

Câmara dos Deputados e a estrutura de oportunidades políticas no Brasil: alguns apontamentos acerca das eleições de 2010

Fabiano Santos¹

Introdução

As instituições da moderna poliarquia são diretamente afetadas pelo padrão de recrutamento e a trajetória política de deputados e senadores. Mediante a escolha, manutenção ou substituição de seus representantes, o eleitorado define quem são os membros do Poder Legislativo, uma das instituições responsáveis pela tomada de decisões nas democracias representativas. Pode-se dizer que a escolha dos representantes, assim como a quantidade de vezes em que determinados políticos se reelegem, produz impactos significativos na organização interna e na produção legal da instituição parlamentar. É assim que podemos dizer que a decisão de recrutar e de manter legisladores nos órgãos representativos constitui um dos atos fundamentais da democracia. Em outras palavras, a representação política só pode se consumir no momento em que a vontade do eleitor, expressa nas urnas, se converte em transferência de poder político para os candidatos vitoriosos, segundo as regras do jogo eleitoral, e quando aqueles organizam e fornecem conteúdo ao trabalho legislativo.

A literatura que trata do tema no Brasil foi marcada por duas importantes intervenções que, de certa maneira, ainda fornecem o tom do que se conhece sobre as estratégias dos políticos brasileiros, em particular dos parlamentares, na montagem de suas carreiras. A primeira delas, elaborada por André Marengo (1997, 2000), pode ser resumida na ideia de recrutamento lateral. Segundo o argumento, o padrão de incorporação de políticos ao Legislativo dar-se-ia, em boa medida, sem o devido controle das instâncias partidárias. Atores sociais sem experiência prévia, seja em cargos públicos relevantes, seja em postos de direção partidária, adentrariam a Câmara em magnitude não desprezível, a ponto de se criar um aparente paradoxo: ao mesmo tempo em que as informações sobre comporta-

¹ Presidente da Associação Brasileira de Ciências Políticas e professor / pesquisador da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

mento dos deputados federais em votações nominais apontam para a existência de níveis elevados de disciplina partidária em plenário, intenso troca-troca de legendas ocorre ao longo das diversas legislaturas eleitas ao longo de nosso período democrático. Seguindo linha semelhante, Carlos Ranulfo Melo (2004), identifica na falta de controle das direções partidárias sobre a organização das estratégias de seleção de candidaturas a origem da inconsistência das agremiações atuais no trabalho de exercer a representação de interesses e opiniões politicamente significativas na vida social brasileira. O fenômeno das migrações partidárias (Ranulfo 2004) seria a manifestação empírica mais dramática do problema.

A segunda intervenção advém do trabalho de David Samuels (2003), ecoando, de certa forma, visões muito em voga sobre a política brasileira nos anos 90 e inícios dos 2000 (Mainwaring, 1997 e Ames, 2000). Para Samuels, o estudo do padrão de carreira dos políticos que tiveram passagem pela Câmara dos Deputados comprova a vocação localista embutida em nossa arquitetura institucional. Uma arquitetura que combina sistema proporcional de lista aberta, e seus corolários, fragmentação partidária e personalismo, com federalismo robusto, aumentando, para além do que seria eficiente, o interesse dos parlamentares em gerar políticas de alcance meramente local, em prejuízo de políticas públicas de impacto nacional. Segundo o argumento, a ausência de incentivos para a permanência no Legislativo federal, a ausência de um “carreirismo propriamente legislativo”, nos termos de David Mayhew (1974), seria a comprovação empírica mais cabal do acerto dos diagnósticos mais pessimistas sobre as possibilidades de institucionalização dos partidos na democracia brasileira. Seguindo os ensinamentos de Arthur Schlesinger (1966) em seus estudos sobre o papel da ambição política na organização da democracia norte-americana, Samuels defende que aos políticos no Brasil não interessaria o cargo de deputado federal por si. Este somente serviria como uma espécie de reserva, de base de lançamento para voos de maior alcance, em geral nos níveis municipal e estadual de governo.

O presente estudo apresenta visão alternativa sobre o padrão de recrutamento de políticos para a Câmara dos Deputados. Seguindo linha teórica proposta por Jens Borchert (2011), na análise de padrões de carreira de políticas em democracias federativas, e na aplicação de tal perspectiva para o caso brasileiro (Pegurier, 2009 e Santos e Pegurier, 2011), tentarei mostrar que as noções de recrutamento lateral e ausência de carreirismo parlamentar não se aplicam no caso brasileiro. Tentarei mostrar que tanto o lateralismo e seus corolários em termos de migração partidária, quanto o amadorismo legislativo, e seus efeitos em termos de políticas públicas mal calibradas, quando vistos de uma ótica de longo curso, são, na verdade, manifestações naturais de nosso lento processo de transição democrática.

Como veremos nas seções seguintes, os resultados eleitorais de 2010 confirmam desconfianças já vislumbradas em trabalhos como Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2002). A partir desta análise fica claro que a passagem por cargos no interior da estrutura institucional do Legislativo é monopólio de deputados federais donos de mandatos mais longos e que tais deputados são os que mais chances têm de alcançar a reeleição. Ademais, a posse de tais cargos é estritamente controlada pelas lideranças partidárias. É neste sentido que Santos e Pegurier (2011) caminham, isto é, integrar o estudo do padrão de carreiras políticas fora do Legislativo com a análise dos movimentos que são feitos pelos parlamentares intramuros. Em outras palavras, a combinação de uma perspectiva teórica mais densa sobre a estrutura de oportunidades políticas típicas do sistema político brasileiro, e sua inerente complexidade, com a observação de mais longo curso sobre o padrão de recrutamento para a Câmara dos Deputados, permite constatar que o lateralismo e o amadorismo legislativo são fenômenos transitórios, como tal, específicos de um período de transição.

Em suma, é perfeitamente plausível defender que a estrutura de oportunidades políticas no Brasil, após 20 anos de eleições legislativas e presidenciais basicamente sob as mesmas regras, estabeleceu o lugar do deputado federal no sistema representativo e democrático do país. E tal lugar não é nem de fácil acesso, nem politicamente irrelevante.

Um pouco de teoria

Um bom ponto de partida para a análise do perfil de carreiras legislativas é o modelo desenvolvido por Jens Borchert para países federativos (ou multiníveis, em sua acepção) cujos contornos se encontram no quadro abaixo, extraído de um de seus trabalhos (Borchert 2011). O importante a reter é que a trajetória de um legislador, agente político que é, deve ser entendida no contexto mais amplo da estrutura de oportunidades que um sistema político oferece (e nisto, Borchert segue a obra clássica de Schlesinger (1966)). São três as variáveis destacadas: 1) oferta de cargos; 2) chances de acesso; e, 3) benefícios esperados do controle do cargo. Na medida em que os valores atribuídos para cada uma destes parâmetros variarem, padrões distintos de carreiras políticas são observados, sendo tal variação uma função do modo pelo qual os políticos tipicamente se movimentam ao longo da cadeia de cargos disponíveis no sistema. Os políticos podem se movimentar de maneira intensa ou adotarem postura mais estática, podem se movimentar em direção a um cargo específico ou podem tentar acumular diversas posições. Podem alçar voos mais ambiciosos ou promover idas e

vindas pelos diversos níveis de governo existentes no sistema. A cada diferente tipo predominante de movimentação, com as respectivas variações em termos de direção (se unidirecional, integrada ou alternativa) e vinculação (se por sucessão ou acumulação), correspondem distintos “tipos” de ambição política e, por conseguinte, de carreiras políticas.

Quadro 1 – “Tipos” de ambição política e carreira política

Tipo de carreira	Direção	Vinculação
climber	unidirecional	sucessão
guardian	unidirecional	acumulação
bouncer	integrada	sucessão
collector	integrada	acumulação
loyalist	alternativa	sucessão
baron	alternativa	acumulação

Relevante ressaltar, no caso brasileiro, a alta complexidade motivada por sua estrutura de oportunidades políticas. Tal estrutura resulta da combinação dos seguintes fatores: 1) sistema eleitoral proporcional de listas abertas em distritos de alta magnitude; 2) predominância de convenções partidárias para definição dos nomes a concorrerem pelas listas; 3) sistema federativo no qual se reproduzem, com poucas variações, nos âmbitos estadual e municipal, os traços proeminentes do sistema político em nível nacional (com exceção do bicameralismo, exclusivo do nível nacional); 4) possibilidade de manutenção de postos legislativos quando se é nomeado para assumir cargo no Executivo (embora, diferentemente do que ocorre em vários países europeus, o parlamentar seja forçado a pedir licença da cadeira ocupada).

Portanto, em termos teóricos, é razoável argumentar que a complexidade embutida no sistema político brasileiro dá origem a carreiras políticas dotadas de alto grau de movimentação. Existe um número grande de posições disponíveis no interior da estrutura institucional; padrões estabelecidos de carreira, e hierarquias de atração em múltiplos níveis. Alta volatilidade e alto risco de substituições involuntárias, compensadas, por seu turno, por significativa quantidade de posições alcançadas por meio de nomeações e que servem de reserva, também caracterizam tal sistema.

Ademais, as carreiras políticas no Brasil se encontram em um meio caminho entre os movimentos, chamados por Jens Borchert e vistos acima, de unidirecional e integrado, com a possibilidade ainda de se usufruir de acúmulo de postos (neste sentido, seguindo padrões observados na Espanha, Itália, Bélgica e Alemanha). Consequentemente, verificam-se médios para fortes vínculos entre e

através dos níveis de governo, caracterizando uma complexa combinação de experiência, antecipação e coordenação. Finalmente, em ambos os níveis, estadual e nacional, é possível constatar o Poder Legislativo servindo como plataforma de lançamento, objetivo final e base segura de carreiras políticas.

O principal resultado da discussão precedente consiste em que, no contexto do sistema institucional brasileiro, com seu quadro partidário de intenso pluralismo e regime proporcional de lista aberta, carreiras parlamentares exclusivamente no Legislativo são extremamente arriscadas. Operar em diferentes níveis territoriais e em distintos ramos de governo é um meio de reduzir os riscos de se ver excluído do jogo em seu conjunto, uma vez que aos políticos é permitido concorrer a alguns cargos no mesmo momento em que controlam postos alternativos.

O efeito combinado em termos de atração e disponibilidade de posições afeta, de forma sistemática, portanto, previsível, o grau e direção do movimento das carreiras políticas. Em outras palavras, e recorrendo aos termos de Schlesinger (1966), é possível entender os resultados eleitorais de 2010 como uma consequência do modo pelo qual a estrutura federativa e o sistema eleitoral viabilizam as ambições políticas dos políticos profissionais no Brasil.

O federalismo merece atenção, sobretudo por conta de um ponto específico. Aos políticos que ambicionam constituir ou ampliar bases sólidas de apoio em âmbito estadual é fundamental ocupar postos legislativos em âmbito nacional. Embora partindo do argumento de Samuels (2003), o argumento defendido neste trabalho é que o bem-sucedido retorno às principais estações de atuação política nos estados torna-se mais seguro após o exercício de atividades proeminentes na Câmara dos Deputados, fator que restringe e qualifica as análises que apontam para um suposto “localismo” do político brasileiro (Santos e Pegurier, 2011).

Já o impacto do sistema proporcional de lista aberta precisa ser ponderado em bases longitudinais. As eleições de 2011 são a quinta rodada de pleitos legislativos desde a promulgação da Constituição de 1988. A Carta, como sabemos, confirmou o princípio da proporcionalidade para a eleição de representantes do povo nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal. Também sancionou o voto uninominal, permitindo aos eleitores optar pelos candidatos de sua preferência, e não apenas por seu partido. Os votos nominais de candidatos concorrendo pela mesma lista de partidos coligados são agregados, sendo esta soma utilizada para determinar o número de cadeiras pertencentes a cada agremiação, sendo os indivíduos ocupantes das mesmas, definidos pela quantidade de votos nominais dados aos candidatos. Naturalmente, os mais votados serão os representantes do partido no Parlamento.

Tal sistema gera dois interessantes efeitos na maneira pela qual as carreiras se estruturam no Brasil. Em primeiro lugar, o multipartidarismo se torna possível, com variações significativas com que a pluralidade de partidos se manifesta nos vários estados. Em adendo, e como corolário da adoção das listas abertas, os líderes partidários veem matizada sua capacidade de controlar a escolha de aspirantes à lista, de novo com variações importantes de estado para estado. Sendo assim, o multipartidarismo deve ser visto de uma perspectiva distinta daquela que se tem o julgado tradicionalmente. Tendo em vista o ponto de partida das carreiras legislativas, bem como variações estaduais no grau de controle exercido pelos partidos sobre a escolha de candidatos, o pluralismo partidário pode ser interpretado como decorrência do processo de democratização da disputa política nos estados. Não se trata mais de um efeito automático e mecânico do sistema proporcional em distritos de alta magnitude, mas sim resultado da expansão das oportunidades políticas existentes nas unidades da federação (Santos e Pegurier, 2011).

Algumas evidências longitudinais

Os quadros a seguir (quadros 2 e 3) apresentam respectivamente as taxas de reapresentação e reeleição para a Câmara dos Deputados de 1950 até as eleições de 2002. A primeira taxa é o percentual de deputados que se elegeram no pleito anterior, exerceram o mandato e tentaram novamente uma vaga no Legislativo federal. Dois pontos de inflexão importantes podem ser verificados: nas eleições de 1970 e nos dois pleitos que marcaram a transição do regime militar para a democracia, 1982 e 1986. O período 1946-64 apresenta uma evolução equilibrada, partindo-se de um resultado relativamente baixo, 66%, aumentando acentuadamente de 1954 até 1966, última eleição feita sob a égide do sistema de partidos inaugurado em 1945. Em 1967, o Ato Institucional nº 1, imposto pelo governo militar, proíbe o funcionamento dos antigos partidos, praticamente obrigando o país a conviver em um regime de apenas dois partidos: a Arena, de apoio ao governo, e o MDB, de oposição. É natural que o padrão de recrutamento para o Legislativo fosse afetado por tamanha intervenção no processo político partidário, quanto mais não seja pelo fato de ter havido, no período que antecedeu o pleito de 1970, uma enorme quantidade de cassações e expurgos de lideranças políticas. A taxa de 61%, logo após um resultado de 80% em 1966, é bastante expressiva a este respeito.

O regime militar começa a transição democrática em 1979, permitindo, embora de maneira restringida, o multipartidarismo e, em 1982, os governadores de estado voltaram a ser eleitos diretamente. Em 1985, um novo passo para a

normalização democrática foi dado: as eleições para prefeitura de todos os municípios também passaram a ser decididas diretamente. Estes fatores repercutiram mais uma vez e de forma clara sobre o padrão de recrutamento para a Câmara dos Deputados. A abertura de novas oportunidades políticas para os deputados significou a busca por cargos até então restritos aos políticos fiéis ao antigo regime. Vale dizer, várias lideranças de oposição, cuja atuação até aquele momento se viu restrita ao Legislativo, passam a concorrer para cargos do Executivo, seja no plano estadual, seja no plano municipal. O declínio das taxas de reapresentação em 1982 e 1986 e a posterior recuperação deste indicador, voltando para os níveis históricos de longo prazo, em torno de 70 a 80%, revelam que o poder de atração exercido pela Câmara não pode ser considerado baixo. Em outras palavras, o Legislativo federal é, de maneira geral, um posto relevante de atuação do político brasileiro, sendo a busca pela renovação dos mandatos afetada negativamente por fatores históricos relacionados à reação das elites a mudanças bruscas na estrutura de oportunidades do sistema político mais abrangente.

Quadro 2 – Taxa de reapresentação

Ano	Porcentagem
1950	66.0
1954	68.6
1958	75.4
1962	74.8
1966	80.5
1970	61.9
1974	81.8
1978	82.1
1982	74.9
1986	64.1
1990	70.1
1994	78.7
1998	80.2
2002	75.0
2006	84.4
2010	79.3

Fonte: Samuels (2002) e TSE.

Quadro 3 – Taxa de reeleição

Ano	Porcentagem
1950	50.0
1954	69.2
1958	62.7
1962	73.4
1966	72.9
1970	75.4
1974	80.7
1978	71.8
1982	71.4
1986	60.6
1990	54.5
1994	61.5
1998	69.4
2002	70.0
2006	61.6
2010	72.7

Fonte: Samuels (2002) e TSE.

A taxa de reeleição, por sua vez, indica o percentual de sucesso daqueles que, tendo se reapresentado, lograram obter a renovação de seu mandato. Através deste indicador podemos observar até que ponto ocorre no Brasil o fenômeno conhecido como *incumbency advantage*. Pelo que se verifica, o período de maior vantagem da incumbência coincidiu com o período de predomínio dos militares, o que não deixa de ser intuitivo, dadas as restrições impostas sobre a competição político partidária de então. Interessante notar que as taxas têm evoluído de maneira sistemática desde a promulgação da Constituição de 1988: nas eleições de 1990, a primeira após a aprovação da Carta Constitucional, a taxa foi de 54,5%, aumentando para 61,5% no pleito de 1994, até atingir 70%, em 2002.

Em 2006, temos um declínio que não deixou de ser significativo, mas pode ser explicado por fatores conjunturais. O PT, a maior bancada durante a legislatura de 2003-2006, perdeu vários parlamentares de sua ala mais radical à esquerda, descontentes com os rumos do governo, controlado por este partido através da presidência de Luis Inácio Lula da Silva. Estes parlamentares fundaram o pequeno PSOL, que, por conta de sua diminuta dimensão, não logrou renovar o mandato de vários de seus deputados. Ademais, nesta mesma legislatura ocorreu o episódio afamado do “mensalão”, após o qual, vários parlamentares experien-

tes tiveram seus mandatos cassados ou pediram afastamento da Câmara. Em 2010, o patamar de sucesso dos incumbentes volta à casa dos 70%. Portanto, não seria absurdo especular que temos visto uma crescente adaptação dos legisladores ao ambiente no qual sua atividade como agente político se desenvolve. O aumento das taxas de reeleição indica que as carreiras legislativas no Brasil são um processo ainda em maturação, deixando de ser simplesmente um ongoing process, típico de períodos de transição. E neste ambiente, certamente, a passagem bem-sucedida pelo Legislativo Federal é passo decisivo.

Análise dos resultados eleitorais de 2010

Passo agora a analisar alguns resultados das eleições para a Câmara dos Deputados de 2010 e suas implicações para a análise que temos desenvolvido até o momento. As tabelas 1 e 2 apresentam algumas informações iniciais.

Tabela 1 – Candidatos por Partido

Partido	Bancada atual	Reeleição	Não disputa	Dep. estadual	Senado	Suplente ao Senado	Governo	Vice ao governo
PMDB	90	70	5	5	4	-	1	4
PT	79	64	2	2	8	2	1	-
PSDB	59	48	3	1	5	-	1	1
DEM	56	38	12	1	3	1	-	-
PP	40	34	1	-	3	-	2	-
PR	42	36	3	2	-	-	-	1
PSB	27	24	1	-	2	-	-	-
PDT	23	21	-	-	1	-	-	1
PTB	21	16	3	1	1	-	-	-
PSC	16	13	1	-	1	1	-	-
PPS	15	9	4	1	1	-	-	-
PV	14	9	1	-	1	-	3	-
PCdoB	12	10	-	-	1	-	1	-
PRB	7	6	1	-	-	-	-	-
PSOL	3	3	-	-	-	-	-	-
PMN	3	2	-	-	1	-	-	-
PHS	3	2	-	-	1	-	-	-
PTC	2	2	-	-	-	-	-	-
PTdoB	1	-	1	-	-	-	-	-
Total	513	407	38	13	33	4	9	7

Fonte: DIAP.

Tabela 2 – Percentual de deputados reeleitos, por partido

Partido	Bancada	Reeleitos	Percentual
PT	88	52	59,1
PMDB	78	49	62,8
PSDB	53	29	54,7
PP	44	29	65,9
DEM	43	24	55,8
PR	40	28	70,0
PSB	34	20	58,8
PDT	26	14	53,8
PTB	22	12	54,5
PSC	17	9	52,9
PCdoB	15	9	60,0
PV	14	6	42,9
PPS	12	6	50,0
PRB	8	4	50,0
PMN	4	1	25,0
PTdoB	4	0	0,0
PSOL	3	2	66,7
PHS	2	2	100,0
PRTB	2	0	0,0
PRP	2	0	0,0
PTC	1	0	0,0
PSL	1	0	0,0
TOTAL	513	296	57,8

Fonte: TSE.

A duas tabelas apresentadas mostram em resumo que:

- Em torno de 80% (407 em 513) dos deputados detentores de mandato concorreram à reeleição. Dos 106 que se abstiveram desta tentativa, 33 alçaram voo mais alto, na direção do Senado (com 4 concorrendo na suplência); 9, mais alto ainda, na tentativa de se tornarem governadores; 7, a vice; 2, a vice-presidência. Apenas 12 “retrocederam”, por exemplo, na disputa por uma cadeira em assembleias legislativas estaduais. Como visto na tabela, somente 38 deixaram de se candidatar a qualquer cargo. O DEM foi a agremiação com o maior contingente de desistentes, 12

numa bancada de 56 deputados, sendo que, em termos proporcionais, o PPS aparece como primeira colocada, com 26,67% da bancada (4 em 15 deputados) abandonando qualquer forma de disputa. Entre os grandes partidos, a incidência de desistentes foi baixa: no PMDB, 5 deixaram de concorrer; no PSDB, 3, e no PT, apenas 2. Entre as agremiações de médio porte, no PDT, nenhum deputado se absteve de disputar, enquanto no PR e no PTB, 2 em cada; no PSB, PV, PRB e PTdoB, apenas 1.

- Montante não desprezível de deputados federais abdicou da tentativa de reeleger por conta de uma sonhada cadeira no Senado Federal. É possível e, certamente, foi o caso do PT, a opção desses parlamentares expressou estratégias propriamente partidárias em relação à Câmara Alta. O PT, como se vê, é a principal agremiação a priorizar esta Casa, com 8 candidatos. Em seguida, o PMDB, com 5; DEM, PSDB e PP, 3 cada. 2 deputados do PSB e do PSC seguiram o mesmo caminho, sendo apenas 1 no PR, PV, PDT, PHS, PMN e PCdoB.
- A taxa de retenção de deputados na Câmara foi de 57,8%, consistente, portanto, com o padrão que se tem visto no país desde as eleições de 1994. Com relação aos 5 maiores partidos, o PP obteve o maior número de reeleitos, 65,8%, seguido pelo PMDB, com 62,8%. DEM e PSDB alcançaram os menores valores, respectivamente 55,8% e 54,7%. O PT se posiciona em patamar intermediário, com 59,1%. É natural imaginar que o desempenho dos partidos de oposição tenha afetado a capacidade destes em reeleger seus candidatos, ao mesmo tempo beneficiando os partidos governistas. Se observarmos o que ocorreu com alguns partidos médios e que fazem parte da base aliada à candidatura presidencial vitoriosa, vê-se que apenas o PDT, com 53,8% de deputados reeleitos, obteve resultado inferior à taxa alcançada pela Câmara como um todo. PSB e PCdoB encontram-se em torno da média e o PR alcançou impressionantes 70% na taxa de recondução de seus representantes na Câmara.

O resultado, algo discrepante para o PT, com taxa de reeleitos significativamente abaixo dos principais parceiros da coalizão governista, novamente, como no caso das taxas de reeleição em 2006, pode ser debitado a fenômeno conjuntural. Tratou-se de estratégia explícita deste partido melhorar seu desempenho no Senado Federal, o que levou vários de seus mais bem conhecidos quadros a tentarem uma vaga na Casa Alta.

Quadro 4
Posição anterior de deputados eleitos sem mandato
na legislatura imediatamente anterior: 2010

Posição anterior	Número	Porcentagem
Eleitos com cargo no momento da eleição	84	38%
Eleitos sem cargo no momento da eleição	74	33,5%
Eleitos que nunca tiveram nenhum cargo eletivo ou não eletivo	63	28,5%
Total	221	100,0%

O Quadro 4 considera apenas os candidatos eleitos que não exerciam mandato de deputado federal antes do pleito. Dos 221 deputados, supostamente de primeiro mandato, apenas 63 nunca exerceram nenhum tipo de cargo político, seja no Executivo ou no Legislativo. 84 exerciam algum cargo no momento prévio ao eleitoral, mas se viram forçados a se desincompatibilizar para concorrer às eleições. 137 não ocupavam função pública no ano eleitoral, mas não se pode dizer que seriam, por este motivo, novatos na política. As informações que seguem ajudam a esclarecer o ponto (Quadro 5).

Quadro 5 – Cargo anterior à eleição: 2010

Cargo anterior		Número
CARGO ELETIVO	Governador	0
	Dep. federal	0
	Dep. estadual	54
	Vereador	12
	Prefeito	3
	Senador	3
CARGO NÃO ELETIVO	Ministro	0
	Secretário estadual	6
	Secretário municipal	6
Total		84

Fonte: Câmara dos Deputados.

Como se viu, 84 candidatos eleitos à Câmara exerciam algum cargo político, eletivo ou não, antes de concorrerem a deputado federal. Mas como se distribui este número pelas diversas ocupações possíveis na ladeira política típica da estrutura de oportunidades no Brasil? Percebam que a grande maioria dos ocupantes de cargos públicos que buscam o Legislativo federal possuía cargos eletivos, 72

em 84. Destes, simplesmente 54 deixaram de disputar um novo mandato, para suas respectivas assembleias legislativas. Secretarias estaduais e municipais (6 postulantes em 84) não aparecem como previsto nas análises recentes sobre padrão de carreiras políticas no Brasil (especialmente Carvalho, 2000, e Samuels, 2003). Possivelmente, grande número de nomeados para tais cargos tenha se desincompatibilizado dos mesmos e retornado ao mandato parlamentar para o qual fora originalmente eleito. Tal como discutido na seção III, a estrutura de oportunidades políticas no Brasil é complexa e caracterizada pelo alto nível de integração nos movimentos feitos pelos agentes.

Analisaremos agora informações atinentes à trajetória política dos deputados supostamente de primeiro mandato. Segundo levantamento feito junto ao currículo apresentado pelos parlamentares após a posse, 137 concorrentes bem-sucedidos não ocupavam cargo político de qualquer natureza, com exceção de postos de direção partidária, antes do pleito de 2010. Não obstante, o mesmo currículo permite observar que na categoria cargos eletivos, temos que nada menos do que 25 já haviam ocupado cadeiras na própria Câmara em algum momento prévio de sua vida pública, 21 já exerceram mandato de deputado estadual, 21 como vereador e 7 como senador. No ramo Executivo, tivemos 27 ex-prefeitos e 9 ex-governadores. Dos 137, 73 nunca lograram obter mandatos eletivos. Na categoria cargos não eletivos, secretários estaduais foram 19, e municipais, 15, com 2 ex-ministros.

Quadro 6 – Trajetória prévia de deputados não reeleitos: 2010

CARGOS ELETIVOS	Governador	9
	Dep. federal	25
	Dep. estadual	21
	Vereador	21
	Prefeito	27
	Senador	7
	Nenhum cargo eletivo	73
CARGOS NÃO ELETIVOS	Ministro	2
	Secretário estadual	19
	Secretário municipal	15
	Nenhum cargo no Executivo	99

Fonte: Câmara dos Deputados.

O mesmo exercício pode ser feito com os 84 que exerciam algum mandato, com exceção do de deputado federal. Tal como o quadro a seguir indica, temos 3 ex-senadores, 3 ex-deputados federais, 60 ex-estaduais e 35 ex-veredores. No

ramo executivo e eletivo, 1 ex-governador e 18 ex-prefeitos. No ramo não eletivo, 19 ex-secretários estaduais e 20 ex-secretários municipais.

Quadro 7
Trajetória prévia de deputados não reeleitos
com cargo antes das eleições: 2010

CARGOS ELETIVOS	Governador	1
	Dep. federal	3
	Dep. estadual	60
	Vereador	35
	Prefeito	18
	Senador	3
	Nenhum cargo eletivo	6
CARGOS NÃO ELETIVOS	Ministro	0
	Secretário estadual	19
	Secretário municipal	20
	Nenhum cargo no Executivo	45

Fonte: Câmara dos Deputados.

E quanto ao que ocorre no interior da Câmara, qual a inserção dos novatos na estrutura de poder da Câmara. Teriam sido os novatos indicados, eleitos ou agraciados com algum posto de poder intramuros? Dois cargos nos interessam mais de perto. O de líderes partidários e presidentes de comissões.

Os dados são indicativos de que o argumento assumidamente provisório defendido no trabalho encontra alguma plausibilidade. Vimos até aqui a baixa probabilidade de algum candidato, sem qualquer inserção prévia no mundo político partidário, lograr êxito na empreitada de conquistar um mandato de deputado federal. Em acréscimo a isso, o quadro a seguir permite verificar que simplesmente nenhum dos líderes partidários eleitos pelas respectivas bancadas em fevereiro de 2011, não exerciam o cargo na Câmara dos Deputados na legislatura anterior, de 2005-2010. Rigorosamente todos foram reeleitos.

Quadro 8 – Líder de partido eleito ou reeleito: 2010

Partido/Bloco	Líder	Eleito ou reeleito
PT	PAULO TEIXEIRA	RE
PMDB	HENRIQUE EDUARDO ALVES	RE
Bloco PSB, PTB, PCdoB	ANA ARRAES	RE
Bloco PR, PRB, PTdoB, PRTB, PRP, PHS, PTC, PSL	LINCOLN PORTELA	RE
PSDB	DUARTE NOGUEIRA	RE
DEM	ANTONIO CARLOS MAGALHÃES NETO	RE
PP	NELSON MEURER	RE
PDT	GIOVANNI QUEIROZ	RE
Bloco PV, PPS	SARNEY FILHO	RE
PSC	RATINHO JUNIOR	RE
PMN	FÁBIO FARIA	RE
PSOL	CHICO ALENCAR	RE

O mesmo acontece com os presidentes de comissões permanentes. Das 18 atualmente em funcionamento, 15 presidências foram dadas a deputados reeleitos e apenas 3 para novatos.

Quadro 9 – Presidente de comissão eleito ou reeleito: 2010

Presidente de comissão: eleito ou reeleito	Nº de comissões
ELEITOS	3
REELEITOS	15
Total	18

De maneira geral, portanto, o que os dados parecem indicar? É quase certo que a tese do recrutamento lateral para a Câmara dos Deputados caracterizou um período específico do jogo político parlamentar no Brasil. Mais especificamente, ao período de transição, de duração mais ou menos longa e cujas fronteiras são de difícil delimitação. No entanto, a tendência tem sido muito forte no sentido de se restringir o acesso ao Legislativo federal aos políticos que exerciam mandatos de orientação partidária, como são os eletivos, para os dois ramos (Executivo e Legislativo) e alguns não eletivos, como os cargos de secretaria estadual, municipal e ministérios. Os tempos de abertura democrática também foram tempos de maior “democratização da ambição política”, de eliminação de supostos ideológicos, partidários e de classe para se fazer da atividade legislativa no país. É correto afirmar, como o fez Marengo (2000), que o recrutamento

lateral, até certo ponto comum nos 10 anos iniciais da transição, afetou de maneira positiva e significativa a infidelidade partidária, o chamado “troca-troca” partidário ou a migração partidária, na terminologia de Melo (2004). Todavia, o recrutamento lateral é fenômeno cada vez mais raro e de impacto cada vez menor na estrutura de poder do Legislativo. Pode não ser coincidência, por conseguinte, que medidas mais fortes contra a infidelidade estejam sendo adotadas atualmente. Em geral, as regras são feitas não para contrariar os interesses de quem as formula, mas sim para facilitar o alcance de objetivos coletivos impossíveis de serem alcançados, ou pelo menos na medida em que se deseja coletivamente, pela pura agregação das ações individuais.

Parece certo também que a Câmara dos Deputados é importante plataforma de lançamento de voos ambiciosos que miram a política estadual e local, como quer Samuels (2003). Deputados federais continuam a se candidatar a postos no Executivo municipal, a governador de estado, além de continuarem a aceitar indicações para secretarias estaduais e municipais, ademais de ministérios. Contudo, as taxas de reapresentação, de reeleição nas eleições de 2010, e o perfil dos políticos que entraram na Câmara após o pleito mostram claramente quão valorizada é uma cadeira de deputado federal. No Legislativo não temos apenas agentes que visam postos alternativos de ação política. Temos ex-governadores, ex-prefeitos, ex-ministros, ex-deputados estaduais, e, sobretudo, deputados federais reeleitos. Um Legislativo fraco, voltado principalmente para assuntos paroquiais, não seria objeto de tanta cobiça. A observação do perfil dos ocupantes de postos de mando torna ainda mais forte o ponto – para ser líder e ter visibilidade política, é preciso ser reeleito, o mesmo valendo, embora não na mesma medida para a presidência de comissões permanentes.

Conclusão

Os pontos feitos acima indicam que a direção seguida por Santos e Pegurier (2011) e Pegurier (2009), apoiada no enquadramento teórico proposto por Borchert 2004, parece ser a mais profícua neste momento. A estrutura de oportunidades políticas no Brasil se consolida no mesmo passo em que o próprio quadro partidário adquire contornos mais nítidos. Maiores taxas de coesão e disciplina, como visto por Figueiredo e Limongi (1999), foram apenas um dos primeiros indícios de tal consolidação. A clareza dos embates entre PT e PSDB para a presidência seguramente surge como mais um sintoma (Santos 2006). Por fim, a superação da “migração partidária” (Melo 2004), com a diminuição dramática na taxa de infidelidade partidária, acaba por evidenciar que, embora complexo,

o sistema político brasileiro produz efeitos sistemáticos sobre o modo pelo qual os atores políticos operam, desde as escolhas mais simples, tal como optar por um sim ou não, em uma votação nominal, até operações de maior dificuldade e risco, como é a de programar uma carreira política.

Referências

AMES, Barry (2000). *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities and Institutions in Comparative Perspective*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

ARAÚJO, Clara e ALVES, José Eustáquio (2007) “Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas”. *Dados*, vol.5, n. 3, p. 535-78.

BORCHERT, Jens (2011), *Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems*, *Regional & Federal Studies*, Volume 21, Issue 2, 2011, Pages 117 - 140

CARVALHO, Nelson Rojas. (2003), *E no Início Eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo*. Rio de Janeiro: Revan.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.

_____. (2002). “Liderazgos políticos en la Cámara de Diputados del Brasil”, In: Wilhelm Hofmeister (Comp.), *Liderazgo Político em América Latina*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

MARENCO, André (2000), *Não se Fazem Mais Oligarquias Como Antigamente: Recrutamento Parlamentar, Experiência Política e Vínculos Partidários entre Deputados Brasileiros (1946-1998)*. Tese de Doutorado (Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

MAINWARING, Scott (1997), “Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”, in S. Mainwaring e M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York, Cambridge University Press.

MAYHEW, David R. (1974), *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.

MELO, Carlos Ranulfo de (2004), *Retirando as Cadeiras do Lugar. Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

PEGURIER, Fabiano (2009), *Carreiras Políticas e a Câmara dos Deputados Brasileira*. Tese de Doutorado (Ciência Política), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

SAMUELS, David (2003), *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Nova York: Cambridge University Press.

SANTOS, Fabiano. (2003), *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

____ (2006), “Três Teses Equivocadas sobre a Política Eleitoral Brasileira”. In: Arthur Ituassu e Rodrigo de Almeida (orgs.), *O Brasil Tem Jeito?* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

SANTOS, Fabiano e PEGURIER, Fabiano (2011), “Political Careers in Brazil: Long Term Trends and Cross-Sectional Variation”. *Regional and Federal Studies*. Vol. 21, No. 2, 603-621.

SCHLESINGER, Joseph (1966), *Ambition and Politics. Political Careers in the United States*. Chicago. Rand McNally.