

XI ENCONTRO ABCP
DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO: IMPASSES CONTEMPORÂNEOS
31 de julho a 3 de agosto de 2018
Universidade Federal do Paraná, Curitiba

AT SOCIOLOGIA POLÍTICA

**AMBIÇÃO EXECUTIVA OU CARREIRAS DESCONTINUADAS NO LEGISLATIVO? UMA
ANÁLISE LONGITUDINAL DE TRAJETÓRIAS POLÍTICAS NO BRASIL.**

Iana Alves de Lima¹

¹ Integrante do Laboratório de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas (LAPCIPP) da Universidade de Brasília.

Resumo: O presente artigo busca contribuir com a recente retomada da agenda de ambição política no sistema político brasileiro a partir do mapeamento de trajetórias e análise da circulação política no país. Com o intuito de explorar em profundidade a existência do fenômeno da ambição por cargos no Executivo e de uma descrição dinâmica da circulação política no país, propõe-se uma análise longitudinal de dados de carreira de deputados federais entre 1995 e 2015 a partir de estatísticas descritivas. A partir do registro dos movimentos de carreira dos indivíduos em longo prazo, pode-se capturar com maior precisão a existência de padrões de trajetórias, bem como a dinamicidade da circulação política entre diferentes instituições. O trabalho conclui que não há um padrão típico de trajetória no caso brasileiro e que, ao contrário do que aponta parte relevante da literatura, as carreiras políticas constroem-se, em grande medida, em torno do Legislativo por movimentos contínuos ou circulares.

Palavras-chave: Sistema integrado de oportunidades políticas; Circulação política; Ambição política.

1. Introdução

No Brasil, observa-se uma espécie de “presidencialismo parlamentarizado” (COX; MORGENSTERN, 2001), que influencia o engajamento parlamentar e as escolhas sobre carreiras no nosso sistema político. Esse modelo é caracterizado, essencialmente, por uma maior interação entre Executivo e Legislativo. Observa-se a centralidade do Executivo na atividade legislativa, com grande poder de agenda para Presidente e Ministros (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010; SANTOS, 2006), bem como considerável atuação dos parlamentares em atividades tipicamente atribuídas ao Executivo. Nesse sentido, a atuação dos atores políticos do sistema brasileiro não é rigidamente restrita às atribuições típicas do Poder ao qual está formalmente vinculado. Esse tipo de interação afeta as escolhas de carreiras dos políticos brasileiros e as dinâmicas de movimentação em cargos públicos disponíveis no país.

Com relação à movimentação, grande volume da produção sobre carreiras políticas no Brasil explora a direção da ambição política, ou seja, a sequência de cargos a serem ocupados. Nesses estudos, é comum tomar por unidade de análise as escolhas de carreira de deputados federais, sendo que uma parte da literatura aponta para existência de uma ambição por postos no Executivo em detrimento de carreiras longevas no Legislativo (SAMUELS, 2003).

Outra parte dos estudos começa a abordar o conceito de ambiente integrado² de oportunidades políticas, apontando características do sistema político brasileiro que podem levar as carreiras a serem descontinuadas e em múltiplas direções (BORCHERT, 2009, 2011; SANTOS; PEGURIER, 2011).

Buscando contribuir com a discussão e com o mapeamento dos tipos de trajetórias políticas que se constroem no Brasil, o presente artigo busca explorar a existência do fenômeno de ambição executiva e a sua prevalência ou não no caso brasileiro.

2. Estudos sobre ambição política no Brasil: principais achados

A compreensão da estrutura de oportunidades políticas no Brasil e a hierarquia de postos à disposição dos atores políticos são tópicos que ainda apresentam controvérsias na literatura. Enquanto parte influente dos estudos aponta a existência majoritária de uma ambição em direção a cargos eletivos no Executivo e analisa a estrutura de postos de maneira unidirecional, outra parcela dos estudiosos começa a explorar o conceito de ambiente integrado de oportunidades políticas.

² Um sistema integrado caracteriza-se pela alta velocidade de movimentos de carreira, pela diversidade de movimentações – indicando que não há hierarquia clara entre os postos políticos – e baixa rigidez na separação entre níveis de governo e entre instituições políticas, ou seja, um frequente trânsito entre Legislativo e Executivo e entre os níveis municipal, estadual e municipal (BORCHERT, 2011).

Para esses últimos, é possível a coexistência de múltiplas ambições e a sobrevivência política seria o objetivo comum, ou seja, não haveria uma hierarquia clara entre os postos disponíveis e a movimentação das carreiras refletiria os esforços para manter-se na vida pública, independente do *locus* de atuação.

Na tentativa de avançar nos estudos sobre padrões de carreira em sistemas multinível, Borchert (2009) apresenta resultados iniciais de um estudo comparado entre Estados Unidos, Alemanha e Brasil. A partir de uma análise longitudinal das carreiras de uma amostra de legisladores, o autor sustenta que, no Brasil, haveria indícios que o tipo de padrão de carreira predominante é o integrado, caracterizado por alta frequência de movimentos entre cargos (entre diferentes órgãos e diferentes níveis federativos) e hierarquia de postos pouco clara. Segundo Borchert, esse cenário deve-se não somente à estrutura federativa em si, mas pelo contexto de insegurança eleitoral, variedade de postos atrativos e profissionalizados, além da possibilidade de licença do mandato legislativo (BORCHERT, 2009).

Partindo desse mesmo entendimento, Araújo (2012) destaca que ao mesmo tempo em que é possível observar interesse por parte significativa dos parlamentares brasileiros por postos no Executivo, também é possível observar crescente intenção de permanecer no Legislativo. Dessa forma, a autora busca uma conciliação entre essas duas principais correntes, afirmando que a atratividade de postos no Executivo não implica na ausência de carreirismo legislativo, seguindo o apontado por Oliveira (2009).

Sobre isso, investigações de Santos e Pegurier (2011) destacam como o mandato de deputado federal é passo importante na construção de carreiras políticas de sucesso no Brasil. Partindo da mesma premissa de sistema integrado de oportunidades políticas, os autores produziram uma série de trabalhos consistentes que apontam para um caminho natural de consolidação do sistema político brasileiro e, conseqüentemente, da estrutura de oportunidades políticas.

Considerando a ampliação de postos políticos disponíveis após o período de transição democrática e as incertezas geradas pelas instituições eleitorais e organização partidária no país, a movimentação entre os níveis municipal, estadual e nacional, bem como entre Legislativo e Executivo, mostra-se como estratégia mais razoável para minimizar os riscos na manutenção das carreiras políticas (PEGURIER, 2009, 2012; SANTOS, 2010; SANTOS; PEGURIER, 2011).

Enquanto em países com ambientes unidirecionais ou alternativos³ há uma divisão mais clara entre os caminhos de carreira possíveis e maior separação dos espaços de

³ O padrão unidirecional implica essencialmente em uma hierarquia de postos claramente organizada e que, normalmente, segue a estrutura federativa (postos públicos em nível federal mais valorizados que os de nível estadual e esses, por sua vez, mais atrativos dos que os do nível municipal). Exemplos mais próximos desse padrão seriam os identificados nos Estados Unidos, Suíça e França. O padrão alternativo, diferentemente do unidirecional, não apresenta um único caminho claro, mas vários. Observam-se múltiplas hierarquias a depender

profissionalização (como Legislativo e Executivo), em ambientes integrados, tal qual o Brasil, é razoável sugerir que os indivíduos não se profissionalizem como legisladores ou como ocupantes do Executivo apenas, mas como políticos de uma forma ampla, combinando tanto experiência legislativa quanto administrativa.

Apesar de a produção acadêmica sobre ambição política no Brasil convergir para o entendimento de que há atratividade de postos executivos e que há uma forte interação entre Executivo e Legislativo no sistema político do país – o que Borchert trata como *linkage* -, os parâmetros para a análise de carreiras diferem bastante.

Ademais, a direção dos movimentos é apenas uma das dimensões que tangenciam os estudos de ambição política. Com relação aos demais parâmetros para análise de carreiras, podemos organizar a literatura segundo o enquadramento teórico proposto por Borchert (2011) – que sugere a análise de direção, velocidade e *linkage* -, conforme Quadro 1.

Podemos identificar na literatura, essencialmente, três principais conjuntos de ambição política: (i) ambição por construir carreiras longas no Legislativo; (ii) ambição por construir carreira no Executivo e; (iii) ambição por uma carreira política ampla e duradoura, independente da natureza da instituição.

A partir da identificação desses conjuntos, estão organizados os principais padrões identificados e sua qualificação a partir do tipo de movimento – unidirecional, alternativo ou integrado -, da direção – estática, progressiva ou sem direcionamento claro⁴ -, velocidade do movimento e forma de *linkage* - por experiência, por antecipação ou por coordenação.

O *linkage* por experiência seria basicamente o aprendizado trazido pelo político do(s) posto(s) que ocupou anteriormente. A antecipação, por sua vez, considera a expectativa que determinado político tem de ocupar um cargo, enquanto ainda ocupa outra posição – seja um mandato ou uma nomeação -, enquanto a coordenação ocorre quando há acumulação de postos públicos (BORCHERT, 2011).

Observa-se que, mais recentemente, a produção sobre ambição política vem caminhando para o entendimento da existência de um ambiente integrado de oportunidades políticas no caso brasileiro, no qual os movimentos de carreira são variados e a hierarquia de postos não segue uma lógica necessariamente linear. Isso não significa que não existem preferências sobre as posições disponíveis, mas mostra que a estrutura de oportunidades é complexa e que nela coabitam diferentes padrões, movidos por múltiplos incentivos.

do background e preferências dos atores. Nesses casos há separação clara entre os níveis de governo e entre instituições, além de *constituencies* e *selectorates* muito diversos. Canadá e, em uma transição de padrão mais recente, Alemanha apresentam bons exemplos do modelo alternativo (BORCHERT, 2009, 2011).

⁴ Não é inexistente no caso brasileiro a ambição discreta – participação temporária na vida política, ocupando um posto durante um mandato e retornando para a atividade profissional anterior (SCHLESINGER, 1966). No entanto, devido às poucas referências feitas pela literatura à sua ocorrência no caso brasileiro e também por não ser escopo do presente trabalho, optou-se por deixá-la de fora do quadro-resumo.

Quadro 1. Estudos sobre ambição política de Deputados Federais no Brasil

ESTUDOS SOBRE AMBIÇÃO POLÍTICA DE DEPUTADOS FEDERAIS NO BRASIL					
AMBIÇÃO	PADRÕES IDENTIFICADOS	TIPO DE MOVIMENTO	DIREÇÃO	VELOCIDADE	LINKAGE
Construir carreira legislativa longa em nível federal (legislativa)	<i>Congressional-Local</i> (Samuels, 2003)	Unidirecional	Estática	Baixa	Por antecipação e experiência
	<i>Congressional-National</i> (Samuels, 2003)	Unidirecional	Estática	Baixa	Por antecipação e experiência
Construir carreira no Executivo (extra-legislativa)	<i>State-Directed</i> ⁵ (Samuels, 2003)	Unidirecional	Progressiva em direção ao Executivo Estadual	Alta	Por antecipação e/ou coordenação
	<i>Municipal-Directed</i> (Samuels, 2003)	Unidirecional	Progressiva em direção ao Executivo Municipal	Alta	Por antecipação e/ou coordenação
	Executiva (Bourdoukan, 2005)	Unidirecional	Progressiva em direção ao Executivo Estadual ou Municipal	Alta	Por antecipação e/ou coordenação
Construir carreira política, sem exclusividade de <i>locus</i>	Zigue-zague (Santos, 1999; Oliveira, 2009)	Integrado	Sem direção definida	Alta	Por antecipação, experiência e/ou coordenação
	Dinâmico (Santana, 2008)	Integrado	Sem direção definida	Alta	Por antecipação, experiência e/ou coordenação
	Integrados (Borchert, 2009; Araújo, 2012) ⁶	Integrado	Sem direção definida	Alta	Por antecipação, experiência e/ou coordenação

Fonte: Elaboração própria.

⁵ Leoni, Pereira e Rennó (2003) posicionam os cargos estaduais e municipais como os menos atrativos na hierarquia de postos do sistema político brasileiro, abaixo do cargo de Deputado Federal. Dessa forma, ao tratarem das escolhas de carreira que seguem nessas direções, eles introduzem o conceito de “ambição regressiva”.

⁶ Araújo (2012) identifica diversos padrões que se adequam ao tipo integrado de movimentação. Dentre eles “deputado federal -> prefeito -> deputado federal”, “prefeito -> deputado federal -> prefeito”, “deputado estadual -> deputado federal ‘prefeitável’” e “vereador -> deputado estadual -> deputado federal ‘prefeitável’”.

2.1. Hipóteses

Considerando tais apontamentos, o presente trabalho busca contribuir para o preenchimento de algumas dessas lacunas a respeito da ambição política no caso brasileiro. Nesse sentido, as seções seguintes serão dedicadas a responder empiricamente as perguntas propostas abaixo.

P1: Quais as características da circulação política no Brasil?

H1: A forma que se configura a circulação política no país indica que não há hierarquia clara de postos e que não há separação clara entre níveis de governo ou natureza das instituições. A frequência e diversidade de movimentos, bem como a natureza diversificada das funções exercidas, aponta para a inadequação de premissas de unidirecionalidade na análise de carreiras políticas no Brasil.

Nesse sentido, pretende-se mapear os tipos de movimentos, frequência e direção dos movimentos para descrever de forma mais clara e precisa a circulação política no Brasil. Busca-se contribuir para uma análise mais minuciosa do sistema de oportunidades políticas no país aplicando de maneira rigorosa o modelo teórico proposto por Jens Borchert na análise de sistemas multinível (BORCHERT, 2009, 2011; BORCHERT; STOLZ, 2011). A partir daí, na tentativa de explorar em maior profundidade o fenômeno da ambição executiva no caso brasileiro, surge a segunda pergunta.

P2: Quais os principais tipos de trajetórias políticas dos deputados federais brasileiros?

H2: Supõe-se que, apesar da centralidade do Executivo no sistema político brasileiro, as carreiras políticas no país apresentam-se de forma dinâmica. A alternância de cargos entre Legislativo e Executivo – seja em postos eletivos ou não eletivos – pode ser considerada como uma estratégia de profissionalização para manutenção da carreira política em um ambiente integrado de oportunidades. Ademais, apesar da descontinuidade das carreiras, supõe-se que há forte atuação no Legislativo, mesmo que de forma circular.

Sugere-se que o Legislativo não é desprezado na construção de carreiras políticas no país, no entanto, não se pode ignorar a centralidade do Executivo no sistema político brasileiro. O estendido poder de iniciativa legislativa do Presidente da República, as prerrogativas de organização da administração pública, bem como a centralidade na gestão do orçamento público, entre outros, fazem do Executivo um ambiente atrativo no desenho das carreiras políticas. Essas características podem contribuir para a descontinuidade e dinamicidade das carreiras políticas no Brasil.

3. Procedimentos metodológicos

Para responder às perguntas propostas é necessária uma análise longitudinal de carreiras políticas de forma a captar com maior precisão os movimentos realizados e definir

com melhor clareza os tipos de trajetórias observadas. Dessa forma, também será possível classificar a velocidade e a direção dos movimentos, bem como a natureza das funções exercidas, permitindo a avaliação de todos os aspectos que configuram um ambiente integrado de oportunidades políticas.

Define-se, portanto, que a unidade de análise para essa parte do trabalho será a carreira de cada deputado federal da amostra, que serão organizadas de forma empilhada. Na tentativa de captar deputados em diferentes estágios de suas carreiras, bem como a passagem por governos distintos tanto no Executivo federal quanto estadual, inclui-se na amostra todos os deputados federais eleitos em 1998, 2002, 2006 e 2010.

Considerando que o advento do presidencialismo de coalizão, bem como a unificação do calendário eleitoral em 1994, podem ter impactado sensivelmente os postos públicos disponíveis e as dinâmicas de escolha de carreira, restringiu-se a análise ao período democrático recente, abrangendo o tempo de cinco mandatos legislativos completos, ou seja, de fevereiro de 1995 a fevereiro de 2015.

Nesse sentido, serão registrados todos os movimentos de carreira dos deputados da amostra entre o período de 1995 a 2015, ou seja, cada unidade da amostra teve a trajetória política mapeada ao longo de vinte anos, inclusive nos períodos em que não ocupou mandato na Câmara dos Deputados. Pretende-se, dessa maneira, registrar tempo de permanência em cada função, quantidade e direção de movimentos, bem como categorizar as principais trajetórias identificadas.

Para a análise empilhada, retirou-se da base de dados as observações repetidas, ou seja, deputados eleitos em mais de uma legislatura, para que não houvesse cômputo duplicado de indivíduos. Optou-se, igualmente, por retirar da base deputados federais que faleceram até o ano de 2010, o que prejudicava a categorização da trajetória em uma perspectiva longitudinal. Com isso, a análise contemplou uma base de dados de 1.145 observações.

Para a coleta de dados foram utilizadas diversas fontes que permitiram a triangulação de informações. Foram coletados dados a partir do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados; do Senado Federal; do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (CPDOC-FGV); registros biográficos das Assembleias estaduais, Câmaras municipais, prefeituras e governadorias; páginas oficiais dos parlamentares; portais de notícias e diários oficiais dos municípios, estados e da União.

3.1. Operacionalização das variáveis

Para mapear as principais funções exercidas pelos indivíduos ao longo do tempo, a direção, velocidade e características dos movimentos de carreira, bem como a circulação entre os níveis federativos, foram construídas as variáveis apresentadas abaixo.

Trajétoria por função: Em qual função o indivíduo passou a maior parte da carreira no recorte estudado (1995-2015). Registrou-se a quantidade de meses que cada parlamentar dispendeu em funções no Legislativo Federal (Câmara de Deputados e Senado), no Legislativo Subnacional (como vereador ou deputado estadual), em cargos eletivos no Executivo (prefeito ou governador) e em cargos não eletivos no Executivo (cargos de alto funcionalismo público)⁷. Para categorizar um tipo de atuação como majoritária, a trajetória precisava apresentar pelo menos 48 meses a mais de diferença para as demais categorias, descritas abaixo.

Apenas Legislativo;
Majoritariamente no Legislativo;
Majoritariamente em cargos eletivos do Executivo;
Majoritariamente em cargos não eletivos do Executivo;
Mista (não é possível identificar uma atuação majoritária em uma única esfera);
Outros (Maior parte do período observado foi preenchido por outras atividades profissionais).

Tipo de movimento: Descreve qual o tipo de movimentação de carreira no recorte estudado (1995-2015). O objetivo central dessa variável é conseguir captar de onde partiu o político (quais cargos ocupava no início do período analisado), bem como observar se ele permaneceu na Câmara dos Deputados ou se ocupou algum outro cargo. Partindo de uma análise indutiva a partir de base de dados de trabalho anterior (LIMA, 2013, 2016), foram estabelecidas algumas categorias de movimentação, descritas abaixo⁸.

Nunca foi para o Executivo e apenas Câmara dos Deputados;
Nunca foi para o Executivo e partiu do Legislativo subnacional para a Câmara dos Deputados;
Saiu do Legislativo para cargos eletivos no Executivo;
Saiu do Legislativo para cargos não eletivos no Executivo;
Saiu do Legislativo para cargos eletivos no Executivo e voltou para o Legislativo;
Saiu do Legislativo para ocupar cargo não eletivo e voltou para o Legislativo;
Saiu do Legislativo Federal para Legislativo subnacional;
Saiu do Legislativo Federal tanto para cargos no Executivo e Legislativo subnacional;
Partiu de cargos não eletivos no Executivo para Legislativo;
Partiu de cargos eletivos no Executivo para o Legislativo;
Partiu de cargos eletivos no Executivo para Legislativo e voltou para o Executivo;
Partiu de cargos não eletivos no Executivo para Legislativo e voltou para o Executivo não eletivo;
Aposentou-se da vida política⁹;
Outros¹⁰;

⁷ Foram considerados como cargos de primeiro escalão postos na administração direta federal, estadual e municipal (Ministros, Secretários de Governo, Superintendentes, Diretores de Órgãos Públicos etc.) e postos na administração indireta federal, estadual ou municipal (cargos diretivos em autarquias, empresas e bancos públicos).

⁸ Essas categorias foram reagrupadas posteriormente para facilitar as análises.

⁹ Nessa categoria não se faz distinção entre carreiras longevas ou curtas. Há tanto indivíduos que tinham uma trajetória anterior maior quanto aqueles que se aventuraram na vida política e retornaram para suas atividades profissionais anteriores.

¹⁰ Foram incluídos nessa categoria indivíduos cuja a categorização do movimento seria prejudicada devido ao curto período ocupando cargos públicos (menos de 96 meses) durante o período analisado (entre 1995 e 2015). Para não superestimar ou sobrestimar categorias, optou-se por agrupá-los em "Outros". Diferentemente dos que se aposentaram, os indivíduos categorizados como "Outros" não abandonaram a vida pública. Inclusive, frequentemente competem em eleições nacionais ou subnacionais, sem sucesso. Grande parte deles atua politicamente nos diretórios dos partidos políticos do qual fazem parte, no entanto, essa dimensão de atuação não é foco do presente trabalho e não será aprofundada nas análises.

Frequência: registro da quantidade de movimentos realizado por cada observação ao longo do tempo em números absolutos. Cada mudança de cargo foi contabilizada como 1 (um) movimento.

Direção dos movimentos: Registra qual a direção de movimento entre níveis federativos predominante na carreira do Deputado entre fevereiro de 1995 a fevereiro de 2015, conforme as categorias abaixo¹¹.

Ascendente (Mun->Est->Fed ou Mun->Fed ou Est->Fed ou Fed);
Descendente (Fed->Est->Mun ou Fed->Est ou Fed->Mun);
Alternado (Não é possível identificar uma direção clara);
Sem movimento/constante no mesmo nível federativo;
Outros¹².

Trajetória por nível federativo: Registra por quais níveis federativos o político transitou ao longo do período em análise (1995-2015).

Apenas Federal;
Federal e Municipal;
Federal e Estadual;
Federal, Estadual e Municipal.

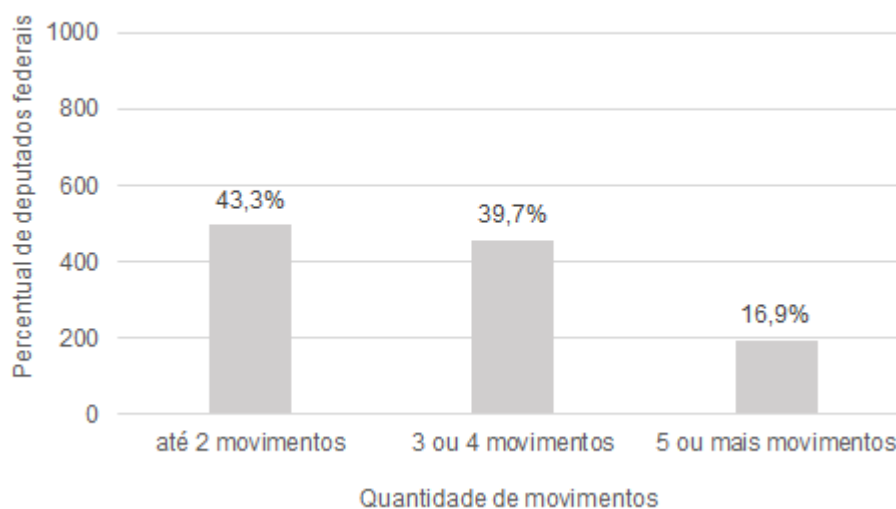
4. Características da circulação política

A partir da construção da base de dados longitudinal, foi possível registrar a quantidade de movimentos de carreira realizados pelos indivíduos da amostra. Cada mudança de cargo foi contabilizada como um movimento e a partir daí foram calculadas as estatísticas descritivas apresentadas abaixo com relação à frequência.

¹¹ Leia-se Municipal para “Mun”, Estadual para “Est” e Federal para “Fed”. As setas indicam o fluxo direcional do movimento entre níveis federativos. Por exemplo, entende-se que em uma trajetória registrada como “Mun -> Fed”, o parlamentar em questão partiu de cargos em nível municipal para cargos em nível federal.

¹² Trajetórias interrompidas, seja por aposentadoria ou carreira política curta. Foram registrados como outros aqueles que passaram a maior parte do tempo observado sem ocupar cargos públicos, prejudicando a observação longitudinal da carreira.

Gráfico 1: Frequência de movimentos de carreira (1995-2015)



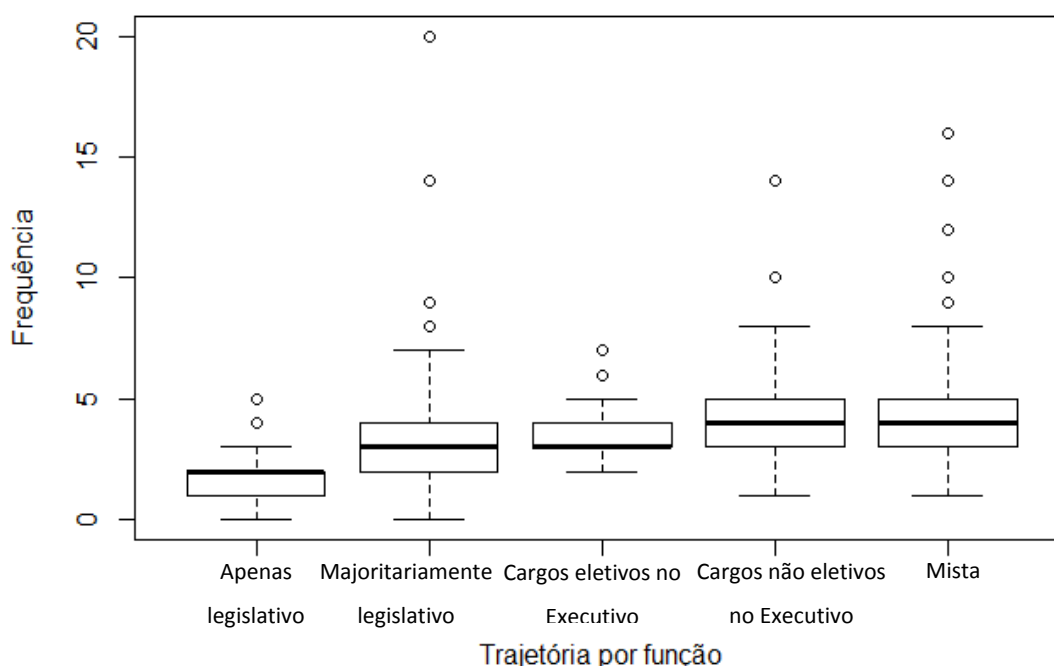
Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que parte significativa da amostra mantém uma carreira relativamente estável, realizando de nenhum a dois movimentos no período observado. Há, um segundo grupo intermediário, 39,7% da amostra, que alternou entre cargos públicos três ou quatro vezes no período observado. Por fim, observa-se um terceiro grupo menor, mas significativo, de indivíduos com uma alta frequência de movimentação, passando não mais que o período de uma legislatura consecutiva no mesmo posto público.

É importante ressaltar que a frequência de movimentos é essencialmente uma medida de circulação e não da natureza das funções exercidas. Isso quer dizer que um indivíduo que realizou cinco movimentos não ocupou, necessariamente, cinco cargos distintos. É possível, por exemplo, que uma alta movimentação seja devido ao número de licenças ao longo dos mandatos legislativos, o que indica movimentos circulares em torno do legislativo.

Nesse sentido, é importante deixar claro como se apresenta a velocidade de movimentos a partir dos tipos de trajetória observados ao longo do tempo. No Gráfico 2 abaixo, as frequências foram agrupadas a partir da trajetória por função de cada indivíduo.

Gráfico 2: Diagramas de caixa da frequência de movimentos por trajetória funcional (1995-2015)



Fonte: Elaboração própria.

Como era de se esperar, os indivíduos que apresentam trajetórias mistas ou de atuação majoritária no Executivo (eletivo ou não eletivo), apresentam velocidade de movimentação ligeiramente mais alta que os demais.

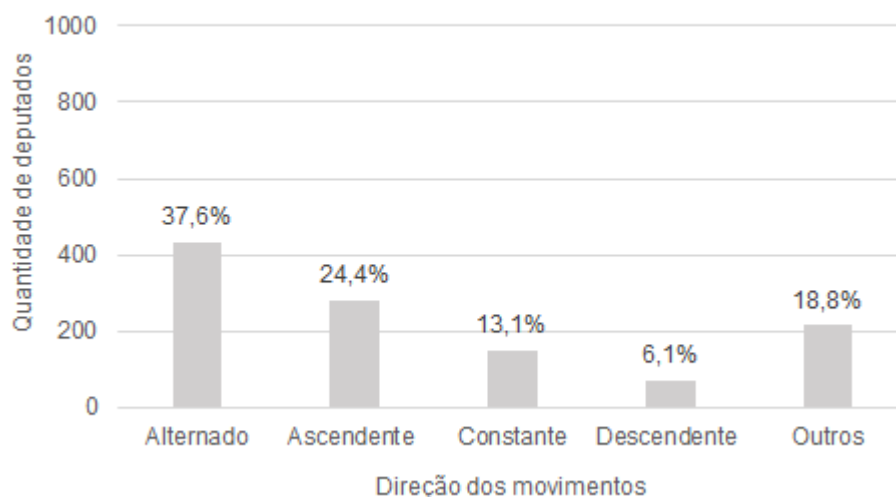
É interessante perceber, no entanto, que há indivíduos de média e alta movimentação que apresentam carreiras majoritariamente no Legislativo, ou seja, são políticos que circulam entre Executivo e Legislativo, mas passam a maior parte de seu tempo atuando como legislador.

Sobre a direção desses movimentos, como é possível observar a partir do Gráfico 3, a maior parte da amostra realizou movimentos alternados ao longo do período observado. Isso significa que, para uma grande parte dos políticos brasileiros, não é possível estabelecer direções claras de movimentação. Esses indivíduos circulam sem muita restrição entre mais de um nível federativo.

Nota-se que, em geral, os indivíduos circulam entre mais de um nível federativo, tendo apenas uma pequena parcela – 13,1% - mantido-se constante no mesmo nível federativo. Ademais, sabendo que há grande mobilidade entre os níveis federativos, cabe explorar em quais níveis dá-se a maior circulação. No Gráfico 4, podemos perceber forte *linkage* entre os

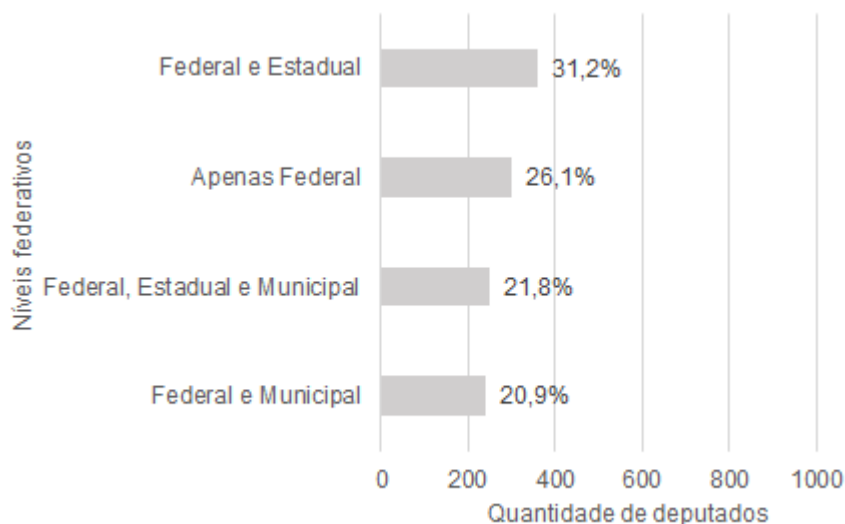
níveis Federal e Estadual, mesmo com o superdimensionamento da categoria “Apenas Federal”¹³.

Gráfico 3: Direção dos movimentos de carreira entre níveis federativos (1995-2015)¹⁴



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4: Circulação política entre níveis federativos (1995-2015)



Fonte: Elaboração própria.

¹³ Na categoria “Apenas Federal”, estão tanto os políticos que fizeram carreira contínua no Legislativo, quanto os que tiveram curta passagem pela vida política, ocupando pouco tempo de mandato na Câmara dos Deputados ou em outros cargos públicos. Diferentemente do gráfico anterior, não há a categoria “Outros”.

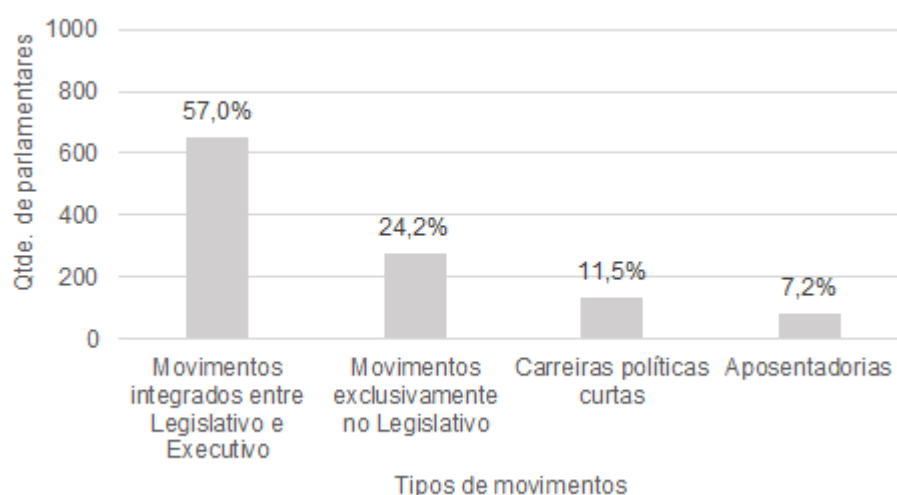
¹⁴ A categoria “Outros” reúne os indivíduos não categorizados quanto à direção do movimento devido ao pouco tempo de ocupação de cargos públicos, seja por aposentadoria ou carreira política curta.

É possível, ainda, notar no gráfico acima uma parcela significativa da amostra que circula entre os três níveis federativos. Essa observação é relevante porque nota-se que há indivíduos no sistema político brasileiro que coordenam relações em múltiplos níveis federativos, o que indica múltiplas pressões e múltiplos interesses para administrar ao longo da sua passagem pelo legislativo.

5. Ambição executiva ou carreiras descontinuadas no legislativo?

A partir da análise longitudinal das carreiras dos indivíduos da amostra foi possível identificar alguns caminhos de trajetória comuns, como veremos adiante¹⁵. Como podemos verificar no Gráfico 5, a maior parte das carreiras políticas no país constroem-se de forma integrada entre Legislativo e Executivo.

Gráfico 5: Tipos de movimentos de carreira (1995-2015)

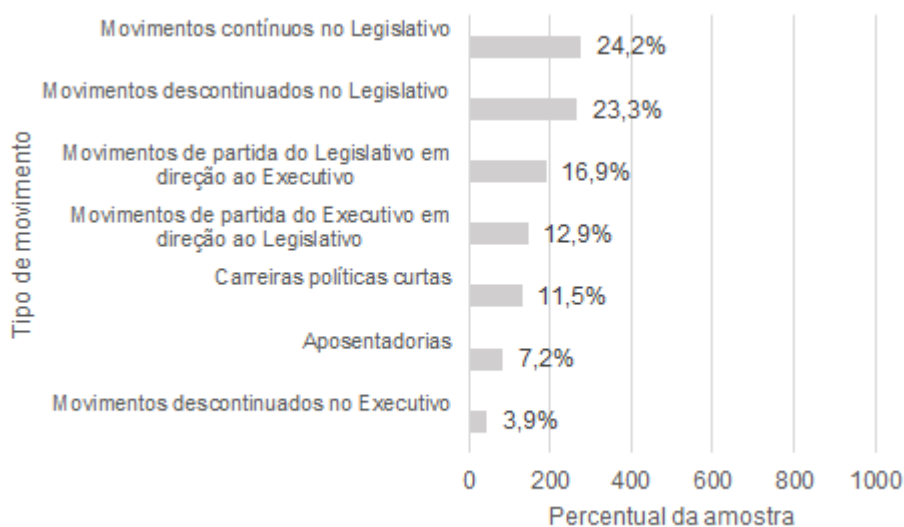


Fonte: Elaboração própria.

Os movimentos integrados apresentados no gráfico acima englobam tanto ocupação de cargos eletivos como não eletivos (postos de alto escalão no Executivo federal, estadual e municipal). Podemos notar que a maior parte dos casos da amostra apresentam caminhos de profissionalização mista, diversificando suas atividades ao longo da carreira. No entanto, cabe ainda olhar com mais atenção para a dinâmica dessa circulação, de forma que nos permita analisar a direção dos fluxos dessas movimentações. Para tal, o gráfico abaixo busca organizar esses aspectos.

¹⁵ Inicialmente, observou-se grande variação de movimentação, possibilitando a identificação de catorze grupos distintos de tipo de trajetória. Para facilitar a leitura dos dados e as inferências, essas categorias foram reagrupadas conforme os Gráficos 5, 6 e 7.

Gráfico 6: Dinâmica dos movimentos de carreira (1995-2015)



Fonte: Elaboração própria.

Apesar de grande parte das carreiras serem integradas entre Legislativo e Executivo e de não haverem grandes constrangimentos formais a esse tipo de movimentação, ainda se observa que uma quantidade significativa de parlamentares constrói carreira exclusivamente legislativa – seja por longos mandatos na Câmara dos Deputados ou partindo do Legislativo subnacional para o federal.

Podemos perceber, portanto, que a Câmara dos Deputados sedimenta-se como um caminho atrativo de carreira para os políticos brasileiros, no entanto, observa-se que o vínculo com as unidades subnacionais é estratégia relevante para a manutenção de algumas carreiras.

Nesse sentido, podemos destacar o segundo maior grupo: o de movimentos descontinuados no Legislativo. Para esse grupo de indivíduos também se percebe a predileção pelas carreiras legislativas, no entanto, eles o fazem de forma descontinuada, ou seja, frequentemente saindo e retornando para o Legislativo – alternando o mandato Legislativo com cargos eletivos ou não eletivos no Executivo.

Com relação a esse tipo de movimento mais circular em torno do Legislativo, notamos que a movimentação mais comum é justamente o abandono do Legislativo para ocupar cargos não eletivos no Executivo e retorno para o Legislativo posteriormente – cerca de 18,7% da amostra. Esse tipo de movimentação inclui não só os movimentos por licença, mas também aqueles que ocupam cargos não eletivos entre mandatos, mostrando que os postos identificados como “*hold-back positions*” no caso brasileiro são, por excelência, os cargos de alto escalão na burocracia e não o de deputado federal, como nos leva a acreditar parte da literatura.

Um caso ilustrativo observado é o do Deputado Betinho Rosado (PP/RN) que, à primeira vista, poderia configurar-se como um exemplo típico de parlamentar com ambição legislativa, já que ocupou cinco mandatos consecutivos na Câmara ao longo do período estudado. O que chama atenção é que em todos os mandatos o parlamentar solicitou licença para a ocupação de cargos na burocracia estadual ou municipal.

Apesar do claro vínculo com a esfera subnacional, o parlamentar não se candidatou a cargos eletivos em nível estadual ou municipal. Essa observação pode sugerir que a ocupação de cargos na burocracia não é um indicativo seguro de ambição executiva, mas, talvez, um instrumento de fortalecimento da carreira frente ao eleitorado para manutenção do mandato de deputado federal.

Nesse sentido, o abandono da Câmara dos Deputados para ocupar cargos não eletivos não indica necessariamente que o político enxerga maior valor nesses postos do que no mandato de deputado federal. Os cargos não-eletivos, principalmente na burocracia estadual e municipal, podem funcionar também como “*hold-back positions*” na vida política, enquanto os indivíduos não obtêm sucesso em pleitos eletivos. Tanto que é possível observar, em diversas trajetórias, políticos que recorrentemente competem eleitoralmente enquanto ocupam posições administrativas subnacionalmente.

Observamos, por exemplo, o caso do Deputado Aldir Cabral (PFL/RJ) que foi eleito em 1998 para o mandato de deputado federal, mas teve dificuldades em conquistar votos em sucessivos pleitos posteriores. Na legislatura de 2003 a 2007 conseguiu apenas a suplência na Câmara dos Deputados e nas disputas para vereador de 2008 e 2012 também foi derrotado. No entanto, desde 2009 ocupou cargo não eletivo na prefeitura de Niterói e também se manteve atuante no diretório municipal do seu partido.

Da mesma forma, o ex-deputado de Tocantins Darci Coelho, hoje filiado ao PT, ocupou cargos de alto escalão municipal e estadual, enquanto tentava eleger-se novamente para a Câmara em 2006 e 2010. O mesmo ocorreu com o ex-Senador Efraim Morais (PFL/PB), que, após dois mandatos como deputado federal e um como senador, não conseguiu reeleger-se ao Senado. Passou a ocupar, então, posto de Secretário de Infraestrutura na Paraíba.

Há outros casos, porém, em que a ocupação de cargos de alto escalão é claramente uma estratégia para alavancar disputas eleitorais no Executivo. Alexandre Cardoso (PSB/RJ), por exemplo, também conquistou cinco mandatos consecutivos na Câmara dos Deputados e também licenciou-se em todos eles para ocupação de cargo estadual. Entretanto, Cardoso lançou-se candidato a prefeito em quatro das cinco eleições que ocorreram enquanto era deputado, elegendo-se finalmente em 2012.

Dentre os movimentos descontinuados no Legislativo, há também aqueles que alternaram os mandatos de deputado federal por cargos eletivos no Executivo. O Deputado Edinho Araújo (PMDB/SP), por exemplo, alternou os mandatos na Câmara com mandatos de

prefeito, tendo inclusive renunciado seu posto de deputado federal em 2001 para assumir a prefeitura de Rio Preto. Ele ocupou o mandato de prefeito por dois mandatos consecutivos e candidatou-se em 2010 a deputado federal novamente.

Fica claro que o interesse por carreiras no Legislativo permanece significativo, despontando mesmo em trajetórias integradas, como é o caso do grupo que parte de postos no Executivo – eletivo ou não eletivo – para carreiras no Legislativo, cerca de 12,9% dos parlamentares.

A predileção por carreiras no Executivo é minoritária, englobando as trajetórias nas quais os indivíduos deixam a carreira Legislativa por carreiras no Executivo (eletivo ou não eletivo) - o que corresponde a 16,9% da amostra¹⁶. Dentre os que apresentam essa ambição executiva, estão também os que fazem uma curta passagem pelo Legislativo, ou seja, movimentos descontínuos no Executivo, que caracterizam indivíduos que construíram carreira no Executivo, passaram posteriormente pela Câmara dos Deputados, mas retornaram aos postos eletivos ou não eletivos no Executivo, apenas 3,9% dos casos observados.

Mesmo dentre aqueles que iniciaram a carreira eletiva no Executivo, tiveram passagem pelo Legislativo e depois retornaram ao Executivo, não é possível categorizar com rigidez o tipo de ambição. Isso porque, é possível observar, em alguns casos, a tentativa de retornar para o Legislativo mais de uma vez. É o caso, por exemplo, da ex-deputada Maria do Carmo Lara Perpétuo (PT/MG), que iniciou sua carreira como prefeita de Betim entre 1993 e 1996 e, em seguida, foi eleita para três mandatos consecutivos na Câmara. Em 2008 renunciou ao mandato para assumir novamente a prefeitura de Betim, mas em 2014 tentou retornar para a Câmara dos Deputados novamente.

Com relação à preferência por postos no Executivo, notamos que apenas 8,4% das trajetórias correspondem a movimentos de abandono do Legislativo por cargos eletivos no Executivo, enquanto 7,3% deixaram a Câmara por postos no alto escalão da burocracia. Isso sugere que a existência de uma ambição executiva no caso brasileiro corresponde a um número muito pequeno das trajetórias observadas. Nota-se que esse tipo de ambição é um fenômeno que explica muito pouco do comportamento geral dos políticos brasileiros.

Um outro dado interessante apresentado no Gráfico 6 e que revela a grande competitividade do sistema político brasileiro é a existência de um destacado número de indivíduos da amostra categorizados por carreiras curtas, ou seja, políticos que apresentam um curto período ocupando postos públicos¹⁷.

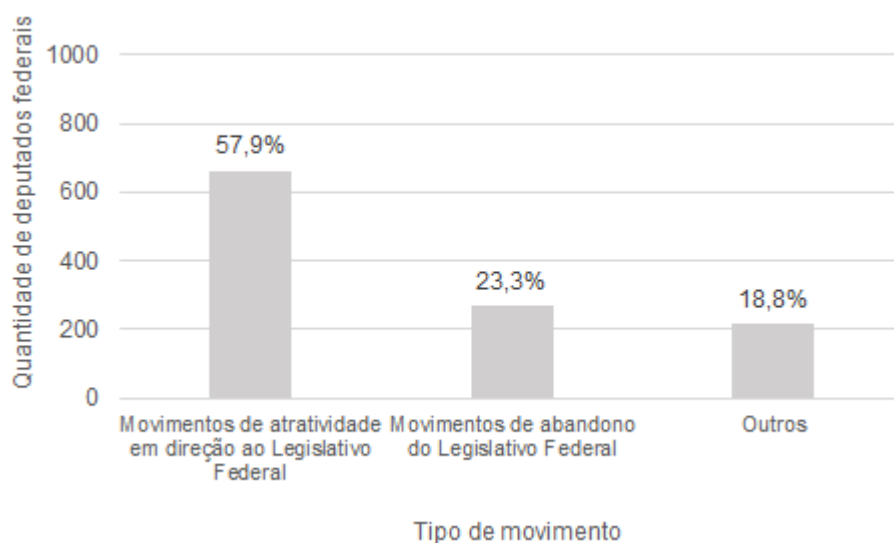
¹⁶ Parlamentares que renunciaram a cargos na Câmara dos Deputados para ocupar postos em Tribunais de Contas foram analisados como parte do grupo que deixou a carreira legislativa por postos não eletivos no Executivo. O nível federativo atribuído varia a depender da natureza do Tribunal (se tratar-se do TCU, o registro é de cargo federal, se for em Tribunais regionais, o registro é de cargo na burocracia estadual).

¹⁷ Foram consideradas como curtas as trajetórias com menos de 96 meses de registro ocupando cargos públicos. Para os parlamentares da legislatura de 2011 a 2015, esses parâmetros foram flexibilizados, considerando o início

Diferentemente daqueles indivíduos que deixaram definitivamente a vida política (os que se aposentaram), esses indivíduos passaram grande parte do tempo analisado (de 1995 a 2015) disputando eleições sem sucesso, muitas delas para a Câmara dos Deputados. Observou-se que muitos desses indivíduos, enquanto não ocupavam cargos públicos, dedicavam seu tempo atuando nos diretórios dos partidos ou dedicando-se a profissão que exercia previamente.

A partir do que foi discutido até aqui, é possível perceber o grande dinamismo das carreiras políticas no Brasil, bem como o interesse dos deputados federais por carreiras legislativas, mesmo que por meio de movimentos descontinuados. Para explorar mais essa questão, e considerando que foram identificados vários movimentos distintos de saída e retorno do Legislativo, julgou-se relevante agrupar esses tipos de movimento em duas categorias maiores: “Movimentos de atratividade em direção ao Legislativo” e “Movimentos de abandono do Legislativo”. Esses dados, apresentados no Gráfico 7 abaixo, auxiliam a visualizar com mais clareza se o Legislativo seria uma esfera preterida ou não pelos políticos brasileiros¹⁸.

Gráfico 7: Movimentos de atratividade ou abandono do Legislativo Federal (1995-2015)



Fonte: Elaboração própria.

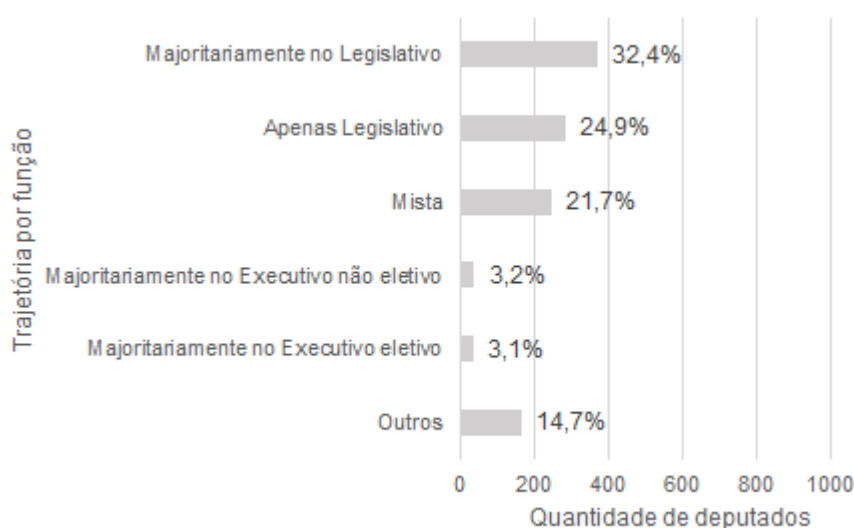
posterior de carreira de grande parte dos mandatários. Portanto, para os indivíduos com primeiro mandato na Câmara na 54ª legislatura, considerou-se curtas aquelas carreiras com menos de 48 meses de registro.

¹⁸ Foram considerados como movimentos de atratividade em direção ao Legislativo: “Apenas Legislativo Federal”; “Partiu do Legislativo subnacional para Federal”; “Saiu do Legislativo para cargos eletivos no Executivo e voltou para o Legislativo”; “Saiu do Legislativo para ocupar cargo não eletivo e voltou para o Legislativo”; “Partiu de cargos não eletivos no Executivo para Legislativo” e “Partiu de cargos eletivos no Executivo para o Legislativo”. Para movimentos de abandono do Legislativo temos: “Saiu do Legislativo para cargos eletivos no Executivo”; “Saiu do Legislativo para cargos não eletivos no Executivo”; “Saiu do Legislativo Federal para Legislativo subnacional”; “Saiu do Legislativo Federal tanto para cargos no Executivo e Legislativo subnacional”; “Partiu de cargos eletivos no Executivo para Legislativo e voltou para o Executivo” e “Partiu de cargos não eletivos no Executivo para Legislativo e voltou para o Executivo não eletivo”.

A partir da análise do gráfico acima, observamos que a maior parte dos tipos de movimento da amostra revelam carreiras que consideram o Legislativo federal uma esfera atrativa de exercício da função pública. Apesar de as carreiras legislativas apresentarem descontinuidade no caso brasileiro, muitas são circulares em torno do Legislativo¹⁹.

Os dados coletados permitiram a construção de outra variável, “Trajetória por função”, que contabiliza o tempo dedicado por cada indivíduo a cada tipo de função pública que ele exerceu ao longo dos vinte anos observados. A partir desse registro, identificamos em qual ambiente ele passou a maior parte de sua trajetória²⁰.

Gráfico 8: Trajetória por função (1995-2015)



Fonte: Elaboração própria.

É possível perceber que, ao contrário do que sugere parte relevante da literatura, a maior parte das trajetórias observadas constroem-se em torno do Legislativo, seja por movimentos contínuos ou circulares. Esse achado não é incompatível com o de que o Brasil configura-se como um ambiente integrado de oportunidades políticas. Na verdade, destaca-se ainda mais o valor do carreirismo legislativo no caso brasileiro, já que mesmo configurando-se como um ambiente integrado de múltiplas possibilidades atrativas para os políticos brasileiros, o Legislativo apresenta-se como trajetória desejável pelos indivíduos analisados.

É certo que as análises quantitativas propostas nesta seção não dão conta de todas as especificidades das trajetórias dos políticos brasileiros – tampouco era esse seu propósito –, mas nos permitem enxergar alguns padrões. Fica claro que não há um padrão típico no

¹⁹ No Gráfico 7, a categoria “Outros” corresponde àqueles caracterizados por carreiras políticas curtas ou que se aposentaram no período analisado.

²⁰ Para ser considerada majoritária, um tipo de função deve ter pelo menos 48 meses a mais de diferença para as demais.

caso brasileiro, uma vez observado que uma quantidade significativa de parlamentares opta por uma carreira longa no legislativo, enquanto outros oscilam entre Executivo e Legislativo. No entanto, é possível perceber o valor do Legislativo federal, seja em carreiras ininterruptas ou descontinuadas.

Resta saber, dado a natureza das interações entre Executivo e Legislativo no país e o forte *linkage* entre as instituições, se no Brasil os parlamentares profissionalizam-se como legisladores ou como “políticos”, diversificando sua experiência ao atuar também no Executivo (ARAÚJO, 2012). Ainda sob esta perspectiva, vale indagar se a experiência administrativa e burocrática adquirida no Executivo é capital relevante e necessário para a atuação parlamentar, diferenciando-os tanto na arena eleitoral quanto no dia-a-dia do Legislativo.

Dessa forma, a natureza das interações entre o executivo e o legislativo no sistema político brasileiro flexibiliza as fronteiras de atuação parlamentar em ambas as arenas de governo nos três níveis federativos. Com relação às carreiras, é possível analisar essa interação tanto de uma perspectiva sociológica, quanto de uma perspectiva estrutural de oportunidades políticas.

No que tange a análise sociológica, é razoável pensar que o atual entendimento sobre o que compõe a atividade parlamentar pelos próprios legisladores envolve a dedicação de tempo para a negociação direta de assuntos legislativos com membros do Executivo, bem como a intermediação de demandas locais junto à burocracia.

O ponto aqui colocado vai além da atuação personalista do parlamentar em favor de suas bases. A ótica adotada é de que há um conjunto de crenças e valores compartilhados pelas elites políticas de que a atuação típica parlamentar ultrapassa as delimitações de legislar e fiscalizar, sendo expandida ao englobar a atuação do parlamentar junto ao Executivo (BEZERRA, 2001). De forma mais objetiva, pode-se dizer que a atuação de parlamentares no Executivo é vista com naturalidade pelas elites políticas no sistema político brasileiro.

No que diz respeito às oportunidades, os atributos institucionais acima discutidos podem caracterizar um ambiente integrado de disputas políticas, no qual há fácil trânsito entre as diferentes instituições e níveis de governo, além de hierarquia pouco clara entre cargos disponíveis. O cenário de competição política no Brasil poderia ser visto, portanto, como uma única esfera de múltiplas oportunidades, gerando variadas movimentações de trajetória (ARAÚJO, 2012; BORCHERT, 2009).

6. Conclusões

Apesar de divergirem quanto às conclusões, a maior parte dos estudos sobre carreiras e ambição política enfrenta a mesma limitação metodológica: são estudos estáticos que categorizam ambição a partir de análises de candidaturas ao final de legislaturas na Câmara dos Deputados ou análises de uma quantidade reduzida de mandatos. Nesse sentido,

buscou-se ao longo do presente artigo contribuir com uma perspectiva de longo prazo na compreensão da dinâmica de movimentação das carreiras políticas no Brasil.

Buscando agregar ao embate teórico estabelecido e na tentativa de inovar a abordagem metodológica, optou-se por aplicar o enquadramento teórico proposto por Jens Borchert (2011) na análise de circulação política em países federativos para o caso brasileiro. Realizou-se uma análise longitudinal de carreiras, acompanhando os mesmos indivíduos ao longo de vinte anos no período democrático recente (1995 a 2015). Esse tipo de abordagem permitiu o registro mais preciso da frequência das movimentações, da direção dos movimentos, bem como uma percepção mais acurada de como acontece a circulação de políticos no sistema de oportunidades brasileiro.

Pudemos constatar grande variedade tanto na frequência quanto na direção dos movimentos. Foi possível observar que a maior parte dos movimentos não segue um fluxo unidirecional, alternando a ocupação de cargos entre os níveis federativos. Além disso, uma parte significativa dos indivíduos apresenta um padrão misto de carreira, ou seja, sem exclusividade de *locus* de atuação. Esses elementos reforçam o entendimento de que o Brasil configura-se, de fato, como um ambiente integrado de oportunidades políticas.

Além de captarmos a grande dinâmica de movimentação, foi possível perceber que não se observa a latente desvalorização do Legislativo como apontado por parte da literatura. Na verdade, observa-se o contrário. Apenas um pequeno número de indivíduos deixa o Legislativo de forma definitiva para ocupar cargos eletivos no Executivo. Apesar de descontinuadas, é possível observar que muitas carreiras registram o retorno para o Legislativo após a ocupação de outros cargos. Quando agrupadas, é possível perceber, ainda, que a maior parte dos tipos de trajetória configuram-se como movimentos de atratividade em direção do Legislativo e não de abandono.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, S. C. **Deputados e Prefeitos: o nacional e o local na estrutura de oportunidades políticas no Brasil**. Rio de Janeiro: 2012. 202 f. Tese (doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

BEZERRA, M. O. Políticos, representação política e recursos públicos. **Horizontes Antropológicos**, v. 7, n. 15, p. 181–207, 2001.

BORCHERT, J. **Ambition and Opportunity in Federal Systems : The Political Sociology of Political Career Patterns in Brazil , Germany , and the United States**. Toronto. APSA 2009 Toronto Meeting Paper, , 2009.

BORCHERT, J. Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems. **Regional & Federal Studies**, v. 21, n. 2, p. 117–140,

2011.

BORCHERT, J.; STOLZ, K. Introduction: Political Careers in Multi-level Systems. **Regional & Federal Studies**, v. 21, n. 2, p. 107–115, 2011.

COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n. 2, p. 171–189, 2001.

LIMA, I. **Carreira e motivações parlamentares: padrões e trajetória de deputados federais e a alternância entre cargos no poder executivo e legislativo**. [s.l.] Monografia (Graduação) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política., 2013.

LIMA, I. Perspectivas sobre ambição política no presidencialismo brasileiro: o valor da burocracia na arena legislativa. In: BORGES, P. C. A. et al. (Eds.). . **Democracia e ciências sociais: memória, políticas e desigualdades**. Goiânia: Gráfica UFG, 2016. p. 195–210.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process. In: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (Eds.). . **How democracy works : political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking**. [s.l.] Inter-American Development Bank, 2010. p. 119–146.

OLIVEIRA, M. D. M. F. **A política como profissão. Uma análise da circulação parlamentar na Câmara dos Deputados (1946-2007)**. [s.l.] 2009. 141 f. Tese (doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PEGURIER, F. **Carreiras Políticas e a Câmara dos Deputados**. [s.l.] 2009. 124 f. Tese (doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PEGURIER, F. Political careers and the chamber of deputies in Brazil. **RIEL - Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, n. i, p. 39–57, 2012.

SAMUELS, D. **Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil**. Cambridge, UK: University Press, 2003.

SANTOS, F. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Eds.). . **Reformra Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 1–272.

SANTOS, F. Câmara dos Deputados e a estrutura de oportunidades políticas no Brasil: alguns apontamentos acerca das eleições de 2010. **Cadernos Aslegis**, n. 40, p. 109–126, 2010.

SANTOS, F. G. M.; PEGURIER, F. J. H. Political Careers in Brazil: Long-term Trends and Cross-sectional Variation. **Regional & Federal Studies**, v. 21, n. 2, p. 165–183, 2011.

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