representado pelos partidos políticos (SCHLESINGER, 1994; POLSBY, 2005).

Para Norris (1997), as principais variáveis que afetam a filtragem para o Parlamento são geralmente fatores sistêmicos – estão conectados entre si e, devido justamente ao seu entrelaçamento, tornam-se indistintos para os próprios participantes do jogo político. Seguindo-se a proposta da autora, pode-se pensar no conceito de permeabilidade como o resultado de um cálculo sobre “custos” e “benefícios” oferecidos pela carreira parlamentar. Portanto, o grau de atratividade da carreira parlamentar depende de o Parlamento ser unitário ou bicameral; do número de cadeiras em cada Casa; se o sistema é federativo ou unitário;

do calendário eleitoral e, finalmente, das taxas de renovação parlamentar, assumindo-se que um Parlamento com altas taxas de reeleição tende a desestimular a candidatura de novatos. A recompensa oferecida pela carreira depende do status ocupado pelo Parlamento em termos da estrutura de oportunidades do sistema político e dos benefícios materiais oferecidos. Já os custos variam conforme o número e tipo de partidos disputando eleições; o tipo de sistema eleitoral; e se está em jogo ou não a perda de outras alternativas profissionais, ou seja, se a demanda é por um serviço de tempo integral ou não (NORRIS, 1997, p.11).

O segundo conceito é o de *volatilidade*, usado para definir *de que forma o padrão de mudança na composição da elite pode ser considerado irrevocável*. Aqui, a inspiração provém da *taxa de oportunidade* de Schlesinger (1966, p. 38-41), um conceito interessante porque permite distinguir entre duas dimensões presentes na renovação parlamentar: aquela medida pelo calendário eleitoral e aquela designada pelo tempo cronológico. A taxa de oportunidade refere-se a essa segunda dimensão. Cargos políticos com taxas altas de oportunidade (*career offices*) são aqueles que possibilitam a construção de uma carreira, posições definidas por Schlesinger como aquelas que costumam ser ocupadas pelo mesmo indivíduo por pelo menos 12 anos. Por outro lado, cargos em que a taxa de oportunidade é baixa são definidos como *transitórios* (*transitory offices*): a permanência nesse tipo de posto tende a ser de quatro anos ou menos. Na teoria da ambição, o conceito de taxa de oportunidade produz implicações semelhantes ao conceito de profissionalização legislativa de Polsby – quer dizer, a expectativa teórica é de que gere mais investimento individual, resultando em autonomia institucional *vis-à-vis* os partidos políticos e o poder Executivo: “*the more careerlike an office, the more often it will be sought by men for itself and the more likely they will behave in that office according to some internal rules*” (SCHLESINGER, 1966, p. 48).

Justamente porque esse estudo visa testar, e não necessariamente comprovar de antemão as expectativas normativas presentes em

Schlesinger e Polsby, a noção de volatilidade torna-se importante, pois permite desvincular o carreirismo legislativo do conceito *seniority*, o critério informal e automático de progressão na carreira legislativa, tão presente nos estudos que se orientam pelo paradigma da institucionalização legislativa, a ponto de ter se tornado um sinônimo de profissionalização do Parlamento.

Como propõe Anthony King (1981), a disposição para o carreirismo legislativo pode ser um atributo motivacional *ex-ante*: profissionais que construíram uma carreira no setor privado, quando decidem investir na vida pública, especialmente parlamentar, podem levar para nova profissão valores e critérios que estavam presentes na carreira pregressa, entre eles a disposição de permanecer na carreira e de obter mais autonomia, o que, no jargão parlamentar inglês, representa não servir de “capim parlamentar” (*lobby-fodder*) para os líderes partidários. Apesar da inexistência do instituto da *seniority* no Parlamento Britânico, Hibbing descreve como a diminuição da volatilidade da carreira parlamentar ao longo do século XX foi acompanhada pela “rotinização” da carreira legislativa, via a adoção de critérios mais universalistas (baseados, por exemplo, em tempo de serviço) para a ocupação de postos importantes no interior da Casa (HIBBING, 1987, p. 707).

O terceiro conceito é o de *continuidade* da elite; destina-se a *detectar se a permanência no Parlamento se opera de forma contínua ou descontínua*. Tomando como base o padrão de continuidade das carreiras *individuais*, o objetivo é formular um conceito correspondente no âmbito *coletivo*: “*an elite is continuous if its members tendo to have stable positions in relation to the legislature and the electorate after they have acquired the positions the first time*” (PEDERSEN, 1977, p. 69).

Esse aspecto da circulação parlamentar também se articula de maneira relevante com o conceito de *seniority*. Devido à existência do critério de antiguidade, em alguns Parlamentos, o custo da interrupção do mandato é mais alto do que em outros: membros que estejam “na fila”, à espera da vez para ocupar um posto de liderança no Legislativo, são

obrigados a retroagir ao final, caso percam uma eleição. Aqui, novamente, o conceito visa ampliar o raciocínio que costuma acompanhar as pesquisas embasadas no paradigma da institucionalização, em que a valorização do Parlamento no interior do sistema político costuma ser avaliada pela duração das carreiras e pela existência de critérios internos de promoção. Se for verdade que um padrão ziguezague na carreira legislativa seja consequência de baixos custos para o entra-e-sai do Legislativo (i.e. anuência da lei; ausência de *seniority*), não é necessariamente verdadeiro associar tal padrão de comportamento à desvalorização da carreira parlamentar.

Por exemplo, na França, a acumulação de mandatos, permitida por lei, constitui um “fenômeno distintivo” do sistema político nacional (SULEIMAN, 1986, p. 92), de tal modo que, a partir dos anos 1980, tornou-se “excepcional” um deputado não deter concomitantemente pelo menos dois mandatos eletivos (seja no Legislativo local, seja em qualquer uma das esferas do Poder Executivo), e até mesmo acumule a representação parlamentar com cargos na alta hierarquia da administração pública.

O diagnóstico presente na literatura, entretanto, passa longe do desprestígio da carreira parlamentar: ao contrário, é visto como estratégia associada à profissionalização da carreira legislativa e se destina a funcionar como “refúgio” contra riscos associados à interrupção da carreira devido à derrota eleitoral (BEST e GAXIE, 2000, p. 119). Ex-deputados tendem a se abrigar nos patamares inferiores até que chegue o momento de retornar à Assembleia. Assim, a descontinuidade da carreira parlamentar, e, sobretudo, ocorrências de um comportamento tipo ziguezague são entendidas sob um contexto no qual o exercício da função parlamentar em tempo integral requer um seguro contra o risco de perda da fonte de sustento para políticos que vivem *da* e *para* a política.

Sob tal concepção, partidos políticos, com sua estratégia de ocupação de espaço, funcionam como colchões que protegem o político profissional do desemprego.

O último dos conceitos é o de *segurança no mandato* e refere-se à medida que a substituição dos membros da elite parlamentar se deu por fatores relacionados à morte ou à incapacitação física advinda com a idade. O conceito de segurança, portanto, está relacionado *ao abandono da função representativa por motivo de morte ou aposentadoria*. Em elites hierárquicas, a entrada se dá pela via do nascimento e, a saída, somente com a morte. Algumas elites políticas, como, por exemplo, os membros de gabinete demissíveis *ad nutum* pelo chefe do Executivo, podem se revelar extremamente inseguras.

Tomadas em seu conjunto, as quatro definições permitem compreender o conceito de circulação pessoal: a permeabilidade descreve o processo de recrutamento; enquanto a segurança no mandato ilustra o des-recrutamento. Volatilidade e continuidade estão relacionadas aos perfis de carreira da elite parlamentar. A forma de combinação dos quatro conceitos pode ser modelada de modo a corresponder às teorias vigentes na literatura sobre recrutamento parlamentar. Assim, Pedersen propõe o modelo de análise descrito na **Tabela 1**, enfatizando as noções de circulação parlamentar *aberta* ou *fechada*:

TABELA 1 – MODELO CONCEITUAL				
Circulação Parlamentar	Permeabilidade	Volatilidade	Continuidade	Segurança no Mandato
ABERTA	Alta	Alta	Baixa	Baixa
FECHADA	Baixa	Baixa	Alta	Alta

Fonte: PEDERSEN, 1977

Note-se que os conceitos devem ser tratados de forma *contínua*, podendo dar origem a extremos, mas também a posições intermediárias. Portanto, para que se defina o modelo analítico a ser aplicado neste trabalho, uma elite será descrita como aberta, se for, *ao mesmo tempo*,

permeável, volátil, descontínua e insegura. Trata-se de uma modalidade extrema de intercâmbio de pessoal entre a elite e o seu exterior: a velocidade da circulação é alta, assim como os riscos de ser eliminado da elite, de forma permanente ou temporária, voluntária ou involuntária. Se é fácil se tornar um membro da elite, também é fácil ser desalojado dessa posição. O outro extremo é representado no modelo acima pela circulação parlamentar fechada, no qual o acesso à elite é difícil, mas onde também é improvável que algum integrante saia de forma involuntária.

3.3 METODOLOGIA: A OPERACIONALIZAÇÃO DOS ÍNDICES

Os quatro conceitos acima devem ser operacionalizados sob critérios metodológicos, a fim de que possam servir como variáveis descritivas e analíticas. Todos os indicadores serão construídos a partir dos dados de carreira dos deputados federais brasileiros eleitos entre 1945 e 2003, cujas fontes de pesquisa foram o Dicionário Histórico e Biográfico Brasileiro, FGV –CPDOC (Abreu et.al. 2001), o Banco de Dados de Biografias de Deputados da Câmara dos Deputados (BANDEP) e os arquivos eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral.

O primeiro critério metodológico concerne à abordagem longitudinal que aqui será adotada. O objetivo é captar as carreiras legislativas de modo dinâmico, em contraposição às análises estáticas que dominam a literatura sobre recrutamento legislativo (HIBBING, 1991; PEDERSEN, 1977).

Na maior parte dos trabalhos, a carreira é tratada de forma objetiva, isto é, como uma sequência de eventos, de forma que sempre se sabe mais sobre como o Parlamento se transformou (qual o padrão histórico de renovação parlamentar; qual o tipo de perfil social dominante) do que sobre como mudaram os parlamentares, i.e. quantos decidem deixar a Câmara dos Deputados para concorrer a outro posto; quantos

parlamentares interrompem a carreira mas retornam em outra Legislatura, e para onde vão quando interrompem o mandato. São escassos os estudos sobre recrutamento que procuram perceber qual o percurso traçado pelos mesmos indivíduos no decorrer da sua trajetória política. Mais raros, ainda, são os que procuram conhecer de que modo o parlamentar se comporta frente à passagem do tempo e às mudanças de oportunidades e de perspectivas que possam advir. Entretanto, somente dessa forma o tratamento analítico passa a ser *subjetivo* e a carreira pode ser entendida como “decurso de vida” (PEDERSEN, 1977, p. 64).

Detectar os aspectos subjetivos da trajetória política faz-se mister para analisar o segundo critério metodológico proposto neste estudo: a abordagem derivada do novo institucionalismo, nos moldes propostos por March e Olsen (1984). Em primeiro lugar, porque, conforme uma das duas vertentes que compõem essa formulação teórica – o institucionalismo histórico (NORTH, 1996) –, decisões passadas produzem efeitos sobre o curso de ação futuro. Isso quer dizer que o leque de opções de carreira à disposição de cada indivíduo está constrangido, em maior ou menor grau, por obstáculos derivados de escolhas anteriores. A segunda corrente que compõe o novo institucionalismo se orienta pela teoria do ator racional. No caso dos estudos sobre recrutamento, assume-se que a estrutura de oportunidades existente para a construção de uma carreira política afeta a percepção que os membros do Parlamento têm sobre a sua situação. Entretanto, como notam Hibbing (1993, p. 130-1) e Norris e Lovenduski (1995, p. 22), a teoria da ambição (SCHLESINGER, 1966), que se tornou a cartilha fundamental para os estudos sobre recrutamento político, informa muito mais sobre “oportunidades” do que sobre motivações individuais, ao contrário do que sugere, à primeira leitura, a escolha do vocábulo ambição. Uma maneira de suprir essa deficiência, e, assim, detectar os aspectos subjetivos do recrutamento, é compreender de que forma a estrutura de oportunidades está sujeita a mudanças, dado que esta última se altere, espera-se constatar de que modo a percepção dos

políticos acerca de suas perspectivas de carreira também está sujeita a transformações.

Assim, já que o objetivo é investigar mudanças de longo prazo no recrutamento legislativo, vai-se procurar evitar o tratamento seccional dos dados, optando-se por um método baseado em coortes e em médias longitudinais (*moving averages*) (PEDERSEN, 1976, p. 74).

Com o intuito de evitar muitas oscilações na amostra, a pesquisa foi desenhada de forma a capturar as médias nos períodos correspondentes a uma Legislatura na Câmara dos Deputados – quatro anos. A adoção de séries históricas que englobam a totalidade das carreiras parlamentares torna-se possível devido à definição de carreira legislativa, “que passa a ser entendida como a sequência total de eventos que acontecem entre a primeira eleição do indivíduo e a sua decisão final e definitiva de deixar a Legislatura” (PEDERSEN, 1977, p. 75). Dessa forma, novatos são aqueles que entraram no Parlamento pela primeira vez; são os estreantes, ou calouros. Portanto, nesse modelo, aqueles que retornaram ao Legislativo depois de terem interrompido suas carreiras são contabilizados apenas uma vez na coluna dos deputados em primeiro mandado, já que, um dia, foram calouros. Deputados que nunca foram eleitos, quer dizer, os suplentes, são deixados de fora. O raciocínio é o de que políticos realmente interessados em fazer carreira parlamentar vão insistir até que consigam angariar votos para ultrapassar a condição de suplentes.

O último critério é aquele cuja operacionalização é mais difícil. Trata-se de definir os indicadores para cada um dos quatro conceitos criados para analisar a circulação parlamentar. Um problema consiste em que, neste modelo de análise, os dados usados para descrever um fenômeno coletivo são substanciados por informações relativas aos indivíduos – informações muitas vezes incompletas e nem sempre fidedignas. Nesta pesquisa se tomou a precaução de utilizar duas fontes de informação, o Dicionário Histórico e Biográfico Brasileiro, da Fundação Getúlio Vargas (Abreu et al. 2001) e o Banco de Dados de Biografias de

Deputados Federais, BANDEP, que alimenta as informações sobre entradas e saídas de parlamentares à Secretaria da Mesa da Câmara Federal. O critério estabelecido foi o de incluir no Banco de Dados da pesquisa apenas os nomes dos parlamentares que são citados pelas duas fontes – isso explica porque as legislaturas relativas ao período da ditadura militar (1964-1985) estão incompletas, como pode se observar mais adiante, na **Tabela 3**.

Outra questão é que, como apontado na subseção anterior, as informações disponíveis e passíveis de serem transformadas em variáveis, embora esclareçam aspectos relevantes do processo de circulação de elites pelo Parlamento, não são necessariamente as únicas variáveis determinantes do fenômeno. Portanto, Pedersen (1977, p. 78) propõe uma análise em duas dimensões: que cada um dos quatro conceitos – *permeabilidade*, *volatilidade*, *descontinuidade* e *segurança no mandato* – seja composto por um conjunto de indicadores, de forma que, no interior de cada um dos quatro conjuntos, os índices possam ser corroborados pelos resultados dos outros. Sob essa lógica, qualquer tipo de conclusão sobre o padrão da circulação parlamentar deverá preferencialmente ser baseada no *conjunto* de indicadores; à medida que eles se aproximem, a realização de inferências sobre a circulação parlamentar torna-se mais segura. A **Tabela 2** descreve a composição dos diversos operadores usados neste modelo.

O conceito de *permeabilidade* tentará captar a experiência política prévia dos deputados estreantes e a idade quando do ingresso na carreira. A ideia é identificar, por meio de três indicadores, se a experiência política prévia é um requisito para a entrada na carreira parlamentar. Se for esse o caso, um padrão de ingresso mais tardio no Parlamento, em termos de idade, pode corroborar tal hipótese.

A *volatilidade* da carreira parlamentar, usualmente tratada apenas pelo critério de renovação parlamentar, será suplementada por mais três indicadores, cujo objetivo é aferir até que ponto o serviço legislativo pode ser considerado um cargo transitório ou uma carreira.

A *continuidade* será avaliada por quatro tipos de indicadores independentes, uma vez que a interrupção na representação parlamentar pode ocorrer por vários motivos: i) devido à não-reeleição – o que pode ser um ato voluntário (e.g. aposentadoria, desistência da carreira política, disputa por outro cargo) ou involuntário (e.g. derrota eleitoral); ii) devido ao licenciamento do mandato para exercer cargos não-eletivos nos três níveis da Federação - todas as Constituições do período permitiram a licença parlamentar, embora, como será visto no próximo capítulo, houvesse algumas diferenças entre elas; iii) devido à decisão de disputar um outro cargo eletivo nas eleições que ocorrem durante o mandato parlamentar. Nesses casos, a vitória implica renúncia ao mandato parlamentar, uma vez que todas as Constituições impedem o acúmulo de postos eletivos em qualquer esfera da Federação.

O conceito de *continuidade* procura capturar, ainda, a intenção de interromper o mandato. Para isso, foi criado um indicador que permite distinguir os deputados que se candidataram a postos eletivos, mas não foram bem-sucedidos, daqueles que efetivamente o foram.

O último conceito é formado por indicadores que procuram dimensionar de que modo a saída da carreira política se dá ou não por motivos de aposentadoria.

O próximo capítulo apresenta os resultados descritos na **Tabela 2** e descreve o perfil da circulação parlamentar na Câmara dos Deputados nos últimos 60 anos. O capítulo seguinte confronta os dados obtidos com as principais teses da literatura sobre o caso brasileiro e procura construir uma formulação teórica capaz de explicar a dinâmica da circulação da elite parlamentar na Câmara dos Deputados.

TABELA 2 - INDICADORES DE CIRCULAÇÃO PESSOAL: DEFINIÇÃO E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Conceito Teórico	Número do Indicador	Descrição do Indicador	Universo	Tipo de Medida	Unidade de Medida	Informações Complementares
PERMEABILIDADE	I.	Índice de atividades pré-legislativas	Novatos	Média aritmética	Valor do Índice	O índice assume o valor mínimo 0 para deputados que, antes de estrear na carreira legislativa, nunca ocuparam: a) posições <u>eletivas</u> no Legislativo ou Executivo nas diversas esferas da Federação; b) cargos de indicação política no Poder Executivo, nas três esferas (Ministérios, Secretarias ou Chefias de Gabinete); c) a presidência de partidos políticos; d) ou a presidência de entidades representativas de interesses organizados. O valor máximo obtido é 2 para deputados que ocuparam ao menos duas destas posições.
	II.	Proporção de legisladores cujo índice de atividades pré-legislativa foi maior que 0.	Novatos	Proporção do universo	%	
	III.	Média de vitórias até estréia na CD.	Novatos	Média aritmética		A primeira eleição à CD entra no cômputo das eleições vencidas.
	IV.	Idade média no primeiro mandato na Câmara Federal	Novatos	Média aritmética	Anos	

Continua

Continuação... - INDICADORES DE CIRCULAÇÃO PESSOAL: DEFINIÇÃO E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

VOLATILIDADE	V.	Taxa de retenção	Número total de cadeiras legislativas.	Proporção do universo	%	O inverso da taxa de renovação (de estreantes) a fim de permitir comparação com os indicadores V-VII.
	VI.	Valor médio total da <i>seniority</i> dos deputados que deixam a Câmara Federal.	Deputados que deixaram a Câmara Federal (<i>Leavers</i>).	Média aritmética	Anos	A <i>seniority</i> corresponde ao número de mandatos não consecutivos de cada parlamentar (sem incluir eventuais suplências), multiplicado por quatro (o tempo de duração de cada legislatura).
	VII.	A proporção de legisladores que se elegeu para mais de um mandato não consecutivo na Câmara Federal.	Deputados que deixaram a Câmara Federal (<i>Leavers</i>).	Proporção do Universo	%	
	VIII.	Taxa de oportunidade da carreira: a proporção de deputados que ficou na Câmara por 12 anos ou mais.	Deputados que deixaram a Câmara Federal (<i>Leavers</i>).	Proporção do Universo	%	Deputados eleitos para ao menos três mandatos não consecutivos.
CONTINUIDADE	IX.	Índice de ausência da carreira legislativa.	Deputados que deixaram a Câmara Federal (<i>Leavers</i>).	Média Aritmética	Anos, em números	Trata-se de um índice aditivo: da idade do deputado quando de sua saída definitiva da Câmara, são subtraídos a idade de entrada na carreira e o valor total de <i>seniority</i> , expressa em anos.

Continua...

Continuação... - INDICADORES DE CIRCULAÇÃO PESSOAL: DEFINIÇÃO E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

SEGURANÇA NA CARREIRA	X.	Índice de interrupção do mandato (devido a licenças ou desligamento definitivo para ocupar cargos eletivos ou de indicação política).	Deputados que deixaram a Câmara Federal (<i>Leavers</i>).	Média aritmética	Valor do índice	O índice assume o valor 1 para deputados que não tiveram nenhuma interrupção em suas carreiras legislativas, e o valor $p+1$ para membros com p interrupções. Valor mínimo:1.0
	XI.	Índice de descontinuidade do mandato (deputados que interromperam o mandato e também os que concorreram a cargos eletivos durante a vigência do mandato, mesmo que não tenham sido eleitos).	Deputados que deixaram a Câmara Federal (<i>Leavers</i>).	Média aritmética	Valor do índice	O índice assume o valor 1 para deputados que não tiveram nenhuma descontinuidade em suas carreiras legislativas, e o valor $p+1$ para membros com p ocorrências. Valor mínimo: 1.0
	XII.	Índice de interrupção do mandato por Legislatura.	Número total de cadeiras legislativas.	Média aritmética	Valor do índice	O índice é calculado conforme o indicador X. A diferença é relativa ao universo da amostra. Para fins de comparação com os indicadores IX,X,XI.
	XIII.	A idade média quando da saída definitiva de Legislatura.	Deputados que deixaram a Câmara Federal (<i>Leavers</i>).	Média Aritmética	Anos, em números arredondados	

Continua

Conclusão - INDICADORES DE CIRCULAÇÃO PESSOAL: DEFINIÇÃO E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

	XIV.	A proporção dos deputados que saiu da Câmara na idade de 65 anos ou mais.	Deputados que deixaram a Câmara (<i>Leavers</i>).	Proporção do universo.	%	
	XV.	A proporção dos membros que deixou a Câmara devido à morte, aposentadoria etc.	Número Total de cadeiras legislativas.	Proporção do universo.	%	A fim de detalhar a definição: deputados que morreram, ou com 65 anos de idade ou mais que saíram devido à ambição de ocupar ou concorrer a outros cargos políticos; ou outra razão que não a derrota nas eleições legislativas.

Parte II - Por onde circulam os deputados federais

4 OS RESULTADOS: RESTRIÇÃO DA CIRCULAÇÃO PARLAMENTAR E PROFISSIONALIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A partir da análise de indicadores empíricos construídos na seção anterior, pode-se adiantar dois tipos de diagnóstico. O primeiro diz respeito à natureza da circulação parlamentar na Câmara dos Deputados. Conforme os dados exibidos nas **Figuras 1, 2, 3 e 4**, o padrão de renovação da elite parlamentar no Brasil pode ser classificado como relativamente restrito. O processo de fechamento ocorreu de forma contínua desde a instalação do regime liberal de 1946 e persistiu durante o regime autoritário de 1964-1985. Houve uma interrupção durante a redemocratização que se seguiu, mas, passadas duas eleições legislativas, a circulação parlamentar voltou a assumir um padrão de fechamento, cuja intensidade tem aumentado nos últimos dez anos. O segundo diagnóstico revela especificidades do processo de fechamento da elite parlamentar brasileira. Comparando-se os dois períodos democráticos – 1946-1964 e o pós-Constituinte de 1988 – observa-se que no período atual o processo de restrição da circulação é mais intenso, confirmando, no caso brasileiro, a hipótese de que a democratização do sistema político ocorre *pari passu* à institucionalização da arena parlamentar (PEDERSEN, 1977, p. 101) ou, nos termos de Best e Cotta (2000), simultaneamente à sua profissionalização: um processo no qual os recrutados tendem a se beneficiar de critérios específicos e de rotinas destinados a restringir a entrada e a permanência, na arena parlamentar, daqueles que não compartilham as mesmas credenciais.

TABELA 3 - RENOVAÇÃO PARLAMENTAR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1946-2007)

Legislaturas	Mandatos					N
	Novatos (N)	2 (N)	3 (N)	4 (N)	5 (N)	
38 1946 - 1951	75,51% (222)	11,90%(35)	7,48% (22)	2,04% (6)	3,06% (9)	294
39 1951 - 1955	65,46%(199)	24,67% (75)	5,26% (16)	2,96% (9)	1,64% (5)	304
40 1955 - 1959	51,23%(167)	31,60%(103)	12,58%(41)	2,15%(7)	2,45%(8)	326
41 1959 - 1963	45,71%(149)	27,61%(90)	17,48%(57)	7,06%(23)	2,15%(7)	326
42 1963 - 1967	49,63%(203)	23,23%(95)	14,18%(58)	8,80%(36)	4,16%(17)	409
43 1967 - 1971	42,30%(173)	28,12%(115)	12,22%(50)	10,02%(41)	7,33%(30)	409
44 1971 - 1975	46,13%(143)	24,19%(75)	14,84%(46)	6,77%(21)	5,81%(18)	303*
45 1975 - 1979	43,68%(159)	26,92%(98)	13,19%(48)	8,79%(32)	5,49% (20)	357*
46 1979 - 1983	45%(189)	25,95%(109)	15,95%(67)	5,95%(25)	7,14%(30)	420
47 1983 - 1987	44,89%(215)	25,05%(120)	12,94%(62)	8,14%(39)	7,31%(35)	471*
48 1987 - 1991	57,77%(286)	20,20%(100)	10,09(54)	5,85%(29)	5,25%(26)	495**
49 1991 - 1995	58,25%(293)	25,04%(126)	8,35%(42)	3,58%(18)	4,77%(24)	503
50 1995 - 1999	50,09%(257)	28,65%(147)	11,31%(58)	4,87%(25)	5,07%(26)	513
51 1999 - 2003	39,57%(203)	29,82%(153)	17,54%(90)	7,60%(39)	5,46%(28)	513
52 2003 - 2007	38,98%(200)	24,37%(125)	20,86%(107)	9,16%(47)	6,63%(34)	513

FONTE: Banco de Dados de Biografias de Deputados da Câmara Federal (BANDEP) e Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (ABREU, et. al., 2001)

NOTAS:

* Tais Legislativas contêm mais de 95% dos deputados, mas estão incompletas uma vez que não houve correspondência entre as informações da Câmara dos Deputados e do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro.

** Este número inclui os oito representantes do Estado do Tocantins, eleitos após a promulgação da Constituição de 1988 para um mandato de dois anos.

Embora, no Brasil, o serviço legislativo não possa ser considerado uma carreira, como nos Estados Unidos, os dados coletados permitem observar, na Câmara dos Deputados, a predominância de atores que compartilham o fato de serem políticos de carreira (KING, 1981) ou políticos profissionais. Ambos diagnósticos podem ser vistos pela análise de 15 indicadores, divididos em quatro grupos parcialmente independentes. Como se constata, os resultados indicam tendências semelhantes entre si, reforçando a segurança sobre eles.

Figura 1: Indicadores de Permeabilidade

Na **Figura 1**, observa-se que a experiência política prévia dos deputados que chegam pela primeira vez à Câmara Federal se torna mais extensa e diversificada a partir do regime inaugurado pela Assembleia Constituinte de 1987-1988 (**Gráfico 1**).

Desde a redemocratização, pode-se considerar uma exceção o fato de um novato chegar ao Parlamento brasileiro sem nunca ter ocupado cargos de confiança no primeiro escalão da hierarquia política – federal, estadual ou municipal – ou nunca ter vencido uma eleição para cargos legislativos, executivos ou para a presidência de partidos políticos e sindicatos. Em suma, os estreantes à Câmara Federal não podem ser considerados novatos na carreira política. Mais ainda, o candidato a deputado federal tem sido levado a investir cada vez mais recursos na sua profissionalização, assumindo posições políticas que funcionam como um *cursus honorum* para as suas aspirações de carreira (**Gráficos 2 e 3**).

Corroborando esses resultados, a tendência tem sido a de que os deputados iniciem carreira na Câmara cada vez mais velhos (**Gráfico 4**).

Gráfico 2: Percentual de Deputados Novatos com Experiência Política Prévia

Gráfico 3: Número Médio de Eleições Vencidas, Novatos

Gráfico 4: Idade Média na Primeira Eleição para a CD

Tomados em conjunto, os indicadores levam à conclusão de que a *permeabilidade* da Câmara dos Deputados tem diminuído de forma mais acentuada no regime inaugurado pela Constituição de 1988. Uma vista panorâmica da **Figura 1** revela que o padrão se torna incremental e mais linear no período recente, comparado aos dois regimes políticos anteriores - a primeira experiência democrática (1946-1964) e o regime autoritário (1964-1985).

Figura 2: Indicadores de Volatilidade

As informações contidas na **Figura 2** apontam para o mesmo sentido, embora os dados mostrem mais oscilação. Novamente, os valores para o período atual tendem a aumentar, indicando a redução da volatilidade na Câmara dos Deputados.

É importante ressaltar que os três últimos indicadores desta série, bem como maioria dos indicadores das séries subsequentes, conforme a **Tabela 2**, tomam como universo o conjunto dos deputados que encerrou a carreira na Câmara Federal (*leavers*). Salvo alguma novidade, o presente trabalho é o primeiro a aplicar tal tipo de compilação dos dados para o estudo das carreiras no Parlamento brasileiro.

A vantagem comparativa desta opção metodológica é a de ser capaz de capturar a essência das preferências dos atores, uma vez que a carreira foi analisada em sua totalidade.

Assim, os dados sobre uma determinada legislatura se referem às informações de um determinado grupo de deputados cujo ponto em comum não é o fato de estar no Parlamento ao mesmo tempo, mas de terem encerrado suas carreiras de forma definitiva, independentemente de a saída ter ocorrido por decisão própria ou por derrota eleitoral e sem prejuízo da data de entrada na Câmara.

Trata-se, enfim, dos deputados que nunca mais retornaram à Casa. Se por um lado essa opção traz muita segurança sobre o perfil de carreiras mais antigas, é preciso cautela na interpretação dos dados relativos às legislaturas mais recentes. Excluindo-se os casos de morte e aposentadoria, torna-se impossível prever quais retornarão ao Parlamento no futuro; quer dizer, algumas carreiras ainda não estão de fato, encerradas. Portanto, nos casos em que o universo de análise for a coorte dos *leavers* – *i.e.* deputados que saíram definitivamente – os dados referentes às 51.^a e 52.^a Legislaturas devem ser lidos, como se diz na língua inglesa, *with a grain of salt*, já que representam uma tendência – ou um patamar mínimo – e não o dado definitivo.

Gráfico 5: Taxa de Retenção

Gráfico 6: Seniority Média dos Deputados que Deixaram a CD, em Anos (Leavers)

Retornando aos indicadores de volatilidade, outra ressalva é necessária: observe-se, não sem a devida ironia, que, no período autoritário (Legislaturas 42.^a até 47.^a), as oportunidades para o

desenvolvimento de um carreirismo legislativo estavam postas (**Gráfico 8**). Seria interessante, então, eliminarmos as variações provocadas pela fase da ditadura – ponderando-se que o expurgo crônico de mandatos parlamentares e os cerceamentos aos direitos políticos reduziram drasticamente a competição eleitoral naquele período, com efeitos óbvios sobre a volatilidade. Tratou-se, afinal de um “fechamento forçado” da elite parlamentar.

Gráfico 7: Proporção dos Deputados que Permaneceu na CD mais de uma Eleição (*Leavers*)

Gráfico 8: Proporção que Permaneceu 12 Anos ou Mais na CD (*Leavers*)

Feito isso, observamos as maiores taxas de oportunidade no período atual, quer dizer, um maior percentual de deputados para quem a Câmara Federal é uma opção de carreira (**Gráfico 8**). Também aumenta a

sobrevivência a curto prazo – deputados novatos que conseguem retornar à Câmara, ainda que não seja no mandato seguinte (**Gráfico 7**). Comparando-se os dois períodos democráticos, a duração da carreira parlamentar, medida em número de mandatos, atinge o seu ápice na fase mais recente (**Gráfico 6**). Em suma, as carreiras se tornam mais longas, ao mesmo tempo em que a taxa de retenção de deputados experientes atinge os patamares mais elevados em sessenta anos (**Gráfico 5**).

Figura 3: Indicadores de Continuidade

Os indicadores de continuidade revelam um quadro mais difuso, como mostra a **Figura 3**. Não é possível descrever a tendência como simplesmente linear ou curvilínea. Em um dos aspectos analisados, o índice de ausência da carreira devido à não-reeleição, os dados partem de um ponto artificialmente elevado⁹ e decaem rapidamente, para depois assumir um padrão curvilíneo (**Gráfico 9**).

Por sua vez, o índice de interrupção do mandato devido a saídas e/ou licenças para ocupar posições extra-parlamentares parte de uma situação relativamente estável e oscila para cima no período recente (**Gráfico 10**). Mas o que parece ser uma oscilação ascendente, no aspecto de interrupção do mandato, assume um aspecto claramente linear quando se trata do índice de descontinuidade do mandato, que engloba não somente as saídas e licenças *durante o mandato* mas também a intenção de saída, (a disputa de cargos eletivos, ainda que o deputado não tenha saído do mandato, ou seja, ainda que ele tenha sido derrotado na eleição) (**Gráfico 11**).

⁹ Devido à decretação de ditadura do Estado Novo, por Getúlio Vargas, as últimas eleições parlamentares haviam ocorrido em 1935; portanto, dez anos antes da eleição que daria início à quarta República brasileira (1946-1964).

Gráfico 10: Índice de Interrupção do Mandato (*Leavers*)

Levando-se em conta que tais indicadores se mostram muito influenciados pelas últimas ocorrências da série – especialmente a 52.^a Legislatura – e tendo em mente que esses dados não podem ser considerados definitivos, foi incluída uma sequência cujo universo é distinto. Em vez de selecionar apenas as informações relativas à coorte *leavers*, são computados os dados referentes ao número total de deputados eleitos para cada legislatura – e o que se revela no índice de interrupção do mandato por legislatura é uma queda abrupta da tendência, provocada exatamente pela última legislatura analisada (a 52.^a Legislatura) (**Gráfico 12**).

Gráfico 11: Índice de Descontinuidade (*Leavers*)

Enfim, a intensidade das oscilações não permite prever tendências, embora a adoção de um valor médio na série revele com clareza que a instabilidade nos indicadores de *continuidade* da carreira parlamentar tem sido mais influenciada pela frequência de interrupções do mandato parlamentar do que propriamente pelo tempo passado longe da carreira devido à não-reeleição. Visto pelo prisma da distância com relação à média, pode-se concluir que os indicadores de continuidade, no pós-1988, têm oscilado em torno de valores inferiores aos verificados no início da série. A continuidade tem sido menor.

Figura 4: Indicadores de Segurança na Carreira

Finalmente, a **Figura 4** revela que a segurança no mandato cresceu no período atual, quando comparada ao regime democrático de 1946-1964. Excluindo-se, para fins comparativos, os dados relativos ao período da ditadura militar – pelas mesmas razões aventadas anteriormente na discussão sobre volatilidade – e comparando-se apenas os períodos democráticos, pode-se observar que os diversos indicadores se reforçam mutuamente.

Tomando-se como universo os deputados que encerraram a carreira, nota-se que a idade média de saída é maior no período atual (**Gráfico 13**), e que uma proporção crescente de deputados deixa a legislatura em idade avançada (**Gráfico 14**). Quando tomamos como universo de análise o total dos deputados eleitos e não os grupos de coorte *leavers*, também verificamos que uma proporção cada vez maior morre ou se aposenta na Câmara dos Deputados (**Gráfico 15**).

Gráfico 14: Proporção de Deputados que saiu da CD com 65 Anos ou Mais (*Leavers*)

Gráfico 15: Proporção de Deputados que Deixou a CD Devido à Morte ou Aposentadoria

Para concluir, nos termos do modelo conceitual, e adotando um tratamento contínuo da dicotomia proposta entre elites abertas e fechadas, os vários padrões observados sustentam o diagnóstico acerca do caráter relativamente restrito da circulação parlamentar na Câmara dos Deputados.

No que concerne à dinâmica, verificou-se uma aceleração a partir das três últimas legislaturas analisadas: entraram menos novatos na Câmara e, dentre eles, um número maior havia seguido um *cursus honorum* destinado a sustentar suas aspirações de carreira. Menos legisladores chegaram à Casa sem nunca ter passado por um cargo público. A carreira passou a ser mais longa – bastante similar aos maiores

valores verificados durante a ditadura militar, quando se promoveu restrição artificial da elite parlamentar. Mais deputados encerraram a sua carreira na idade própria de aposentadoria – e não antes.

Por outro lado, a retenção de deputados experientes trouxe consigo *o aumento da instabilidade na Câmara dos Deputados*: mais representantes passaram a servir mandatos não-consecutivos e um percentual ainda maior passou a preferir um outro cargo no Poder Executivo ao mandato parlamentar (Ministérios, Secretarias de Estado e das capitais).

Portanto, os diversos indicadores autorizam um segundo diagnóstico: o fechamento da circulação parlamentar e a profissionalização da Câmara Federal têm andado de mãos dadas, de forma ainda mais notória durante o segundo ciclo democrático. É verdade que existe uma fonte de instabilidade no processo de restrição da circulação parlamentar, mas, uma vez que a desestabilização *seja causada pela descontinuidade no mandato e não pela redução do tempo de permanência na carreira* (já que tanto a reeleição de deputados experientes quanto a taxa de oportunidade nunca foram tão altas), podemos pensar que exista uma correlação entre permanência na Câmara e frequência de interrupção do mandato. Se isso for comprovado, por que não pensar que o fenômeno seja consequência de um Parlamento mais e mais dominado pelos políticos profissionais?

Conforme o conceito de profissionalização proposto neste estudo (cf. Seção 3.1), a procura por cargos, ainda que no exterior do Legislativo, não pode ser tomada, *prima facie*, como impedimento para validar a hipótese sobre a tendência de fechamento da circulação parlamentar. O perfil ziguezague na Câmara dos Deputados poderia ser compreendido, então, como uma faceta da restrição da circulação parlamentar no Brasil, onde políticos profissionais procuram recursos disponíveis no exterior da instituição a fim de garantir a reeleição ou a fim de “maximizar” suas chances eleitorais. O objetivo da próxima seção é testar essa hipótese.

Parte III – Por onde andam os políticos profissionais

5 A NATUREZA DA CIRCULAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

5.1 CARREIRAS EM ZIGUEZAGUE E A PROFISSIONALIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A primeira menção ao perfil ziguezague das carreiras políticas no Parlamento brasileiro ocorreu no período da ditadura (FLEISCHER, 1976). Àquela época, a descontinuidade do mandato parlamentar foi compreendida como um efeito *não-intencional* da tentativa, da parte do governo militar, de controlar a seleção para Câmara Federal por meio de incentivos seletivos destinados a “alavancar” – como se faz no mercado financeiro – um novo tipo de deputado federal, com perfil mais técnico e mais local, os prefeitos municipais.

A intervenção, patrocinada pelo então ministro do Planejamento, Roberto Campos, ocorreu sob a forma de aumento no repasse de recursos fiscais da União para os municípios durante a reforma fiscal promovida ao final do mandato do presidente Castello Branco (a Emenda Constitucional n. 18, de 1966), a qual resultou em um aumento na participação dos municípios de 11% para 16, 2% das receitas tributárias da União ao longo do governo militar (CAMPOS, 1994, p. 646).

Com o passar do tempo, entretanto, a medida produziu um efeito contrário ao esperado, descrito pela crônica política da época como uma “fuga rumo às prefeituras”¹⁰. Isso porque um número até então nunca visto de deputados federais, correspondente a 14% da Câmara, manifestava intenção de se apresentar às eleições municipais de 1976, provavelmente em busca de moeda eleitoral que viesse a facilitar a

---

¹⁰ CORRÊA, Marcos de Sá. A fuga de deputados para as prefeituras. **Coluna do Castelo**, Jornal do Brasil, 29/04/1976, p. 2 (apud FLEISCHER, 1976, p. 8). De fato, segundo os dados deste estudo, 13 deputados se candidatam a prefeito em 1976, um número menor do que as intenções de candidatura registradas por Sá Corrêa, 50, mas muito superior às Legislaturas anteriores, cujo número máximo de candidatos às prefeituras foi de 6 deputados na 44ª (1971-1975) e na 40ª (1955-1959) Legislaturas.

continuidade na carreira, fosse por meio da reeleição para a Câmara dos Deputados ou pela disputa de um posto mais elevado, como uma governadoria:

Muito longe de ser um retorno à política local, esta *nova sequência de carreira* reflete os baixos níveis de prestígio político e de envolvimento na política nacional do Congresso. Com vistas às próximas eleições diretas para Governador e as eleições parlamentares em novembro de 1978, estes deputados aparentemente decidiram que as suas carreiras políticas seriam promovidas mais eficazmente à frente de administrações municipais de grande porte (onde se encontram os votos e uma política mais ativa), do que passando a segunda metade do seu mandato em Brasília (FLEISCHER, 1976, p. 58; grifo meu).

Após a redemocratização, um estudo pioneiro desviou a atenção dos cientistas políticos para o estudo das instituições e das leis que regem as relações de poder no interior da Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996), reacendendo o interesse pelas carreiras interrompidas na instituição. A explicação apresentada foi semelhante àquela do período da ditadura militar e se relacionava à persistência do desprestígio da Câmara dos Deputados, apesar do novo regime. O ziguezague na Câmara dos Deputados seria resultado da falta de controle dos legisladores sobre recursos que pudessem lhes assegurar a continuidade na carreira política, inclusive (embora não exclusivamente) a carreira parlamentar:

Sair do Parlamento para a ele poder retornar pode ser, por paradoxal que pareça, a melhor estratégia do ponto de vista eleitoral. Cargos junto ao Executivo possibilitam acesso a recursos nem sempre disponíveis aos parlamentares. Aqueles que investem na instituição podem ser penalizados pelas urnas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996, p. 28).

Na pesquisa de Figueiredo e Limongi (1996, p. 3), a descontinuidade da carreira parlamentar e os seus efeitos sobre a capacidade de retenção de quadros legislativos – a inexistência de um carreirismo legislativo – era apenas um dos vários indicadores que serviam para atestar o diagnóstico mais amplo sobre “o baixo desenvolvimento institucional do Congresso Nacional”, avaliado segundo

vários outros critérios: i) a natureza da produção legal do Congresso; ii) o papel desempenhado pelas instâncias decisórias nas duas Casas congressuais; iii) os poderes legislativos do Executivo e seu grau de controle sobre prerrogativas do Legislativo. A conclusão dos pesquisadores, comprovada por meio de uma coleta de dados e extensa e rigorosa, foi a de que

É um Congresso que encontra dificuldades para reter e motivar seus membros, determinar com um mínimo de eficácia a sua agenda e construir mecanismos próprios de deliberação, que o tornem partícipe mais efetivo do processo legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996, p. 3).

Entretanto, em outros trabalhos que seguiram a trilha aberta pela dupla de pesquisadores, especialmente aqueles que tratavam especificamente da circulação parlamentar na Câmara dos Deputados, a institucionalização do Legislativo brasileiro passou a ser avaliada com base em parâmetros cada vez mais restritos à existência ou não de continuidade nas carreiras legislativas. O foco nas carreiras interrompidas levou até à necessidade de um oxímoro, ambição regressiva, para descrever a motivação que governa o político brasileiro:

Brazilian federal deputies do not typically aim to build a career within the legislature. Instead, they spend a relatively short time in the Chamber, and direct their energies towards continuing their careers at the sub national level (SAMUELS, 2003, p. 109).

De acordo com essa tese, a descontinuidade nas carreiras legislativas no pós-1988 teria sido provocada por uma outra “alavancagem” financeira: aquela feita pelos constituintes de 1987-88 aos orçamentos fiscais dos estados e prefeituras, os quais, após a promulgação da Carta, beneficiaram-se, respectivamente, de um incremento de 17% e 93% das transferências diretas da União (SAMUELS, 2003, p. 175).

Embora o conceito de ambição remeta à teoria de Schlesinger (1966), este autor não chegou a postular movimentos paradoxais como

trajetórias de carreiras: estas são descontínuas (têm pouca duração), estáticas (construídas com base na reeleição) ou progressivas (direcionadas para cargos no topo da hierarquia). Se a teoria permite falar em ambição estática é porque o adjetivo descreve apenas um fato aparente: na verdade, existe uma trajetória vertical interna que serve como estímulo para que o representante, uma vez eleito, invista na reeleição para o Parlamento. Schlesinger refere-se muito especialmente à importância do princípio da *seniority*, o critério de antiguidade na carreira para o preenchimento dos cargos de liderança nos comitês, atribuindo a este mecanismo um papel decisivo na ocorrência da ambição estática e, portanto, na explicação do comportamento dito “conservador” do legislativo norte-americano (1966, p. 209)¹¹. É nesse ponto que, por mais irônico que possa parecer, Schlesinger e Polsby, dois autores orientados por tradições tão distintas quanto a escolha racional e o funcionalismo estrutural, revelam credências comuns: ambos construíram modelos (no caso de Polsby) ou categorias analíticas (no caso de Schlesinger) ancorados na *seniority*. Esta, por sua vez, foi transformada em paradigma para o carreirismo legislativo, já que se tratava, afinal, da análise do legislativo norte-americano. A adoção desse amálgama teórico e sua transformação em modelo para análises comparativas produziram efeitos importantes sobre os estudos que visam entender a descontinuidade das carreiras na Câmara dos Deputados.

O resultado foi uma ruptura no seio dos pesquisadores neoinstitucionalistas em torno das explicações apresentadas para o mesmo diagnóstico – o desprestígio do Parlamento brasileiro durante a 6.^a República. Isso porque se operou uma inversão completa de perspectiva sobre o que seria o cume na hierarquia da carreira política no Brasil, a chamada estrutura de oportunidades, no vocabulário da teoria da

---

¹¹ “*The conservative character of the Congress is only partly understandable in terms of its constituency. As long as the typical congressional seat is held in terms which foster static ambitions [i.e. seniority], Congress will be motivated primarily by the immediate problem of reelection*”. (SCHLESINGER, 1966, p. 209)

ambição. De um lado, aqueles que entendem o desvio dos deputados pelos cargos no Executivo – de natureza eletiva ou não, estadual ou municipal – como uma maneira de dar prosseguimento a carreiras políticas no âmbito nacional. Para este grupo de autores, influenciados pelo paradigma polsbyano da institucionalização, o desprestígio do Congresso representa um entrave à carreira do político ambicioso, já que não contribui nem para incentivar a reeleição nem para favorecer a sua progressão, considerando-se que a **meta** de chegada sejam os postos no Executivo Nacional e/ou as governadorias (SANTOS, 2003; MARENCO DOS SANTOS, 2000).

[...] os políticos brasileiros preferem exercer funções no Executivo, porque estes lhes proporcionam melhores oportunidades de intervir no processo decisório, e, por isso, não investem na instituição parlamentar. Se isso for verdade, estamos diante de um curioso fenômeno. De um lado, as dificuldades de institucionalização do Legislativo brasileiro estão ligadas ao que denominei de perfis de carreira em “ziguezague” dos parlamentares. A limitada capacidade de competir com o Executivo decorre do escasso investimento dos políticos no próprio Congresso. No entanto, o perfil de carreira decorre exatamente da limitada institucionalização do Legislativo. É racional que os políticos almejem cargos no Executivo, porque suas chances são melhores lá.

O Legislativo brasileiro se encontra diante de um [...] processo de encarceramento ou travamento [...] Uma vez que o Legislativo ficou atrelado historicamente a uma via institucional, qualquer solução alternativa aos seus problemas de organização parece incapaz de “deslanchar” (SANTOS, 2003, p. 206).

Por outro lado, pela ótica da teoria da ambição combinada com teoria da institucionalização (SAMUELS, 2003, 2008), o Legislativo é somente um apêndice da estrutura de oportunidades de carreira, um desvio de rota *vis-à-vis* a **meta** central de construção de carreiras estaduais/municipais. Desta forma, o desprestígio do Congresso é um fator positivo sob a ótica do político ambicioso, já que a sua meta é descer – o que equivale a subir – na estrutura de oportunidades do Brasil. De fato, o desprestígio do Congresso é intencional e foi planejado pelo político de carreira. Corolário: *Instituições podem ser moldadas pelos atores*

conforme os seus interesses. O exemplo maior de que a carreira política comanda o comportamento legislativo é o da descentralização fiscal operada pela Constituinte de 1988:

The process of fiscal decentralization in Brazil followed the incentives and pressures driving legislators' careers. Members of Congress could have chosen to retain authority over fiscal resource allocation at the national level, in the legislature. However, they chose not to strengthen Congress budgetary authority but instead to implement automatic transfers to state and municipalities" (SAMUELS, 2003, p. 176; meu grifo).

Entretanto, os indicadores apresentados nesta seção permitem um novo olhar sobre a natureza da carreira política dos deputados eleitos. Em primeiro lugar, porque a metodologia usada neste estudo possibilita ampliar a perspectiva sobre as carreiras parlamentares propriamente ditas. A construção de indicadores seguindo o método de coortes permite a análise da carreira legislativa em sua completude. Este parece ser um método mais propício para avaliar qual é a meta de carreira do parlamentar – e se ela está orientada para o âmbito nacional ou subnacional – do que o método aplicado na literatura sobre o Brasil, que consiste em registrar uma amostragem de todos os deputados que interromperam a carreira e depois fazer uma segunda filtragem para detectar se eles conseguiram retornar ao Parlamento (SAMUELS, 2003, p. 58-75).

Além do mais, esse último método é incapaz de registrar justamente o chamado zigzague – o fato de um mesmo deputado sair e retornar ao Legislativo *mais de uma vez*. Em segundo lugar, como já revelado pelos indicadores na seção anterior, houve um aumento significativo da retenção parlamentar a partir da 50.^a Legislatura, que não pôde ser capturado pelos principais estudos sobre carreiras políticas, já que é nesta legislatura que se encerram os trabalhos mais importantes sobre o assunto: MARENCO DOS SANTOS (2000); SANTOS (2003) e SAMUELS (2003). Outro fator importante é que, até o presente estudo, não existiam dados mais abrangentes e atualizados sobre os movimentos

de entrada e saída da Câmara Federal no período 1946-1964 - refiro-me, sobretudo, à segunda edição atualizada do Dicionário-Histórico Biográfico brasileiro (Abreu et.al.2001).

A fim de antecipar o diagnóstico: o perfil zigzague da carreira parlamentar pode ser entendido como um fenômeno característico dos “sistemas políticos hexagonais” (*systeme politique hexagonal*), aqueles em que os mandatos parlamentares se superpõem a uma carreira no nível local, como acontece por, exemplo, com o sistema político francês, por meio do mecanismo conhecido como *cumul des mandats* – a possibilidade de os deputados acumularem um mandato na esfera nacional com um posto eletivo no âmbito infranacional, como prefeituras municipais- (COSTA e KERROUCHE, 2007, p. 89). O mecanismo da acumulação de mandatos era usado por quase 90% dos deputados franceses em 2006, dos quais 49% de todos os membros da *Assemblée National* acumulavam os cargos de deputado federal e prefeito (DEWOGHÉLAËRE et. al. 2006). Na literatura especializada, o fenômeno é frequentemente associado a variáveis explicativas que se enquadram no paradigma teórico da profissionalização das carreiras parlamentares proposto neste estudo, isto é, o *cumul de mandats* é interpretado como uma exigência mesma da profissionalização da carreira legislativa:

According to A. François, cumul may reduce risks stemming from the precariousness of political careers (FRANÇOIS, 2002); it can increase politicians’ income and power, and provide the necessary financial resources for future electoral campaigns (FRANÇOIS, 2006). It may also help incumbents be re-elected (NEVERS, 1991; FOUCAULT, 2006). (DEWOGHÉLAËRE et.al. 2006, p. 319).

O **Gráfico 16** revela o tempo de permanência médio na Câmara da coorte dos *leavers*, os deputados que completaram a sua carreira na

instituição, *descontado o tempo que foi passado fora do Legislativo*¹², ou seja, descontadas as licenças para exercer cargos no Executivo nas diversas esferas, e as renúncias provocadas pela vitória em eleições ocorridas no decorrer do mandato.

Gráfico 16: Média de Permanência Efetiva na CD, em Anos (*Leavers*)

O **Gráfico 16** revela que o tempo de permanência no mandato está crescendo com o tempo de experiência democrática, apesar da descontinuidade de regime, que provocou rupturas na longevidade das carreiras nas Legislaturas iniciadas nos anos de 1946 e em 1987. Enquanto a média de permanência efetiva no primeiro ciclo pluripartidário foi de 6,8 anos (1946-1964), no segundo ciclo democrático (1987-2007) esse valor aumenta para 7,9 anos. É verdade que a média maior, no período atual, deve-se ao fato de que há uma Legislatura a mais a se considerar, mas, ainda assim, se igualarmos o número de Legislaturas (

¹² Nota metodológica: embora tenha sido possível obter dados sobre as licenças para ocupação de cargos no Executivo, desligamentos definitivos e candidaturas oficializadas a cargos eletivos, que ocorreram durante a carreira legislativa dos deputados eleitos entre 1946 e 2003, não foi possível precisar o tempo de duração das licenças. Então, adotou-se o seguinte critério metodológico: multiplicou-se por quatro o número de mandatos exercidos até o final da carreira (sem incluir as suplências). Desse total, foram subtraídos dois anos, caso tenha havido renúncia para ocupar cargos eletivos – uma vez que as eleições costumam ocorrer no segundo ano após o início da legislatura. Foi subtraído um ano para aqueles que se licenciaram para ocupar cargos indicados no Executivo. Por exemplo: um deputado que tenha exercido dois mandatos como secretário estadual “perde” dois anos no prazo final. Caso tenha exercido dois mandatos de prefeito ao longo da carreira, “perde” quatro anos e assim por diante.

retirando a última do período atual) a média recente continua maior: 7,6 ante 6,8 anos. Também se torna importante reconhecer que não se pode prever se essa tendência vai continuar nos próximos anos. Feitas essas ressalvas, note-se que, nas duas legislaturas mais recentes, a média da permanência efetiva fica em torno de nove anos, bastante distante dos 14 anos da Câmara dos Representantes norte-americanos (SAMUELS, 2008, p. 86), ou os 18 anos exibidos pela Câmara dos Comuns do Parlamento britânico (RUSH e CROMWELL, 2000, p. 485). Entretanto, desde a redemocratização, a taxa média de permanência efetiva na Câmara dos Deputados – *mesmo com o desconto das saídas durante o mandato* –, é bastante próxima da *taxa média* de permanência nos onze Paramentos europeus estudados por Best e Cota (2000, p. 505)¹³. Enquanto aqueles representantes sobrevivem no Parlamento, em média, 2,5 eleições, no Brasil, para as cinco legislaturas analisadas no período pós 1988, a taxa de sobrevivência média é de 2 eleições. Se considerarmos somente as duas legislaturas mais recentes, a taxa de sobrevivência média sobe para 2,2 eleições. Trata-se, portanto, de um resultado bastante compatível com a de um Parlamento profissional, se tomarmos a Europa como parâmetro.

Mais importante, o cálculo do tempo efetivo de permanência na Câmara dos Deputados serve para reforçar a hipótese de que a interrupção do mandato possa estar servindo como um facilitador para a progressão/continuidade na carreira legislativa. Esse aspecto pode ser claramente observado quando comparamos o gráfico anterior com o **Gráfico 17**.

---

¹³ Alemanha, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido.

Gráfico 17: Relação entre Índice de Interrupção e Índice de Descontinuidade

A sequência na parte inferior do gráfico traz o índice de interrupção do mandato e a sequência superior o índice de descontinuidade do mandato (ou seja, inclui as candidaturas malsucedidas a cargos eletivos que ocorreram antes do término de cada Legislatura), elaborados de acordo com os parâmetros estabelecidos na **Tabela 2 e** adotando, como universo, a coorte dos deputados que não mais retornaram à CD. Comparando-se as duas sequências, pode-se perceber que o patamar torna-se mais alto justamente quando ocorreram as primeiras eleições para prefeituras (nov./1988 e nov./1989) já com a nova alavancagem de recursos fiscais e a explosão do número de municípios autorizado pela nova Carta, promulgada em outubro de 1988. Portanto, parece correto estender o raciocínio de Fleischer (1976, p. 58) para o período pós-Constituinte e pensar que a abertura de mais oportunidades para eleições às prefeituras, associada ao incremento de verbas para esses endereços, favoreceu a intenção, *por parte dos deputados interessados em retornar à Câmara ou em progredir na carreira*, de passar a segunda parte do mandato longe de Brasília e mais perto dos locais onde se encontram os votos e o dinheiro. Essa hipótese será testada estatisticamente, mais adiante.

Antes, é preciso ampliar as premissas desta mesma hipótese, a partir de informações presentes no **Gráfico 17**: o interesse em

interromper a carreira parlamentar para disputar uma prefeitura continuou aumentando expressivamente à medida que as chances de vitória diminuíram, isto é, a partir da aprovação da emenda constitucional que permitiu a reeleição de prefeitos, governadores e presidente da República, em 1997 (a partir da 50.^a Legislatura). Como o incremento de candidaturas é muito representativo, vem sendo concomitante a uma taxa de permanência maior na carreira e persistiu mesmo diante de circunstâncias bastante específicas – justamente quando diminuem as chances de vitória devido à concorrência com os atuais prefeitos –, por que não suspeitar que até mesmo uma candidatura malsucedida à prefeitura possa estar servindo como moeda eleitoral para aumentar as chances de permanência na carreira parlamentar?

Afinal, uma candidatura municipal pode operar como uma plataforma, uma posição privilegiada, que permita ao deputado exercer, conforme a teoria de David Mayhew (1974), as atividades parlamentares tipicamente orientadas à reeleição e que deram origem à clássica análise sobre a “conexão eleitoral” característica da câmara baixa dos Estados Unidos:

- *credit claiming*, habilidade de *fazer os eleitores acreditarem* que o deputado em questão seja o responsável por políticas, geralmente de cunho particularista, *i.e pork-barrel* (Mayhew não postula que a autoria do *pork-barrel* deva necessariamente pertencer ao deputado – e não é sem razão que, no Brasil, candidatos reivindicuem a presença de governadores, secretários estaduais e ministros durante a campanha à prefeitura, até mesmo quando são deputados federais);
- *advertising*, cuja meta é tornar o candidato mais conhecido do que o oponente (por que não pensar que o dito oponente possa ser também outro deputado federal, em vez de outro candidato a prefeito?) e
- *position-taking*, a possibilidade de se pronunciar a respeito de medidas de interesse popular. Fica entendido, pelo próprio conceito mayhweniano, que basta defender e não necessariamente atuar, para fazer valer essa posição.

Tal conjectura já esteve presente na literatura. Samuels (2003) verificou uma taxa de retorno à Câmara dos Deputados significativamente maior entre os ex-deputados federais que ocuparam um cargo ou disputaram uma eleição – ainda que não vitoriosa – nos executivos locais, estaduais ou nacional, comparado-se com aqueles deputados que, ao deixar a Câmara, nunca tentaram uma candidatura a outro posto político (a não ser a reeleição à Casa) – 66% ante 27,5%, respectivamente. Mas o autor não julgou interessante verificar a hipótese:

This suggests that holding or even running for executive-level offices perpetuates ones political career in Brazil (of course, many who return to the Chamber turn around and take leave of absence just as quickly!) (SAMUELS, 2003, p. 72; grifo meu).

Os resultados obtidos neste estudo, entretanto, indicam que vale à pena perseguir a hipótese, uma vez a construção de coortes para indicar o decurso completo da carreira revela o aumento do tempo de permanência na Câmara dos Deputados *independentemente do padrão ziguezague das carreiras parlamentares* – um dado que a metodologia que tem sido usada pela literatura sobre circulação parlamentar não permitia entrever.

5.1.1 Teste de Hipótese I (Período 1987-2007)

O argumento pode ser expresso da seguinte maneira: as interrupções do mandato parlamentar para ocupar cargos indicados ou eletivos no Executivo funcionam, na grande maioria dos casos, como estratégia para assegurar *a continuidade da carreira política na própria Câmara dos Deputados*. A Câmara dos Deputados representa o **alvo** da carreira política, uma plataforma importante para os chamados políticos de carreira ou políticos profissionais. A **meta** final, entretanto, está direcionada para outros cargos do sistema político, como o Senado, o Executivo nacional ou as governadorias (ambição progressiva).

A proposição acima será testada por meio da verificação de alguns coeficientes de um modelo de regressão que terá como variável

dependente o tempo de permanência na Câmara dos deputados. Os períodos de suplência não foram incluídos na contagem do tempo de permanência na carreira. Cinco Legislaturas serão objeto de análise: 1987-1991; 1991-1995; 1995-1999; 1999-2003; 2003-2007. Observe-se que o universo de cada uma corresponde, na verdade, a uma coorte (*leavers*),- portanto, em cada legislatura, encontram-se apenas aqueles deputados que não mais retornaram à Câmara dos Deputados.

Para lidar com os dados relativos à 52.^a Legislatura, a mais recente delas (2003-2007), a *coorte não inclui os deputados que tentaram a reeleição e foram malsucedidos*, mas somente aqueles que se aposentaram, desistiram de disputar a reeleição ou concorreram a outros cargos políticos. O banco de dados assim organizado resultou num universo de 935 deputados. Note-se ainda que a variável dependente pode ser analisada como se fosse contínua, o que propiciou a escolha de um modelo de regressão linear múltipla.

As variáveis independentes serão os indicadores que apontam para os tipos de interrupção do mandato parlamentar e, para fazer um contraponto e testar a força das variáveis anteriores, será incluído um grupo de indicadores relativos à profissionalização prévia à estreia na Câmara dos Deputados. A seguir, uma descrição das variáveis bem como o sentido esperado de sua atuação nos modelos:

5.1.1.1 Variáveis dependentes

- *Permanece*: o tempo de permanência efetivo na Câmara dos Deputados. Trata-se, portanto, do número de anos *não consecutivos* de permanência de um legislador na Câmara dos Deputados, excluído o tempo de ausência devido a licenças para

ocupar cargos no Executivo ou o afastamento para assumir cargos eletivos ou indicados ao longo da carreira parlamentar¹⁴.

- *Mandato*: com o fim de manter os mesmos princípios da variável anterior e possibilitar o uso de um modelo de regressão linear, a variável *Mandato* é contínua, de forma que ela é expressa pelo tempo de carreira parlamentar do deputado desconsiderando-se as interrupções do mandato.

O objetivo desse indicador é informar, ainda que de forma indireta, sobre o número de eleições não consecutivas vencidas para a Câmara Federal ao longo da carreira individual, mesmo que o deputado tenha se licenciado ou se afastado, posteriormente à posse. Para exemplificar: no banco de dados, o valor correspondente a 12 na coluna Mandato significa que o deputado em questão venceu três eleições; o valor quatro, que ele venceu apenas uma eleição, já que o mandato de deputado federal tem duração de quatro anos.

5.1.1.2 Variáveis independentes

- Interrupção Eleição (*Inteeleit*): esta variável registra os afastamentos por razão de vitória em eleições ocorridas durante o exercício do mandato parlamentar , - no período pós-1988, essas foram, sobretudo, eleições para prefeito. A expectativa, portanto, é a de que as variáveis dependentes estejam significativamente associadas a esta variável, com sinal negativo.
- Interrupção Indicação ao Executivo (*Inteexec*): registra os licenciamentos ocorridos durante o mandato para ocupação de cargos indicados no Executivo – ministros de Estado, secretários de Estado, e

---

¹⁴ A metodologia para a confecção deste indicador pode ser conferida na Nota de Rodapé n. 12.

secretários municipais das capitais brasileiras. A expectativa é de que as variáveis independentes estejam positiva e significativamente associadas a esta variável.

- Interrupção Disputa de Eleições (*Intedisp*): este indicador captura todas as candidaturas derrotadas a cargos eletivos ocorridas *durante o mandato parlamentar*, isto é, eleições que tiveram lugar antes do último ano de mandato, quando ocorrem as candidaturas à reeleição ao Parlamento. Foram consideradas as candidaturas registradas pelos partidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral, portanto, apenas aquelas que foram vitoriosas nas convenções partidárias. A expectativa é a de que a associação com as variáveis *Permanece* e *Mandato* seja positiva e significativa.
- Interrupção Progressiva ao Final do Mandato (*Inteprogres*): esta variável registra a ambição de progredir na carreira política e, portanto, inclui os deputados que preferiram disputar outros cargos eletivos ao invés de disputar a reeleição à Câmara dos Deputados: presidente; vice-presidente; governador; vice-governador; senador ou suplente de senador. A expectativa é a de que *Permanece* e *Mandato* estejam associadas positivamente e de forma estatisticamente significativa a esta variável.
- Interrupção Cargos no Judiciário e afins (*Intecarg*): registra as renúncias ao mandato parlamentar para ocupação de cargos no Judiciário, Tribunal de Contas ou nas empresas estatais. A expectativa é a de que as variáveis dependentes estejam positivamente associadas a este indicador. Isso porque, nos meios políticos, a indicação para ocupar essas funções, em geral altamente remuneradas, funciona como uma “premiação” ou “recompensa” da parte de presidentes da República ou governadores de Estado – os responsáveis pelas nomeações – para os políticos que buscam aposentadoria da carreira eleitoral. Portanto, é de se esperar que tal “benefício” seja concedido

justamente aos políticos profissionais, aqueles com mais tempo de “serviço prestado”.

- Experiência Prévia (Expcat): esta variável traz a experiência política prévia ao primeiro mandato agregada em três categorias conforme os parâmetros usados na construção do Índice de Atividades Pré-Legislativas, na **Tabela2**: tem valor “0” para os *deputados* que nunca desempenharam nenhuma atividade política prévia à estreia na Câmara federal; “1” para aqueles com uma experiência e valor “2” para os deputados que exerceram duas ou mais posições políticas, conforme os parâmetros listados na construção do referido índice. A expectativa é de que *Permaneça* e *Mandato* tenham sinal positivo e sejam significativamente associadas a esta variável.

Com o objetivo de entender melhor a relação entre os indicadores de experiência prévia e a longevidade das carreiras, em alguns modelos a *Experiência Política Prévia* será **decomposta** e transformada em quatro outros indicadores, construídos conforme o **tipo** de experiência prévia acumulada pelo deputado antes da estreia na Câmara Federal:

- Experiência Prévia Eleitoral (Eeleit): o número acumulado de postos eletivos no Executivo e/ou Legislativo anteriores à estreia na Câmara dos Deputados, nas três esferas da Federação;
- Experiência Prévia Cargos Indicados Executivo (Eexec): o número acumulado de cargos indicados no poder Executivo, nas três esferas, exercidos previamente ao mandato na Câmara Federal, conforme a classificação que poder ser vista no primeiro indicador da **Tabela 2**;
- Experiência Prévia Partidos Políticos (Epart): o número acumulado de presidências de partidos políticos exercidas nos três níveis da federação antes do primeiro mandato na Câmara dos Deputados;

- Experiência Prévia Sindicatos (*Esind*): o número acumulado de presidências de sindicatos exercidas, nos três níveis, antes do primeiro mandato na Câmara dos Deputados.

TABELA 4 – EFEITO DA DESCONTINUIDADE NA CARREIRA E DA EXPERIÊNCIA PRÉVIA SOBRE O TEMPO DE PERMANÊNCIA NA CD (1987-2007)

Variável Independente	Modelo 1			Modelo 2			Modelo 3			Modelo 4		
	Variável Dependente: Permanece			Variável Dependente: Mandato			Variável Dependente: Permanece			Variável Dependente: Mandato		
	Coefficiente (Erro Padrão)	t	Sig.	Coefficiente (Erro Padrão)	t	Sig.	Coefficiente (Erro Padrão)	t	Sig.	Coefficiente (Erro Padrão)	t	Sig.
Interrupção Eleição	-2,355 (,535)	-4,404	,000	-8,87E-02 (,134)	-,663	,507	-2,250 (,537)	-4,191	,000	-6,25E-02 (,134)	-,466	,642
Interrupção Indicação ao Executivo	2,009 (,450)	4,461	,000	,752 (,113)	6,681	,000	2,046 (,451)	4,540	,000	,762 (,113)	6,758	,000
Interrupção Disputa de Eleições	2,934 (,543)	5,401	,000	,733 (,136)	5,401	,000	2,980 (,544)	5,478	,000	,745 (,136)	5,478	,000
Interrupção Progressiva final do Mandato	,870 (,416)	2,093	,037	,218 (,104)	2,093	,037	,806 (,418)	1,928	,054	,201 (,104)	1,928	,054
Interrupção cargos no Judiciário e afins	2,662 (1,43)	1,862	,063	1,166 (,358)	3,260	,001	2,474 (1,433)	1,727	,085	,201 (,104)	3,123	,002
Experiência Prévia Acumulada	-,724 (,220)	-3,296	,001	-,181 (,055)	-3,296	,001						
Experiência Prévia Eleitoral							-,179 (,133)	-1,345	,179	-4,48E-02 (,033)	-1,345	,179
Experiência Prévia Cargos Indicados Executivo							-,258 (,280)	-,922	,357	-6,45E-02 (,070)	-,922	,357
Experiência Prévia Partidos Políticos							-1,339 (,481)	-2,783	,006	-,335 (,120)	-2,783	,006
Experiência Prévia Sindicatos							-,790 (,406)	-1,944	,052	-,198 (,102)	-1,944	,052
Constante	8,058 (,363)		,000	2,014 (,091)		,000	7,723 (,315)		,000	1,931 (,079)		,000
N	935			935			935			935		
R Square	,102			,112			,105			,107		

5.1.2 Resultados empíricos (1987-2007)

Nesta seção, a proposta é analisar empiricamente de que maneira a interrupção do mandato parlamentar e a experiência política pregressa do deputado afetam a longevidade das carreiras parlamentares na Câmara dos Deputados. Os resultados exibidos na **Tabela 4** confirmaram amplamente a hipótese derivada da metodologia adotada neste estudo no que diz respeito à **Interrupção** do mandato: observe-se que todos os coeficientes deste grupo de indicadores vieram com o sinal esperado e que praticamente todos foram estatisticamente significativos, sendo que a maioria acima do padrão usualmente exigido no campo das ciências sociais. Por outro lado, os indicadores relacionados à **Experiência Política Prévia** confirmaram a hipótese de Santos (2003) sobre a dificuldade de retenção de políticos mais experientes na Câmara dos Deputados. Esses últimos resultados obrigam a qualificar o argumento sobre a profissionalização da Câmara Federal adotado neste estudo, ao menos para a análise do período pós-1988. Na próxima seção, a mesma hipótese será testada para o primeiro período pluripartidário (1946-1964).

5.1.2.1 Indicadores relativos à interrupção do mandato parlamentar

No período pós-1988, os detentores de cargos de confiança política no Executivo e os candidatos derrotados nas eleições para prefeito têm procurado se reeleger à Câmara Federal – e têm sido bem-sucedidos – perfazendo o universo de deputados com o maior número de mandatos e maior tempo de permanência efetiva no Parlamento, mesmo quando é descontado o período que foi passado fora da instituição. De forma extremamente consistente com a expectativa, note-se que, nos **Modelos 1 e 2 (Tabela 4)**, os coeficientes das variáveis “*Interrupção Indicação*

Executivo” e *“Interrupção Disputa de Eleições”* são positivos e significantes ao nível de 0.001.

Os deputados que deixam de se candidatar à reeleição para disputar vagas relativas à “ambição progressiva”, - a Presidência da República, Governos estaduais ou o Senado -, também estão entre aqueles com carreiras mais longas na Câmara.

Portanto, a variável *“Interrupção Progressiva Final Mandato”*, nos **Modelos 1 e 2**, com sinal positivo e significativamente associada às variáveis dependentes, revela que existe alguma coerência na estrutura de oportunidades políticas no Brasil, e que a Câmara pode ser pensada como um estágio necessário para aqueles que procuram galgar posições **mais elevadas** na hierarquia política.

Da mesma forma, observa-se que os deputados que abandonam o Legislativo para ocupar cargos indicados no poder Judiciário ou nos Tribunais de Contas (*“Interrupção cargos Judiciário”*) estão entre os legisladores com maior tempo de carreira na Casa, confirmando o senso comum de que se trata de um “prêmio,” uma oportunidade de aposentadoria para políticos profissionais.

Mas a situação é diferente quanto à variável *“Interrupção Eleição”*. No período atual, os deputados federais que abandonaram o mandato parlamentar porque se elegeram para governar municípios estão entre os que têm menor tempo de permanência na carreira legislativa (**Modelo 1**). A análise permite pensar que isso ocorra justamente porque uma candidatura municipal não exija um grau de profissionalização política tão alto como candidaturas ao Senado ou a uma Governadoria de Estado. Se fosse assim, a variável dependente *Mandato*, no **Modelo 2**, deveria vir com sinal positivo e estar estatisticamente associada à variável independente *“Interrupção Eleição”*, como ocorreu com todas as outras variáveis independentes deste grupo – mas isso não aconteceu. A fim de facilitar o entendimento: a análise revela que, via de regra, os candidatos às eleições para o Senado, para as governadorias ou para a Presidência, quando provenientes da Câmara, sejam os deputados com carreiras mais

longevas na instituição. Mas essa “regra” não se aplica para os deputados que se elegem prefeitos: ao contrário, a tendência é a de que os “deputados-eleitos-prefeitos” sejam aqueles com menor tempo de casa.

Finalmente, a variável independente “*Experiência Prévia Acumulada*”, usada para testar a força relativa dos indicadores incluídos no modelo, revela que as variáveis relacionadas à descontinuidade da carreira parlamentar (licença para ocupar cargos indicados no Executivo e as disputas às prefeituras) têm uma relação mais importante com a longevidade da carreira parlamentar do que o grau de experiência política acumulada – o grau de profissionalização anterior à entrada no Parlamento; foi o que revelaram os Coeficientes Beta, que traduzem os diversos indicadores em parâmetros comuns.

5.1.2.2 Indicadores relacionados à experiência política prévia

Apesar da associação significativa, o sinal negativo encontrado entre a variável independente “*Experiência Política Prévia*”, na **Tabela 4**, e as variáveis *Permanece* (**Modelo 1**) e *Mandato* (**Modelo 2**), contraria a expectativa explicitada no modelo e obriga a refinar a afirmação feita no Capítulo anterior, segundo a qual a profissionalização da Câmara dos Deputados e a restrição da circulação parlamentar andam de mãos dadas. A análise dos indicadores revela que, quanto maior o número de posições políticas exercidas anteriormente à entrada do novato na Câmara dos Deputados, menor tem sido o tempo de permanência na carreira parlamentar e menor o número de eleições vencidas. Por conseguinte, a hipótese presente na literatura institucionalista acerca da escassa capacidade de retenção de quadros mais experientes na Câmara dos Deputados, no pós-Constituinte, é confirmada pelos modelos utilizados neste estudo (SANTOS, 2003).

É interessante explorar este último achado porque ele demonstra de que forma a circulação da elite parlamentar no Brasil tem sido influenciada pela profissionalização das carreiras políticas. Portanto, nos

Modelos 3 e 4 (Tabela 4), ao desagregarmos a experiência prévia conforme os tipos de cargos ocupados anteriormente, notamos que, no período democrático recente, os deputados experientes que foram presidentes de partidos ou de sindicatos têm carreiras legislativas mais curtas.

A **Tabela 5**, que traz a matriz de correlação entre os indicadores de experiência prévia, explica o porquê: deputados que se dedicaram a acumular exclusivamente presidência de sindicatos, sem agregar cargos eletivos ou indicados à carreira pregressa, são os que menos foram incentivados a seguir uma carreira na Câmara; o mesmo ocorre com os deputados que foram presidentes de partidos e que, além disso, acumularam mandatos eletivos no Executivo ou no Legislativo, nas três esferas da federação. Nesses casos, pode-se inferir, conforme o paradigma previsto neste estudo, que, se o tempo passado na Câmara é menor, isso ocorre porque o controle de organizações partidárias e sindicais pode garantir que o político profissional prescindia de uma carreira parlamentar para garantir o seu futuro político. Um exemplo que vem à mente de forma imediata é o do atual presidente da República. Embora tenha sido deputado constituinte entre 1987-1991, Luís Inácio Lula da Silva nunca fez segredo da falta de interesse – e de necessidade – em seguir uma carreira no Parlamento. Em seu currículo anterior à entrada no Parlamento, Lula já exibia dois mandatos como presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e seis anos na presidência nacional do Partido dos Trabalhadores.

TABELA 5 - MATRIZ DE CORRELAÇÃO - TIPOS DE EXPERIÊNCIA POLÍTICA PRÉVIA

		Experiência Prévia Eleitoral	Experiência Prévia Cargos Indicados Executivo	Experiência Prévia Partidos Políticos	Experiência Prévia Sindicatos
Experiência Prévia Eleitoral	Pearson Correlation	1	-,003	,093(**)	-,161(**)
	Sig. (2-tailed)	,	,926	,004	,000
	N	937	936	936	937
Experiência Prévia Cargos Indicados Executivo	Pearson Correlation	-,003	1	,013	-,068(*)
	Sig. (2-tailed)	,926	,	,702	,037
	N	936	937	936	937
Experiência Prévia Partidos Políticos	Pearson Correlation	,093(**)	,013	1	,041
	Sig. (2-tailed)	,004	,702	,	,211
	N	936	936	937	937
Experiência Prévia Sindicatos	Pearson Correlation	-,161(**)	-,068 (*)	,041	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,037	,211	,
	N	937	937	937	938
**Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed) * Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed)					

5.1.2.3 Conclusão

Os modelos analisados reforçam resultados presentes na literatura, segundo a qual, desde a Constituinte de 1988, a Câmara dos Deputados tem dificuldade em reter quadros mais experimentados na função política (SANTOS, 2003). Ainda que parcialmente, já que os modelos construídos explicam cerca de 10% do tempo de permanência na Câmara, os achados indicam que esse diagnóstico pode ser enquadrado sob uma perspectiva ordenada pela profissionalização parlamentar: os políticos profissionais que de modo mais rápido deixam o Legislativo não são necessariamente aqueles com maior “*expertise*”, *i.e.* aqueles que têm o currículo mais extenso em número de vitórias eleitorais e permanência em cargos eletivos (SANTOS, 2003), mas aqueles que, além de base eleitoral, têm maior acesso aos “bens” necessários para garantir o sucesso em uma carreira política: os que controlam as chamadas “máquinas” partidárias e/ou sindicais.

Por outro lado, a análise dos indicadores não confirma a tese da ambição regressiva (SAMUELS, 2003; 2008). Os modelos revelaram que a descontinuidade dos mandatos na Câmara dos Deputados pode ser entendida em sintonia com a hipótese presente neste estudo, segundo a qual a interrupção do mandato faz parte de uma estratégia de permanência na carreira parlamentar – desde que o Legislativo possa ser entendido como alvo para progressão na carreira eleitoral e não como uma carreira em si mesma. Todos os indicadores de interrupção do mandato revelaram-se positivamente associados com o maior tempo de permanência na carreira legislativa – com exceção do indicador relativo à saída dos deputados que se elegeram prefeitos. Portanto, a análise revelou que, apesar do recurso frequente à interrupção da carreira parlamentar, existe uma certa dose de coerência no perfil zigzague das carreiras legislativas: a disputa para as prefeituras está facultada para deputados com menos “capital político” (ou “*political achievement*”),

enquanto os cargos mais altos em termos hierárquicos, conforme revelou a análise, são disputados por políticos com mais tempo de Casa.

5.2 CARREIRAS EM ZIGUEZAGUE E A ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES DO SISTEMA POLÍTICO

Os dados coletados neste estudo permitem aplicar o modelo de regressão acima para o primeiro período pluripartidário (1946-1964) a fim de verificar se, no período atual, a natureza da circulação parlamentar apresenta um padrão de estabilidade ou de ruptura com o período democrático anterior. Na literatura, convivem duas hipóteses opostas. Por um lado, Santos (2003) analisou o desempenho institucional do Legislativo brasileiro no período 1946-1964 encontrando diferenças significativas em relação aos achados de Figueiredo e Limongi (1996) sobre o período pós-1988: enquanto a Constituição de 1946 resguardou prerrogativas decisórias em mãos do poder Legislativo, permitindo que se falasse na existência de uma “agenda compartilhada” entre o Legislativo e o Executivo, no período regido pela Constituição de 1988, “o amesquinamento das prerrogativas do Legislativo” só permitiria falar na existência de uma “agenda dominada” (SANTOS, 2003, p. 59).

Em decorrência desse fato, entre os dois períodos, ter-se-ia operado “uma ruptura imperceptível quando se consideram os filtros sociológicos e as taxas de renovação e permanência”, uma ruptura que pode ser identificada por critérios pertinentes à *qualidade* da representação parlamentar que a Câmara consegue reter:

[...] os deputados do período 1946-1964 que permaneciam na Câmara por períodos mais longos eram também políticos mais experientes e com passagens por cargos do Executivo. Hoje em dia, os legisladores dotados de *expertise* política são também aqueles que mais rapidamente deixam o Legislativo, procurando espaços alternativos de uso do poder. No primeiro período, a Câmara era instituição dotada de enorme capacidade decisória. Atualmente, o Executivo define a natureza e o conteúdo da agenda pública. Assim, a sinalização aos políticos que pretendem intervir no processo decisório é clara: não é boa estratégia permanecer no Legislativo (SANTOS, 2003, p. 138-139).

Por outro lado, o estudo de Samuels (2003) aponta para uma aceleração, mas não propriamente uma ruptura, entre os dois períodos no que se refere à circulação parlamentar no Brasil. A tese do autor se concentra sobre o fenômeno da descontinuidade do mandato parlamentar, um efeito, segundo Samuels, da influência histórica exercida pelo arranjo federalista, que teria impedido a estruturação de partidos políticos orientados por clivagens nacionais:

Brazilian federal deputies are not primarily motivated by a desire for a long-term political career, but rather [...] their ambitions are directed at positions outside the Chamber, particularly in the executive branch of sub national government (2003, p. 208).

Fiel à premissa de que “a forma é derivada da função”, o autor assume que, no pacto fiscal estabelecido durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988, deputados federais deixaram de aproveitar a oportunidade de incrementar o controle do poder Legislativo sobre o Orçamento da União, e, ao contrário, optaram por aumentar significativamente a parcela desse orçamento destinada aos Estados e municípios. Teria sido uma ação estratégica de políticos interessados em avançar suas próprias carreiras subnacionais. Esse raciocínio, derivado das informações sobre interrupção do mandato parlamentar, coletadas, de forma pioneira, para o caso brasileiro, levaram o autor a concluir que “*national positions are actually less important now than they were during the 1946-1964 period*” (SAMUELS, 2003, p. 52). Samuels, entretanto, não se deteve sobre as comparações entre a 4.^a e a 6.^a Repúblicas:

Unfortunately, I could not find complete information from 1945 to the present on deputies who put themselves up as candidates for other positions during a term, but who do not actually leave...This information becomes more precise after 1986. Since that time, the proportion of deputies who leave or attempt to leave (by running for an office such as municipal mayor) approaches 40 per cent of the total legislature, a significant number by any measure” (SAMUELS, 2003, p. 50).

5.2.1 Teste de Hipótese II

Foram adotadas as mesmas variáveis e o mesmo modelo da seção anterior para a base de dados referente às quatro legislaturas que antecederam o Golpe Militar de abril de 1964: 1946-1951; 1951-1955; 1955-1959; e 1959-1963. O universo foi a coorte *leavers*, que compreende o total de deputados que encerra definitivamente a carreira política, a cada Legislatura. A amostra resultante contém 484 nomes, para um período de 12 anos. As expectativas teóricas permanecem idênticas às dos modelos anteriores.

Os coeficientes resultantes do modelo de regressão podem ser vistos na **Tabela 6**:

TABELA 6 - EFEITO DA DESCONTINUIDADE NA CARREIRA E DA EXPERIÊNCIA PRÉVIA SOBRE O TEMPO DE PERMANÊNCIA NA CD (1946-1964)

Variável Independente	Modelo 5			Modelo 6			Modelo 7			Modelo 8		
	Variável Dependente: Permanece			Variável Dependente: Mandato			Variável Dependente: Permanece			Variável Dependente: Mandato		
	Coefficiente (Erro Padrão)	t	p	Coefficiente (Erro Padrão)	t	p	Coefficiente (Erro Padrão)	t	p	Coefficiente (Erro Padrão)	t	p
Interrupção Eleição	-,602 (,783)	-,768	,443	,350 (,196)	1,785	,075	-,748 (,792)	-,945	,345	,313 (,198)	1,582	,114
Interrupção Indicação ao Executivo	1,358 (,636)	2,136	,033	,590 (,159)	3,708	,000	1,439 (,642)	2,240	,026	,610 (,161)	3,797	,000
Interrupção Disputa de Eleições	3,144 (,877)	3,584	,000	,786 (,219)	3,584	,000	2,992 (,878)	3,409	,001	,748 (,219)	3,409	,001
Interrupção Progressiva final do mandato	1,562 (,542)	2,881	,004	,390 (,136)	2,881	,004	1,463 (,543)	2,692	,007	,366 (,136)	2,692	,007
Interrupção cargos no Judic. e afins	4,958 (1,368)	3,623	,000	1,240 (,342)	3,623	,000	5,028 (1,369)	3,672	,000	1,257 (,342)	3,672	,000
Experiência Prévia Acumulada	1,131E-04 (,251)	,000	1,000	2,826E-05 (,063)	,000	1,000						
Experiência Prévia Eleitoral							8,696E-02 (,181)	,480	,632	2,174E-02 (,045)	,480	,632
Experiência Prévia Cargos Indicados Executivo							,596 (,281)	2,118	,035	,149 (,070)	2,118	,035
Experiência Prévia Partidos Políticos							-,369 (,656)	-,563	,574	-,923E-02 (,164)	-,563	,574
Experiência Prévia Sindicatos							-,318 (,822)	-,387	,699	-,796E-02 (,205)	-,387	,699
Constante	6,036 (,357)		,000	1,509 (0,89)		,000	5,796 (,315)		,000	1,449 (,079)		,000
N	484			484			483			483		
R Square	,088			,112			,098			,122		

5.2.2. Resultados empíricos (Período 1946-1964)

A análise dos modelos relativos ao primeiro período multipartidário permite comparar o perfil da circulação parlamentar na Câmara dos Deputados nos dois regimes democráticos brasileiros. O objetivo, como apontado anteriormente, é identificar se a descontinuidade das carreiras legislativas e a dificuldade de retenção de quadros experientes, dois traços característicos do Parlamento atual, podiam ser encontrados no período democrático anterior.

5.2.2.1 Os indicadores relativos à experiência política prévia

Os resultados da **Tabela 6** estão na contramão da literatura atual, que aponta uma associação significativa e positiva entre *expertise* política e permanência na Câmara durante a 4.^a República brasileira (SANTOS, 2003).

O emprego de uma metodologia distinta que permite a observação do decurso total da carreira parlamentar de cada indivíduo e considera *todos* os cargos previamente ocupados, de forma cumulativa, revela que a estrutura da circulação parlamentar no primeiro período democrático é bastante semelhante ao período pós-Constituinte.

Assim, durante a 4.^a República brasileira, ao contrário da visão predominante nas análises sobre o período, os deputados federais com carreiras mais duradouras não eram apenas os mais dotados de *expertise* política, entendida como acúmulo de cargos eletivos e de experiência administrativa nos poderes Executivo e/ou Legislativo.

Observe-se, na **Tabela 6**, que a experiência política acumulada antes da estreia na Câmara dos Deputados aparece com o sinal esperado, positivo, mas, de qualquer forma, não é significativamente associada à variável dependente *Permanece* – tempo de duração da carreira individual de cada parlamentar, descontadas as interrupções (**Modelo 1**)-, nem

mesmo está associada a *Mandatos* – número de eleições bem-sucedidas para o Parlamento (**Modelo 2**).

Entretanto, quando avaliamos o *tipo* de experiência política acumulada pelo deputado antes da estreia na Câmara (**Modelos 3 e 4**), descobrimos que os deputados federais com carreiras mais longevas eram aqueles com *menor* “peso eleitoral”: os que *acumularam* cargos não-eletivos nas três esferas do Executivo, antes do ingresso na Casa. Nos dois últimos modelos da **Tabela 6**, pode-se verificar que a variável “*Experiência Prévia Cargos Indicados no Executivo*” é o único dos quatro indicadores de experiência pregressa que está associado de maneira significativa às variáveis dependentes relativas ao tempo de duração da carreira legislativa.

Portanto, se, por um lado, esses achados frustram a expectativa teórica do modelo que esperava encontrar além do sinal positivo, uma associação significativa entre grau de experiência prévia e permanência na Câmara dos Deputados, por outro lado, revela que existem mais semelhanças do que diferenças entre os dois períodos democráticos, ao contrário da teses prevalentes na literatura. Mais ainda, os resultados permitem aplicar o paradigma da profissionalização da carreira legislativa para explicar a dificuldade de retenção de parlamentares experientes na Câmara dos Deputados.

O seguinte argumento pode ser construído a partir da análise dos diversos modelos (1946-1964;1987-2007), no que diz respeito ao *tipo* de *experiência prévia dos deputados federais* (**Modelos 3 e 4, nas Tabelas 4 e 6**): quanto menor a necessidade de amearhar capital político para a progressão na carreira eleitoral, menos tempo o político profissional permanecerá na Câmara Federal.

Por isso, no primeiro período pluripartidário, os deputados que permaneciam mais tempo na Câmara dos Deputados eram aqueles “ruins de voto”; isto é, os deputados com carreira prévia concentrada em posições políticas não-eletivas, pois lhes faltava base eleitoral. No período atual, permanecem mais tempo na carreira aqueles que, embora

disponham de votos – com base eleitoral conquistada em eleições para cargos políticos – não dispõem de máquinas partidárias e/ou sindicais que os ajudem a sustentar a carreira eleitoral, pois lhes falta financiamento. Enfim, tanto hoje como ontem, permanecem na Câmara aqueles que ainda estão buscando recursos para progredir na carreira. Assim, pode-se afirmar que a permanência no Parlamento representa um estágio importante – um alvo – na carreira dos políticos profissionais, embora a meta final esteja situada em outros postos do sistema político.

TABELA 7 - CALENDÁRIO ELEITORAL DA QUARTA REPÚBLICA E GOVERNO MILITAR

Eleição/ANO	47	50	54	55	58	60	62	64	65	66	68	69	70	72	74	76	78	82	85
Presidencial		X		X		X		y		y		y			y		y		y
Governadores	X*	X	X**	X	X**	X	X**		X	y			y		y		y	X	
Deputados e Senadores***		X (39)	X (40)		X (41)		X (42)			X (43)			X (44)		X (45)		X (46)	X (47)	
Deputados Estaduais	X	X	X		X		X			X			X		X		X	X	
Prefeitos e Vereadores	X	X	X		X		X		X	X	X	X	X	X		X		X	X

Fonte: Adaptado de Porto 2005, p. 468 para o período 1946-1964; para as outras eleições, Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

*Eleições para governador em todos os Estados.

**Estados com mandato de governador de 4 anos: AM,PI,CE,PE,SE,BA,ES,RJ,SP,RS,GO.
Nos demais estados o mandato era de 5 anos: PA,MA,RN,PB,AL,PR,SC,MG,MT.

***Os senadores: eleições a cada quatro anos, alternando-se o preenchimento de um e dois lugares a cada eleição.

y= eleições indiretas

() – o número da Legislatura na Câmara dos Deputados cujo preenchimento de vagas motivou a convocação da eleição em questão.

5.2.2.2 Indicadores relativos à interrupção do mandato parlamentar

No que diz respeito à descontinuidade das carreiras parlamentares, a 4.^a República também revela um padrão de bastante similitude *vis-à-vis* o período atual, embora, conforme verificado no capítulo anterior (Seção 4), os indicadores confirmem os achados de Samuels (2003) e permitam afirmar que houve uma aceleração do fenômeno no pós-1988.

Assim como no período recente, no primeiro período multipartidário os detentores de cargos de confiança política no Executivo e os candidatos derrotados nas eleições ocorridas em meio ao mandato parlamentar estavam entre os deputados com o maior número de mandatos e maior tempo de permanência no Parlamento, mesmo quando descontado o período passado fora da instituição.

Observe-se que, nos **Modelos 1 e 2 (Tabela 6)**, os coeficientes das variáveis “*Interrupção Indicação Executivo*” e “*Interrupção Disputa de Eleições*” são positivos e significativos sob ao nível de 0.005 e 0.001, respectivamente.

As variáveis “*Interrupção Progressiva ao Final do Mandato*” e “*Interrupção Cargos no Judiciário*” (**Modelos 1 e 2, Tabela 6**) também permitem a equiparação com o período atual: entre 1946 e 1964, os deputados federais que concorriam a cargos hierarquicamente superiores – Presidência da República, Senado e os Governos de Estado –, bem como aqueles que abandonavam a carreira para se “aposentar” no Judiciário ou no Tribunal de Contas, eram necessariamente parlamentares com mais experiência na carreira legislativa federal. Todavia, existe uma diferença importante entre os dois períodos democráticos em termos de interrupção do mandato parlamentar, a qual, pode-se adiantar, está mais ligada ao calendário eleitoral do que propriamente ao tipo de incentivos institucionais existentes “no interior” do Parlamento.

Durante a 4.^a República, deputados federais que se ausentavam do Parlamento devido à eleição para cargos executivos eram *via de regra* aqueles com mais tempo na Casa. Atualmente, como se verificou na seção

anterior (**Tabela 5**), tais deputados são os que têm menos tempo de permanência na Câmara dos Deputados.

Essa informação relativa à 4.^a República pode ser verificada na **Tabela 6**, na qual se torna interessante observar o seguinte contraste: no **Modelo 1**, os coeficientes da variável *Interrompe Eleição* não estão associados à variável dependente *Permanece* de modo significativo, e o sinal é negativo. Por outro lado, no **Modelo 2**, os coeficientes dessa mesma variável independente estão estatisticamente associados a *Mandatos*, e o sinal é positivo, indicando que os deputados que interrompiam a carreira por causa de vitória eleitoral eram aqueles com maior número de mandatos na Casa.

Esse resultado pode ser explicado porque, na 4.^a República, não se verificava a “fuga para as prefeituras” por parte de deputados federais que caracteriza o sistema político brasileiro contemporâneo e cujas “raízes” foram situadas por Fleischer (1976) na segunda metade dos anos 1970. O motivo está no calendário eleitoral: no período 1946-1964, essas eleições de *mid-term* parlamentares (que ocorrem no meio do período de uma legislatura) eram predominantemente eleições para Governos de Estados (**Tabela 7**), enquanto, atualmente, as eleições de *mid-term* são predominantemente eleições para as prefeituras.

De fato, o calendário eleitoral durante a 4.^a República era diferente e a oferta de posições políticas era significativamente inferior à que se seguiu à Carta de 1988 e até mesmo inferior à do regime militar, *em termos de prefeituras*. Sob o regime da Constituição de 1946, os prefeitos de capitais eram muitas vezes nomeados pelos Governadores, a critério das Constituições estaduais.¹⁵

Além do mais, durante aquele período, as eleições municipais coincidiram com os pleitos proporcionais para a eleição de deputados federais e estaduais, o que não ocorreu durante período autoritário – a partir de 1972 as eleições municipais, por determinação da Constituição

---

¹⁵ Por exemplo, a eleição de 1953, vencida por Jânio Quadros, foi o primeiro pleito para a prefeitura de São Paulo, desde a Revolução de 1930.

de 1967, passaram a ocorrer obrigatoriamente no intervalo das eleições para governador e, portanto, no meio do mandato parlamentar.

Por outro lado, na 4.^a República, ao contrário do que acontece atualmente, as eleições para governador também obedeciam à regulamentação das Constituições estaduais e, por isso, nem sempre ocorriam de forma unificada com as eleições para o Parlamento, de forma que havia vagas de governador em aberto durante a “entressafra” das eleições congressuais.

Enfim, no período 1946-1964, as oportunidades políticas em “oferta” durante o período do mandato parlamentar eram menos numerosas, porém, mais “valerosas” em termos de oportunidades de progressão na carreira, conforme pode ser verificado na **Tabela 7**.

Então, os modelos testados nesta última parte do estudo indicam que a descontinuidade das carreiras na Câmara dos Deputados é um traço estrutural, constitutivo do sistema político brasileiro. A construção de trajetórias tipo zig-zague, por parte dos legisladores, ocorria até mesmo quando eram menores as oportunidades de saída do mandato e menores os incentivos para construção de carreiras externas, ou seja, quando o número de vagas eleitorais era significativamente menor, em especial para prefeituras, e quando o Parlamento era um locus de poder mais influente e prestigioso. Note-se, abaixo, o **Gráfico 18**, que mostra a proporção de deputados que deixou o Legislativo para ocupar cargos indicados no Executivo (ministérios e secretarias de Estado e de capitais, estas últimas a partir de 1988), dentre o total de interrupções do mandato ocorridos em cada legislatura (neste cálculo não estão incluídos os deputados que se candidataram mas foram derrotados; estão os que foram efetivamente eleitos para postos Executivos ou indicados para secretarias ou ministérios, justamente com o objetivo de eliminar as discrepâncias que ocorrem atualmente devido ao excesso de vagas para as prefeituras). A oferta de vagas para secretarias estaduais foi razoavelmente semelhante nos dois períodos democráticos e, como se

observa, praticamente não existiu variação no comportamento dos deputados em termos de descontinuidade da carreira.

Gráfico 18: Proporção de Deputados que sai para ocupar Cargos Indicados dentre o Total de Interrupções do Mandato, por Legislatura

5.2.2.3 Conclusão

Embora a literatura recente sobre a circulação parlamentar na Câmara dos Deputados enfatize a descontinuidade das carreiras legislativas e a dificuldade de retenção de quadros experientes como os dois traços característicos do Parlamento atual, os indicadores analisados neste estudo mostraram que essas características também se aplicam ao primeiro período pluripartidário.

Os diversos modelos revelaram por que a experiência política prévia não é um fator determinante para a longevidade na carreira parlamentar: entre os políticos profissionais, a Câmara dos Deputados importa como oportunidade, sobretudo, para conquistar recursos que permitam dar prosseguimento à carreira eleitoral (*political achievements*). Tendem a permanecer mais tempo na Casa aqueles parlamentares que, embora sejam políticos de carreira, ainda não avaliam que tenham chances de vitória em eleições para cargos hierarquicamente superiores (Presidência da República, Governadorias de Estado e Senado Federal).

Por outro lado, a disputa por cargos hierarquicamente inferiores (prefeituras), bem como as licenças para ocupar secretarias de Estado,

podem ser entendidas como estratégias destinadas a angariar capital político que ajude os deputados federais permanecer no Legislativo: os cargos de secretário estadual e prefeitos permitem destinar recursos (“*pork*”) para as bases políticas, enquanto candidaturas de *mid-term* parlamentares, ainda que malsucedidas, permitem a publicidade e a defesa de plataformas políticas junto ao eleitorado.

O contraste que existe entre as duas fases democráticas da vida política brasileira se refere, sobretudo, ao grau de intensidade dos fenômenos, que se acelerou no período mais recente, conforme previsto pelo paradigma da profissionalização parlamentar, segundo o qual quanto maior a competição para ingresso no Parlamento mais veementes serão os esforços dos políticos profissionais para controlar o acesso à instituição (Best e Cotta, 2000). Um dos instrumentos adotados para intensificar o controle sobre a carreira parlamentar, no período atual, foi a mudança do calendário eleitoral, fixando as eleições para as prefeituras no intervalo das eleições para o Parlamento, e, conforme apontado por Samuels (2003), a remodelação do pacto fiscal, que assegurou mais recursos para as prefeituras além de ter permitido a multiplicação do seu número (hoje, existem cerca de 5.500 prefeituras municipais, das quais pelo menos 1.360 foram criadas pelas regras do Artigo 18, Parágrafo 4º. da Constituição de 1988).

5.3 CARREIRAS EM ZIGUEZAGUE E O SISTEMA POLÍTICO HEXAGONAL

O objetivo desta seção é articular os achados relativos ao perfil ziguezague das carreiras legislativas na Câmara dos Deputados ao paradigma teórico proposto neste estudo. O argumento é o de, no Brasil, a profissionalização da carreira parlamentar explica o comportamento disseminado entre deputados federais de interromper o mandato para ocupar cargos indicados no Executivo subnacional ou para disputar cargos eletivos no exterior da Câmara dos Deputados. A raiz do fenômeno pode

ser encontrada na morfologia do sistema político, *i.e.* a estrutura de oportunidades de carreira, bem como em variáveis relacionadas ao sistema partidário.

Os diversos indicadores analisados anteriormente demonstraram que, no período que se seguiu à redemocratização, o fenômeno da descontinuidade da carreira parlamentar ganhou intensidade ao *mesmo tempo* em que aumentava o tempo de permanência dos deputados federais na Câmara dos Deputados.

Tomando-se como unidade de análise os parlamentares, observados individualmente, os modelos aplicados na pesquisa comprovaram a significância da associação estatística entre a interrupção do mandato parlamentar e a longevidade das carreiras. A mesma análise foi estendida para o período democrático de 1946-1964, e o resultado foi bastante semelhante, ou seja, o perfil ziguezague também estava relacionado às carreiras legislativas mais duradouras, apesar de que, àquela época, o status do Parlamento brasileiro fosse muito mais prestigioso do que no pós- 1988.

Essa constatação permitiu concluir que variáveis explicativas situadas ao nível do Parlamento – *e.g.* a baixa institucionalização da Câmara dos Deputados, entendida, na sua acepção *polsbyana*, como baixa capacidade da Casa em compartilhar a definição da agenda política com o Executivo – são insuficientes para explicar a interrupção das carreiras parlamentares na Câmara dos Deputados. Por outro lado, a outra explicação presente na literatura foi contestada pela pesquisa. A versão de que a baixa institucionalização do Parlamento seria o resultado estratégico (intencional) da ação dos próprios deputados federais, uma vez que o alvo da estrutura de oportunidades está situado no nível inferior (regional/local) da Federação, não se sustentou. A análise individualizada das carreiras parlamentares revelou que existe, sim, alguma coerência lógica no sistema político brasileiro e que a longevidade das carreiras na Câmara funciona, predominantemente, como um recurso para a progressão na carreira eleitoral, ou seja, como um ponto estratégico para

a conquista de governos de Estado ou de postos no Senado ou Presidência da República. Por outro lado, dentre os deputados federais que abandonam a Casa para ocupar prefeituras, incluem-se muitos daqueles com menor número de mandatos eletivos na Câmara Federal, os que ainda não têm “capital” para disputar posições mais elevadas na hierarquia política.

Portanto, nesta parte da pesquisa, a meta é propor outra explicação para a descontinuidade das carreiras parlamentares na Câmara dos Deputados, usando como referência o paradigma da profissionalização da carreira parlamentar, em vez de paradigmas construídos a partir da análise do Congresso norte-americano. A construção desta hipótese alternativa será orientada pela comparação entre a morfologia das carreiras parlamentares no Brasil e na França.

Antecipando o argumento: em ambos países, a procura por cargos nos âmbito local e regional não implica a falta de importância de carreira parlamentar em âmbito nacional, e, sim, uma estratégia da parte de deputados federais eleitos para dirimir riscos de derrota eleitoral em meio a um sistema político (multipartidário e com alta volatilidade eleitoral) que é marcado por duas características essenciais: a falta de estrutura organizacional e financeira da maioria dos partidos políticos para arcar com o financiamento das campanhas políticas de forma exclusiva e a existência de um sistema político estruturado em torno da sobreposição de duas lógicas que competem entre si: nacional e subnacional.

Uma vez que a descontinuidade das carreiras, na Câmara dos Deputados, não envolve necessariamente a renúncia ao mandato parlamentar (neste estudo, como se observou, o conceito de descontinuidade inclui também licenças e a simples candidatura a vagas no exterior do Legislativo), ela pode ser comparada a uma prática que tem se tornado disseminada na 5.^a República Francesa - a superposição de carreiras de deputado federal com outros cargos políticos eletivos, conhecida como *cumul de mandats*-. Naquele país, este fenômeno tem resistido a inúmeros esforços para sua limitação: em 1985, a iniciativa de

restringir o acúmulo do mandato de deputado federal à esfera subnacional serviu tão-somente para agravar a situação, já que o resultado “inesperado” foi o aumento do percentual de deputados que passou a recorrer à prática, saindo de um patamar que variava entre 70% e 80% e que chegou a alcançar 89, 25% dos deputados da XXII Legislatura, que se iniciou em 2003 (DEWOGHELAËRE et.al. 2006). Trata-se de uma questão que tem mobilizado tanto a opinião pública quanto a academia francesa de forma muito intensa¹⁶ e, por conseguinte, esta discussão pode contribuir para uma reflexão sobre a descontinuidade das carreiras legislativas no Parlamento brasileiro.

A literatura é unânime em afirmar que o *cumul des mandats* é um fenômeno profundamente “enraizado” na sociedade francesa, cujas origens remontam à 3.^a República (1871-1940) e à existência de um forte “subsistema” político de caráter regional/local. Antes da emergência dos partidos social-democratas e comunistas nas primeiras décadas do século XX, chefes partidários locais comandavam os recursos para as campanhas eleitorais bem como os processos de seleção de candidatos ao Parlamento. Esse padrão local de recrutamento se tornou uma “marca registrada” do sistema político francês ainda na 3.^a República, acrescentando um caráter “avançado” ao recrutamento legislativo, já que então, nos demais países europeus, este era predominantemente nobiliárquico. Com o passar do tempo, tal padrão de recrutamento teria se tornado anacrônico, especialmente diante da nacionalização e do fortalecimento das máquinas partidárias e sindicais; entretanto, sobreviveu, marcando um contraponto ao tipo de recrutamento praticado pelos partidos extremistas (BEST e GAXIE, 2000).

Mais recentemente, sob uma nova lógica em que os políticos profissionais predominam *vis-à-vis* os funcionários das máquinas sindicais e partidárias, os principais partidos franceses ainda priorizam candidatos

---

¹⁶ De acordo com pesquisa do Instituto Ipsos com 920 pessoas, em 10-11/03/2000, 61% dos entrevistados eram favoráveis à proibição do acúmulo de mandatos. (DEWOGHELAËRE et.al. 2006).

com fortes ligações à política local ou regional. Além de um fator determinante para o recrutamento legislativo, o recurso opera como uma espécie de “reserva”, ou “seguro” contra volatilidade nas eleições parlamentares, mas também serve como valiosa moeda eleitoral para garantir a progressão na carreira eleitoral de políticos profissionais, que operam em um ambiente marcado pela debilidade dos partidos políticos em termos de autonomia organizacional (BEST e GAXIE, 2000; SULEIMAN, 1986; DEWOGHÉLAËRE *et alli*, 2006).

Em resumo, para fins de contraste com o caso brasileiro, importa reter os seguintes elementos desta análise: em primeiro lugar, o processo de profissionalização da carreira parlamentar foi se moldando à estrutura do sistema político francês, que comporta duas dimensões paralelas, uma nacional e uma subnacional, o “sistema político hexagonal”:

*Le mandat de député est, en quelque sort, la continuation de la carrière politique par d'autres moyens [...] Dans le fait, **la carrière local ne s'était pas avec l'élection à l'Assemblée Nationale.** Le deux peuvent se superposer, puisque la professionnalisation de la carrière électorale est facilitée par un phénomène très spécifique au **système politique hexagonal**: le cumul de mandats (COSTA e KERROUCHE, 2007, p. 89 ; meu grifo).*

Em segundo lugar, diante da baixa autonomia organizacional dos partidos políticos franceses (baixo índice de filiação partidária e ausência de financiadores externos como grandes sindicatos e fundações privadas, na comparação com outros países europeus), o *cumul de mandats* aumenta a autonomia pessoal dos candidatos *vis-à-vis* os partidos e fornece recursos necessários para financiar a carreira política nacional:

[...] the internal division of power between the elected officials and the rest of the party apparatus (party members and administration) is particularly favourable to the former. The material and financial resources belonging to the party are limited. Faced with this lack of resources in party organizations, elected officials enjoy a margin of manoeuvre to the extent that the public financing of parties is linked to the results of legislative elections and [that] locally elected representatives have resources associated with the exercise of a local mandate (i.e. financial compensation, and in the case of a mayor or his staff, municipal

offices and communication services) (DEWOGHÉLAËRE et al.2006, p. 320).

No Brasil, guardadas as devidas proporções, o quadro geral é muito semelhante: i) houve um estágio inicial em que o recrutamento político foi predominantemente controlado por chefes políticos locais/regionais (*i.e.* “A República dos Governadores” ou Primeira República, 1889-1930); ii) houve um sistema políticopartidário que se estruturou em torno de duas lógicas concorrentes de carreira (*i.e.* a análise de Antônio Lavareda (1991), sobre a lógica cruzada que passou a reger as eleições majoritárias e proporcionais a partir da Quarta República) e, por fim, iii) ocorreu a amplamente documentada “subinstitucionalização” do sistema partidário (POWER, 2008, p. 231). O termo “subinstitucionalização” agora vem sendo usado para substituir o não tão politicamente correto, mas muito adotado outrora, “subdesenvolvimento” do sistema partidário brasileiro, que se reflete, em termos organizacionais, no fato de que “os partidos dependem mais dos candidatos do que os candidatos dos partidos” no período das eleições, exceção feita ao Partido dos Trabalhadores (ABRUCIO, 1998, p. 176, apud POWER, 2008, p. 231; Cf. MAINWARING, 1999 e SAMUELS, 2008).

Coincidentemente, Lavareda (1991, p. 188) também usa uma metáfora da geometria, o sistema político “poliédrico”, para descrever a persistência de dois “subsistemas partidários” recortados pela adoção de lógicas eleitorais diferentes, a majoritária e a proporcional, instituídas no primeiro ciclo democrático brasileiro. Por meio dessa metáfora, o autor procura expressar de que forma, no Brasil, as eleições para as governorias estaduais constituíram um ponto de articulação entre as diversas estratégias políticas facultadas a partir das duas grandes novidades advindas com a Constituição de 1946: a nacionalização compulsória do sistema partidário e a adoção do sistema proporcional para representação no Legislativo, com a nova característica de permitir coligações ou alianças entre partidos:

[...] qual o principal eixo desse sistema multifacetado, dessa figura poliédrica, que acolhia diferentes configurações e correlações de força eleitoral com um elenco legalmente composto por 13 organizações partidárias que estabeleciam entre si toda gama de alianças? A pesquisa evidenciou que o papel de integração entre os subsistemas majoritário e proporcional era cumprido pela competição em torno dos governos estaduais. Eram essas disputas que, tal como hoje, em grande medida, estruturavam em cada Estado o desempenho das demais eleições, inclusive as parlamentares (LAVAREDA, 1991, p. 188).

Ainda conforme o autor, a imbricação entre os pleitos de deputado federal e governador implicava que os primeiros se vissem obrigados a aceitar alianças partidárias que poderiam ser prejudiciais às suas próprias chances de eleição, simplesmente porque elas eram importantes para a eleição dos segundos: ajudavam a amealhar apoio de pequenos partidos nas eleições de soma zero. A análise de Lavareda permite dimensionar de que forma, no contexto de (re)fundação do sistema político brasileiro, em 1946, foi preciso, da parte dos candidatos a deputado federal, conciliar a busca por espaço no âmbito nacional com a ancoragem na política estadual, o lócus de recrutamento e controle das carreiras proporcionais.

Esse tipo de subordinação ainda persiste, embora, para fins de sustentação do argumento, faça-se mais importante especular sobre os ganhos, no início da 4ª. República, que uma secretaria estadual poderia representar para deputados que pretendessem se recandidatar a pleitos proporcionais no Legislativo Federal: i) prestígio local; ii) oportunidade de direcionar recursos para suas bases eleitorais; iii) influência junto ao governador e aos chefes partidários locais enquanto as organizações partidárias estavam ainda sendo criadas.

Torna-se interessante observar que o licenciamento de deputados federais para ocupar secretarias estaduais passou a constar do texto constitucional exatamente a partir de 1946, introduzido por meio de uma emenda, já que o mecanismo não constava da proposta original da comissão encarregada de redigir o anteprojeto constitucional¹⁷

---

¹⁷ A emenda foi apresentada pelo deputado Alfredo Sá (PSD-MG) o qual, logo em seguida à promulgação da Constituição, viria a ser Secretário do Interior de Minas

(NOGUEIRA, 2005, p. 472). Esse fato permite especular, também, sobre o caráter incremental, no Brasil, do processo de “acumulação de mandatos” de deputado federal com cargos de indicação no Executivo (apesar de que, diferentemente da França, a licença parlamentar brasileira não seja uma acumulação de mandatos eletivos *tout court*; pode ser encarada dessa forma porque a prática, nos dois períodos democráticos, tem sido a de que o deputado reassuma o mandato na eventualidade de ocorrerem votações importantes durante o período da licença. Muitas vezes, o deputado vota e retorna ao cargo executivo, já que não existe limite máximo de vezes para licenciamento do mandato em cada legislatura).

Suplantada a ditadura do Estado Novo, com as eleições presidenciais e constituintes de dezembro de 1945, foi preciso “construir” novos partidos políticos em nível nacional, já que estes, até então, eram agremiações das oligarquias estaduais, e, uma vez aprovada a nova Carta, fez-se necessário reorganizar eleições para todos os postos eletivos no país. O primeiro pleito ocorreu 120 dias após a promulgação da Constituição, em 19 de janeiro de 1947 (governadores e deputados estaduais, Cf. **Tabela 7**). Como pode ser observado no **Gráfico 18**, a 38.^a Legislatura foi a única na qual a interrupção do mandato parlamentar para ocupar cargos eletivos superou as saídas para ocupar cargos indicados no Executivo. Aquela foi a Legislatura com a maior oferta de eleições durante a “entressafra” das eleições parlamentares, uma vez que o pleito governamental de 1947 foi o único da 4.^a República que ocorreu simultaneamente em todos os Estados da Federação. Entretanto, a partir da 39.^a Legislatura, como se observa no **Gráfico 18**, os deputados brasileiros jamais desprezaram um cargo indicado no Executivo. Entretanto, isso não se sucedeu pelas razões aventadas na literatura atual, segundo a qual, devido à predominância do tipo de ambição regressiva no sistema político nacional, em termos de preferências de

---

Gerais. Na Primeira República, Alfredo Sá havia sido Senador estadual e vice-governador do Estado.

carreira, os deputados brasileiros não votam com a cabeça, e sim “com os pés” (POWER e MICHEL, 2008, p. 218):

[In Brazil] Life as legislator is often disdained, and executive office is supremely valued. [...] In terms of politicians' behavior, the preferred pathways to power in Brazil can be inferred from the strategic choices that politicians make. In the quadrennial municipal elections, typically 20 to 25 percent of the membership of the Chamber of Deputies will choose to run for the mayoralty of one of Brazil's more than 5.500 municipalities. Compare this to the United States, where in the entire country there are probably fewer than five cities that might attract a sitting member of Congress to throw his or her hat into a mayor's race. The scramble for mayoralties is a revealing datum for political scientists: even without being asked which Office they prefer, a quarter of federal deputies are obviously voting with their feet (POWER e MICHEL, 2008, p. 218).

Nem todos os caminhos devem conduzir ao Monte Capitólio, como querem as análises comparativas orientadas pelo paradigma do Congresso norte-americano. Compare-se o Brasil com a França, onde, como já apontado, em 2006, a metade dos 577 deputados também era prefeito municipal (mas onde os deputados nunca foram acusados de trocar a cabeça pelos pés na hora de votar!). No Brasil, conforme revelado por David Fleischer (1976), a inclusão das prefeituras no traçado da carreira política hexagonal (ou poliédrica) ocorreu incidentalmente, pela iniciativa da ditadura militar em renovar a Câmara dos Deputados promovendo a carreira de um novo político com perfil mais “técnico” e mais distanciado das oligarquias estaduais, os prefeitos. O efeito foi o oposto do desejado, e logo os próprios deputados federais se aproveitaram da oportunidade franqueada pelo calendário eleitoral e pelo aumento de recursos fiscais para passar a segunda parte do mandato mais próximos do eleitorado e de uma política fiscal mais ativa, para usar o vocabulário de Fleischer.

A Constituição de 1988 validou duplamente a prática de construir carreiras municipais em paralelo ao mandato federal: em primeiro lugar, ao aumentar em 93% as transferências fiscais diretas para os municípios (SAMUELS, 2003, p. 175), e, em segundo, ao estender o direito de licença do mandato parlamentar *também para os deputados federais indicados*

para os cargos de secretários municipais das capitais. Posteriormente, deputados e senadores mantiveram o calendário eleitoral da ditadura, que estabeleceu que as eleições municipais deveriam ocorrer no intervalo das eleições para governador e, por extensão, no intervalo do mandato de deputado federal.

Estava consolidada, assim, a oportunidade para que os municípios se estabelecessem como parte importante da rota de carreira dos políticos profissionais, também no novo regime democrático, até porque a descontinuidade do regime político implicou necessidade de reconstrução dos partidos políticos, extintos durante a ditadura e obrigados a se enquadrar em duas únicas agremiações. Instalava-se, novamente, um quadro de debilidade organizacional dos partidos políticos, que agora se estruturavam e passavam a competir em um quadro multipartidário.

De forma mais direta, o argumento é o seguinte: ao incrementar recursos e oportunidades para construção de trajetórias de carreiras nos municípios, os constituintes de 1987/1988 não estavam necessariamente construindo uma nova ordem de prioridades de carreira eleitoral (voltada para baixo) - uma estrutura de oportunidades que deixava o Legislativo Federal à margem da trilha do Poder.

Os indicadores apresentados neste estudo, acrescidos da análise comparativa sobre as carreiras legislativas na *Assemblée Nationale* da França, permitem sugerir que a intensificação do fenômeno da descontinuidade da carreira parlamentar no Brasil pós-1988 deva ser entendida como um recurso adotado por políticos profissionais interessados em reforçar o controle sobre a carreira eleitoral, em um contexto no qual os partidos políticos ainda têm pouca autonomia organizacional e a competição se tornou mais acirrada graças à ampliação da inclusão política e social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os testes de vários indicadores demonstraram que o padrão e a natureza da circulação pessoal na Câmara dos Deputados não podem ser explicados apenas por variáveis situadas ao nível da própria Legislatura. Ao contrário da tese que predomina na literatura especializada, a inexistência de carreirismo parlamentar não impediu a institucionalização da Câmara dos Deputados, compreendida como um processo de universalização de critérios – em sua maioria informais – de recrutamento e pertencimento por meio do qual a organização ganha autonomia *vis-à-vis* outras instituições políticas e grupos sociais (HUNTINGTON, 1990 [1965], p. 29; POLSBY, 1968; p.146 -168)¹⁸. O objetivo de adequar em uma só definição os dois expoentes máximos do conceito de institucionalização, para fins de análise comparativa, resultou na tradução da institucionalização política para o paradigma, ou lógica, da circulação parlamentar (PEDERSEN, 1977, 2000).

Assim, a pesquisa confirmou a hipótese de que a democratização do sistema político brasileiro, mediante o aumento das oportunidades formais de elegibilidade e o incremento da participação política, trouxe como consequência a restrição progressiva da circulação parlamentar na Câmara dos Deputados. Entre 1945, quando o Brasil fez sua estreia, com eleições limpas, no mundo das democracias de massa, e 1989, quando ocorreram primeiras eleições presidenciais regidas pela nova Constituição, o comparecimento às urnas saltou de 13% para 50% da população (NICOLAU, 2002, p. 46). Nesse período, o processo de fechamento da elite legislativa foi apenas parcialmente abalado pela interrupção do regime democrático (1964-1985), uma vez que, inexplicavelmente, os

---

¹⁸ "La institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos. De igual modo, el de cualquiera de estos en particular se puede medir también por las mismas pautas. Si es posible identificar y medir estos criterios, los sistemas políticos pueden ser comparados en términos de sus niveles de institucionalización." (HUNTINGTON, 1990 [1968], p. 29)

militares que tomaram o poder mantiveram as eleições proporcionais para o Legislativo nas três esferas da Federação. Se, por um lado, os dados permitem afirmar que a ditadura promoveu o aumento da permeabilidade da elite parlamentar, facilitando o acesso de pessoas menos ligadas à classe política, por outro lado, muitos desses estreantes tiveram a oportunidade de adquirir *expertise* por meio do incremento das taxas de continuidade da carreira parlamentar federal. Por conseguinte, no Brasil pós-Segunda Guerra Mundial, a continuidade do processo de fechamento da circulação parlamentar prevaleceu sobre as mudanças institucionais, a tal ponto que, apesar do fim da ditadura, 42% dos eleitos para a Assembleia Constituinte de 1987/1988 já haviam exercido mandatos na Câmara Federal, ante uma taxa de retenção de ex-deputados de apenas 25% na Assembleia Constituinte de 1946, que também representou o fim de um interregno autoritário (**Gráfico 5**).

Os testes de modelos também comprovaram que o processo de restrição da circulação da elite parlamentar pode ser entendido como resultado da dominância dos políticos profissionais na Câmara dos Deputados. No período pós-1988, o grau de experiência prévia apresentada pelos novatos atingiu um patamar significativamente superior aos regimes anteriores, de forma que, nas duas últimas Legislaturas analisadas, os estreantes chegaram ao Parlamento tendo vencido, em média, 3,2 eleições para cargos legislativos ou executivos, incluindo a eleição para a Câmara Federal (**Gráfico 3**).

Pode-se afirmar, sem risco de exagero, que os estreantes na Câmara Federal não são novatos na política e precisam passar por um tipo especial de qualificação até chegarem ao Parlamento. A esta constatação, acrescente-se que, ao longo da última década, quase dois terços dos deputados eleitos já haviam tido alguma passagem pela Câmara Federal. Trata-se de um índice recorde desde a entrada do país no regime de democracia de massas (**Gráfico 5**). De fato, os indicadores revelaram que, nos dois períodos democráticos analisados (1946-1964 e pós-1988), não obstante a movimentação insistente dos deputados eleitos em busca

de posições no exterior da Câmara Federal, as carreiras foram se tornando mais longevas com o decorrer do tempo. De modo geral, pode-se afirmar que, após uma fase inicial de abertura provocada pelos momentos de descontinuidade de regime, verificou-se uma tendência contínua de fechamento da circulação parlamentar.

Por fim, a análise estatística comprovou que o perfil zigzague das carreiras legislativas na Câmara dos Deputados pode ser compreendido como estratégia de “maximização” de oportunidades políticas: a ocupação de cargos indicados no Executivo e as candidaturas que ocorrem em meio ao período de duração do mandato parlamentar, especialmente as disputas às eleições municipais, funcionam como “plataforma” que impulsiona a carreira daqueles que desejam se reeleger ao Legislativo.

Portanto, em um segundo nível de análise, a restrição da circulação parlamentar na Câmara dos Deputados criou um tipo de circunstância em que a experiência política prévia e a necessidade de novas conquistas políticas ao longo da carreira se tornam exigências para seleção e permanência no Legislativo, o que gera uma situação na qual o *status político* se define como critério preponderante para o recrutamento ao Parlamento nacional.

Uma vez que se possa definir a institucionalização como processo que transforma aquele que é selecionado em alguém necessariamente diferente de seu eleitorado (PEDERSEN, 1977), também se pode pensar que essa *diferença* entre eleitores e eleitos funcione como mecanismo que propicia auferir lucro dos processos universais. Em outras palavras: entrar no “clube” dos representantes eleitos possibilita justificar, como ato desinteressado – e portanto, universal –, aquilo que convém a interesses privados (BOURDIEU, 2005, p. 154).

Como constataram os estudos comparativos realizados nos parlamentos europeus, o processo de profissionalização da carreira legislativa pode ser visto como o uso de normas e rotinas que restringem o acesso de outros grupos sociais ao Parlamento, permitindo aos políticos

profissionais controlar o acesso a benefícios particulares: a carreira parlamentar, a renda, status legal e posição social (COTTA e BEST, 2000, p. 495).

No Brasil, a perda de status do Parlamento no pós-Constituinte não se estendeu ao status econômico, social e legal. Estudos conduzidos por “*watchdogs*” na sociedade civil (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2007) revelam que os deputados brasileiros são os que mais consomem verbas públicas entre doze democracias¹⁹, ficando atrás apenas dos Estados Unidos. Isso implica que 10,2 milhões de reais são gastos anualmente para financiar cada um dos 513 deputados federais ante um valor 15,3 milhões de reais na Câmara dos Representantes. Trata-se de um custo muito superior à média dos países europeus incluídos na amostra (2,3 milhões de reais), e, em termos de renda per capita, o maior custo entre os países estudados.

Além de receber salários fixos e honorários extras por sessões convocadas fora do calendário previsto na Constituição, os deputados brasileiros dispõem de recursos significativos para pagar assessores em Brasília e nos estados de origem, para custear passagens aéreas, auxílio-moradia na Capital Federal e para pagar gastos com postagem de propaganda. Os deputados têm ainda à sua disposição outros recursos sem prejuízo da verba individual: a estrutura de divulgação da assessoria de imprensa da Câmara dos Deputados, que conta com emissoras de TV e Rádio próprias, e um corpo de assessoria técnica especializado na elaboração e análise de peças legislativas.

A Constituição de 1988 (Art.53) assegura aos deputados federais foro legal privilegiado – o Supremo Tribunal Federal –, de modo que somente podem ser processados, ou presos, sob qualquer circunstância, inclusive em caso de flagrante de crime inafiançável, mediante autorização da própria corporação, a Câmara Federal. O deputados também contam com maior facilidade de acesso às informações e à rede

---

¹⁹ Pelo estudo comparativo, foram pesquisados os gastos do poder Legislativo nacional dos seguintes países: Estados Unidos, Brasil, Itália, Alemanha, França, Canadá, Reino Unido, México, Chile, Argentina, Portugal e Espanha.

de relações do sistema político nacional e subnacional²⁰. Logo, se, do ponto de vista constitucional, um mandato de deputado federal não é de grande valia para quem queira influir de forma decisiva nos assuntos da *pólis*, trata-se de uma posição bastante confortável em termos de status econômico, social e legal.

É compreensível a dificuldade por parte dos autores em aceitar o diagnóstico de institucionalização legislativa para o caso brasileiro: a falta de capacidade da Câmara dos Deputados em criar uma agenda política que a coloque “ombro a ombro” com o Executivo em termos de definição das políticas públicas, aliada à sua grande capacidade em gerar escândalos de autoindulgências, tornam o conceito polsbyano, com sua ênfase na descentralização legislativa e nos critérios quase ascéticos da *seniority*, um diagnóstico realmente impeditivo para o caso brasileiro.

Entretanto, o paradigma da profissionalização legislativa proposto neste estudo permite dar um passo a mais e ampliar as ferramentas analíticas para se pensar a relação entre incentivos institucionais e comportamento parlamentar, sem tentar enxergar a virtude lá onde ela não deverá ser procurada, isto é, sem procurar, nas análises comparativas, modelos de virtude a serem emulados.

Dito de maneira mais direta, o paradigma da profissionalização legislativa permite desmitificar algumas análises que fazem do Brasil um caso político repleto de excepcionalidades e paradoxos, cujo diagnóstico é geralmente o de subdesenvolvimento institucional, sobretudo no que se refere aos partidos políticos e ao Legislativo. Tal leitura pode ser assim entendida não apenas porque a profissionalização legislativa é um processo que tem acarretado resultados contraditórios, mesmo nos países desenvolvidos, mas também porque o conceito de profissionalização, ao inserir o Brasil como um *caso* em análises comparativas, e não como uma *exceção*, permite explorar possíveis consequências de reformas destinadas a reverter o desprestígio do Parlamento brasileiro.

---

²⁰ Ao menos em Brasília, é praxe que os ministros de Estado reservem um dia da semana para atendimento a parlamentares.

Se no Brasil, como no mundo das economias desenvolvidas, “o campo político está cada vez mais a fechar-se sobre si mesmo e a funcionar sem se referir à clientela” (BORDIEU, 2005, p. 141) é porque, conforme afirmam Cotta e Best (2000, p. 523), existe uma contradição entre os processos de democratização e profissionalização legislativa. Enquanto o primeiro amplia os campos sociais de onde eleitores e candidatos são recrutados, o segundo cria uma diferenciação entre os que estão dentro e os que estão fora da esfera onde se dá a ação política. Essa fronteira garante mais autonomia sobre as carreiras eleitorais, mas, também, favorece um corte, uma ruptura com lealdades antigas, em favor da perseguição de um bem privado que é socialmente reconhecido como universal. A realidade é que nem mesmo a clientela espera dos políticos que eles se comportem de acordo com suas antigas afinidades:

MPs are fully professionalized ... also with regard to the separation from their social background and the loyalties devoted to it. They become politicians purs et durs, for whom the rules of the political field determine their actions and expectations. In such a setting, social background loses its value as an element of the social capital to be invested in competition for offices, since neither selectorates nor electorates expect that social background has any significant impact on the parliamentary behavior of candidates after their election (PUTNAM, 1976, p. 42). (COTTA e BEST, 2000, p. 524).

No entanto, como propõe Bourdieu (2005, p. 155), não basta adotar regras universais para realizar a máxima utilitarista de transformar vícios privados em benefícios públicos. Para tanto, seria preciso almejar “o universal do universal”, isto é, “o reconhecimento oficial da primazia do grupo e de seus interesses sobre o indivíduo e os interesses dele”. Esse papel de servir de veículo condutor a interesses mais abrangentes ou ideológicos, nos sistemas políticos, cabe, em geral, aos partidos políticos. Portanto, desmitificar o universalismo dos critérios e regras presentes nos modelos de institucionalização legislativa que tomam como parâmetro o Congresso dos Estados Unidos (e.g. a ênfase no universalismo da regra da *seniority*) significa que as variáveis que explicam o comportamento mais

ou menos desejável no Parlamento não devem ser procuradas apenas nas regras organizacionais ou, mesmo, apenas no interior da instituição. Significa, portanto, tentar compreender qual papel os atores que operam também no exterior da organização legislativa, os partidos políticos, jogam na explicação do comportamento parlamentar, de forma direta ou indireta. O próprio Polsby (2005) foi obrigado a rever a sua teoria e fazer tal concessão a fim de explicar o comportamento no interior do Congresso dos Estados Unidos²¹.

Embora esta pesquisa não tenha se detido sobre os partidos políticos, a inclusão das trajetórias externas ao Legislativo como um fator inerente à própria carreira parlamentar exemplifica a flexibilidade do paradigma da profissionalização para a análise comparada de Legislativos. Em decorrência dessa abertura conceitual e metodológica, foi possível verificar, para o caso brasileiro, um modelo de carreira política que, embora não seja vertical, também não é paradoxal, e que encontra modelos similares em uma instituição altamente profissionalizada como o Parlamento francês. A principal hipótese para explicar a disseminação da prática, entre deputados federais, de recorrer a carreiras subnacionais, *i.e.* o perfil ziguezague das carreiras parlamentares na Câmara dos Deputados, foi derivada das análises sobre a *Assemblée Nationale* da França. Tal hipótese diz respeito à fragilidade organizacional dos partidos políticos e à “dependência de caminho” (*path-dependency*) (NORTH, 1996), cujas raízes históricas podem ser encontradas na dominância exercida por atores locais/regionais sobre o recrutamento legislativo.

Um dos refrões deste estudo foi a necessidade de inserir o Legislativo brasileiro em uma agenda verdadeiramente comparativa – e não normativa. Assim, faz-se possível encontrar algumas pistas sobre a influência que determinadas reformas políticas podem exercer, no Brasil,

---

²¹ “[...] the House was transformed from a policy-making body highly resistant to proposals of the liberal presidents who dominated the Era – Roosevelt, Truman, Kennedy – into an entity responsive to the largely liberal political priorities of the mainstream Democratic Party. There then followed a vigorous Republican reaction built upon the model of party responsibility that had been put in place by the Democrats” (POLSBY, 2005, p. 4, meu grifo)

para melhorar a performance do Parlamento. Um exemplo: as propostas mais influentes no momento preveem a inclusão da lista partidária no sistema proporcional adotado nas eleições legislativas, obrigando o eleitor a votar no partido, em vez de escolher o candidato de sua preferência, como ocorre desde 1945. Acredita-se que tal procedimento reduzirá a autonomia dos deputados e fortalecerá o poder da instância partidária de influenciar o comportamento legislativo. Entretanto, os resultados desta pesquisa permitem duvidar dessa premissa, até porque indicam que, dificilmente, tal medida possa reduzir a descontinuidade das carreiras legislativas no Brasil.

Já se sabe que, na França, ela não representa qualquer impeditivo para o acúmulo do mandato de deputado federal com mandatos locais (DEWOGHÉLAËRE et.al., 2006): o *cumul de mandats* é praticado tanto em sistemas uninominais (o sistema eleitoral municipal) como sob lista partidária (usada no sistema eleitoral regional). A diferença, no caso do sistema de listas, é a de que os líderes dos partidos usam o poder que a posição lhes confere não somente para beneficiar as minorias mas, também, para colocarem a si próprios no rol dos contemplados com um segundo mandato eleitoral.

Portanto, cabe questionar sobre a desirabilidade de um mecanismo que aumentasse ainda mais o controle dos políticos profissionais sobre as suas próprias carreiras eleitorais.

REFERÊNCIAS

- ABREU, A.; BELOCH, I., LATTMAN-WELTMAN, F.; LAMARÃO, S. T. N. (Coord.) **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 2001.
- ABRUCIO, F. **Os barões da Federação**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- AMES, B. **Political survival: Politicians and public policy in Latin America**. Berkeley: University of California Press.
- BARBER, J. D. **The lawmakers: recruitment and adaptation to legislative life**. Westport: Greenwood Press, 1965.
- BEST, H.; COTTA, M. (eds.) **Parliamentary representatives in Europe -1848-2000**. *Legislative recruitment and careers in eleven European countries*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- BEST, H.; GAXIE, D. *Detours to Modernity: Long-term trends of Parliamentary Recruitment in Republican France 1848-1999*. In: BEST, H.; COTTA, M. (eds.) **Parliamentary representatives in Europe - 1848-2000**. *Legislative recruitment and careers in eleven European countries*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- BLACK, Gordon. *A theory of political ambition: career choice and the role of structural incentives*. **American Political Science Review** n. 66, 1972, p. 144-59.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas**. Sobre a teoria da ação. Campinas: Papiros, 2005.
- BRAGA, S. S. **Quem foi quem na Assembleia Constituinte de 1946**: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados, vs. 1 e 2, 1998.
- BULLOCK, C. S. *House careerists: changing patterns of longevity and attrition*. **American political science review**, v. 66, Dez./1972, p. 1295-1300.
- CAMPOS, R. O. **A lanterna na popa**: Memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CANON, David. **Actors, astronauts, and athletes: political amateurs in the United States Congress**. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

CAREY, J. M. **Term limits and legislative representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

CASTELLO BRANCO, C. **Os militares no poder - de 1964 ao AI-5**: Os anos de chumbo na visão do maior jornalista político de seu tempo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

COHEN, L. J. **Politics as an avocation**: *Legislative professionalization and participation in Yugoslavia*. *Legislative Studies Quarterly* v. 5, n. 2, 1980, p. 175-209.

COSTA, O.; KERROUCHE, E. **Qui sont les députés français?** *Enquête sur des élites inconnues*. Nouveaux Débats, 2007.

COTTA, M; BEST, H. *Between Professionalization and Democratization: A synoptic view on the making of the European representative*. In: BEST, H.; COTTA, M. (eds.) **Legislative recruitment and careers in eleven european countries**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

COX, G. W. **The efficient secret**. New York: Cambridge University Press, 1987.

COX, G. W; McCUBBINS, M. D. **Legislative leviathan**: *party government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993.

DEWOGHÉLAËRE, J.; BERTON, R. M; NAVARRO, J. *The cumul de mandats in Contemporary French Politics: an empirical study of the Assemblée Nationale*. **French Politics**, v. 4, n. 3, p.312-32, 2006.

ELIASSEN, K. A.; PEDERSEN, M. N. *Professionalization of Legislatures: Long-Term change in political recruitment in Denmark and Norway*. **Comparative studies in society and history**, n. 20, v. 2, 1978, p. 286-318.

ELSTER, Jon. *Rational choice history*. **American Political Science Review** v. 94, n. 3, 2000, p. 685-95.

EPSTEIN, D.; BRADY, D.; KAWATO, S.; O'HALLORAN, S. *A comparative approach to legislative organization: careers and seniority in United States and Japan*. **American journal of political science** 41, 1997, p. 965-88.

FENNO, Richard F. **Home style**: *House members in their Districts*. Boston: Little Brown, 1978.

FENNO, Richard F. **Congressman in committees**. Institute of Governmental Studies: University of California, Berkeley, 1995[1973].

FENNO, Richard F. ***Learning to govern***. Washington, DC: Brookings Institution, 1997.

FEREJOHN, John. ***Pork Barrel Politics***. Stanford: Stanford University Press, 1974.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 10, n. 29, 1995, p. 175-200.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. O Congresso Nacional: organização, processo decisório e produção legal. **Cadernos de Pesquisa**. Cebrap; Entrelinhas, v. 5, 1996, p. 1-97.

FIORINA, Morris. ***Congress: Keystone of the Washington Establishment***. New Haven, CT: Yale University Press, 1997.

FIORINA, Morris. *Divided government in the American States: a byproduct of legislative professionalism?* **American Political Science Review** 88, 1994, p. 304-16.

FLEISCHER, D. O recrutamento político em Minas Gerais 1890/1918. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 30, 1971, p. 9-94.

FLEISCHER, D. A bancada federal mineira: trinta anos de recrutamento político – 1945-1975. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 45, 1976, p.7-58.

FLEISCHER, D. **Renovação política, Brasil, 1978:** Eleições parlamentares sob a égide do pacote de abril. Trabalhos em Ciências Sociais. Série Sociologia, Universidade de Brasília. Mimeo, 1980.

FLEISCHER, D. O pluripartidarismo no Brasil: dimensões socioeconômicas e regionais do recrutamento legislativo, 1946-1967. **Revista de Ciência Política**, v. 24, 1981, p.49-75.

FOWLER, Linda. ***Candidates, Congress and the american democracy***. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.

FREUD, Sigmund; BULLIT, William C. **Thomas Woodrow Wilson: um estudo psicológico**. Rio de Janeiro: Graal, 1984 [1966].

FUKUI, H. *Japan*. In: NORRIS, P. (ed.). ***Passages to Power: Legislative recruitment in advanced democracies***. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

GAXIE, D. ***Les professionnels de la politique***. Paris: PUF, 1973.

GAXIE, D. **La Démocratie représentative**. Paris: Montchrestien, 2003.

GRAHAM JR., J. Q. *Legislative careers in the French Chamber and U. S. House, 1871- 1940*. **Legislative Studies Quarterly**, v. 7, n. 1, 1982, p. 37-56.

GUEDES, B. *A comparative perspective on the leninist legacy in Eastern Europe*. **Comparative Political Studies**, v. 28, n. 2, 1995, p. 239-74.

GUEDES, B. *Uses and limitations of rational choice*; IN: SMITH, P. **Latin America in comparative perspective**. Boulder: Westview Press, 1995b.

GREEN, D; SHAPIRO, I. **Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science**. New Haven: Yale University Press, 1994.

GUTEMBERG, L. **Moisés codinome Ulysses Guimarães**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

HARDIN, R. **Collective Action**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1993.

HEDLUND, R. D; PATZELT, W. J; OLSON, D. M. Trabalho apresentado durante a *International Political Science Association Conference* **International Political Science: new theoretical and regional perspectives**, 30/Abr.-02/Mai., Montreal (Quebec), Canada, 2008 Arquivo digital:

www.montreal2008.info/site/images/PAPERS/section3/RC%20%20-%20Hedlund/,%20Patzelt,%20Olson%20-3.4pdf

HERRICK, R.; MOORE, M. **Political ambition's effect on legislative behavior: Schlesinger's typology reconsidered and revised**. *Journal of Politics*, n. 55, 1993, p. 765-76.

HERRICK, R., MOORE, M.; HIBBING, J. **Unfastening the Electoral Connection: the Behavior of U.S. Representatives when Reelection is no longer a Factor**. *Journal of Politics*, 1994, n. 55, p. 765-76.

HIBBING, J. **Choosing to leave: voluntary retirement from the U.S. House of Representatives**. Washington, DC: University Press of America, 1982.

HIBBING, J. **Ambition in the House: Behavioral Consequences of Higher Office Goals Among U.S. Representatives**. *American Journal of Political Science*, v. 30, n. 3, p. 651-65, 1986.

HIBBING, J. *Legislative institutionalization with illustrations from the House of Commons*. **American Journal of Political Science**, n. 32, p. 681-712, 1988.

HIBBING, J. *Contours of the modern congressional Career*. **American Political Science Review**, v. 85, n. 2, p. 405-27, 1991.

HIBBING, J. **Congressional Careers: Contours of Life in the U.S. House of Representatives**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991b.

HIBBING, J. *The Career Paths of Member of Congress*, in WILLIAMS, S.; LASCHER, E. (eds). **Ambition and Beyond: Career Paths of American Politicians**. University of California, Berkeley: IGS Press, 1993.

HIBBING, J. *Legislative careers: why and how we should study them*, 2005; in LOWENBERG, G., SQUIRE, P. and KIEWIET, R.D. (eds). **Legislatures: Comparative Perspectives on Representative Assemblies**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005.

HUCKABEE, D. (ed). **Reelection rates of incumbents**. New York: Novinka Books, 2003.

HUNTINGTON, S. P. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

HUNTINGTON, S. P. **El orden político en las sociedades en cambio**. Buenos Aires: Paidós, 1990[1968].

IBOPE. IN: CARNEIRO, M. e PEREIRA, C. Os políticos no fundo do poço: pesquisa Veja/IBOPE). Revista **Veja**, 27 de janeiro de 2007.

JACOBSON, G.; KERNELL, S. (1981). **Strategy and choice in congressional elections**. New Haven, CT: Yale University Press.

KATZ, J.; SALA, B. *Careerism, committee assignments, and the electoral connection*. **American Political Science Review**, n. 90, 1996, p. 21-33.

KERNELL, S. *Toward understanding nineteenth-century congressional careers: ambition, competition and rotation*. **American Journal of Political Science**, n. 21, 1977, p. 669-93.

KIEWIET, D. Roderick; McCUBBINS, Mathew. **The logic of delegation**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KIEWIET, R.D., LOWENBERG, G., SQUIRE, P. *The Implications of the Study of the U.S. Congress for Comparative Perspective*. IN: LOWENBERG, G.; SQUIRE, P.; KIEWIET, D. R. (eds.) **Legislatures: comparative**

perspectives on representative Assemblies. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005.

KING, A. *The rise of the career politician in Britain – and its consequences*. **British Journal of Political Science**, v. 2, p. 249-85, 1981.

LASSWELL, H. **Power and personality**. New York: Norton, 1948.

LAVAREDA, A. **A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro 1945-1964**. Rio de Janeiro: Iuperj, Revan, 1991.

LEEDS, A. *Brazilian careers and social structure: A case history and model; in Dwight B. Heath; Richard N. Adams*. **Contemporary cultures and societies of Latin America: A reader in the social anthropology of Middle and South America and the Caribbean**. New York: Random House, 1977.

LOOMIS, B. **The new American politician: ambition, entrepreneurship and the changing face of political Life**. New York: Basic Books, 1988.

LOWENBERG, G.; SQUIRE, P.; KIEWIET, D. R. (eds.) **Legislatures: comparative perspectives on representative Assemblies**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005.

MAINWARING, S. *Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil*. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M.S. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, S. P. **Rethinking party systems in the third wave of democratization**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MATTHEWS, D.R. **U.S. Senators and their world**. New York: Vintage Books, 1960.

MAYHEW, D. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MAYHEW, D. **Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations**. New Haven: Yale University Press, 1993.

MARCH, J.; OLSEN, J. *The New Institutionalism*. **American Political Science Review**, v. 78, n. 3, 1984, p. 734-49.

MARENCO DOS SANTOS, A. **Não se fazem mais oligarquias como antigamente: Recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros [1946-1988]**. Tese de

doutoramento. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

MICELI, S. Carne e osso da elite política brasileira pós-30. In: FAUSTO, B. **História geral da civilização brasileira: o Brasil republicano**. Sociedade e Política (1930-1964). São Paulo: Difel, 1981.

MONCRIEF, G. F. *Recruitment and retention in U.S. legislatures*. IN: LOWENBERG, G.; SQUIRE, P.; KIEWIET, D. R. (eds.) **Legislatures: comparative perspectives on representative Assemblies**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005.

MORGENSTERN, S., NACIF, B. **Legislative politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press (2002).

MORGENSTERN, S. *Limits on exporting the U.S. Congress model to Latin America*. IN: POWER, T. J.; RAE, N. **Exporting Congress? The influences of the U.S. Congress on world Legislatures**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

NICOLAU, J. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

NOGUEIRA, O. **A Constituinte de 1946: Getúlio, o sujeito oculto**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NORRIS, P. (ed). **Passages to power: Legislative recruitment in advanced democracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. **Political recruitment: gender, race and class in the British Parliament**, 1995.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Clientelismo e insulamento burocrático. Brasília: Enap, 1997.

PACKENHAM, R.A. *Legislatures and Political Development*. In: KORNBERG, A.; MUSOLF, L.D. (eds), 1970. **Legislatures in developmental perspectives**. Durham: Duke University, 1970.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, n.43, v. 3, 2002, p.55-57,2002.

PATZELT, W. J. *Recruitment and retention in Western European Parliaments*. **Legislative Studies Quarterly**, v. 24, n. 2, 1999,p.239-79.

PEDERSEN, M. N. *The Danish folketing, 1849-1968*. In: AYDELLOTE, W. O. (ed.) **The History of Parliamentary Behavior**. Princeton: Princeton University Press, 1977.

PEDERSEN, M.N. *The incremental transformation of the Danish legislative elite: the party system as prime mover*. IN: BEST, H.; COTTA, M. (eds.) **Legislative recruitment and careers in eleven European countries**. Oxford : Oxford University Press, 2000.

POLSBY, N. *The institutionalization of the U.S. House of Representatives*. **American Political Science Review**, n. 87, p. 928-41, 1968.

POLSBY, N. GALLAHER, M.; RUNDQUIST, B. S. *The growth of the seniority system in the U. S. House of Representatives*. **American Political Science Review**, n. 63, p. 787-807, 1969.

POLSBY, N. *Legislatures*. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (eds.) **Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes**. Reading, Addison: Wesley, 1975.

POLSBY, N. **How Congress Evolves: Social Bases of Institutional Change**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

PORTO, W. C. **O voto no Brasil**. Da República à Colônia. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

PORTO, W. C. **A mentirosa urna**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

POWER, Timothy J.; RAE, Nicol C. **Exporting Congress? The influences of the U. S. Congress on world legislatures**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

POWER, T.J., MOCHEL, M. G. *Political recruitment in an Executive-centric system: Presidents, Ministers and Governors in Brazil*. In: SIAVELIS, P.; MORGENSTERN, S. **Pathways to power**. Political recruitment and candidate selection in Latin America. University Park, PA: The Pennsylvania University Press, 2008.

PUTNAM, R. **The comparative study of political elites**. New Jersey: Prentice Hall, 1976.

PRICE, H. D. *The Congressional Career: then and now*. In: **Congressional Behaviour** (ed). POLSBY, N. W. New York: Random House, 1971.

PRICE, H. D. *Congress and the evolution of Legislative "Professionalism"*. **Congress in Change: Evolution and reform**, In: ORNSTEIN, N. J., New York, Praeger, 1975.

PRICE, H. D. *Careers and committees in the American Congress*. In: AYDELOTTE, W. O. (ed). **The history of parliamentary behavior**. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1977.

PRICE, H. D. *Congress and the evolution of legislative "professionalism"*. **Congress in Change: Evolution and reform**. In: ORNSTEIN, N. J. New York, Praeger, 1975.

RAE, N. *Reinstitutionalizing the British House of Commons: how relevant is the congressional model?* IN: POWER, T. J; RAE, Nicol. *Exporting Congress? The influences of the U. S. Congress on world legislatures*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Edusp, 2002.

RODRIGUES, L. M. **Mudanças na classe política brasileira**. São Paulo: Publifolha, 2006.

ROHDE, David W. **Risk-Bearing and progressive ambition: the Case of Members of United States House of Representatives**. *American Journal of Political Science*, n. 23, 1979, p. 1-26.

ROHDE, D. W. **Parties and leaders in the Postreform House**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

RUSH, M., CROMWELL, V. *Continuity and change: legislative recruitment in the United Kingdom 1868-1999*. In: BEST, H.; COTTA, M. (eds.) **Parliamentary Representatives in Europe - 1848-2000**. *Legislative recruitment and careers in eleven European countries*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

RUSH, M. **The role of the member of Parliament since 1868**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SAAFELD, T. *Professionalisation of parliamentary roles in Germany: An aggregate - level analysis, 1949-94*. **Journal of Legislative Studies**, v. 3, n. 1, 1997, p. 32-54.

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SANTOS, F. *Recruitment and retention of legislators in Brazil*. In: Gerhard LOEWENBERG, G.; SQUIRE, P.; KIEWIET, Roderick (eds). **Legislatures: comparative perspectives on representative assemblies**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005.

SAMUELS, D. ***Ambition, federalism and legislative politics in Brazil.*** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SAMUELS, D. *Political ambition, candidate recruitment and legislative politics in Brazil.* In: SIAVELIS, P. and MORGENSTERN, S. **Pathways to Power.** Political recruitment and candidate selection in Latin America. University Park, PA: The Pennsylvania University Press, 2008.

SCHLESINGER, J. A. ***Ambition and politics: political careers in the United States.*** Chicago: RandMcNally and Co., 1966.

SCHLESINGER, J. A. ***Political parties and the winning of office.*** Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998.

SQUIRE, P. *The theory of legislative institutionalization and the California Assembly.* **Legislative Studies Quarterly**, v. 17, n.1, p.69-79, 1992.

SULEIMAN, E.N. *Toward the disciplining of parties and legislators. The French parliamentarian in the Fifth Republic.* In: SULEIMAN, E.N. (ed.) **Parliaments and parliamentarians in democratic politics.** New York and London: Holmes & Meir, 1986.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Os custos do Congresso.** <www.transparencia.org.br/docs/parlamentos.pdf>. Documento acessado em 08 de maio de 2009.

WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações.** São Paulo: Cultrix, 2005 [1919].

DOCUMENTOS GOVERNAMENTAIS

Brasil. **Câmara dos Deputados.** Banco de Dados de Biografias de Deputados (Bandep): 1946 a 2007. Arquivo digital. Brasília. Congresso Nacional, 2007.

Brasil. **Tribunal Superior Eleitoral.** Resultados das Eleições: 1992,1994, 1996,1998,2000, 2002, 2004 e 2006. Arquivo digital. Brasília. TSE, 2007.