

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO

FABIANO JOSÉ HORCADES PEGURIER

CARREIRAS POLÍTICAS
E
A CÂMARA DE DEPUTADOS BRASILEIRA

Rio de Janeiro
2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FABIANO JOSÉ HORCADES PEGURIER

CARREIRAS POLÍTICAS E A CÂMARA DE DEPUTADOS BRASILEIRA

Tese apresentada ao Instituto
Universitário de Pesquisas
do Rio de Janeiro como
requisito parcial para a
obtenção do título de Doutor
em Ciência Política

Rio de Janeiro
2009

BANCA EXAMINADORA

Fabiano Guilherme Mendes Santos

Orientador

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ

Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ

Jairo Marconi Nicolau

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ

Octavio Amorim Neto

Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas - EPGE/FGV

Nelson Rojas de Carvalho

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ

Dedico esta tese à minha querida esposa, Anna Amélia Lobão Pegurier, que, ao longo de toda esta minha aventura de estudante tardio, deu-me o amor e o apoio, a paciência e a compreensão, sem os quais nunca teria chegado a bom termo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os meus professores do IUPERJ, por tudo que me deram de sua erudição e de seu conhecimento. Tenho enorme orgulho de ter participado deste grupo de estudiosos das ciências sociais.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Prof. Fabiano Guilherme Mendes Santos, por seu suporte amigo desde o primeiro dia em que pisei nesta casa.

Agradeço finalmente a Claudia Teixeira dos Santos, por sua ajuda incansável e inteligente, na coleta e no processamento dos dados coligidos e na edição do texto final.

RESUMO

Este trabalho analisa como uma passagem pela Câmara de Deputados se insere nas carreiras políticas no Brasil. Primeiramente, passa em revista a literatura sobre a função de representação política e a evolução dos sistemas de escolha de representantes, para enfatizar como a profissionalização da política é consequência dessa evolução. Depois, revê criticamente a literatura dedicada a explicar como se desenvolvem as carreiras políticas e a institucionalização ou profissionalização dos legislativos nacionais. Dessa revisão, extrai um novo modelo teórico, que usa para comparar as estruturas de oportunidades políticas dos EUA, da Alemanha e do Brasil e seus efeitos sobre as carreiras políticas nesses três países. Resume o histórico da Câmara de Deputados brasileira desde a independência do país e justifica a análise do período de 1946 a 2006, porque é rico em informações sobre a Câmara e as carreiras políticas no Brasil e se presta a comparações com os legislativos de outros países. Revê ainda a literatura descritiva da composição e do desempenho da Câmara de Deputados brasileira desde o retorno a um sistema político plenamente democrático, após 1984, e adiciona a essa literatura algumas novas observações. Conclui que as teorias de institucionalização e profissionalização, elaboradas com base na *House of Representatives* e nas legislaturas estaduais dos EUA servem para descrever a evolução dos legislativos estaduais e da *House of Representatives* dos EUA, mas não para explicar a evolução dos legislativos em geral, nos diferentes países e sistemas políticos existentes. Argumenta em favor de uma teoria que junta o pensamento sobre a política como profissão de Weber com a teoria da ambição de Schlesinger, detalhada por Borchert, a noção de classe política agindo em defesa dos seus interesses de carreira e a interação entre regras constitucionais e os interesses dos políticos, salientada por Norris. Contesta a noção de que os deputados brasileiros não visam construir carreiras na Câmara de Deputados, mostrando que, entre 1946 e 2006, sempre que as regras constitucionais permaneceram estáveis, 4/5 dos deputados tentaram reeleger-se. Mostra que o tempo médio de permanência dos deputados brasileiros na Câmara vem crescendo e se aproximando cada vez mais do que se verifica para os deputados norte-americanos. Mostra também que o total das despesas por deputado da Câmara praticamente duplicou, em termos reais, entre 1994 e 2006, e supera hoje em dia o gasto pela *House of Representatives* norte-

americana. Contesta, porém, a validade desse dado como índice representativo da profissionalização dos deputados federais brasileiros e propõe, como explicação plausível para esse fato, simplesmente que estes, em ação classista, conseguiram duplicar os benefícios e a assistência que recebem para o cumprimento de sua função. Contesta também que se possa classificar como ‘endêmica’ a taxa de renovação parlamentar brasileira, porque destrói a coesão partidária no desempenho dos deputados na Câmara, uma vez que a evidência empírica é contrária a essa afirmação. Argumenta em favor de se atribuir a diversidade encontrada nas taxas de renovação parlamentar em diferentes países às diferentes estruturas institucionais verificadas em cada um deles. Sugere como campo de investigação o conjunto dos fatores que podem impulsionar essas taxas de renovação parlamentar num sentido ou noutro.

PALAVRAS-CHAVE

carreiras políticas - câmara federal - institucionalização - profissionalização - câmara federal - despesas por deputado - câmara federal - taxas de renovação - deputados estreates - experiência prévia - deputados federais – tempo de permanência

SUMÁRIO

<u>Introdução</u>	12
<u>Capítulo 1</u>	
<u>Representação, Eleição e Profissionalização Política</u>	16
1.1 - A Representação	16
1.2 - A Eleição	24
1.3 - A Extensão do Sufrágio	29
1.4 - A Profissionalização	31
<u>Capítulo 2</u>	
<u>Carreiras Políticas e os Legislativos Nacionais: Os Enfoques da Literatura Existente</u>	35
2.1 - A Teoria da Ambição	35
2.2 - A Teoria da Institucionalização	36
2.3 - A Teoria da Profissionalização	39
2.4 - O Problema da Motivação	42
2.5 - Carreiras Legislativas	43
2.6 - A Teoria da Ambição, mais Detalhada	44
2.7 - O Conceito de Classe Política	46
2.8 - O Novo Institucionalismo	48

Capítulo 3

Carreiras Políticas e os Legislativos Nacionais:

<u>Um Novo Modelo Teórico</u>	50
3.1 – Uma Apreciação das teorias existentes	50
3.2 – Nova síntese explicativa	51
3.3 – A situação nos EUA	53
3.4 – A situação na Alemanha	54
3.5 – A situação no Brasil	56
3.6 – Em suma	59

Capítulo 4

Carreiras Políticas e a Câmara de Deputados Brasileira:

<u>O Que Diz a Literatura Existente</u>	61
4.1 - Por Que Estudar o Período 1946-2006	61
4.2 - O Que Diz a Literatura Recente	69
4.3 - A Contribuição de Samuels	75
4.4 – Uma Crítica a Samuels (2003)	82
4.5 - A Contribuição de Marenco	86
4.6 - Em Complementação a Marenco (2000)	96

Capítulo 5

<u>Novas Observações sobre a Câmara de Deputados Brasileira</u>	101
5.1 - A Porcentagem de Estreantes	101
5.2 - O Tempo de Permanência	108
5.3 - O Nível de Remuneração	108

Capítulo 6

<u>Conclusões</u>	117
6.1 - Quanto à Teoria	117
6.2 - Quanto à Câmara de Deputados Brasileira	118

Bibliografia

120

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 - Taxa de Tentativa de Reeleição na Câmara de Deputados Brasileira 1950 - 1998
- Tabela 2 - Taxa de Reeleição na Câmara de Deputados Brasileira 1950 - 1998
- Tabela 3 - Taxa de Tentativa de Reeleição e Taxa de Reeleição na Câmara de Deputados Brasileira 1950 - 2006
- Tabela 4 - Experiência Política: % Deputados em primeiro mandato - Dados Marengo (2000)
- Tabela 5 - Experiência Política Prévia: Anos pré-Câmara dos Deputados - % deputados em 1º mandato 1946 - 2003
- Tabela 6 - Último Cargo Prévio à Câmara dos Deputados - % Deputados de 1º Mandato (em % 1946-1998) - Dados Marengo (2000)
- Tabela 7 - Experiência Política: Deputados em primeiro mandato
- Tabela 8 - Experiência Política: Deputados em primeiro mandato comparado com Marengo
- Tabela 9 - Experiência Política: deputados em 1º mandato, com experiência prévia
- Tabela 10 - Experiência Política: % Deputados em 1º Mandato com experiência política prévia
- Tabela 11 - Experiência Política: deputados em 1º mandato, sem experiência prévia
- Tabela 12 - Média de anos em exercício: Deputados Federais
- Tabela 13 - Execução Orçamentária: Câmara dos Deputados – em reais
- Tabela 14 - Orçamento Câmara dos Deputados: Descontando Índices de Inflação
- Tabela 15 - Execução Orçamentária - House of Representatives: em dólares
- Tabela 16 - Orçamento Comparado Câmara dos Deputados EUA - Brasil - conversão em dólares
- Tabela 17 - Orçamento Comparado Câmara dos Deputados EUA - Brasil: Por Deputados – em dólares

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de Tentativa de Reeleição

Gráfico 2 - % Taxa de Reeleição

Gráfico 3 - Taxa de Tentativa de Reeleição e Taxa de Reeleição na Câmara de Deputados Brasileira 1950 – 2006

Gráfico 4 - Experiência Política: Dados Marenco - % Deputados em 1º Mandato (1946-2003)

Gráfico 5 - Experiência Política Prévia: Anos pré-Câmara - % Deputados em 1º Mandato (1946 – 2003)

Gráfico 6 - Último Cargo Prévio à Câmara dos Deputados: % Deputados de 1º Mandato (em % 1946-1998)

Gráfico 7 - Deputados em 1º Mandato

Gráfico 8 - Experiência Política: Deputados em Primeiro Mandato - Comparação com os dados Marenco (2000)

Gráfico 9 - Deputados em Primeiro Mandato com Experiência Política Prévia

Gráfico 10 - % Deputados em 1º Mandato com Experiência Política Prévia

Gráfico 11 - Deputados em 1º Mandato sem Experiência Política Prévia

Gráfico 12 - Média de anos em exercício: Deputados Federais

Gráfico 13 - Execução Orçamentária: Câmara dos Deputados

Gráfico 14.1 - Orçamento Câmara: Índice de Inflação - IPC

Gráfico 14.2 - Orçamento Câmara: Índice de Inflação - INPC

Gráfico 15 - Execução Orçamentária - House of Representatives

Gráfico 16 - Orçamento Comparado - Câmara dos Deputados EUA – Brasil

Gráfico 17 - Orçamento Comparado Câmara dos Deputados EUA – Brasil (por Deputados)

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar como uma passagem pela Câmara de Deputados se insere nas carreiras políticas no Brasil. Este objetivo se justifica pelo fato de que o estudo das carreiras políticas e da profissionalização da atividade política tem-se concentrado no poder legislativo, principalmente em nível nacional. Isto acontece, de um lado, porque nos EUA, o país onde a Ciência Política é mais ativa, a carreira de legislador é aquela tipicamente desenvolvida pelos políticos profissionais. De outro lado, isto acontece porque, mesmo nos países europeus, assim como em outros países onde as carreiras políticas são mais diversificadas, o legislativo nacional não é somente a instituição onde se definem essas carreiras. É, também, o filtro por onde elas têm de passar para se consolidarem, seja no próprio legislativo ou no executivo, a nível federal, estadual ou municipal.

Escolheu-se fazer o estudo de todo o período de 1946 a 2006, ou seja, o período que cobre desde o fim da ditadura de Getúlio Vargas até a última eleição para o legislativo nacional, uma vez que ele se presta a comparações com os legislativos de outros países. Preferiu-se não deixar de fora o período de 1964 a 1985, caracterizado pelo predomínio militar sobre a política brasileira, uma vez que ele não deixa de ser rico em informações sobre a evolução da Câmara de Deputados e das carreiras políticas no Brasil.

Com este objetivo em mente, passa-se em revista a literatura sobre a função de representação política e a evolução dos sistemas de escolha de representantes, assim como o histórico da Câmara de Deputados brasileira desde a independência do país. Revê-se também a literatura dedicada a explicar como se desenvolvem as carreiras políticas e a institucionalização ou profissionalização dos legislativos nacionais. Revê-se ainda a literatura descritiva da composição e do desempenho da Câmara de Deputados brasileira desde o retorno a um sistema político plenamente democrático, após o período autoritário militar de 1964 a 1984, e adiciona-se a essa literatura algumas observações efetuadas no decurso deste trabalho. Finalmente, extraem-se algumas conclusões a respeito da melhor maneira de se explicar a natureza e o funcionamento da nossa Câmara nos dias atuais.

Uma primeira conclusão é que as teorias de institucionalização e profissionalização, elaboradas com base na *House of Representatives* e nas legislaturas estaduais dos EUA, não mostram grande poder explicativo universal. Nem a teoria da institucionalização de Polsby, nem as teorias da profissionalização de Black e de Squire, conseguem explicar qualquer outro desenvolvimento diferente daquele que se verifica no sistema político norte-americano. Por serem *ad hoc* e particularizadas, elas servem para descrever a evolução dos legislativos estaduais e da *House of Representatives* dos Estados Unidos, mas não são suficientemente abrangentes para explicar a evolução dos legislativos em geral, nos diferentes países e sistemas políticos existentes hoje em dia.

Uma teoria que parece apresentar maior poder explicativo, respeitando essas exigências, é a que junta o pensamento sobre a política como profissão de Weber com a teoria da ambição de Schlesinger, detalhada por Borchert, a noção de classe política agindo em defesa dos seus interesses de carreira e a interação entre regras constitucionais e os interesses dos políticos, salientada por Norris. Essa teoria pode ser sintetizada como segue.

Nos sistemas modernos de governo representativo - com eleições periódicas, direito de voto universalizado e candidatos recrutados através de partidos políticos - a atividade política se transforma inevitavelmente em uma profissão. Os indivíduos com vocação e oportunidade para exercê-la, uma vez transformados em políticos profissionais, estabelecem suas estratégias e regem suas atividades de acordo com suas ambições e em função da estrutura de oportunidades políticas e das regras constitucionais do seu país. Com o tempo, os políticos começam a se reconhecer como classe e, a partir desse momento, passam a usar seus poderes legislativos para legislar em benefício da classe. Visam não só obter maiores rendimentos ou privilégios, mas também expandir a estrutura de oportunidades políticas e reduzir os riscos de serem alijados da profissão que escolheram. Essa ação classista dos políticos parece obedecer a apenas dois limites: (i) as regras constitucionais que regem suas atividades, cuja reforma esteja fora do seu alcance, e (ii) as reações contrárias da opinião pública, que podem ameaçar o seu sucesso nas eleições seguintes.

Outra conclusão é que algumas opiniões a respeito das carreiras políticas no Brasil e da posição da nossa Câmara de Deputados dentro dessas carreiras precisam ser revistas.

Para começar, a noção de que “os deputados brasileiros (...) não visam construir carreiras na Câmara de Deputados” (Samuels 2003, p. 2) é negada pelo fato de que, entre 1946 e 2006, sempre que as regras constitucionais permaneceram estáveis, a porcentagem de deputados que tentam reeleger-se cresce até atingir cerca de 80%. E o fato de que muitos deputados optam por concorrer a cargos executivos estaduais e municipais pode ser explicado pelas regras que retiram qualquer risco a essa opção e por uma estrutura de oportunidades políticas mais ampla que a de outros países, como os EUA.

Seguindo-se a metodologia de Polsby, verifica-se que o tempo médio de permanência dos deputados brasileiros na Câmara vem crescendo, desde 1946, de 4 para 8 anos. Mas é difícil interpretar-se este fato como um índice crescente de profissionalização dos nossos deputados, ou de institucionalização da nossa Câmara. Verifica-se também que o total das despesas por deputado da Câmara praticamente duplicou, em termos reais, entre 1994 e 2006. Mas tampouco se pode associar essa duplicação das despesas por deputado com uma duplicação do grau de profissionalização dos deputados ou da institucionalização da Câmara. Uma explicação mais plausível para esse fato é, simplesmente, que os deputados brasileiros, em ação classista, conseguiram duplicar os benefícios e a assistência que recebem para o cumprimento de sua função.

Fazendo-se uma comparação com a *House of Representatives* norte-americana: (i) o tempo médio de permanência dos nossos deputados vem se aproximando do que se verifica nos EUA; e (ii) o gasto por deputado nos dois legislativos, expresso em dólares, é atualmente semelhante. Estes parecem ser argumentos em contrário à afirmação de que “a estrutura das carreiras políticas no Brasil contemporâneo lembra, em pontos importantes, a trajetória de ascensão política nos Estados Unidos no começo do século XIX” (Samuels 2003, p. 7).

Também não se pode classificar como ‘endêmica’ a taxa de renovação parlamentar brasileira, como o faz Marengo (2000), por ser mais elevada que as taxas médias dos EUA e de alguns países da Europa Ocidental, pois a taxa brasileira não está distante da que se verifica em algumas poliarquias muito bem sucedidas. Nem se pode aceitar que essa taxa seja classificada como ‘endêmica’ porque destrói a coesão partidária no desempenho dos deputados na Câmara, uma vez que a evidência empírica é contrária a

essa afirmação. Parece mais razoável simplesmente atribuir a diversidade encontrada nas taxas de renovação parlamentar em diferentes países às diferentes estruturas institucionais verificadas em cada um deles. Isto abre, inclusive, um novo campo de pesquisa interessante, sobre os fatores que impulsionam essas taxas de renovação parlamentar num sentido ou noutro.

Este trabalho está organizado da seguinte forma. O Capítulo 1 aborda a natureza da representação política e os fatores que influenciam e justificam a profissionalização dessa atividade, tais como o processo eleitoral utilizado e a crescente universalização do direito ao sufrágio dos representantes. O Capítulo 2 resenha as diferentes teorias desenvolvidas para explicar as características e a evolução dos legislativos nacionais, com comentários sobre a consistência lógica e o poder explicativo de cada uma dessas teorias. O Capítulo 3 extrai dessa resenha um novo modelo teórico para a análise de como se desenvolvem as carreiras políticas dentro das estruturas de oportunidades políticas oferecidas em diferentes sistemas políticos e ilustra a aplicação desse modelo com uma breve exposição e análise das diferenças encontradas nas estruturas de oportunidades políticas em três repúblicas federativas - os EUA, a Alemanha e o Brasil - e as conseqüências dessas diferenças para as carreiras políticas nesses três países. O Capítulo 4 faz um breve histórico da Câmara de Deputados brasileira e justifica a escolha do período 1945-2006 para análise neste trabalho; depois disto, resume o que diz a literatura recente sobre a Câmara, suas características, seu desempenho e seu posicionamento dentro das carreiras políticas no Brasil. O Capítulo 5 apresenta algumas novas observações sobre a Câmara de Deputados brasileira e o Capítulo 6 fecha o trabalho, sintetizando as conclusões que dele se podem extrair sobre o tema escolhido, tanto por um ângulo teórico como por um enfoque direto sobre a Câmara brasileira.

CAPÍTULO 1

REPRESENTAÇÃO, ELEIÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO POLÍTICA

Este capítulo é dedicado a mostrar como o fenômeno da profissionalização na política, especialmente no que concerne à atividade dos membros de uma câmara legislativa nacional, está intimamente ligado à evolução das modernas repúblicas representativas, criadas a partir do fim do século XVIII. Especificamente, pretende-se enfatizar que este fenômeno é uma decorrência da adoção de eleições como processo de escolha de representantes e governantes, assim como da crescente universalização do direito de voto. Assim sendo, não há como se lamentar a ocorrência deste fenômeno, ou argumentar contra ele, enquanto desejarmos manter um sistema de governo representativo moderno. Trata-se, isto sim, de analisá-lo e compreendê-lo, para que se possam aperfeiçoar as regras constitucionais e infraconstitucionais que delimitam a atividade política.

A REPRESENTAÇÃO

A representação política é uma das funções mais complexas que se pode atribuir a um cidadão. Hanna Pitkin, em seu monumental *O Conceito de Representação*, aqui referido como Pitkin (1967), mostra que muitas definições da representação política, anteriormente defendidas por clássicos da Ciência Política, não conseguem abranger toda a complexidade dessa função.

Representação política não pode ser meramente uma autorização para que o representante possa agir sem constrangimento ou limitação, enquanto o representado permanece totalmente responsável por qualquer ação do representante, conforme defendido por Hobbes. Uma autorização tão completa dá ao representante um poder de comando sobre o representado que raramente representa um desígnio do representado.

Por outro lado, também não pode ser simplesmente uma ‘representação descritiva’, ou seja, uma réplica, ou ao menos uma substituição ‘suficientemente correta’ do representado, em termos de características e interesses comuns a ambos. Além de ser

uma impossibilidade, dado o número de representados por cada representante, o papel deste seria assim restringido a fornecer informação sobre os representados, retirando-lhe toda e qualquer possibilidade de praticar todos os atos que se esperam de um legislador ou governante.

Também não é satisfatória a definição de ‘representação simbólica’, pois ela não contempla a ação que se espera do representante em defesa do representado, nem permite o julgamento da qualidade da representação. Além disso, em um extremo da interpretação desta classificação, ela reduz a liderança política a uma função puramente passiva ou simplesmente cerimonial, e, no outro extremo, se aproxima da teoria fascista do *Führer* sem limitação de poder sobre os representados, com base em vínculos emocionais ou afetivos, mas, em última análise, irracionais.

Como salienta Hanna Pitkin, a “substância da representação”, pelo menos da representação política, “é a atividade” do representante, ou seja, seu conjunto de ações deliberadas na defesa dos interesses do representado. Mas o que caracteriza essa atividade? Várias são as analogias apresentadas para descrever a função de representação política, mas nenhuma é inteiramente satisfatória. O representante político não é um mero ‘agente’, pois é mais do que um instrumento do representado, sem nenhuma autonomia, na execução de um trabalho com um objetivo restrito e específico. Nem é um ‘representante’, no sentido usual da palavra, porque não age apenas como um substituto do representado. Nem, também, pode ser classificado como um ‘emissário’, ‘delegado’ ou ‘embaixador’, porque não está subordinado como estes ao representado no exercício da sua função. Tem a independência de um ‘curador’ (*trustee*), na identificação do interesse do representado, mas tem de prestar contas das suas ações ao representado, o que não se exige de um curador. Também não é um ‘guardião’, e muito menos um ‘tutor’, pois o representado não é um indivíduo incapaz de tomar suas próprias decisões.

Ao final de sua análise dos vários significados possíveis do conceito de representação política, Hanna Pitkin sumariza muito bem a complexidade dessa representação:

“Representar (politicamente) significa agir no interesse do representado de maneira sensível aos seus desejos. O representante tem de agir independentemente; sua ação necessariamente envolve arbítrio e discernimento; é ele quem deve agir. O representado

deve ser também (concebido como) capaz de ação e discernimento independente, não apenas um pupilo. E, a despeito do potencial para conflito entre representante e representado acerca do que deva ser feito, este conflito, em condições normais, não deve ocorrer. O representante deve agir de tal modo que não haja conflito, ou, se este ocorrer, tem de ser justificado. Ele não pode, sem boas razões, estar persistentemente em desacordo com os desejos, ou seja, os interesses do representado, sem explicar muito bem por que esses desejos não se coadunam com esses interesses” (Pitkin, 1967, p.209).

Essa complexa função é relativamente recente; nasceu com as repúblicas representativas modernas, criadas a partir do fim do século XVIII. A democracia ateniense da Antiguidade, referência essencial de toda a literatura sobre este tema, era uma democracia direta, na qual os cidadãos - aqueles que detinham o direito de participar das decisões da *polis* - deliberavam reunidos em assembleia geral, sem qualquer provisão para que se fizessem representar por outro cidadão. Uma situação semelhante se verificava nas repúblicas surgidas no Norte da Itália ao fim da Idade Média, como Veneza, Florença e outras.

Até o século XVIII, o conceito de representação era visto com desconfiança por pensadores políticos como Montesquieu e Rousseau. Montesquieu considerava repúblicas modernas totalmente indesejáveis, até mesmo inviáveis, por serem grandes e ricas. De um lado, sua extensão territorial e sua escala populacional impedem a reunião freqüente de todos os seus cidadãos, ou de uma boa parte deles, para deliberarem os assuntos comuns da coletividade. Isto torna essencial a escolha de um pequeno número de representantes para essa função, mas, com isto, gera a possibilidade de conluio entre representantes para fraudarem os interesses dos representados, assim frustrando a finalidade do sistema, que é assegurar decisões que visem o benefício de toda a sociedade e não apenas de uma minoria. De outro lado, sua riqueza cria a possibilidade de ganhos substanciais para os seus legisladores e governantes, o que inibe a virtude destes últimos, definida como sua capacidade de colocar o bem comum acima de seus interesses particulares.

Rousseau ia ainda mais além de Montesquieu, pois partia do princípio de que toda sociedade, a fim de assegurar a felicidade de seus cidadãos, deve preservar, senão a igualdade total, pelo menos um grau mínimo de desigualdade entre eles. Para isso, seu contrato social previa a cessão de todos os direitos individuais à sociedade como um

todo, a qual, reunida em assembléia, teria o poder soberano de alocar esses direitos de acordo com a vontade geral, que só pode ser identificada com a presença de todos os cidadãos. Para Rousseau, “quem tem um representante tem um senhor” e isto é incompatível com a sociedade igualitária pela qual ele propugnava.

Como salienta Bernard Manin, em seu *Principes du Gouvernement Représentatif* (Manin, 1996), o pensamento político a respeito da representação mudou com a independência dos Estados Unidos da América e a Revolução Francesa. Nos EUA, o expoente na argumentação em defesa das novas idéias foi James Madison, tanto em seus pronunciamentos na Assembléia Constituinte de 1787 quanto nos artigos a ele atribuídos, dentre os *The Federalist Papers*. Na França, o grande expositor dessas idéias foi o Abade Sieyès, principalmente em sua participação na discussão da nova Constituição elaborada pela Assembléia Nacional francesa em 1789.

Nas palavras de Madison, citadas por Manin, a representação tem por efeito:

“depurar e expandir o espírito público, fazendo-o passar por meio de um grupo de cidadãos com a sabedoria e os meios para discernir o verdadeiro interesse do país, e cujo patriotismo e amor pela justiça serão menos suscetíveis a sacrificar esses interesses a considerações efêmeras e parciais” (Manin, 1996, p. 13).

Dentro de um sistema representativo:

“é bem possível se fazer com que a vontade pública formulada pelos representantes do povo se ajuste melhor ao bem público do que se fosse formulada pelo próprio povo reunido para esse fim” (Manin, 1996, p.13).

Já para Sieyès:

“a superioridade do regime representativo era devida não tanto ao fato de produzir decisões menos parciais e passionais, mas por constituir a forma de governo mais adequada à condição das ‘sociedades comerciais’ modernas, nas quais os indivíduos estão, antes de tudo, ocupados com a produção e distribuição de riquezas. Nessas sociedades, (...) os cidadãos não dispõem mais do lazer necessário para se ocupar constantemente dos negócios públicos e por isso devem, através de eleições, confiar o governo a indivíduos que consagrem todo o seu tempo a essa tarefa” (Manin, 1996, p.13).

A argumentação de Sieyès já denota uma preocupação com a profissionalização da política, que não se nota em Madison, nem em outros constituintes norte-americanos, como consequência da divisão do trabalho, fator essencial do progresso social. Assim, “o interesse comum, (...) e o próprio aperfeiçoamento do estado social nos leva a fazer do exercício do governo uma *profissão particular*”. Manin conclui que, “para Sieyès, como para Madison, o governo representativo não era uma modalidade de democracia, era uma forma de governo essencialmente diferente e, sobretudo, preferível” (Manin, 1966, p.14).

Dentro da literatura mais recente, desenvolvida com base nos trabalhos seminais de Pitkin e Manin, destaca-se o de Jane Mansbridge, intitulado *Rethinking Representation*, aqui referido como Mansbridge (2003), no qual a autora tenta vencer a carência de teorias normativas que permitam classificar como ‘boas’ ou não as novas formas de representação identificadas por trabalhos empíricos efetuados nos últimos 20 anos.

O modelo tradicional de representação, que Mansbridge denomina de ‘promissória’ (*‘promissory’*), baseia-se na idéia de que o representante é eleito em função de promessas que faz ao eleitorado durante sua campanha eleitoral e cumpre ou não, uma vez eleito. Em adição a este modelo, três outros tipos legítimos de representação têm sido identificados, que Mansbridge denomina de ‘anticipatória’ (*‘anticipatory’*), ‘giroscópica’ (*‘gyroscopic’*) e ‘substituta’ (*‘surrogate’*). Antecipatória é aquela em que o representante escolhe suas ações e suas propostas em função, não das promessas que fez na eleição passada, mas da sua expectativa do que o eleitorado aprovará na eleição seguinte. Giroscópica é a representação em que o representante é selecionado com base em suas crenças e sua formação, com um histórico de pensamento e ação que o eleitor espera que ele mantenha, sem necessidade de qualquer incentivo ou sanção externa. E substituta é a que ocorre quando um representante defende as preferências e os interesses de cidadãos que não fazem parte do seu distrito eleitoral.

Mansbridge cita Stinson *et al* (1995), cujo levantamento de dados sugere que, nos EUA, a representação giroscópica é a mais importante para o Senado e a Presidência, enquanto a representação antecipatória predomina na *House of Representatives* (Mansbridge 2003, p. 521). A representação substituta, embora numericamente menos

importante, exerce o papel crítico de defender interesses substantivos dos eleitores que não conseguem eleger quem os defenda nos seus respectivos distritos.

Como salienta Mansbridge em vários pontos do seu trabalho, nenhum desses três tipos de representação envolve a prestação de contas (*'accountability'*) na sua forma clássica, mas todos levam a teoria normativa a adotar um enfoque sistêmico. A representação antecipatória exige excelente comunicação entre o eleitor e o representante desde o momento de sua eleição até a eleição seguinte. Entretanto, a qualidade dessa comunicação mútua depende muito pouco dos esforços de ambos; na realidade, depende muito mais do funcionamento de todo o processo representativo e dos meios de comunicação disponíveis (Mansbridge 2003, p. 519). A representação giroscópica, por sua vez, exige que o sistema político ofereça facilidade para que o eleitor possa fazer uma justa avaliação do candidato no momento de sua eleição, assim como para manter ou remover o representante, uma vez eleito (Mansbridge 2003, p. 522). E a representação giroscópica exige que a legislatura, como um todo, represente os interesses e as perspectivas dos cidadãos aproximadamente na mesma proporção que os seus números na população (Mansbridge 2003, p. 524).

Em suma, “essas três formas de representação não substituem o modelo tradicional, nem substituem o conceito de prestação de contas (*'accountability'*). Entretanto, como legítimas e úteis formas suplementares de representação, elas requerem um escrutínio normativo distinto” (Mansbridge 2003, p. 526).

Em *What Makes Representation Democratic*, aqui referido como Urbinati (2005), Nadia Urbinati descreve a representação política como um processo circular que, ao contrário dos argumentos dos pensadores dos séculos XVIII e XIX, não é nem um refinamento aristocrático nem um substitutivo imperfeito da democracia direta, mas “um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar” (Urbinati 2005, p. 192). Um representante político não é nem um delegado contratado através de eleições, nem um substituto para o soberano ausente, mas “precisa ser constantemente recriado e estar dinamicamente em harmonia com a sociedade para aprovar leis legítimas” (Urbinati 2005, p. 194).

Contrariamente às interpretações anteriores do conceito de representação, uma ‘jurídica’ e a outra ‘institucional’, Urbinati (2005), propõe uma teoria ‘política’ da representação como “uma forma de processo político (...) estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade e não (...) confinada à deliberação e decisão em assembléia” (Urbinati 2005, p. 201). Este processo foi gradualmente consolidado ao longo do século XX e “reflete a transformação democrática tanto do Estado como da sociedade”. Sua característica essencial - e grande virtude - é permitir aos cidadãos individualmente, assim como aos movimentos sociais e partidos políticos, usar os mecanismos de informação e comunicação hoje disponíveis para “*tornar o social político*” (Urbinati 2005-3). Além disso, diz a autora:

“A representação política transforma e expande a política na medida em que não apenas permite que o social seja traduzido no político; ela também promove a formação de grupos e identidades políticas. (...) É próprio ao processo político de representação filtrar e dar conta da parcialidade irreduzível das identidades sociais e culturais, tornando-as matérias de alianças e programas políticos” (Urbinati 2005, p. 218-9).

Mas termina lembrando algumas condições importantes para que a representação democrática funcione como processo de aperfeiçoamento político de uma sociedade. Em suas palavras:

“Ela requer robusta autonomia local e liberdade de expressão e associação, bem como certa igualdade básica de condições materiais. Demanda também uma cultura ética de cidadania que possibilite que tanto os representados quanto os representantes vejam as relações partidárias como não irreduzivelmente antagonistas e sua defesa não como uma promoção incondicional de privilégios sectários contra o bem-estar de todos” (Urbinati 2005, p. 224).

Dario Castiglione e Mark E. Warren, em seu Castiglione e Warren (2006) examinam oito pontos que colocam como prioritários para o estudo da democracia moderna e, como ponto de partida para a sua análise, adotam a seguinte regra normativa fundamental para julgar o grau em que um governo representativo é democrático:

“*Todo indivíduo potencialmente afetado por uma decisão deve ter igual oportunidade de influenciar essa decisão.* O corolário desta regra, como norma de ação, é que *ações coletivas devem refletir os propósitos decididos por processos inclusivos.* Em suma, a

norma básica da democracia é a *inclusão autorizada* ('empowered') daqueles afetados por decisões e ações coletivas (Castiglione e Warren 2006, p. 4).

Entre outras preocupações, na busca permanente desse objetivo - a inclusão no processo decisório coletivo de todos aqueles que sejam afetados pelas decisões a serem tomadas - é preciso entender que “representadas não são as pessoas como tais, e sim (...) interesses, identidades e valores que as pessoas têm ou mantêm” (Castiglione e Warren 2006, p. 13). Nessa busca, verifica-se, de um lado, que “a política está crescentemente extravasando da política formal, eleitoral para domínios não-eleitorais e informais” e, de outro lado, “os modos de influência estão se expandindo” (Castiglione e Warren 2006, p. 14). Em suma, “a paisagem política emergente fornece mais e mais oportunidades a indivíduos e grupos de *se proporem* como representantes e de *funcionar* com capacidade representativa” (Castiglione e Warren 2006, p. 15).

Em consequência, existe uma exigência crescente de métodos e critérios para se julgar a validade das credenciais democráticas desses grupos representativos informais. No caso de associações nas quais a participação é voluntária, o número global e o movimento de entrada e saída dos seus membros podem servir de critério para avaliar sua importância e representatividade. Mas, em muitos casos, não há possibilidade de se fazer essa avaliação. Desenvolver critérios para este fim seria, segundo esses autores, uma das tarefas mais prementes, no momento, para os estudiosos da representação democrática.

Preocupação semelhante é manifestada por Nadia Urbinati e Mark Warren em seu *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*, aqui referido como Urbinati e Warren (2008). Um ponto importante que é enfatizado neste trabalho é que a representação informal é útil, não só porque pode focar questões específicas e responder com rapidez a questões emergentes, mas também porque pode defender os interesses de eleitorais “não ancorados territorialmente” e, além disso, pode atuar em regiões onde não exista democracia eleitoral. Para esses autores, a representação informal, não-eleitoral, pode contribuir para a democracia de maneiras que estão fora do alcance da representação formal, eleitoral. Mas, por outro lado, está se tornando cada vez mais claro que ela não possui aquela “qualidade abstrata” da representação formal, que lhe é conferida pelo sufrágio universal. “As muitas vantagens da

representação auto-autorizada pode também resultar em uma representação crescentemente desigual” (Urbinati e Warren 2008, p. 405).

A ELEIÇÃO

Além da representação, as repúblicas surgidas no fim do século XVIII inovaram também no que se refere ao processo de escolha dos seus legisladores e preenchimento dos cargos públicos. Na democracia ateniense, o processo predominantemente utilizado para a distribuição da maior parte das tarefas não exercidas pela assembleia dos cidadãos era o sorteio. “Dos cerca de 700 magistrados que compunham a administração ateniense, aproximadamente 600 eram nomeados por sorteio” (Manin, 1996, p.24). Interessantemente, o sorteio era efetuado não entre todos os cidadãos de mais de trinta anos, mas apenas “entre aqueles que se apresentavam como candidatos ao sorteio” (Manin, 1966, p.25). O processo de eleição era reservado a alguns cargos, em geral com mandato de um ano, que exigiam capacitação reconhecida, principalmente na condução da guerra e das finanças da *polis*. Os cargos eletivos eram, assim, os mais importantes, pois “determinavam, mais que quaisquer outros, o destino da cidade” (Manin, 1996, p.27), mas o sorteio predominava como principal regra de escolha dos cargos governamentais.

No século XIX, chegou-se a pensar que a adoção do sorteio para a seleção entre os candidatos a cargos públicos na democracia ateniense tivesse uma significação religiosa, ou seja, que se atribuísse ao acaso envolvido no sorteio a característica de uma revelação da vontade dos deuses. Entretanto, essa tese foi contestada com sucesso e, hoje, acredita-se que o sorteio fosse preferido pelos atenienses por duas razões já apontadas por Aristóteles em sua *Política*. Primeiro, porque era considerado um processo consistente com a democracia, enquanto a eleição era vista como um processo caracterizadamente oligárquico ou aristocrático. Segundo, porque condizia com um princípio básico da democracia ateniense, o da rotação dos cargos, para que todo cidadão aprendesse a mandar e a obedecer, através de oportunidades de ser alternadamente comandante e comandado, governante e governado.

Além disso, Manin observa que:

“A combinação de rotação e sorteio emanava de uma profunda desconfiança com relação ao profissionalismo. (...) Os atenienses reconheciam a necessidade de competências profissionais especializadas em certos casos, mas a premissa geral era a inversa: estimava-se que toda função política pudesse ser exercida por não-especialistas, salvo na presença de razões manifestas para se pensar o contrário. A ausência de especialistas nas instâncias governamentais, ou, em todo caso, o seu papel limitado, visava preservar o poder político dos cidadãos comuns” (Manin, 1996, p. 49).

Na realidade, o sorteio dos cargos de governo na democracia ateniense era feito apenas entre aqueles que se apresentassem como voluntários. Mesmo assim, “o sorteio distribuía igualmente a todos a faculdade de exercer o poder, se o desejassem” (Manin 1996, p. 58).

Já nas repúblicas do Norte da Itália surgidas ao fim da Idade Média, ao longo de toda a sua vida, o uso do sorteio, como parte do processo de seleção dos seus governantes, serviu sempre para manter um razoável equilíbrio entre os diversos grupos que, dentro de cada uma, disputavam o poder. O fato é que todas essas repúblicas eram comunidades voltadas para o comércio, principalmente para o comércio internacional, governadas pela minoria de comerciantes ou líderes de corporações artesanais mais importantes da comunidade. Nessas circunstâncias, quem dominasse o governo podia auferir muitos benefícios materiais, derivados das vantagens comerciais que tinha condições de obter para si próprio ou para todo o grupo que o apoiava. Assim sendo, “ao longo de toda a história das repúblicas italianas, o problema das facções domina a cena política” (Manin, 1996, p.74). Com base em Waley (1988), Manin afirma que:

“As primeiras comunas italianas que se constituíram nos séculos XI e XII empregavam o sorteio para designar seus magistrados. Em um período inicial, os métodos de seleção dos magistrados e dos membros dos conselhos foram objeto de experimentos e múltiplas mudanças. Três procedimentos parecem ter sido utilizados mais frequentemente: a eleição indireta; a designação pelos magistrados (ou membros do conselho) antecedentes; e o sorteio, frequentemente denominado de ‘eleição por sorteio’” (Manin, 1996, p. 74).

Conforme o próprio Waley:

“O objetivo da eleição indireta, (...) assim como do sorteio, era impedir que a vida política das cidades fosse dominada pelos clãs que conseguissem perpetuar o seu poder assegurando a eleição de seus próprios membros” (Waley, 1988, p. 37).

A experiência de Florença ilustra particularmente bem como os dois mecanismos, de sorteio e de eleição, podem ser combinados para assegurar uma participação equitativa de todos os cidadãos na seleção de seus governantes. No primeiro período republicano, que vai de 1328 a 1434, os magistrados eram escolhidos, dentre nomes listados por um comitê de pré-seleção dominado pelas elites aristocráticas e mercantis, por cem eleitores. Estes, por sua vez, eram eleitos por outro comitê de 67 pessoas, selecionadas por sorteio entre nomes aprovados por escrutínios anteriores. “Este sistema complexo era considerado, ao fim do século XIV, como uma garantia de imparcialidade na seleção dos magistrados e como uma proteção contra as facções” (Manin, 1988, p.80).

No começo do segundo período republicano, em 1494-95, decidiu-se, em um primeiro momento, voltar às antigas instituições do primeiro período. Entretanto, menos de um mês depois, sob pressão das forças populares lideradas por Savonarola, criou-se um Grande Conselho modelado no de Veneza, cujos membros passaram a ser designados por eleições. Aparentemente, a aristocracia concordou com o novo método, porque tinha confiança em que, com seus recursos, poderia ganhar a competição eleitoral. Finalmente, ao longo dos anos de 1495 a 1497, o sistema de eleição foi progressivamente abandonado em favor do sorteio. Em sua análise das eleições florentinas de 1494-95, Manin salienta que:

“Esse episódio decisivo parece haver estabilizado definitivamente o conjunto das crenças concernentes aos efeitos respectivos das eleições e do sorteio. A eleição, a partir de então, se encontrou sistematicamente associada ao *governo stretto* (governo estreito ou aristocrático) e o sorteio, ao *governo largo* (governo aberto ou popular)” (Manin, 1988, p.85). “Assim, tendo introduzido o sorteio para lutar contra as facções, os florentinos haviam descoberto em definitivo, pela experiência, a ideia antiga dos democratas atenienses: o sorteio é mais democrático que a eleição” (Manin, 1988, p.88).

A Sereníssima República de Veneza também empregou o sorteio na seleção de seus magistrados, porém de maneira inversa à de Florença. Em Veneza, a maior parte dos magistrados era eleita por escrutínio secreto dos cerca de 2.500 membros do Grande Conselho, dentre os nomes mais votados por comitês de pré-seleção cujos membros

eram selecionados por sorteio dentre os membros do Grande Conselho. E Manin considera que, “ao limitar as intrigas entre os membros do Grande Conselho, o sorteio contribuía para manter a notável coesão da nobreza veneziana. Essa coesão era sem dúvida uma das causas da impressionante estabilidade da república” (Manin, 1988, p.92).

O pensamento político ocidental começou a mudar com as idéias republicanas surgidas na Inglaterra e na França, nos séculos XVII e XVIII. James Harrington, contemporâneo de Cromwell e defensor da república como regime de governo, afirma, tanto em seu *‘Oceana’* quanto em seu *‘The Prerogative of Popular Government’*, que:

“O fato de o Senado (ou Conselho) ser escolhido por sorteio privava Atenas ‘do benefício natural e necessário de uma aristocracia’. Para Harrington, não havia dúvida nenhuma de que, diferentemente do sorteio, a eleição selecionava elites pré-existentes” (Manin, 1996, p.94).

Montesquieu, no seu *‘O Espírito das Leis’*, concorda com Harrington que o sorteio é democrático e a eleição, aristocrática. E Manin salienta que:

“O elogio que Montesquieu faz ‘da capacidade natural que o povo possui de discernir o mérito’ mostra, antes de mais nada, que, para ele, assim como para Harrington, o povo espontaneamente faz sua escolha recair sobre as elites naturais” (Manin, 1996, p.100).

Já Rousseau, em seu *‘O Contrato Social’*, defende o sorteio com uma argumentação baseada na necessidade de manter igual oportunidade e responsabilidade de participar do governo para todos os cidadãos:

“Em toda democracia verdadeira, a magistratura não é uma vantagem, mas um encargo oneroso que não se pode com justiça impor a um indivíduo e não a outro. A lei só pode impor este encargo àquele que for selecionado por sorteio. Pois assim, sob igual condição para todos, e a escolha independentemente de qualquer vontade humana, não há nenhum procedimento particular que altere a universalidade da lei” (apud Manin, 1996, p.102).

O texto acima deixa claro que a preferência de Rousseau pelo sorteio deriva fundamentalmente do fato de que, além de ser um processo de seleção mais simples,

mais imparcial e mais igualitário que a eleição, “designa os magistrados sem a intervenção de nenhuma *vontade em particular*” (Manin, 1996, p.105).

Entretanto, passado pouco tempo após a publicação das idéias de Montesquieu e de Rousseau, a designação de governantes por sorteio havia desaparecido de todas as discussões sobre a organização das novas repúblicas representativas em criação nos Estados Unidos da América e na França. Nem nos EUA, onde prevalecia uma concepção do exercício do poder do Estado muito descentralizado, nem na França, onde o poder regional e local era considerado como uma delegação do poder central, o sorteio foi encarado como uma alternativa para a seleção de governantes em qualquer nível de governo. E esta situação não pode ser explicada por diferenças de escala, em tamanho e população, das comunidades locais francesas e norte-americanas em relação à democracia ateniense ou às repúblicas do norte da Itália, pois essas diferenças, ao fim do século XVIII, inexistiam.

Uma explicação para este fenômeno é dada por Patrice Guéniffey, em seu ‘Le Nombre et la Raison. *La Révolution française et les élections*’. Segundo ele:

“O sorteio não cria um sentimento de obrigação coletiva, a não ser em um colégio cujos membros se conheçam, ‘premissa indispensável para que aceitem uma decisão na qual não tomaram parte alguma, ou uma parte apenas indireta’. (...) Para que se possa selecionar os governantes pelo acaso (...) é preciso uma igualdade de condição e de cultura ‘pré-existente entre os membros do corpo político, a fim de que a decisão possa recair indiferentemente sobre qualquer um deles” (apud Manin, 1996, p.111).

Mas, para Manin, a explicação fundamental para esse fenômeno é que, após a Renascença e, principalmente, a partir da Reforma Protestante, haviam mudado as crenças, os valores e a própria concepção do que atribui legitimidade a uma autoridade coletiva. Havia surgido o princípio pelo qual toda autoridade legítima deriva do consentimento daqueles sobre os quais ela será exercida, um princípio comum a todos os teóricos da escola do direito natural, de Grotius a Rousseau, passando por Hobbes, Pufendorf e Locke. Uma vez aceito esse princípio, o sorteio, por afastar a intervenção da vontade humana, não pode ser interpretado como uma expressão de consentimento. Em suma:

“O sorteio não é, por si mesmo, um processo de legitimação do poder, mas somente um processo de seleção das autoridades e de repartição de cargos. A eleição, ao contrário, cumpre dois objetivos de uma só vez: ela seleciona os titulares dos cargos públicos, mas, ao mesmo tempo, legitima o seu poder e cria, entre aqueles que os designaram, um sentimento de obrigação e engajamento para com aqueles que foram por eles designados. Isto permite pensar que foi este conceito da fundamentação da legitimidade e da obrigação política que acarretou o eclipse do sorteio e o triunfo da eleição” (Manin, 1996, p.115).

Urbinati, em sua visão sistêmica da representação política que se destaca no pensamento político mais recente a respeito da moderna democracia representativa, vê a prática de eleições livres e regulares como a “ativação de uma corrente comunicativa entre a sociedade política e a civil (...) essencial e constitutiva, não apenas inevitável” (Urbinati 2005, p. 202). Para ela, “o direito a voto (...) engendra uma vida política rica, que promove agendas políticas concorrentes e condiciona a vontade dos legisladores de uma forma constante, não apenas no dia da eleição” (Urbinati 2005, p. 204). E vai mais além, ao dizer que “a especificidade e a singularidade da democracia moderna” reside na “*circularidade* que as eleições criam entre o Estado e a sociedade e no *continuum* do processo de tomada de decisões que liga os cidadãos à assembleia legislativa” (Urbinati 2005, p. 206).

A EXTENSÃO DO SUFRÁGIO

Todos os países que, a partir do século XVIII, adotaram regimes de governo representativo, procuraram, por uma questão de princípio, manter a escolha de seus legisladores assim como a nomeação dos seus governantes, restrita aos membros de suas elites, aos seus cidadãos notáveis, socialmente distintos da média dos eleitores. É o que Manin denomina de ‘princípio da distinção’.

A Inglaterra sempre havia mostrado, em sua vida social e política, um grande respeito ao prestígio e ao *status* social, particularmente na escolha de representantes no Parlamento. Este traço da personalidade política inglesa, complementado pelo costume de deixar o custo do deslocamento dos eleitores até os poucos centros de votação a cargo dos candidatos, preservou, mesmo após a Revolução Gloriosa, o predomínio das

classes mais abastadas e da nobreza na política do país. Além disso, a partir de 1711, passou a ser legalmente exigido dos candidatos um nível de propriedade e renda bem superior ao que se exigia para ser eleitor. A representação pelos abastados notáveis de cada distrito eleitoral dava aos parlamentares ingleses uma grande independência para votar segundo a sua própria consciência e o seu próprio julgamento. Não é de admirar que, no fim do século XVIII, Burke pudesse defender o conceito do parlamentar como um curador (*trustee*) dos seus eleitores.

Esta situação permaneceu até a lei de reforma eleitoral de 1867, que, complementada por outras reformas em 1884 e 1885, expandiu o número de distritos eleitorais de forma a dar maior representatividade ao proletariado urbano e praticamente universalizou o direito de voto para os homens adultos (as mulheres inglesas só receberam esse direito em 1918). A partir de então, surgiram condições para a montagem de partidos que buscavam o voto das grandes massas urbanas, que se consolidaram no Partido Trabalhista no início do século XX, a qual em 1920 ultrapassou o Partido Liberal em número de votos e, desde então, disputa o poder com o Partido Conservador.

Na França, a Assembléia Nacional de 1789 estabeleceu um direito de voto bastante mais extenso que o da Grã-Bretanha. Apenas uma módica contribuição em dinheiro era exigida e, com isso, estima-se que 4,4 milhões, ou seja, aproximadamente 61,5% dos homens adultos franceses daquela época tivessem condições de serem eleitores, em comparação com 20% dos britânicos antes da reforma de 1867. Após 1794, a assembléia termidoriana introduziu a exigência de saber ler e escrever, mas esta restrição não impediu que o eleitorado chegasse a cerca de 5,5 milhões de cidadãos (Manin, 1996, p.129-130).

O problema francês foi que a primeira república teve vida efêmera e, depois da derrota final de Napoleão e até 1971, seguiram-se períodos intercalados de monarquia e república, sendo os períodos monárquicos muito mais longos que os republicanos. Assim, a experiência republicana na França só teve início com a Terceira República, na década de 1870, quando começaram a se consolidar as condições para a montagem de partidos visando aglutinar o voto urbano e proletário, à semelhança da Grã-Bretanha. Os primeiros partidos socialistas franceses foram fundados no início do

século XX e só passarão a ter forte importância política após a Primeira Guerra Mundial.

Nos Estados Unidos, os constituintes de 1787, a despeito de manifestarem preferência por restrições ao direito de voto semelhantes às da Grã-Bretanha, não conseguiram chegar a um acordo. As diferentes características geográficas, os diferentes interesses de cada região e de cada Estado norte-americano foram mais fortes que a vontade de preservar o predomínio político das elites existentes. Ao final dos trabalhos da Assembleia Constituinte, a carta proposta, posteriormente ratificada pelos Estados, deixava a regulamentação do direito de voto a cargo dos Estados; a eleição do Presidente a cargo de um colégio eleitoral nomeado pelos parlamentos estaduais; os senadores igualmente nomeados pelos parlamentos estaduais; e exigiram, dos candidatos à *House of Representatives* nacional, apenas a idade mínima de vinte e cinco anos, a qualidade de cidadão norte-americano por pelo menos sete anos e a residência no Estado por que se elegerá no momento da eleição. Em conjunto, essas provisões constitucionais asseguravam um direito de voto muito extenso. O comentário de Manin a respeito deste resultado é irônico: “Somos tentados a dizer que o caráter excepcionalmente igualitário da representação nos Estados Unidos deve mais à geografia que à filosofia” (Manin, 1996, p.141).

Entretanto, até a Guerra da Secessão, na década de 1860, a política dos Estados Unidos permaneceu sob a dominação das elites proprietárias de terras no Sul e das elites industriais, comerciais e bancárias dos Estados de Nova Iorque e da Nova Inglaterra. Somente depois dessa guerra, com a libertação dos escravos, as grandes ondas de imigrantes, a distribuição de terras públicas a pequenos fazendeiros e a intensa industrialização do país, foi que os dois grandes partidos norte-americanos, o Democrata e o Republicano, começaram a assumir as características de partidos de massas, o primeiro mais à esquerda e o segundo, mais à direita, que mantêm até hoje.

A PROFISSIONALIZAÇÃO

O que a História nos mostra é que, tanto na Europa como nos Estados Unidos, somente no final do século XIX, mais precisamente a partir da década de 1870, com a ascensão

de partidos de massas, começou a surgir um ambiente que induzia à profissionalização da atividade política, especialmente dos candidatos a membros dos parlamentos dos países que dispunham de sistemas representativos de governo, assim como dos próprios parlamentares desses países. A História nos mostra também que, no século XX, com o advento de novos meios de comunicação de massa como o rádio e a televisão, passou a ser exigida dos políticos uma nova qualidade, além daquelas necessárias para exercer a função extraordinariamente complexa de representação política. Eles precisam ser excelentes comunicadores, permanentemente preocupados em aparecer aos olhos do eleitorado e justificar não só a sua escolha, como a ratificação dessa escolha a intervalos relativamente curtos.

Com isso, a atividade política, se não em nível local pelo menos em nível nacional, inevitavelmente passou a ser exercida em tempo integral. Para que as massas pudessem se fazer representar adequadamente nos legislativos dos diferentes países, surgiu a necessidade de se possibilitar a participação de representantes que, na expressão sintética de Max Weber vivessem ‘da política’ para poderem viver ‘para a política’.

Ninguém melhor que Max Weber, em sua memorável conferência sobre ‘A Política Como Vocação’, mostrou a inevitabilidade da profissionalização da política nas modernas repúblicas representativas. Ele começa por lembrar que o monopólio estatal do uso da violência física é legitimado, não mais pelo ‘poder tradicional’ nem pelo ‘poder carismático’, mas pela “autoridade que se impõe em razão da ‘legalidade’”, ou seja, pela “autoridade fundada na obediência que reconhece obrigações conformes ao estatuto estabelecido” (Weber, 1995, p.57-58). Em consequência, diz ele, “o Estado moderno expropriou todos os funcionários que (...) dispunham outrora, por direito próprio, de meios de gestão” e, “ao longo desse processo de expropriação (...) nota-se o aparecimento de uma nova espécie de ‘políticos profissionais’” (Weber, 1995, p.62).

Na realidade, diz Weber, “ou se vive ‘para’ a política ou se vive ‘da’ política” e “em geral se fazem uma e outra coisa ao mesmo tempo, tanto idealmente quanto na prática” (Weber, 1995, p.64). Mas, nessas circunstâncias, “o homem político deve (...) ser ‘economicamente disponível’”, ou seja, “não deve estar obrigado a consagrar toda a

sua capacidade de trabalho e de pensamento, constante e pessoalmente, à consecução da própria subsistência” (Weber, 1995, p.65). Assim sendo:

“O recrutamento não plutocrático do pessoal político (...) envolve, necessariamente, a condição de a organização política assegurar-lhe ganhos regulares e garantidos. (...) Ou a atividade política (...) somente pode ser exercida por pessoas (...) que gozam de fortuna pessoal (...) ou a atividade política exige remuneração” (Weber, 1995, p.67).

Em suma, em democracias representativas, que se caracterizam por um sufrágio praticamente universal e eleições regulares, sem restrições de classe ou renda aos candidatos à representação dos eleitores como seus legisladores ou governantes, a profissionalização dos políticos é uma decorrência não só inevitável como desejável. Essa conclusão já era clara para Weber, ao analisar o funcionamento das democracias europeias e, em particular, da alemã, no início do século XX. No começo do século XXI, a evolução das democracias modernas desde a Segunda Guerra Mundial torna essa conclusão mais clara ainda.

A literatura mais recente interpreta esta evolução como uma transformação democrática do Estado e da sociedade, dentro da qual a representação é concebida como um processo circular de comunicação entre os representantes e os representados que torna o social político, na feliz expressão de Nadia Urbinati. As eleições fortalecem essa circularidade de comunicação e transformam o processo de decisão coletivo em um contínuo relacionamento entre representantes e representados. Esta evolução promove a inclusão crescente de todos os que se consideram afetados pelas decisões coletivas e queiram exercer influência sobre o processo decisório, exigindo o reconhecimento de suas identidades e seus interesses específicos. Com este objetivo, surgem novas formas de representação formal (eleitoral), bem como a competição entre esta representação e novas formas de representação informal (não-eleitoral). Evidentemente, isto tudo, em conjunto, resulta em uma atividade cada vez mais intensa e ininterrupta dos políticos eleitos, assim como dos candidatos a cargos políticos, o que, por sua vez, exige sua profissionalização crescente.

Nestas circunstâncias, o estudo da profissionalização política e das carreiras políticas surge como área importante da Ciência Política, para que melhor se compreenda como diferentes instituições podem influir no comportamento dos políticos e vice-versa. De

posse dessa compreensão, melhor se pode analisar o funcionamento das democracias modernas, assim como a eficácia de diferentes regras, não só constitucionais, mas também infraconstitucionais, na delimitação da atividade política.

CAPÍTULO 2

CARREIRAS POLÍTICAS E OS LEGISLATIVOS NACIONAIS: OS ENFOQUES DA LITERATURA EXISTENTE

O propósito deste capítulo é sintetizar as diferentes teorias disponíveis na literatura, que pretendem explicar o desenvolvimento das carreiras políticas e sua relação com a formação e o funcionamento dos legislativos nacionais, assim como avaliar o poder explicativo que oferecem.

A TEORIA DA AMBIÇÃO

A primeira tentativa de explicar como se desenvolvem as carreiras políticas foi o seminal trabalho publicado em 1966 por Joseph Schlesinger, intitulado “*Ambition and Políticas. Political Careers in the United States*”, aqui citado como Schlesinger (1966). Nesse livro, Schlesinger propõe explicar o comportamento dos políticos através de sua ‘teoria da ambição’, pois:

“A ambição está no coração da política. (...) Na política, (...) o sucesso pessoal imediato é tão obviamente objetivado que o cientista social acertará se tomá-lo como consideração primordial e certamente errará se desprezá-lo. (...) Um sistema político que seja incapaz de inspirar ambições de poder corre tanto perigo de ser derrubado quanto um outro que seja incapaz de restringi-las. (...) Não se pode imaginar governo mais irresponsável que um governo composto por homens de altos princípios sem nenhuma preocupação com o seu futuro político” (Schlesinger, 1966, p.1-2).

Sua teoria da ambição é simples:

“A teoria da ambição focaliza as maneiras como os homens cooperam entre si - formam organizações, coalizões e facções - que sirvam aos seus objetivos políticos”. (...) “Pode ser aplicada a ações específicas observáveis, tais como os votos de um legislador ou as políticas propostas por um governador” (Schlesinger 1966, p. 5). (...) “A premissa central da teoria da ambição é que o comportamento de um político está relacionado aos cargos públicos que ele objetiva” (Schlesinger 1966, p. 6). (...) “De todos os motivos que podem impulsionar um político, seus esforços para obter cargos públicos são aqueles

que um observador externo pode discernir com alguma segurança” (Schlesinger, 1966, p.8).

Suas proposições fundamentais são duas. Primeiro, os políticos formam expectativas a respeito de suas possibilidades de atingir determinados cargos públicos. Segundo, essas expectativas se formam em função da ‘estrutura de oportunidades políticas’ em seu país. Em suas palavras, “as ambições de qualquer político fluem das expectativas que são razoáveis para um homem em sua posição” (Schlesinger, 1966, p. 9) e:

“A estrutura de oportunidades políticas (...) deve (...) ser construída com base nas numerosas e variadas possibilidades de se obter cargos públicos. (...) Para que as ambições dos políticos tenham alguma ordenação, deve haver alguma estabilidade de oportunidades. (...) Em todos os países, vantagens políticas refletem vantagens sociais e econômicas; os detentores de cargos públicos são uma amostra pouco representativa da população em geral. Mas sempre existe uma estrutura de oportunidades políticas independente do sistema social” (Schlesinger, 1966, p.11).

Para Schlesinger, a estrutura de oportunidades políticas é descrita por seu ‘tamanho’ e sua ‘forma’, conceitos que ele define da seguinte maneira:

“Por tamanho da estrutura, quero dizer o número total de oportunidades ou possibilidades, boas ou más, de avançar na política. Em outras palavras, o tamanho da estrutura consiste no número de cargos públicos disponíveis e a frequência com que novos indivíduos conseguem atingi-los. A forma dessa estrutura deriva dos caminhos pelos quais os políticos tipicamente avançam na política” (Schlesinger, 1966, p.20).

A TEORIA DA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Pouco depois, em 1968, Nelson Polsby publicou um trabalho intitulado ‘*The Institutionalization of the U. S. House of Representatives*’, aqui citado como Polsby (1968), em que ele analisa a evolução da *House of Representatives* dos EUA com base em princípios da teoria das organizações. Sua tese é que:

“Toda organização institucionalizada tem três características principais: 1) ela tem fronteiras relativamente bem demarcadas, ou seja, ela é bem diferenciada do seu meio ambiente. Seus membros são facilmente identificáveis, é relativamente difícil tornar-se seu

membro e seus líderes são recrutados principalmente dentro da organização. 2) A organização é relativamente complexa, ou seja, suas funções são internamente separadas de forma regular e explícita, suas partes não são totalmente intercambiáveis e, pelo menos para certos propósitos importantes, suas partes são interdependentes. Existe uma divisão de trabalho em que os papéis são especificados e as expectativas a respeito do desempenho nos papéis são amplamente compartilhadas. Há um padrão regularizado de recrutamento para os papéis e de movimento de um papel a outro. 3) Finalmente, a organização tende a usar critérios universalistas, e não particularistas, e métodos automáticos, e não arbitrários, para conduzir os seus assuntos internos. Precedentes e regras são seguidos; o merecimento substitui o favorecimento e o nepotismo; e códigos impessoais suplantam preferências pessoais e receitas de comportamento” (Polsby, 1968, p.145).

Segundo estes princípios, para Polsby, afirmar que a *House of Representatives* vem se institucionalizado com o tempo significa que:

“ao longo da vida dessa instituição, ela se tornou perceptivelmente melhor demarcada, mais complexa e mais universalista e automática no seu processo decisório interno. (...) À medida que uma organização se institucionaliza, estabiliza-se sua composição, a entrada se torna mais difícil e a rotatividade (*turnover*) de seus membros se reduz” (Polsby, 1968, p.145-146).

Polsby passa, então, a mostrar que a *House of Representatives* dos EUA, ao longo de sua história, vem crescentemente adquirindo essas características. Primeiro, raciocina que, na medida em que as fronteiras de uma organização são cada vez melhor definidas, a entrada nessa organização deve se tornar mais difícil e a rotatividade, menos intensa. Como índice indicativo desse aspecto da institucionalização, Polsby (1968) usa a porcentagem de deputados em seu primeiro mandato como proporção do total dos deputados em cada legislatura. Com base nos dados históricos da *House of Representatives* dos Estados Unidos, Polsby (1968) mostra que essa porcentagem vem caindo ao longo de toda a vida dessa instituição, de um nível de 50% para um nível de 20% de seus membros.

Quanto ao número médio de mandatos dos deputados na *House of Representatives*, Polsby (1968) mostra que, desde o período 1789-1807 até o período 1949-63, ele cresce de cerca de 2 (dois) para 5 (cinco) mandatos, o que, dada a duração de apenas dois anos para o mandato de um deputado federal norte-americano, corresponde à

mudança de um período de 4 (quatro) para 10 (dez) anos. Mostra, além disso, um terceiro aspecto deste mesmo fenômeno: com o passar do tempo, exige-se maior experiência anterior dos que são escolhidos como presidentes da *House of Representatives*.

A seguir, demonstra a complexidade crescente da Casa, com base (a) no número cada vez maior de comitês permanentes, (b) na maneira como estes comitês se desenvolveram e (c) na criação dos cargos de liderança da maioria e da minoria. Usa ainda, nessa demonstração, o crescimento dos gastos com a remuneração dos representantes, o pessoal auxiliar e as facilidades à sua disposição.

Finalmente, argumenta que o desenvolvimento da antiguidade (*seniority*), como critério para o preenchimento dos cargos de direção dos comitês permanentes, é evidência do uso cada vez maior de critérios universalistas e automáticos na organização interna da Casa. Este tema foi objeto, inclusive, de outro trabalho mais detalhado do autor, em conjunto com dois associados: Polsby, Gallaher e Rundquist (1969).

Polsby (1968) não oferece muitas explicações para as causas e efeitos dessa institucionalização da *House of Representatives*, a não ser que possivelmente seja uma consequência do volume e da densidade cada vez maiores das sociedades humanas - fenômeno que Durkheim (1930) associa à crescente divisão do trabalho. Mas não hesita em sugerir que essa institucionalização é um processo linear e contínuo e tende a promover normas profissionais de conduta entre os membros do legislativo federal. Isto o deixa exposto a uma severa crítica de Hibbing, em seu trabalho intitulado "*Legislative Careers: Why and How We Should Study Them*", publicado em 1999, aqui citado como Hibbing (1999). Em síntese, a crítica de Hibbing à teoria da institucionalização e Polsby é que:

“Por razões nem sempre especificadas, a institucionalização presume que fatores ambientais empurram as organizações em determinada direção; especificamente, na direção de maior complexidade, definição de fronteiras e padronização. (...) Mas esta ‘direcionalidade’ é também uma maldição. Será que isto significa que organismos nunca podem se ‘de-institucionalizar’? Alguns indicadores sugerem que alguns legislativos fizeram exatamente isto - pelo menos em certos períodos (...). Se a institucionalização é

um processo intermitente (*on-again, off-again*), o que liga e desliga este processo?” (Hibbing, 1999, p.56).

Esta é, claramente, uma crítica fundamental, pois salienta a incapacidade dessa teoria de explicar, seja a ausência de um processo de institucionalização, seja a inversão, mesmo temporária, deste processo em uma organização qualquer e, particularmente, em um legislativo.

A TEORIA DA PROFISSIONALIZAÇÃO

Polsby comenta que a crescente institucionalização da *House of Representatives* traz conseqüências, que ele avalia como positivas, sobre o comportamento dos seus membros. A seu ver, ela incentiva os deputados individuais a permanecerem mais tempo na instituição e a se dedicarem ao trabalho nas comissões permanentes, ou seja, “a se especializar e dessa maneira aumentar enormemente sua influência sobre uma faixa relativamente estreita das políticas formuladas e sobre o sistema político em geral”. Além disso, ela “tende a promover normas profissionais de conduta dos seus membros” (Polsby, 1968, p.166).

Em seu trabalho intitulado “*A Theory of Professionalization in Politics*”, publicado em 1970, aqui citado como Black (1970), Gordon Black tenta avançar na direção sugerida por Polsby, partindo do entendimento de que “profissionalização, no seu uso costumeiro, se refere à assimilação de padrões e valores prevalecentes em uma dada profissão” (Black, 1970, p.865). Mas esta é uma definição genérica e o autor não chega a investigar a fundo quais seriam os padrões e valores pertinentes especificamente à política como profissão. Estudando o caso dos conselheiros municipais da cidade de São Francisco, nos EUA, Black observa que:

“Dois atributos comuns (...) provavelmente diferenciam os políticos, como um grupo, de outros indivíduos em uma sociedade. O primeiro envolve a definição do seu papel no conselho e o modo como ele acredita que outros definam esse papel, O detentor de um cargo público não necessariamente se vê como um ‘político’, especialmente em nível local. (...) Ele pode crer que os cidadãos de sua comunidade não definem o seu papel como o de um político. Ele pode crer que eles simplesmente o vêem como outro cidadão, ou como um servidor público, mas não como um político. (...) O segundo (...) tem a ver com o

que muitos estudiosos da política norte-americana acreditam ser a habilidade dominante na política deste país, a habilidade para negociar” (Black, 1970, p.868).

Mas estes não são atributos facilmente observáveis, que possam servir como critérios objetivos para a distinção entre políticos profissionais e amadores. No restante desse trabalho, o autor tenta analisar de que maneiras esses atributos se verificam ou não, em relação ao conselho municipal da cidade de São Francisco, com resultados inconclusivos.

Peeverill Squire, em Squire (1988a) dá um passo à frente, ao preferir focar, não o aspecto da institucionalização de um legislativo como organização, mas a ‘profissionalização’ dos legislativos e dos legisladores, medida pela dedicação e capacitação que exigem no seu funcionamento. Para isso, desenvolve um índice que serve para comparar legislaturas, com três componentes: (a) o nível de remuneração e benefícios adicionais recebidos pelos legisladores; (b) o tempo dos seus membros demandado pelas legislaturas, medido em número de dias em sessão por ano; e (c) o apoio dado pelos legislativos a seus membros, em termos de pessoal auxiliar, instalações e facilidades para a realização de seu trabalho.

Squire analisa estatisticamente a estabilidade dos legisladores, medida pela média de anos consecutivos servidos, em função de cinco variáveis - das três acima e também das oportunidades de avanço na carreira política e de liderança. Com base nos resultados obtidos, conclui que as mais importantes são a remuneração e a possibilidade de avanço na carreira. Também analisa os legislativos classificados em três categorias - os que possibilitam a construção de uma carreira legislativa, os que servem de trampolim para outros cargos políticos e os que significam um beco sem saída.

Outros trabalhos de Squire exploram aspectos complementares da profissionalização da política. Squire (1988b) define a ‘organização interna’ de um legislativo como o sistema através do qual são distribuídas suas posições de poder e conclui que a forma assumida por essa organização atrai legisladores cujos objetivos são consistentes com essa organização. Uma organização estável atrai legisladores interessados em nela fazer carreira e vice-versa.

Em Squire (1992), o autor, referindo-se ao trabalho de Polsby sobre a *House of Representatives*, enfatiza que:

“É crucial examinar a institucionalização em outros legislativos, a fim de determinar se o conceito é generalizável, ou deve ser modificado para que seja útil, ou é fatalmente defeituoso e, neste caso, inteiramente descartável. (...) Eu argumento que profissionalização e institucionalização são conceitos distintos, porém vinculados, e que ambos são impulsionados pelos principais objetivos de carreira dos membros (de um legislativo). (...) “Qual é a relação entre profissionalização legislativa e o conceito de Polsby (1968) de institucionalização? Embora alguns usem o termo profissionalização legislativa ao falar de uma mudança nas características pessoais e atitudes do tipo de indivíduo que ocupa um cargo público, (...) eu o emprego aqui para falar de uma mudança nos atributos da instituição” (Squire, 1992, p.1027).

Em sua análise dos legislativos estaduais norte-americanos, Squire prefere usar o seu conceito de profissionalização de um legislativo, no lugar do conceito de institucionalização de Polsby, possivelmente por considerá-lo mais preciso e fácil de observar, mas sem afirmar isto de maneira explícita. Para ele:

“As legislaturas (...) profissionalizadas são as que se reúnem em um número ilimitado de sessões, pagam bem aos seus membros e lhes fornecem recursos excepcionais, em auxiliares e facilidades. Essencialmente, um organismo assim oferece, aos membros atuais e potenciais, incentivos suficientes para que considerem servir ali como uma carreira” (Squire, 1992, p.1028).

E, com base na análise da evolução da Assembléia Legislativa da Califórnia, mostra como o processo de profissionalização de um legislativo é impulsionado pelos objetivos de carreira de seus membros.

Squire (1992) e Squire (1998) mostram, entretanto, dois aspectos que contradizem os defensores da profissionalização dos legislativos. O primeiro mostra que a profissionalização dos legislativos estaduais norte-americanos coincide com uma perda de atenção e de prestígio junto ao eleitorado - um resultado que ainda carece de explicação. O segundo, que um maior rodízio dos membros de um legislativo não influencia sua eficiência legislativa, que ele define como sua capacidade de

confeccionar leis - medida, entretanto, apenas em termos da quantidade de leis aprovadas, porém sem qualquer referência à qualidade dessas leis.

O PROBLEMA DA MOTIVAÇÃO

Outro aspecto a ser considerado na análise das carreiras políticas é a motivação necessária para que determinados indivíduos se dediquem à política como uma carreira. Black concentra-se em “um tipo de motivação que pode estar relacionada à socialização de políticos em potencial: o anseio por ascensão política” (Black, 1970, p.866). Mas esta escolha peca por ser muito genérica e pouco útil. Com efeito, seria difícil conceber um político profissional que não tenha este anseio. Além disso, isto deixa sem explicação por que um indivíduo daria o primeiro passo para entrar na política.

Um segundo trabalho do autor oferece, a título de conclusão, três sugestões. Primeiro, “a estrutura dos sistemas políticos pode ter um papel importante na formatação das ambições dos indivíduos que ocupam cargos dentro do sistema”. Segundo, o estudo das carreiras políticas deve partir da premissa de que os políticos buscam satisfazer suas aspirações racionalmente, mais de acordo com critérios utilitaristas que com sua formação social. E terceiro, “a ambição política, em parte, se desenvolve como resultado dos investimentos que os políticos fazem nas suas atividades políticas” (Black, 1972, p.158-9). Mas não apresenta evidências convincentes a favor de nenhuma das suas três sugestões.

Os trabalhos de Squire, especialmente o índice por ele desenvolvido, que se refere à profissionalização do legislativo, como instituição, e dos cargos dos legisladores, também não explicam quais são as motivações dos políticos, como indivíduos, para ingressarem nessa profissão. Hibbing (1999) lembra que esta questão - da razão por que certas pessoas concorrem a cargos legislativos:

“tem se revelado surpreendentemente difícil de responder, uma vez que acarreta comparação com um grupo de pessoas que *não* concorreram a cargos legislativos. Mas quem deveria ser incluído neste grupo? (...) Em muitas partes do mundo, o papel central dos partidos estrutura o recrutamento, mas este assunto, no caso das legislaturas dos

Estados Unidos, ainda continua em grande parte sem explicação, a despeito de esforços imaginativos” (Hibbing, 1999, p.150).

CARREIRAS LEGISLATIVAS

A questão principal no estudo de carreiras legislativas, para a qual Hibbing (1999) chama a atenção, está ligada à natureza dos legislativos, às mudanças neles verificadas e à relação dessas mudanças com mudanças nas carreiras legislativas ou políticas, em geral. Em suas palavras:

“Por que os legislativos têm o aspecto que apresentam? Por que evoluíram da forma como o fizeram? Estão eles sujeitos às mesmas forças que afetam a forma e a evolução de outras instituições? Até que ponto esta forma e esta evolução podem ser manipuladas? (...) Muitos vêem a forma dos legislativos como primordialmente dependente dos anseios e preferências dos (...) próprios legisladores. Outros vêem a forma dos legislativos como determinada primordialmente por forças externas - mudanças tecnológicas, alterações no humor público, as atividades de outras instituições, etc” (Hibbing, 1999, p.154).

Hibbing lembra que a explicação das formas que assumem as instituições legislativas com base nos anseios, preferências ou interesses dos seus membros está usualmente associada ao pensamento da escola da ‘escolha racional’. Mas a divergência entre os principais representantes dessa escola, quanto a esses anseios e preferências dos legisladores, é muito grande. Em suas palavras:

“Com efeito, a nós é deixado decidir se os legisladores querem aparecer bem (Mayhew), fazer o bem (Krehbiel), ou alocar benefícios particularistas (*ladle pork*) (Shepsle), com cada escola asseverando que o Congresso foi configurado para atingir aquele objetivo. O desacordo é desconcertante. (...) Se isto for verdade, entretanto, os legisladores se transformam em meros autômatos e a variável realmente interessante torna-se o meio ambiente externo” (...) Esta é exatamente a conclusão atingida pelos que estão ansiosos por aplicar os conceitos da teoria da organização à evolução legislativa. (...) Mas aqui também existem problemas. O mais importante é que o conceito de ‘meio ambiente’, ou de ‘determinante externo’, é tão amorfo que praticamente qualquer coisa pode caber dentro dele. (...) Com efeito, a amplitude do conceito de ‘meio ambiente’ torna-o um fator de predição praticamente imprestável” (Hibbing, 1999, p.155-156).

É claro que se pode fugir a este problema da maneira como o fez Polsby (1968), ao afirmar que sua teoria da institucionalização seria um efeito do meio ambiente, sem precisar o mecanismo através do qual isto se daria. Mas isto gera graves deficiências, já apontadas acima, quanto à capacidade dessa teoria de explicar como um legislativo pode se desenvolver em diferentes direções.

A TEORIA DA AMBIÇÃO, MAIS DETALHADA

Jens Borchert retorna ao trabalho seminal de Schlesinger e, em Borchert (2003), decompõe a estrutura de oportunidades políticas de Schlesinger (1966) em seis componentes: a estrutura do Estado; o papel do legislativo nacional; a estrutura interna do legislativo; o sistema eleitoral; os partidos e os grupos de interesses; e o financiamento das atividades políticas.

Em outras palavras, a estrutura de oportunidades políticas depende de outras estruturas, que variam de um país a outro. Depende, por exemplo, da ‘estrutura institucional’, que envolve o número de assembleias legislativas e de cargos administrativos do sistema político, assim como as relações de poder e a distribuição de funções entre o poder executivo e o legislativo, nos diferentes níveis do Estado. Depende também da ‘estrutura de representação’, ou seja, das relações entre os eleitores e os representantes e governantes por eles eleitos. E, finalmente, depende da ‘estrutura organizacional’ dos partidos e dos grupos de interesses que se formam para informar e influenciar as deliberações dos legislativos e as ações dos executivos, em todos os três níveis - local, regional e nacional.

Na medida em que esses componentes, em conjunto, “tanto fornecem incentivos seletivos quanto impõem restrições” à ação política, eles “sistematicamente produzem tipos diferentes de políticos profissionais”. Os tipos extremos seriam, de um lado, o ‘empresário político’ (*entrepreneur*), que “basicamente constrói sua carreira por sua própria conta”, e, de outro, o ‘soldado do partido’ (*backbencher*), que “tem sua carreira suprida por um partido. (...) Assim, podemos esperar que exista uma relação de interdependência entre as propriedades estruturais de um sistema democrático e os caminhos perseguidos pelos praticantes da política” (Borchert, 2003, p.15).

Segundo outro enfoque desenvolvido por Borchert, a estrutura de oportunidades políticas pode ser dividida, para análise, em três fatores: (a) a disponibilidade de cargos políticos a serem preenchidos, (b) a possibilidade de acesso a esses cargos e (c) a atração que exercem sobre os políticos (Borchert, 2004, p.6). Nos sistemas federativos, as carreiras políticas podem ser tipificadas pelo ‘movimento’ dos políticos entre os cargos disponíveis, assim como pela ‘direção’ que assume esse movimento e pela ‘vinculação’ existente entre os diferentes cargos ocupados.

Dentro dos três níveis de representação e governo, o movimento pode ser ‘unidirecional’, quando o político tipicamente passa de um nível a outro, sem retorno ao nível anterior; ‘alternativo’, quando o político prefere se manter em um determinado nível, sem motivação para mudar; e ‘integrado’, quando o político tem motivação para se mover entre os três diferentes níveis. A direção é evidenciada pela preferência dos políticos por evoluírem de um nível a outro, em geral do nível local para o regional e deste para o nacional, ou vice-versa.

A vinculação se revela pela sucessão típica dos cargos ocupados por um político, ou pela acumulação de cargos que é possibilitada em alguns sistemas (Borchert, 2004, p.9-12). Com base nesses três fatores, Borchert cria seis tipos de carreira que servem para descrever qualquer combinação de direção com vinculação (Borchert, 2004, p.12):

<u>Tipo de carreira</u>	<u>Direção</u>	<u>Vinculação</u>
alpinista (<i>climber</i>)	unidirecional	sucessão
guardião (<i>guardian</i>)	unidirecional	acumulação
saltador (<i>bouncer</i>)	integrada	sucessão
coletor (<i>collector</i>)	integrada	acumulação
fiel (<i>loyalist</i>)	alternativa	sucessão
barão (<i>baron</i>)	alternativa	acumulação

O CONCEITO DE CLASSE POLÍTICA

Borchert (2003) desenvolve também o conceito de ‘classe política’, cultivado desde Gaetano Mosca pela ciência política italiana, mas também utilizado por outros renomados autores europeus. Borchert está interessado em uma análise comparativa da ‘política como profissão’ em diferentes países, a qual, em sua opinião, deve levar em consideração não só o processo histórico de profissionalização da política e o contexto institucional em que a classe política terá emergido, como também os padrões nacionais da classe e o impacto que isto pode ter em uma reforma política. Por isso, considera a moderna classe política melhor definida como o conjunto dos indivíduos com um “interesse coletivo em ter uma renda assegurada pela atividade política e em uma possibilidade razoável de se manter e avançar na carreira” (Borchert, 2003, p.3).

Ele prefere esta definição, mais restrita, à de Bourdeau (1975), para quem a classe política consiste na “totalidade das pessoas ou grupos que (...) compartilham os privilégios vinculados à autoridade política” - uma definição excessivamente ampla, pois “incluiria todos os que se beneficiam de favorecimento (*patronage*) político” (Borchert 2003, p.3). Descarta também o conceito de classe política de Klaus Von Beyme porque “ele insiste em relacionar a classe política com a democracia partidária”, o que impediria uma comparação, por exemplo, entre a Alemanha e os EUA, onde, pela definição de Beyme, “não existiria classe política” (Borchert, 2003, p.4-5).

Borchert (2003) salienta que “a emergência de uma classe política baseia-se necessariamente em um processo anterior de profissionalização da política. O inverso, entretanto, não é verdade” (Borchert, 2003, p.7). Isto acontece porque pode haver casos em que “a necessária coerência dos políticos profissionais é impedida por antagonismos historicamente causados entre partidos ou grupo políticos em competição, ou quando os políticos não logram diferenciar sua ocupação de forma suficientemente clara da sociedade como um todo, ou isolar-se do controle da sociedade” (Borchert, 2003, p.7). E este processo de profissionalização política pode se dar em quatro níveis distintos - dos políticos, individualmente; de determinados cargos políticos; das instituições; e do sistema político, como um todo - e que a análise

desses níveis distintos pode ser importante para a compreensão do processo de profissionalização política de cada país.

Borchert (2003) chama atenção para o fato de que a instituição a ser examinada é, sem dúvida, o legislativo nacional, “devido ao seu papel central para as carreiras políticas profissionais e também porque é o gargalo por onde deve passar qualquer reforma institucional que estruture as carreiras políticas” (Borchert, 2003, p.5). É no legislativo nacional, com o seu poder de não só legislar, mas também de rever as regras constitucionais, inclusive sobre questões que regulam a atuação da classe política, que se manifesta a característica fundamental da classe política; “um grupo claramente delineado com interesses comuns e uma posição privilegiada para expandir o seu bem comum” (Borchert, 2003, p.19). É no legislativo nacional que a classe política efetivamente se torna uma ‘classe para si mesma’, segundo o conceito de Marx de uma classe que realmente age em defesa dos seus interesses coletivos, conceito distinto daquele de uma ‘classe em si mesma’, que seria meramente um grupo definido por seus interesses comuns.

Para Borchert, reforma institucional é um tópico fundamental em uma discussão da classe política. Entretanto, não tem recebido recentemente a atenção que merece. Por isso, sabe-se ainda pouco sobre a importância das ambições individuais e dos interesses de carreira dos legisladores como fatores que os induziriam a querer reformar a estrutura institucional. Ele especula:

“Quando será que os políticos deixam o caminho bem trilhado da política institucional e optam por uma mudança radical? Parece lógico presumir que eles o fazem quando seus interesses de carreira se unem em um interesse coletivo, como classe política que transcende divisões internas entre partidos e regiões. É só com a profissionalização - e com a decorrente emergência de uma classe política - que se torna concebível a transcendência de divisões partidárias e regionais. (...) Esforços reformadores, relativos ao interesse coletivo da classe política, são mais freqüentemente reações contra obstáculos institucionais à manutenção ou ao avanço de carreiras políticas. (...) Pressões exógenas (...) podem ser capazes de neutralizar ou vencer o interesse próprio de atores políticos profissionais. Mas, historicamente, as reformas deflagradas por essa motivação mostram muito menos sucesso que as motivadas por interesses imediatos, ou, pelo menos, neles traduzíveis” (Borchert, 2003, p.20).

Assim sendo, define-se um processo através do qual os padrões de carreiras políticas podem influenciar os sistemas políticos. Este processo envolve, primeiro, a profissionalização da política, que precisa atingir um nível suficiente para que se forme uma classe política. Mais adiante, essa classe política se transforma em uma ativa defensora dos seus interesses coletivos. Quando essa defesa penetra o legislativo nacional, este pode influenciar o sistema político, através de mudanças nas regras constitucionais que regem a atuação dos políticos e dos legisladores, em particular.

O NOVO INSTITUCIONALISMO

Como salientado por Diermeier e Krehbiel, o ‘novo institucionalismo’ teria se formado pela convergência de duas tendências no pensamento de cientistas políticos. De um lado, vinha o objetivo de focar os “fatores que parecem constranger os que detêm poder de decisão em escolhas coletivas”. De outro lado, vinha a percepção de que, “com uma adaptação judiciosa e empiricamente bem informada, modelos formais, dentro da tradição da escolha racional, poderiam ser usados para melhor compreensão dos processos, comportamentos e resultados legislativos”. O mantra desse ‘novo institucionalismo’ era que “as instituições importam”, ou seja, causam diferenças no comportamento dos legisladores e dos políticos, em geral (Diermeier e Krehbiel, 2003, p.124).

Ao estudar o processo de recrutamento político em democracias avançadas em Norris (1997), Pippa Norris fala de um ‘novo institucionalismo’, que surge como uma síntese dialética entre o institucionalismo e a escolha racional. Em suas palavras:

“O enfoque do *novo institucionalismo*, usado neste livro, parte da premissa de que a política de recrutamento não é simplesmente redutível nem às atitudes, preferências e preocupações dos diferentes atores, nem às estruturas legais e constitucionais dentro das quais eles trabalham. No seu lugar, está um processo de interação: as regras e procedimentos dos sistemas políticos estruturam o comportamento, as atitudes e as opiniões de maneiras previsíveis e ordenadas” (Norris, 1997, p.9).

A despeito de se referir somente ao processo de recrutamento, o que diz Norris (1997) do enfoque do ‘novo institucionalismo’ vale para toda e qualquer ação política. O que

se verifica, na realidade, é uma interação entre as regras constitucionais e os interesses e objetivos dos políticos, em particular dos legisladores, no sentido de maximizar seus ganhos, em termos de remuneração, prestígio e avanço na carreira. A autora poderia ter completado a frase acima, dizendo que, dentro da estrutura determinada pelas regras e procedimentos inamovíveis de um sistema político, os legisladores certamente usam dos seus poderes legislativos, a eles conferido pelo sistema, para alterar o que puderem, no sentido de facilitar a consecução de seus objetivos e interesses coletivos.

Na realidade, esta interação entre regras e interesses, aceita pelo ‘novo institucionalismo’ de Norris (1997), é em tudo semelhante ao último estágio do processo descrito por Borchert (2003), pelo qual os padrões de carreiras políticas podem influenciar os sistemas políticos. Quando o processo de profissionalização atinge um nível suficiente para que se forme uma classe política, esta se transforma em ativa defensora dos seus interesses coletivos. E quando essa defesa penetra o legislativo nacional, os legisladores passam a modificar as regras do sistema político que afetam esses interesses, dentro dos limites impostos pelo arcabouço constitucional.

CAPÍTULO 3

CARREIRAS POLÍTICAS E OS LEGISLATIVOS NACIONAIS UM NOVO MODELO TEÓRICO

UMA APRECIACÃO DAS TEORIAS DISPONÍVEIS

Uma primeira e fundamental conclusão que se pode extrair da revisão das teorias disponíveis, feita no capítulo anterior, é que as teorias de institucionalização e profissionalização, elaboradas com base na *House of Representatives* e nos legislativos estaduais dos EUA, não mostram grande poder explicativo universal.

A teoria da institucionalização de Polsby não resiste à crítica de Hibbing. Ela presume que fatores ambientais empurram o legislativo norte-americano na direção verificada, mas não especifica quais poderiam ser esses fatores. Ela também não explica qualquer outro desenvolvimento diferente daquele que se verifica para a *House of Representatives* norte-americana. Em suma, ela é *ad hoc*, particularizada, mas não é suficientemente abrangente para explicar a evolução dos legislativos em geral.

Não há como negar que ela dá uma explicação possível para a evolução da *House of Representatives* dos Estados Unidos. Entretanto, uma explicação alternativa pode ser desenvolvida com base na teoria da ambição de Schlesinger, complementada pela noção de classe política agindo em defesa dos seus interesses de carreira, defendida por Borchert, e pela interação entre regras constitucionais e os interesses dos políticos, salientada por Norris.

A teoria de Black também não fornece uma explicação para a profissionalização da política, em geral, e dos legisladores, em particular. Ao definir profissionalização como a assimilação de certos padrões e valores sem definir quais são esses padrões e valores, a não ser alguns atributos dificilmente observáveis, essa teoria nos deixa, assim como a teoria da institucionalização de Polsby, sem base para investigar e explicar o comportamento dos políticos, em geral, e dos legisladores, em particular.

O conceito de profissionalização de Squire tampouco nos dá uma base para as explicações que buscamos. Na realidade, esse conceito não passa de um critério de medida, que foi útil para o seu trabalho comparativo das assembleias legislativas estaduais dos Estados Unidos, no que diz respeito às exigências feitas e aos incentivos dados aos seus legisladores. Mas não nos deixa nenhum critério para que se possa chegar à motivação dos políticos para ingressarem nessa atividade, ou justificar a maneira como se desenvolvem as carreiras políticas, nem para que se possa explicar a evolução dos legislativos estaduais e federais nos diferentes países.

UMA NOVA SÍNTESE EXPLICATIVA

Qualquer teoria explicativa dos sistemas políticos, assim como do comportamento dos políticos dentro dos seus respectivos sistemas, tem que se basear em dois pilares fundamentais. O primeiro é a necessidade que cada sociedade humana apresenta, de organizar e conduzir sua ação coletiva, de acordo com suas crenças e valores morais. O segundo é uma visão da natureza humana, que explique o comportamento dos indivíduos que forem selecionados, de alguma forma, para a condução dessa ação coletiva. A teoria que parece apresentar maior poder explicativo, respeitando essas exigências, decorre da linha de pensamento originada por Weber e, uma vez desenvolvida por Schlesinger, Borchert e Norris, pode ser sintetizada como segue.

Os sistemas de governo representativo que se desenvolveram a partir do século XVIII usam eleições periódicas como processo de escolha dos seus legisladores e governantes, nas quais o direito de voto gradativamente se universalizou e os candidatos a cargos legislativos e executivos são recrutados através de partidos políticos. Tanto o processo de seleção via eleições periódicas, como as funções que os eleitos irão exercer, exigem cada vez mais, dos indivíduos que queiram participar desse processo, sua dedicação a essa atividade em tempo integral. Como decorrência desse processo evolutivo, a atividade política se transforma em uma profissão, seja ela em nível local, regional ou nacional. Para tornar-se membro dessa profissão, é preciso que alguns indivíduos sintam vocação para exercê-la, encontrem oportunidade de ingressar em um partido político e vejam nessa carreira um caminho para auferir ganho material e *status* social crescente.

Uma vez transformados em políticos, esses indivíduos estabelecem suas estratégias e regem suas atividades de acordo com suas ambições e em função da estrutura de oportunidades políticas que encontram à sua frente. Essa estrutura, aliada às regras constitucionais que regem a atividade política e diferem de um país a outro, orienta suas carreiras, as quais podem permanecer em nível local ou regional, ou passar para o nível nacional, ou ainda mudar de um nível a outro sem um direcionamento definido.

Em todos os momentos de suas carreiras, os políticos permanecem sempre dependentes de um reiterado apoio do eleitorado, ou de um chamado por líderes partidários ou governantes, a quem possam servir em cargos não eletivos em função de sua habilidade, seu prestígio e sua experiência. Todos, sem exceção, enfrentam permanentemente o risco de serem sumariamente alijados de sua carreira política, em virtude de algum ato que provoque reação negativa do eleitorado, dos líderes partidários ou dos seus superiores na hierarquia dos cargos públicos não eletivos.

Com o tempo, o regime político de um país se consolida e, em conseqüência, as regras constitucionais que regem a atividade política nesse país se estabilizam. À medida que isso acontece, os políticos começam a se reconhecer como classe, ou seja, como um grupo de indivíduos com condicionamentos e interesses comuns. A partir desse momento, passam a usar seus poderes legislativos, seja em nível local, regional ou federal, ou a pressionar aqueles que os detenham, para legislar em benefício da classe. E, dentro dos legislativos, passam a estabelecer regras internas de organização que facilitem os próximos passos possíveis em suas carreiras.

Os objetivos que os políticos perseguem nessa ação classista vão além da pura e simples obtenção de maiores rendimentos ou privilégios. Eles visam também expandir a estrutura de oportunidades políticas, ou seja, aumentar o número de cargos públicos que se podem obter através de negociação política. Visam, igualmente, aumentar a estabilidade na sua atividade, ou seja, reduzir os riscos de serem alijados da profissão que escolheram.

Dois são os limites que parecem constranger essa ação classista dos políticos. De um lado, impõem-se as regras constitucionais que regem as suas atividades, cuja reforma, seja pela rigidez das instituições existentes, seja pelas circunstâncias políticas do

momento, esteja fora do alcance da classe. De outro lado, estão as reações da opinião pública, contrárias às modificações por eles desejadas nas regras constitucionais ou infraconstitucionais, que podem ter intensidade suficiente para ameaçar o sucesso eleitoral dos defensores dessas modificações nas eleições seguintes.

A fim de ilustrar o poder explicativo deste novo enfoque, é interessante aplicá-lo à avaliação de uma posição da Câmara de Deputados como etapa importante das carreiras políticas, conforme as diferentes estruturas de oportunidades políticas oferecidas pelos sistemas políticos dos EUA, da Alemanha e do Brasil. A escolha desses três países para esta comparação decorre do fato de que são três grandes federações sobre as quais os autores principais citados neste trabalho desenvolveram suas idéias sobre carreiras políticas e sobre a maneira como nelas se inserem os legislativos nacionais.

A SITUAÇÃO NOS EUA

A ‘estrutura do Estado’ dos EUA é comumente descrita como um ‘federalismo dual’, pois mostra um Estado federativo com forte separação entre as esferas de competência do governo federal e dos governos estaduais. O governo federal tem pouca possibilidade de intervir em qualquer esfera de ação constitucionalmente reservada aos estados; em compensação, tem poucos recursos ou garantias para dar aos estados e municípios (*counties*). Conseqüentemente, existe muito pouca possibilidade de favorecimento (*patronage*) ao alcance dos políticos, especialmente aos membros do poder legislativo federal, principalmente na forma de empregos locais e estaduais.

É bem verdade que isto já foi diferente. No século XIX, o chamado *spoils system* deixava uma ampla possibilidade de favorecimento aos políticos federais, principalmente aos senadores. Mas a situação se modificou há muito tempo e não deixou nenhum efeito visível hoje em dia.

Por outro lado, a ‘estrutura de representação’ dos EUA é fortemente localizada e individualizada. O recrutamento e a seleção de candidatos aos legislativos estaduais e à *House of Representatives* é centrada em distritos eleitorais muito menores que os Estados federados, por meio de eleições primárias. Para derrotar um deputado intento

em sua reeleição, um novo político precisa reunir recursos substanciais, com risco elevado de insucesso. Os parlamentares experientes concentram-se em ‘serviços ao eleitorado’ (*constituency services*) e promoção local e, com isso, conseguem manter longas carreiras no legislativo federal. Quando se abre uma vaga, por desistência ou aposentadoria de um deputado federal em final de carreira, a disputa por essa vaga se dá entre indivíduos apoiados por grupos de interesses locais e nacionais, com muito pouca influência, ajuda ou participação dos partidos.

Complementarmente, a ‘estrutura institucional’ é presidencialista, com forte separação entre o executivo e o legislativo bicameral. É constitucionalmente vedada a participação de parlamentares no executivo, o que faz com que raramente deputados ou senadores se disponham a renunciar ao mandato para servir ao presidente, sem qualquer garantia de permanência no ministério. A candidatura à presidência está aberta a poucos senadores e governadores, o que induz os parlamentares a perseguirem carreiras independentes no âmbito do legislativo nacional.

Em termos de ‘estrutura organizacional’, a carreira legislativa está fortemente influenciada por grupos de interesses, sejam estes de alcance meramente local ou nacional. No segundo caso, esses grupos influenciam eleitores de vários distritos eleitorais, como, por exemplo, *lobbies* de setores agrícolas, industriais ou sindicais.

Em consequência de tudo isso, a típica carreira de um político norte-americano é de movimento unidirecional, partindo de um cargo básico (*base office*) local para um dos legislativos estaduais e daí para a Câmara de Deputados (*House of Representatives*), onde ela comumente se prolonga e termina. Da Câmara, alguns conseguem elevar-se ao Senado Federal e, deste, muito poucos conseguem saltar para a presidência da República. Alternativamente, a carreira pode derivar, no nível estadual, para o governo do Estado e daí alcançar o Senado ou diretamente a presidência da República.

A SITUAÇÃO NA ALEMANHA

O caso da Alemanha é praticamente oposto ao dos EUA. Sua ‘estrutura do Estado’ é a de um ‘federalismo interpenetrante’ (*interlocking federalism*) que prevê superposição

de poderes dos estados e do governo federal. A forma de governo é parlamentarista, o que concede às maiorias parlamentares, tanto a nível federal quanto a nível estadual, um enorme número de cargos na administração pública a serem preenchidos por políticos indicados pelos partidos. Estes, nas palavras de Bolchert e Golsch, “detêm um grande alcance dentro da sociedade e do Estado e são poderosos meios de favorecimento (*patronage*)” (Borchert e Golsch, 2003, p.146).

Além disso, a ‘estrutura de representação’ alemã é dominada pelos partidos, não pelo eleitorado. O sistema de votação é proporcional, cabendo aos partidos, sem nenhuma participação do eleitorado, confeccionar listas fechadas com todas as indicações de candidatos a qualquer cargo eletivo, em ordem de preferência. Para ser candidato a um legislativo estadual ou ao *Bundestag* com boa chance de sucesso, o político precisa deter um cargo diretivo a nível local em algum partido, o que o ajuda a conseguir uma boa colocação na lista desse partido a nível estadual.

Normalmente, são indicados membros do partido com um longo histórico de serviços prestados lealmente à direção partidária estadual. “Isto modifica a expectativa de Weber, de que o processo de profissionalização política passaria dos parlamentos para os partidos: a democracia partidária foi estabelecida, exatamente como Weber havia esperado, mas por um desvio da democracia parlamentar, não às suas custas” (Borchert e Golsch, 2003, p.145).

Finalmente, a ‘estrutura institucional’ alemã é parlamentarista, unicameral, e “o *Bundestag* não tem um grande papel independente na democracia partidária federal” (Borchert e Golsch, 2003, p.147). As oportunidades políticas abertas aos membros do parlamento são dominadas pelo poder executivo, ou seja, pelo ministério resultante de uma coalizão majoritária.

A ‘estrutura de organização’ também difere da dos EUA: os grupos de interesse não são importantes para os políticos reunirem recursos políticos e financeiros com vistas à sua eleição. Conseqüentemente, os partidos dominam as carreiras políticas.

Nos anos mais recentes, os benefícios derivados de uma participação nos legislativos estaduais vêm crescendo, especialmente em termos financeiros. Esta nova situação está

fazendo com que muitos políticos, por não verem grandes possibilidades de passar com sucesso ao *Bundestag*, prefiram manter suas carreiras nesse nível. As carreiras políticas vêm se transformando, adquirindo um padrão ‘alternativo’, segundo a classificação de Borchert (2004). Isto quer dizer que elas se mantêm ou ao nível federal ou ao nível estadual, sem muita mudança de um nível ao outro. Os políticos profissionais normalmente têm por objetivo obter um mandato no legislativo federal ou em um legislativo estadual, acumulando este posto com um cargo diretivo partidário local ou estadual, em geral não remunerado, mas essencial para o seu sucesso eleitoral.

A SITUAÇÃO NO BRASIL

O caso do Brasil pode ser considerado como intermediário entre o norte-americano e o alemão, com estruturas que se aproximam, ora de um, ora de outro, dos dois casos tomados para comparação.

No que se refere à sua ‘estrutura do Estado’, o sistema político brasileiro formalmente se parece com o federalismo dual norte-americano. Entretanto, na prática, a receita fiscal dos estados e municípios depende, em boa parte, de transferências do governo federal, o qual também dispõe de uma enorme capacidade de favorecimento (*patronage*) que pode transferir aos governos e aos políticos estaduais e municipais. Isto faz com que estes necessitem manter permanentemente um bom relacionamento com o executivo nos três níveis do sistema. Assim, em termos de capacidade de favorecimento, o sistema brasileiro se assemelha ao alemão, mas difere deste porque o favorecimento não é canalizado através dos partidos políticos e, sim, do poder executivo nos três níveis, mas principalmente do governo federal.

A ‘estrutura de representação’ brasileira é fundamentalmente caracterizada pelo sistema eleitoral por votação proporcional com lista aberta. Este sistema é extremamente personalizado, exigente e arriscado. Cada candidato precisa não só identificar uma plataforma eleitoral capaz de atrair os votos de grupos de interesses, ou de grupos regionais, ou ainda de grupos sociais, que sejam suficientes para elegê-lo, como também precisa arregimentar os recursos necessários à sua campanha.

Entretanto, poucos candidatos conseguem ultrapassar o quociente eleitoral exigido para se elegerem como deputado estadual ou federal. Alguns astros do partido carregam consigo alguns outros candidatos bem votados, mas um grande número é eleito pelas sobras de votos em candidatos do seu partido que não atingem o quociente eleitoral.

Nestas circunstâncias, os candidatos a cargos legislativos, nos três níveis, vêm-se em uma situação extremamente delicada. Por um lado, seus adversários principais são seus companheiros de partido com possibilidade de obterem votação semelhante ou maior que a sua. Mas, por outro lado, para se situarem entre os mais votados, e assim receberem votos excedentes dos astros do partido e dos que, como ele, deixam de atingir o quociente eleitoral, não podem prescindir do apoio dos seus líderes partidários. Este problema diminui, mas não desaparece, para os parlamentares candidatos a reeleição, fazendo com que as possibilidades de reeleição sejam precárias e os riscos de insucesso, enormes.

Assim, a estrutura de representação brasileira se diferencia da alemã e se aproxima mais da norte-americana, mas difere desta quanto à dispersão do eleitorado, que controla a eleição, e aos riscos envolvidos, muito maiores, no Brasil, para os candidatos a mandatos legislativos.

Quanto à 'estrutura institucional', o sistema federativo brasileiro se assemelha formalmente ao norte-americano, pois é presidencialista com um legislativo bicameral. Entretanto, na prática, se aproxima de um sistema parlamentarista como o alemão. De um lado, existe um fracionamento da representação partidária no Congresso, especialmente na Câmara de Deputados, onde nenhum partido tem logrado deter sequer 20% de participação. Por outro lado, o presidente, embora detenha amplos poderes, não só para legislar (por meio de 'medidas provisórias' e do seu monopólio de propor orçamentos apenas limitativos) como também para controlar a agenda do legislativo (através de pedidos de urgência para os projetos de lei por ele apresentados), precisa compor maiorias que aprovelem leis importantes para o cumprimento de sua plataforma eleitoral.

Para isso, ele barganha com os legisladores, através das lideranças partidárias, usando as múltiplas formas de favorecimento à sua disposição, como, por exemplo, convidando parlamentares para o ministério, ou facultando-lhes a indicação de nomes para cargos na administração pública federal, ou ainda destinando verbas federais para projetos em suas bases eleitorais (quando não por meio de outros favorecimentos diretos, legais ou ilegais, como ‘mensalões’, etc).

O mesmo se passa a nível estadual e municipal. Assim, as carreiras políticas não são dominadas pela direção dos partidos majoritários que escolhem os membros do executivo, como na Alemanha, mas são fortemente influenciadas pelo presidente, pelos governadores e prefeitos, assim como pelas lideranças partidárias que negociam com os executivos, nos três níveis, a formação do ministério federal e dos secretariados estaduais e municipais.

A ‘estrutura organizacional’ brasileira não se assemelha nem à norte-americana, nem à alemã. Lembra a dos EUA, porque os grupos de interesses podem ser importantes para a eleição de novos políticos a um mandato legislativo. Entretanto, como os distritos eleitorais são maiores e as bases eleitorais dos candidatos, em geral, mais difusas, a importância desses grupos é substancialmente menor que nos EUA. Difere totalmente da alemã, pois os partidos têm muito menor influência sobre o desenvolvimento das carreiras políticas no Brasil. Estas são, na realidade, dominadas por uma mistura dos grupos de interesses e dos partidos, mas também pelos detentores do poder executivo nos três níveis de governo da federação.

Não admira, assim, que as carreiras políticas no Brasil assumam um padrão ‘integrado’ com movimento intenso, segundo a classificação de Borchert (2004). Isto quer dizer que os políticos profissionais se movem sucessivamente entre mandatos legislativos e executivos, nos três níveis - federal, estadual e municipal - mudando de direção ao longo de suas carreiras, conforme as possibilidades que se abrem à sua frente. É comum um político começar com um cargo executivo a nível municipal, para depois passar a um mandato legislativo nesse mesmo nível, evoluindo posteriormente para o nível estadual e federal. É freqüente o uso de mandatos de deputado estadual e federal como trampolim para cargos executivos, a nível local ou estadual. São casos clássicos

os mandatos de senador obtidos por ex-governadores sem possibilidade de se candidatarem a Presidente da República.

EM SUMA

Nos EUA, existe, de um lado, um federalismo ‘dual’, caracterizado por estrita separação de poderes entre a federação e os estados e pouca possibilidade de patronagem, seja pelo Executivo, seja pelos partidos políticos. Esse federalismo é complementado por um presidencialismo com severa interdição à circulação dos políticos entre o legislativo e o executivo. De outro, vige um sistema eleitoral baseado em distritos uninominais, nos quais a escolha dos candidatos é feita por eleições primárias, com grupos de interesse atuando diretamente junto aos candidatos. Não é de surpreender que, nestas circunstâncias, o sistema crie políticos independentes e partidos fracos e que os políticos profissionais prefiram construir carreiras unidirecionais, cujo ápice é uma longa permanência no legislativo federal - na *House of Representatives* e, a seguir, no Senado, para os poucos que conseguem galgar mais este nível. Desta carreira escapam apenas aqueles poucos que conseguem passar diretamente ao governo de um estado, e assim ganham a possibilidade de se candidatarem ao Senado ou à Presidência da República.

Na Alemanha, encontra-se um federalismo ‘interpenetrante’, com grande superposição de poderes entre a federação e os estados, assim como partidos fortes, com muitas possibilidades de patronagem, complementado por um parlamentarismo que faz do legislativo o principal caminho para o executivo, tanto ao nível estadual quanto ao federal. De outro lado, vê-se um sistema eleitoral ‘distrital misto’, que torna importante para os políticos manterem uma forte base local, no qual os partidos têm funções definidas na constituição, entre elas a confecção das listas fechadas dos seus candidatos aos legislativos estaduais e ao *Bundestag* pela direção partidária regional. Nos anos mais recentes, verifica-se um aumento da remuneração e do prestígio associado aos mandatos em legislativos estaduais. Nestas circunstâncias, o sistema tende a criar políticos soldados dos partidos, com carreiras alternativamente ao nível estadual ou ao federal, que acumulam cargos locais por razões eleitorais.

No Brasil, vemos um federalismo ‘formal’, com separação de poderes, mas grandes possibilidades de patronagem para o poder executivo, principalmente no nível federal, face à carência de recursos independentes dos estados e municípios. Este federalismo formal é complementado por um presidencialismo poderoso e pela ausência de restrições à circulação dos políticos entre legislativo e executivo, em qualquer nível. De outro lado, o sistema eleitoral é por votação proporcional com lista aberta, com grandes distritos eleitorais (os estados), sob o qual os candidatos, para terem sucesso, dependem do apoio não só de grupos de interesse, mas também do poder executivo municipal e estadual, além dos líderes partidários. Como os prêmios concentram-se no poder executivo, os políticos preferem carreiras integradas, que envolvem idas e vindas entre o legislativo e o executivo, assim como entre os três níveis de governo.

CAPÍTULO 4

CARREIRAS POLÍTICAS E A CÂMARA DE DEPUTADOS BRASILEIRA: O QUE DIZ A LITERATURA EXISTENTE

POR QUE ESTUDAR O PERÍODO 1946-2006

A Câmara de Deputados brasileira tem uma longa história de funcionamento, com muito poucas interrupções. De fato, dos 186 anos que vivemos como nação independente desde 1822 até hoje, 170 anos (91%) foram vividos sob um regime constitucional e apenas 16 (9%) foram os anos em que não tivemos uma Câmara de Deputados em funcionamento. Esses anos foram, aproximadamente, 1823-24: 2 anos; 1890-91: 2 anos; 1931-33: 3 anos; 1938-45: 8 anos; e 1968: 1 ano (na realidade, alguns meses). Entretanto, dentro desses 170 anos, modificações institucionais profundas criaram períodos distintos, que não devem nem podem ser analisados em conjunto.

A primeira constituição brasileira, de 1824, inspirada no esboço preparado por Benjamin Constant para Napoleão em 1815, deu ao imperador poderes extremamente amplos. Não só concentrava em sua pessoa todo o poder executivo, mas também estabelecia o chamado ‘poder moderador’, que lhe permitia intervir em todo e qualquer assunto de governo, a fim de assegurar “a independência, o equilíbrio e a harmonia dos demais poderes políticos”.

Deputados à Assembléia Geral, membros dos conselhos provinciais e senadores eram escolhidos por eleições indiretas. Em cada paróquia, uma assembléia de cidadãos ‘ativos’ escolhia ‘grandes eleitores’ provinciais, os quais, por sua vez, escolhiam os deputados com um mandato de quatro anos para representar a província na assembléia nacional. O mesmo processo era seguido na elaboração da lista a ser submetida ao Imperador para a escolha dos senadores, que eram em número igual à metade do número de deputados de cada província e recebiam um mandato vitalício. Juizes e presidentes das províncias, assim como os ministros, eram escolhidos pessoalmente pelo Imperador.

O direito de votar e de ser eleito era severamente limitado. Além dos escravos, mulheres, serviçais e pessoas sem uma renda mínima oriunda de seus próprios ‘bens de raiz’ não eram considerados ‘cidadãos ativos’, ou seja, eram alijados do processo eleitoral. Uma renda mínima crescente era exigida dos candidatos a membros de conselhos provinciais, da Câmara de Deputados e ao Senado. Todos tinham de ser católicos. O Legislativo era dominado por dois partidos, o Conservador e o Liberal, que se revezavam no governo, sob a batuta do Imperador. Nestas circunstâncias, as carreiras políticas, limitadas à Câmara de Deputados e abertas apenas à elite católica, letrada e proprietária de terras, dependiam do patrocínio das forças locais e da benção do Imperador.

É bem verdade que essas regras, hoje consideradas inaceitáveis em uma democracia moderna, não eram muito diferentes das que vigiam nas monarquias constitucionais européias e na grande república norte-americana. É também verdade que, depois de dezoito anos turbulentos, sob Pedro I e a Regência que o sucedeu, o regime funcionou surpreendentemente bem sob Pedro II, por quase cinquenta anos. Só foi derrubado, em 1889, por um golpe militar impulsionado por tensões sociais, econômicas e políticas exacerbadas por um desenvolvimento econômico acelerado e uma crescente divergência dos interesses regionais, além dos traumas sociais e econômicos causados pelo fim da escravatura em 1888 e pelos novos ideais positivistas disseminados dentro da nova elite profissional e, especialmente, do exército.

A Constituição da Primeira República, de 1891, estabeleceu um sistema presidencialista modelado na constituição norte-americana, embora com algumas diferenças substanciais. Assegurava bastante autonomia aos estados e previa um congresso bicameral, com quatro anos de mandato para os deputados e nove para os senadores (três por estado). Estabelecia ainda uma Suprema Corte independente e um sistema eleitoral de distritos uninominais, com voto direto para escolha de deputados estaduais e federais que representavam distritos menores que os estados.

Com a Constituição de 1891, o voto passava a ser secreto, mas o sufrágio era ainda limitado: analfabetos, mulheres, mendigos e padres não podiam votar. Entretanto, todas as demais restrições aplicadas a eleitores e candidatos, especialmente as que

diziam respeito a renda e religião, foram removidas. Diferentemente da constituição norte-americana, era direta a eleição para Presidente da República, o qual não podia ser reeleito para um mandato consecutivo de quatro anos, e era permitida a convocação de congressistas - deputados e senadores - para servirem à Presidência, na posição de ministros.

Em um país que, embora se industrializando a ritmo acelerado, ainda era primordialmente agrícola e politicamente dominado por grandes proprietários de terras, o sistema político criado pela constituição de 1891 dava enorme poder aos líderes locais. As eleições eram, em grande parte, fraudulentamente manipuladas. Os governadores e deputados estaduais eram escolhidos, em negociações fechadas, pelos chefes políticos locais e regionais. Ao nível federal, as carreiras, especialmente no Legislativo, dependiam inteiramente dos bons serviços prestados a esses chefes políticos locais e regionais.

Os Presidentes da República, com poucas exceções, eram escolhidos por rodízio entre os líderes dos estados de São Paulo e Minas Gerais, que representavam os dois maiores distritos eleitorais. O estado do Rio de Janeiro, com sua produção de café e açúcar decadente, era um ator secundário nessas decisões. A cidade do Rio de Janeiro ainda rivalizava com São Paulo, como centro industrial, e gozava das benesses de ser o Distrito Federal e capital da nação, o que lhe permitia influenciar, mas não participar decisivamente das negociações políticas importantes.

A Revolução de 30 resultou do descontentamento da crescente classe média urbana com a dominação política dos grandes proprietários de terras, com o sufrágio restrito e as eleições manipuladas. Derivou também da convicção da elite profissional urbana de que o governo federal devia assumir a liderança do processo de desenvolvimento econômico, não só através de uma política deliberada, mas também de ações concretas nessa direção. Conseqüentemente, a Constituição de 1934, resultante dessa Revolução, reduziu os poderes dos estados e aumentou os do governo federal. Influenciada pela constituição alemã de 1919, introduziu novos direitos dos trabalhadores, tais como uma jornada máxima de oito horas diárias, férias anuais e assistência médica.

Além disso, a Constituição de 1934 mudou o sistema eleitoral para o atual, baseado na representação proporcional por estado com listas abertas, e estendeu o voto às mulheres, mas não aos analfabetos, que ainda constituíam uma grande porcentagem da população. Também manteve a restrição à reeleição do Presidente e criou uma Justiça Eleitoral, com extensos poderes para supervisionar as eleições em todos os distritos eleitorais e assegurar a limpeza das eleições municipais, estaduais e federais.

Entretanto, a Constituição de 1934 durou apenas três anos e gerou uma única eleição para a Câmara de Deputados e o Senado. O golpe militar de 1937, a pretexto de defender o país de ameaças revolucionárias radicais da direita e da esquerda, criou o chamado 'Estado Novo', que fechou o Congresso e as Assembléias Estaduais e substituiu a constituição então vigente por uma nova carta autoritária, que permitia ao Presidente governar por decreto e nomear os governadores e membros da Suprema Corte, além de não impor qualquer limitação ao seu mandato. A seqüência de revolução, constituinte, nova constituição e 'Estado Novo' torna sem sentido qualquer análise do funcionamento da Câmara no período que vai de 1931 a 1945.

A Constituição de 1946 reinstalou a autonomia dos estados e municípios, mas manteve amplas atribuições e poderes nas mãos do poder executivo federal. Restabeleceu a eleição direta para Presidente e Vice-Presidente da República, permitindo inclusive que fossem candidatos por diferentes legendas, mas manteve para ambos a restrição a um único mandato, aumentado para 5 anos. Restabeleceu também o Congresso bicameral, sem restrição ao número de mandatos dos congressistas e dando-lhes poderes legislativos consideráveis, em relação ao orçamento e ao controle das ações do Executivo. Exigiu condições relativamente fáceis de cumprir para a fundação de partidos políticos e manteve o sistema eleitoral de representação proporcional por estado com listas abertas, assim como a Justiça Eleitoral criada pela Constituição de 1934. Mas persistiu em restringir o direito de voto a homens e mulheres maiores de idade capazes de assinar seus nomes nas listas de eleitores.

Exceto pela breve experiência com um sistema parlamentarista realizada entre 1961 e 1963, este regime sobreviveu até 1964, quando foi derrubado por um golpe militar. Durante este período, prosseguiu com ímpeto o processo de industrialização e

urbanização do país, acompanhado por um acelerado crescimento populacional. Em consequência, sua população urbana e sua classe média cresceram muito, em proporção ao total. Além disso, ganharam cada vez maior relevância política, independentemente da antiga elite proprietária de terras, dois grupos de interesses: de um lado, uma nova classe empresarial, dedicada à produção e ao comércio de produtos manufaturados localmente e, de outro lado, uma classe crescente de trabalhadores, ambos com direitos e organizações assegurados pela legislação trabalhista – reconhecidamente de inspiração fascista – estabelecida durante o ‘Estado Novo’ de Vargas.

Sob a égide das garantias agora oferecidas pela constituição de 1946, este processo mudou drasticamente o jogo político no Brasil. Carreiras políticas podiam agora ser construídas sobre bases eleitorais urbanas, independentes dos antigos chefes políticos rurais. Sindicatos municipais, federações estaduais e confederações nacionais representativas dos interesses dos trabalhadores tornaram-se muito importantes, não só como bases eleitorais, mas também como bases de apoio ou patrocinadores em todas as eleições. O mesmo aconteceu com os novos sindicatos, federações e confederações representantes dos interesses comerciais e industriais.

O golpe militar de 1964, apoiado pela classe média temerosa de uma tomada de poder pela esquerda revolucionária no Brasil, não interrompeu o funcionamento do Congresso Nacional, embora tenha promovido o expurgo de congressistas inaceitáveis para os militares. Às vésperas da eleição realizada em 15 de novembro de 1966, conforme Calicchio e Flaksman (...), “mais de 20% dos deputados opositoristas eleitos em 1962 haviam sido cassados”. Em 1967, os militares forçaram o Congresso a aprovar uma nova constituição, posteriormente complementada por ‘atos institucionais’, que instituiu eleições indiretas para Presidente e Vice-Presidente da República, agora necessariamente oriundos de uma mesma legenda, e também para governadores e vice-governadores dos estados, assim como a nomeação dos prefeitos das capitais estaduais pelos governadores. A constituição de 1967 também incorporou alguns dos poderes especiais dados ao presidente pelo golpe militar, inclusive o de cassar os direitos políticos de políticos e cidadãos em geral, por acusação de corrupção e subversão. As regras eleitorais foram

alteradas, a fim de impedir a oposição de expandir sua base parlamentar, e o número de partidos foi reduzido a dois.

Embora o regime militar não tenha fechado nem o Congresso Nacional nem as assembleias estaduais e municipais, a nova constituição reduziu os poderes de todos esses legislativos para controlar e supervisionar a ação dos executivos, em todos os três níveis da federação. Em todos eles, uma maioria apoiava os militares e uma oposição lutava para sobreviver. Ao longo de 18 anos, de 1964 a 1982, as carreiras políticas basearam-se exclusivamente em eleitorados locais, apoio dos governadores e aprovação dos militares. Entretanto, a eleição de 1974 deu vida nova à oposição, que ganhou relevância como porta-voz de eleitorados urbanos que crescentemente manifestavam sua desaprovação aos excessos do regime militar. Desde essa eleição, o voto tornou-se um importante elemento de pressão pela redemocratização que acabou acontecendo na década de 1980.

A partir de 1979, os militares e os políticos civis que os apoiavam iniciaram negociações com a oposição para a transição de volta a um regime democrático. O sistema político retornou parcialmente à normalidade em 1982, quando os militares, ainda no poder, aprovaram não só condições para que fossem criados mais de dois partidos políticos, mas também a eleição direta dos governadores estaduais. Entretanto, mantiveram a exclusão eleitoral dos analfabetos, que só foi eliminada pela Constituição de 1988.

A sucessão presidencial de 1985 ainda foi realizada por meio de eleição indireta pelo Congresso, mas políticos independentes dos militares puderam participar no processo. Mas logo após, a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, promoveu uma substancial abertura do regime, inclusive ampla liberdade de organização dos partidos (inclusive dos comunistas, considerados ilegais desde o fim da década de 1940) e eleições diretas em dois turnos para presidente da República.

Dois antigos políticos do regime anterior a 1964 foram eleitos em 1984 por uma coalizão de centro-direita. O presidente eleito, Tancredo Neves, morreu antes de tomar posse, mas o vice-presidente, José Sarney, serviu por um mandato de 6 anos e

convocou o Congresso para atuar, em tempo parcial, como Assembléia Constituinte e votar uma nova constituição, que foi promulgada em 1988.

A Constituição de 1988 manteve a eleição direta em dois turnos para presidente e vice-presidente, introduzida pela Emenda Constitucional nº 25. Manteve também o Congresso bicameral do regime anterior a 1964, sem nenhuma restrição à reeleição de deputados e senadores aos seus mandatos de quatro e oito anos, respectivamente, assim como o sistema eleitoral de representação proporcional com listas abertas para a Câmara de Deputados e as assembleias estaduais e municipais, com os estados e municípios servindo como distritos eleitorais. Através de legislação ordinária, também foram estabelecidas regras bastante liberais para a criação de partidos nacionais.

Entretanto, a nova carta manteve os poderes legislativos extraordinários dados ao presidente pela constituição de 1967. Estes poderes envolviam o monopólio de propostas de leis regulando muitos assuntos, especialmente o orçamento federal; o poder de governar por ‘medidas provisórias’, desde que não fossem rechaçadas pelo Congresso; e o poder de bloquear a agenda do Congresso através de requerimentos de urgência para apreciação dos projetos de leis por ele apresentados. .

Sob a égide da Constituição de 1988, o sistema político brasileiro tem se comportado como um ‘presidencialismo de coalizão’: uma mescla de sistema parlamentarista e presidencialista caracterizada pelo fato de que os presidentes são inevitavelmente eleitos por uma clara maioria do eleitorado, mas nenhum partido, inclusive os dos presidentes até hoje eleitos, consegue atingir participação de mais de 20-30%, seja na Câmara, seja no Senado. Nessas circunstâncias, a fim de governar, a maioria dos presidentes tem escolhido construir uma coalizão de partidos representados no Congresso, com variados graus de correlação entre a participação dos partidos no Congresso e no gabinete presidencial.

Esta situação levou alguns analistas a presumir que o sistema eleitoral brasileiro tenderia a produzir deputados federais independentes dos seus partidos e, por isso, indisciplinados na sua ação parlamentar, e estreitamente vinculados a interesses locais e regionais a fim de assegurar sua reeleição. Entretanto, a realidade revela uma

ação muito disciplinada dos partidos participantes das coalizões governamentais, dentro de um Congresso que aprova por grandes maiorias a maior parte das leis propostas pelo Executivo, mas com suficientes modificações para que se tornem palatáveis a blocos tão abrangentes.

Em suma, o que a História nos mostra é que as carreiras políticas no Brasil, em particular no que se refere à passagem de políticos pela Câmara de Deputados, em termos que possam ser comparados com outras democracias modernas, existem apenas desde 1946. De 1822 a 1930, a Câmara de Deputados viveu os 67 anos do Império com deputados eleitos indiretamente e os 40 anos da República Velha com deputados eleitos por distritos uninominais. Em todos esses anos, as carreiras políticas foram extremamente restringidas por limitações, impostas tanto aos candidatos quanto aos eleitores, assim como por sistemas eleitorais que permitiam a forças políticas locais e regionais exercer um controle muito grande sobre as candidaturas e os resultados eleitorais. Com relação ao período 1930-1945, qualquer análise é frustrada pelo fato de que apenas uma eleição para a Câmara de Deputados foi realizada em 1934, sob o sistema de representação proporcional com listas abertas, antes que as carreiras dos novos deputados fossem interrompidas pelo estabelecimento do 'Estado Novo' em 1937.

Ao contrário, desde 1945, a Câmara de Deputados funcionou durante 65 anos com deputados escolhidos por um mesmo sistema eleitoral, de representação proporcional com listas abertas e distritos coincidentes com os Estados. A única diferença substancial foi a extensão do direito de voto aos analfabetos pela Constituição de 1988. Durante os 20 anos de período militar autoritário, o Congresso continuou sendo eleito pelas mesmas regras eleitorais anteriores e funcionou continuamente, embora com poderes reduzidos e sofrendo expurgos impostos pelos presidentes militares. Assim sendo, o período 1946-2006 é o único que pode servir de base para análise das carreiras políticas no Brasil, especialmente das que envolvem uma passagem pela Câmara de Deputados.

O QUE DIZ A LITERATURA RECENTE

As primeiras análises efetuadas na década de 1990 a respeito do funcionamento da Câmara de Deputados brasileira após a Constituição de 1988 viam-na como um legislativo inoperante e rebelde, composto por deputados indisciplinados, fortemente independentes de seus partidos, preocupados em obter benefícios particularizados para seus eleitorados, a fim de melhorar suas possibilidades de reeleição. Vejam-se, a este respeito, Amorim Neto (2000), Mainwaring (2001), Ames (2001) e Carvalho (2003).

Dentro da linha de pensamento do ‘novo institucionalismo’, esse funcionamento deficiente da Câmara era explicado como consequência do regime presidencialista, da baixa institucionalização dos partidos políticos e do sistema eleitoral caracterizado pelo voto proporcional com lista aberta e por amplos distritos eleitorais, equivalentes aos Estados. Além disso, esses fatores seriam exacerbados pela formação histórica do país, que produziu uma forte descentralização política, ou seja, uma preponderância da política em nível estadual sobre a política em nível nacional.

Conicionados pelo sistema político brasileiro atual, os candidatos à Câmara de Deputados seriam obrigados a montar suas campanhas com recursos obtidos por sua própria iniciativa, muito pouca ajuda dos seus partidos e forte dependência dos líderes locais e regionais, para enfrentar, como principais adversários, os demais candidatos do próprio partido. Uma vez eleitos, não teriam nenhuma motivação para obedecerem às lideranças partidárias e, assim agindo, não só fariam do Executivo um prisioneiro de interesses estaduais e municipais, como também tornariam o comportamento do Legislativo imprevisível.

Octávio Amorim Neto e Fabiano Santos, em Amorim Neto e Santos (2002), analisam a produção legislativa do Congresso para mostrar que, ao contrário do esperado, a leis de autoria das duas casas têm abrangência eminentemente nacional e não um caráter meramente paroquial. O objetivo dos autores é mostrar que a produção legislativa da nossa Câmara de Deputados não condiz com o modelo do segredo ineficiente de Shugart & Carey (1992), oferecido em contraposição ao modelo do segredo eficiente de Cox (1987), do qual o Brasil, em função do seu sistema político, seria um exemplo representativo.

Por esse modelo, o comportamento do legislativo brasileiro deveria ter duas características: (i) os legisladores tendem a apresentar projetos de leis sem importância, que beneficiam suas bases eleitorais, deixando para o presidente apresentar os projetos de leis significativas a nível nacional; e (ii) os projetos propostos por parlamentares, ao contrário daqueles originados na Presidência, têm pouca probabilidade de serem aprovados, especialmente aqueles poucos que tiverem um impacto nacional.

Mas, contrariando o modelo, sua pesquisa mostra que não é isso o que tem acontecido. A maior parte da produção legislativa de iniciativa de membros individuais do Congresso brasileiro é de interesse nacional; e os parlamentares com longa permanência no Legislativo, ou que tenham ocupado ali cargos de liderança, ou ainda exercido cargos importantes no Executivo, têm maior probabilidade de verem seus projetos aprovados. Entretanto, observam que:

“Estas leis, todavia, não afetam o *status quo* econômico e social do país, sendo mais propriamente intervenções tópicas em questões pertinentes à vida cotidiana do cidadão comum. (...) Por conseguinte, e surpreendentemente, a hipótese do paroquialismo vê-se, de certa forma, confirmada, na medida em que, na ausência do que chamamos de efeitos nacionalizantes da Presidência, ou, nos contextos institucionais em que os parlamentares são deixados a si próprios, o paroquialismo se manifesta de forma mais explícita” (Amorim Neto e Santos, 2002, p.132-134).

Com base em um levantamento detalhado das votações nominais do Congresso, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi mostram que, ao contrário do que se imaginava, ele demonstra grande disciplina partidária e um desempenho previsível. “Em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para predizer com acerto 93,7% das votações nominais”. Além disso, “a taxa de aprovação as matérias introduzidas pelo Executivo foi elevada e, ademais, contou com apoio político estruturado em linhas partidárias” (Figueiredo e Limongi 1999, p. 20-21). A explicação para essa coesão e disciplina pode ser encontrada nos amplos poderes legislativos do Presidente da República e na estruturação do funcionamento do Legislativo. Segundo os autores:

“O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com

princípios partidários”. (...) O Executivo, por controlar o acesso à patronagem, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que o apóia” (Figueiredo e Limongi, 1999, p.22-23).

“A legislação partidária pode alimentar estratégias individualistas e antipartidárias. Essas estratégias, no entanto, não encontram solo fértil para desenvolver-se no Congresso Nacional. Projetos e emendas ditados exclusivamente por interesses eleitorais, particularistas e imediatistas raramente saem das gavetas das comissões” (Figueiredo e Limongi, 1999, p.31).

Em sua relação com o Executivo, os parlamentares, tomados individualmente, enfrentam problemas de coordenação. A melhor estratégia para cada parlamentar depende do curso de ação adotado pelos demais. (...) Ameaças individuais são aarriscadas e não podem ser levadas às últimas conseqüências. (...) Os parlamentares não podem agir como franco-tiradores. (...) Têm muito a ganhar quando são capazes de coordenar sua ação, isto é, quando resolvem o problema de ação coletiva que enfrentam. Reunir-se em torno de partidos é uma solução para esse problema” (Figueiredo e Limongi, 1999, p.34-35).

Em Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), os autores partem da premissa de que um governo de maioria tem de ser um cartel parlamentar, ou seja, um grupo que possua duas propriedades essenciais: (a) controla coletivamente a formulação da agenda de uma assembléia; e (b) segue um procedimento estabelecido para que o grupo concorde com a escolha das propostas a serem submetidas ao plenário dessa assembleia. E, depois de analisar os governos dos presidentes brasileiros de 1989 a 1998, concluem que só o segundo gabinete de Fernando Henrique Cardoso constituiu efetivamente uma coalizão majoritária, ou seja, um cartel parlamentar. Em suas palavras:

“Alguns presidentes - como Sarney, Collor e Franco - preferiram governar mais por decreto, preencher mais cargos ministeriais com tecnocratas ou pessoas de sua confiança (*cronies*), e não negociar sua agenda legislativa com uma coalizão majoritária e estável de apoio. Diferentemente de governos parlamentaristas de maioria, os aliados legislativos desses presidentes não tinham voz garantida na formulação da agenda” (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003, p.34).

Com base nessas conclusões, discordam de Figueiredo e Limongi (1999) e preferem acreditar que:

“A política legislativa do Brasil não é nem ‘atomística’ (segundo Ames 2001), nem ‘parlamentarista’ (segundo Figueiredo e Limongi 2000). Em vez disso, o padrão de governança do Brasil depende de uma escolha inicial feita pelo Presidente, à luz das circunstâncias políticas (segundo Altman 2001, Amorim Neto 1998, Cox e Morgenstern 2001). (...) Esta escolha traz importantes conseqüências para a natureza do processo legislativo” (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003, p.35).

Em Santos (2003), Fabiano Santos caracteriza a mudança havida entre o período democrático vigente de 1946 a 1964 e o que se seguiu à Constituição de 1988 como “uma transição entre um sistema presidencialista fragmentado em facções para um sistema presidencialista de coalizão racionalizado”. Na realidade, a Constituição de 1988 ratificou a transferência de poderes decisórios para o Poder Executivo iniciada pelo regime autoritário militar de 1964-1984. Isto “gerou um forte incentivo à organização dos deputados federais em partidos parlamentares”, e, assim, “fez aumentar a disciplina e a previsibilidade do comportamento dos congressistas em plenário, em contraste com o que ocorria antes de 1964” (Santos, 2003, p.21).

Ele concorda com a conclusão de Figueiredo e Limongi (1999) a respeito do comportamento dos parlamentares no processo legislativo, mas aponta para a necessidade de uma explicação mais convincente para esse comportamento:

“Os legisladores não têm condições de manter estratégias individualistas quando fazem frente a um ator político tão poderoso quanto o presidente. Nessas circunstâncias, a cooperação com os partidos parlamentares é a melhor estratégia para aumentar seu poder de barganha frente ao chefe do Executivo. (...) Apesar disso, (...) o trabalho desses autores não esclarece muito bem por intermédio de que mecanismos políticos os poderes presidenciais se convertem em incentivos para uma atuação mais disciplinada dos legisladores em relação aos seus partidos” (Santos, 2003, p.23).

Para o autor, a pergunta a ser respondida é:

“Por que, a despeito de aparentemente ser prejudicial aos interesses dos congressistas, tantas prerrogativas têm sido transferidas ao Executivo? Por que os legisladores brasileiros não redefinem o desenho constitucional que regula o processo decisório no sentido de reduzir o poder de agenda do presidente?” (Santos, 2003, p.33).

Para chegar a respostas satisfatórias a essas perguntas, é preciso antes de tudo compreender que a ‘conexão eleitoral’, clássico conceito usado para explicar o comportamento dos representantes norte-americanos, se baseia na premissa de que eles têm informações fidedignas acerca das preferências dos eleitores que neles votaram. Entretanto, esse conceito não se aplica ao caso dos congressistas brasileiros, devido às diferenças entre o sistema eleitoral norte-americano, de votação majoritária em distritos uninominais, e o brasileiro, por votação proporcional com lista aberta em distritos eleitorais equivalentes aos estados da Federação. Como o autor mostra, com base em uma análise das eleições para a Câmara de Deputados nos principais estados do país:

“O sistema eleitoral brasileiro é mais complexo do que poderia imaginar o adepto da teoria do voto personalizado. Em primeiro lugar, o número de deputados eleitos com seus próprios votos é ínfimo; em segundo, a magnitude da transferência dos votos nominais derrotados é avassaladora; em terceiro, e talvez o mais importante, a transferência de votos ocorre não apenas intra-partidos, mas também entre partidos, por conta das alianças e coligações eleitorais. Em suma, a teoria do voto personalizado não pode funcionar para o Brasil porque *os deputados brasileiros não conhecem a sua verdadeira ‘constituency eleitoral’*” (Santos, 2003, p.42).

No Brasil, diversas peculiaridades do sistema eleitoral provocam uma “discrepância entre a distribuição das preferências eleitorais e a distribuição do poder parlamentar para partidos e candidatos”. Isto faz com que ocorra uma “(...) dissociação entre o sistema partidário-parlamentar e o sistema partidário-eleitoral (Lima Jr., 1993, p. 31)”. Em consequência, os deputados brasileiros podem ser vistos como “representantes em busca de uma *electoral constituency*” e também de “*accountability* para definir o tipo de incerteza vivenciada pelo representante nessas condições” (Santos, 2003, p.44-45). Nessas circunstâncias, qual seria a melhor estratégia para os deputados brasileiros? Segundo o autor:

“O que fazer para conquistar esta base eleitoral virtual? Que tipo de atividade legislativa pode o deputado controlar tendo em vista aumentar seu patrimônio de votos? A opção mais barata certamente é a de sinalizar para o eleitorado qual o seu posicionamento político diante de questões cruciais. A pergunta é: qual o ator político capaz de colocar na agenda tais questões cruciais? No presidencialismo brasileiro, a resposta é uma e sempre a mesma: o próprio presidente. (...) Por isso, pode-se afirmar que a transferência de prerrogativas do Legislativo para o Executivo não decorre, como imagina a teoria do voto

personalizado, do paroquialismo dos representantes eleitos no contexto do sistema eleitoral proporcional de listas abertas. Ao contrário, *o surplus de votos a ser adquirido pelos deputados brasileiros só pode advir da nacionalização do seu comportamento*. Todavia, tal nacionalização implica transferir, tanto quanto for possível, prerrogativas decisórias para o presidente” (Santos, 2003, p.47-8).

Essa literatura, em seu conjunto, não só explica de maneira muito atraente o comportamento dos deputados brasileiros dentro da Câmara Federal. Ela também justifica razoavelmente por que os constituintes de 1988 mantiveram o grande poder legislativo e de agenda do Executivo frente ao Legislativo, instituído pelo regime autoritário militar. E, além disso, esclarece por que se estabeleceram regras internas de funcionamento da Câmara de Deputados que dá poderes aos líderes partidários para manterem a disciplina dos seus liderados no trabalho das comissões e nas votações importantes em plenário. Finalmente, oferece uma conclusão inevitável: a tese que descreve a Câmara como inoperante e rebelde, composta por deputados indisciplinados, fortemente independentes de seus partidos, preocupados em obter benefícios particularizados para seus eleitorados, a fim de melhorar suas possibilidades de reeleição, foi satisfatoriamente refutada.

O que se verifica é que o presidencialismo de coalizão brasileiro resultou em uma Câmara de Deputados organizada em função dos partidos nela representados, com fortes poderes em mãos dos líderes partidários e pouca possibilidade de atuação dos deputados individualmente. Estes votam disciplinadamente, segundo as instruções dos líderes dos partidos que tenham formado coalizões em apoio ao presidente, sobre proposições apresentadas esmagadoramente por iniciativa do Executivo. Em contrapartida, obtêm cargos ministeriais e em outros órgãos do governo federal, para si ou para seus aliados, verbas orçamentárias e outras benesses que o presidente pode lhes proporcionar, importantes para o desenvolvimento de suas carreiras políticas.

Esta situação convém ao presidente, porque, eleito necessariamente por maioria do eleitorado, precisa do apoio do Legislativo para cumprir suas promessas de campanha, ou seja, sua agenda de governo, a fim de se reeleger ou fazer seu sucessor. E também convém também aos deputados, não importa quão independentes de seus partidos tenham sido em suas campanhas para chegarem à Câmara de Deputados. Primeiro, porque, na busca de cada um por uma *constituency* que aumente sua possibilidade de

reeleição, ou de acesso a um cargo municipal ou estadual importante, precisam se posicionar sobre os relevantes temas nacionais levantados pelo presidente. Segundo, porque resolve seus problemas de ação coletiva a fim de melhor barganhar em troca do seu apoio às iniciativas de um presidente poderoso como o brasileiro. Em suma, uma vez eleitos, os deputados precisam ser disciplinados a fim de desenvolverem suas carreiras políticas.

Falta nessa literatura uma verificação do grau de independência e indisciplina dos candidatos à Câmara de Deputados em relação aos seus partidos, em suas campanhas eleitorais. Ou seja, uma vez rechaçada a tese de que a ‘conexão eleitoral’ impõe uma ação paroquial aos deputados federais brasileiros, é preciso verificar se continua aceitável a tese de que os candidatos à Câmara podem e devem prescindir do apoio partidário em suas campanhas eleitorais.

A CONTRIBUIÇÃO DE SAMUELS

Em seu livro “*Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*”, David Samuels quer demonstrar que a ‘conexão eleitoral’, que ele chama de ‘premissa da reeleição’ (“*reelection assumption*”) - segundo a qual os legisladores têm por principal motivação a ambição de serem reeleitos repetidas vezes para o Legislativo - não serve de base para explicar o comportamento dos nossos deputados federais. Para ele:

“Os deputados brasileiros (...) não visam construir carreiras na Câmara de Deputados, nem estão primordialmente interessados em ascender na hierarquia de um partido político nacional. Em vez disso, (...) após uma permanência relativamente curta na Câmara, buscam continuar suas carreiras fora da Câmara, particularmente na política estadual e/ou municipal” (Samuels, 2003, p.2).

Samuels encontra explicação para este comportamento dos legisladores brasileiros na maneira como as nossas instituições federativas formam as ambições e delimitam o comportamento dos nossos legisladores, ou seja, numa combinação da ambição dos políticos brasileiros de progredirem em suas carreiras com a maneira como o federalismo afeta a política nacional, que difere substancialmente do que se passa nos EUA. Em suas palavras:

“Um político que busca sua eleição para a Câmara de Deputados entra em um jogo em nível estadual, e um político que é eleito deputado não representa simplesmente um distrito eleitoral desincorporado, ao estilo dos EUA. Ele ou ela representa um estado. Assim, todos os deputados representam os interesses que existem e organizam pressões dentro de seus estados. As pressões políticas afetam o comportamento dos deputados de três maneiras. Primeiro, muitos deputados buscam ativamente cargos políticos nos governos estaduais - antes, durante e depois de servirem na Câmara. (...) Segundo, (...) as maneiras importantes pelas quais fatores estaduais influenciam as eleições para o Congresso. (...) No Brasil, a política não é toda local ou individualizada, nem é altamente nacionalizada: o sucesso eleitoral dos deputados depende de sua inserção e dos seus contatos dentro das redes políticas existentes no nível estadual. (...) Terceiro, o federalismo delimita de modo importante a natureza da representação legislativa no Brasil. (...) Apesar de dois extensos períodos autoritários e centralizadores (dos quais o segundo terminou somente em 1985), o Brasil permanece, por muitas medidas, uma das federações mais descentralizadas do mundo” (Samuels, 2003, p.4-5).

Samuels parte, em seu trabalho, de uma análise da ‘estrutura de oportunidades’ da política brasileira, ou seja, dos benefícios e custos envolvidos nos diversos cargos a que um político brasileiro pode se candidatar. Com base em entrevistas com políticos brasileiros ativos nos três níveis da federação, o autor estabelece uma hierarquia dos cargos políticos aos quais os políticos buscam acesso:

“Os políticos claramente valorizam o cargo de governador mais que o de secretário estadual, de secretário estadual mais que o de deputado estadual, o de senador mais que o de deputado federal e o de ministro mais que o de deputado federal. Os deputados também relatam que os benefícios de servir como secretário estadual ou prefeito são maiores que os de um deputado federal. Na verdade, nenhum deputado entrevistado afirmou que os benefícios de participar da Câmara superam os de servir no executivo estadual ou municipal” (Samuels, 2003, p.26).

Para Samuels, “a estrutura das carreiras políticas no Brasil contemporâneo lembra, em pontos importantes, a trajetória de ascensão política nos Estados Unidos no começo do século XIX” (Samuels, 2003, p.7), quando os políticos norte-americanos davam mais importância à obtenção de cargos nos governos locais e estaduais. Ele argumenta que:

“A chave para que a estrutura de oportunidades no Brasil não tenha mudado, de forma que uma carreira no Congresso se tornasse mais importante, se encontra tanto na

persistência do federalismo, como clivagem política característica, quanto na ausência de claras clivagens político-partidárias *no nível nacional*” (Samuels, 2003, p.32).

A fim de comprovar sua tese - de que os deputados brasileiros não visam construir uma carreira na Câmara de Deputados e, sim, usar o seu mandato como trampolim para um cargo mais prestigioso nos executivos estaduais e municipais - Samuels (2003) segue a metodologia de Polsby, abordando a evolução da Câmara dos Deputados brasileira de 1950 a 1998, em termos do tempo de serviço dos deputados e do número de deputados em primeiro mandato. Em favor de sua tese, Samuels oferece também duas estatísticas.

A primeira, que chama de ‘taxa de tentativa de reeleição’ dos deputados federais nas eleições de 1950 a 1998, reproduzida na Tabela 1 e Gráfico 1, consiste na porcentagem de deputados que tentam a reeleição para a Câmara. No período por ele observado, que abrange de 1950 a 1998, essa taxa apresenta um valor médio de 73,8% (Samuels 2003, p. 36-7). Surpreendentemente, Samuels foge do fato de que uma taxa de tentativa de reeleição que apresenta média tão elevada de forma alguma poderia ser interpretada como um indício do desinteresse dos deputados brasileiros por fazerem carreira na Câmara. Na realidade, ela invalida essa tese.

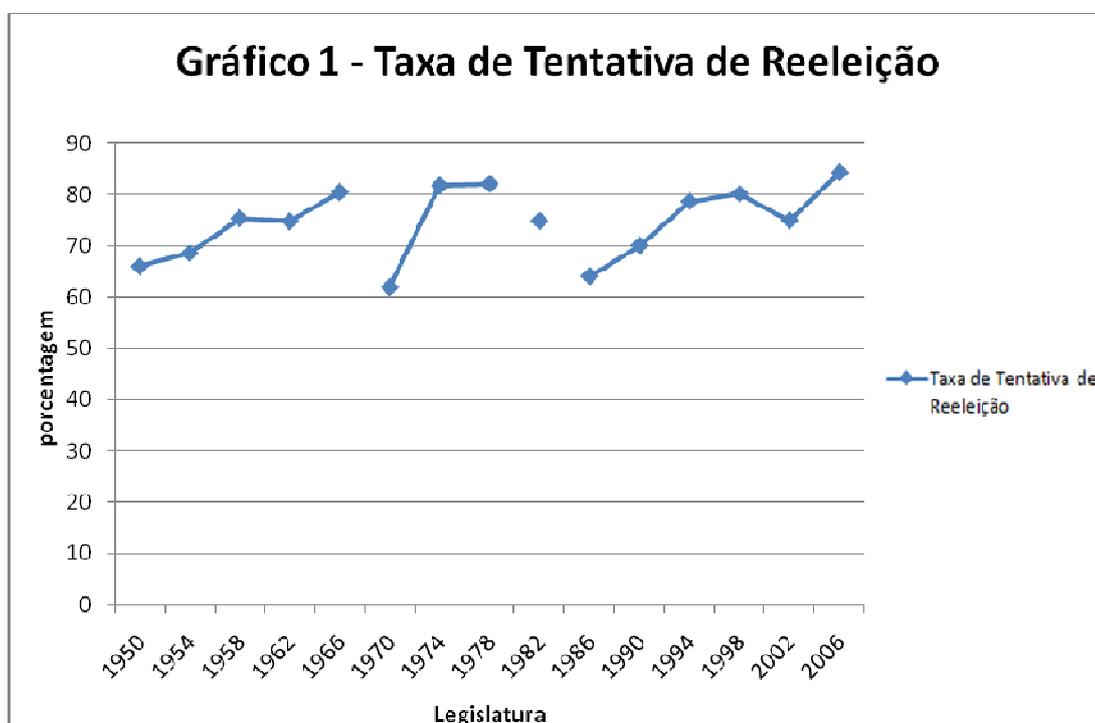
Samuels argumenta que esse número está mascarado pela ausência, nessa estatística, dos deputados que se licenciam para se elegerem a cargos executivos, principalmente de prefeito, durante o mandato parlamentar. Argumenta também que os deputados que preferem não concorrer à reeleição são mais experientes e proeminentes que os candidatos à reeleição. Para Samuels, a alta taxa de renovação (*turnover*) na Câmara de Deputados brasileira é suficiente para negar a ‘premissa da reeleição’. Mas isto não elimina o fato de que, em média, segundo seus próprios dados, perto de três quartos dos deputados em final de mandato na Câmara se interessam em concorrer a outro mandato - o que invalida sua tese.

A segunda estatística, que Samuels denomina ‘taxa de reeleição’, mostrada na tabela 2 e no gráfico 2 é a porcentagem dos deputados candidatos à reeleição que conseguem se eleger para mais um mandato. Este indicador reflete até que ponto o fenômeno conhecido como a ‘vantagem da incumbência’ ocorre no Brasil. A este respeito, Samuels lembra que:

**Tabela 1 - Taxa de Tentativa de Reeleição
na Câmara de Deputados brasileira
1950 – 1998**

Ano Eleitoral	Taxa de Tentativa de Reeleição
1950	66.0
1954	68.6
1958	75.4
1962	74.8
1966	
1970	80.5
1974	61.9
1978	82.1
1982	74.9
1986	64.1
1990	70.1
1994	78.7
1998	80.2

Fonte: Samuels (2003).



**Tabela 2 - Taxa de Reeleição
na Câmara de Deputados brasileira
1950 – 1998**

Ano Eleitoral	Taxa de Reeleição %
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

Fonte: Samuels (2003).



“Conforme argumentado por Mayhew (1974), Fiorina (1977) e outros autores, se os políticos primordialmente desejam reeleger-se repetidamente, é de se esperar que criem para si uma ‘vantagem da incumbência’, seja realçando o prestígio de seu cargo, seja criando barreiras contra uma concorrência forte” (Samuels, 2003, p.39).

Segundo seus levantamentos, a taxa de reeleição média é de 63,6% nos períodos democráticos, subindo para 75,3% no período autoritário militar. Para Samuels, essas médias, embora elevadas, não confirmam a existência de uma ‘vantagem da incumbência’ - e, conseqüentemente, da ‘premissa da reeleição’. Isto porque, se esta vantagem existisse, deveria ser verificado um aumento da taxa de reeleição à medida que os deputados acumulassem tempo de serviço na Câmara. Entretanto, ele observa que essa taxa não apresenta correlação apreciável com o número de mandatos cumpridos pelos deputados brasileiros, conforme cálculos apresentados no Cap. 6 de seu livro (Samuels, 2003, p.39-40).

Samuels registra que:

“Uma parcela substancial dos deputados federais prefere renunciar a seus mandatos recém obtidos para assumir cargos políticos fora da Câmara, principalmente no nível estadual e municipal. Atualmente, entre 15 e 20 por cento de todos os deputados fazem-no durante cada legislatura, e um número semelhante concorrem a cargos municipais mas não obtêm sucesso. Assim sendo, de 35 a 40 por cento dos deputados federais, em pleno mandato, ou exibiram preferência por deixar a Câmara ou deixaram-na efetivamente. O número real que deseja deixar a Câmara provavelmente é ainda maior. (...) De qualquer maneira, 30 a 40 por cento é uma parcela substancial de todos os deputados. Se o cargo de deputado fosse um degrau mais elevado na escada da carreira no Brasil, não seria de se esperar uma proporção tão alta de incumbentes buscando deixar a Câmara depois de gastar recursos substanciais para chegar lá” (Samuels, 2003, p.57).

Entretanto, o autor não menciona um fator importante que explica essa porcentagem elevada: o fato de que um deputado não precisa renunciar ao mandato para se candidatar a prefeito ou governador e pode continuar no mandato de deputado federal se não obtiver sucesso nessa eleição. Além disso, uma campanha eleitoral para um cargo de prefeito ou governador terá sempre um efeito positivo sobre as possibilidades do deputado em qualquer eleição futura, inclusive para a própria Câmara Federal.

Ele mostra que:

“De minha amostra de mais de mil deputados federais, mais da metade retornou à política estadual - em um cargo eletivo, um cargo partidário, ou a uma posição nomeada - e quase 20 por cento retornaram à política municipal. Em contraste, menos de 15 por cento continuaram no nível nacional e, desse grupo, quase dois terços também ocupavam posições no nível estadual” (Samuels, 2003, p.74).

Um segundo ponto importante, realçado por Samuels, se refere à maneira como as eleições para os executivos estaduais afetam o comportamento dos congressistas - o chamado efeito da ‘carona’ (*coattail effects*) na campanha para governador no estado que representa. Com o apoio de estatísticas e de entrevistas com congressistas, ele demonstra que os candidatos ao Congresso coordenam seus esforços com as disputas pelo cargo de governador do seu estado, e não com a campanha para Presidente da República. Demonstra também que os resultados das campanhas para o Congresso são afetados pela ‘carona’ nessas campanhas estaduais. Para ele, isto serve para explicar por que os governadores têm influência sobre os deputados - uma maneira pela qual o federalismo afeta as relações entre o Executivo e o Legislativo a nível nacional.

Com base em resultados eleitorais entre 1989 e 1998, Samuels (2003) conclui que, para os políticos brasileiros, os efeitos de ‘caronas’ nas campanhas eleitorais de governadores, assim como alianças com governadores em exercício, são muito mais importantes que os de ‘caronas’ em campanhas presidenciais, ou que a participação nas atividades dos partidos a nível nacional. Conclui também que a obtenção de benefícios particularizados, através de atuação parlamentar, não é importante para os deputados que visam a reeleição, mas, sim, para os deputados que visam a obtenção de cargos eletivos estaduais e municipais. Por isso, em sua atividade na Câmara de Deputados, tentam obter benefícios particularistas, mas não de um tipo que ajude sua reeleição, mas que aumentem sua possibilidade de obter um cargo fora do Legislativo, em nível estadual ou municipal.

Esta análise leva Samuels a outra conclusão relevante: a ausência de carreirismo na Câmara de Deputados é o que impede o desenvolvimento de uma hierarquia de posições e o surgimento de normas universalistas que governem o acesso a essas posições. Em particular, o princípio da antiguidade só é válido para as posições de

Presidente da Câmara e de líder partidário, fazendo assim com que as presidências das comissões permanentes percamos atrativo como motivo para fazer carreira na Câmara. No Brasil, segundo Samuels, o desenho das instituições federais serve a esses dois propósitos dos legisladores: (a) providenciar recursos para os seus patrocinadores e apoiadores e (b) realizar suas ambições políticas. Isto mostra como o federalismo brasileiro interage com a ambição dos políticos brasileiros, de progredir em sua carreira, para afetar o comportamento dos legisladores na formulação de políticas, assim como a prestação de contas ('accountability') e a governança democrática no Brasil.

UMA CRÍTICA A SAMUELS (2003)

Samuels (2003) conclui que os deputados federais brasileiros “não visam construir carreiras na Câmara de Deputados, nem estão primordialmente interessados em ascender na hierarquia de um partido político nacional. Em vez disso, (...) após uma permanência relativamente curta na Câmara, buscam continuar suas carreiras fora da Câmara, particularmente na política estadual e/ou municipal” (Samuels, 2003, p.2). Essa conclusão se baseia em dados coligidos pelo autor, referentes à ‘taxa de tentativa de reeleição’ e à ‘taxa de reeleição’ dos deputados no período 1950-1998. No entanto, os próprios dados coletados por Samuels não parecem corroborar essa conclusão, no que diz respeito à Câmara e Deputados.

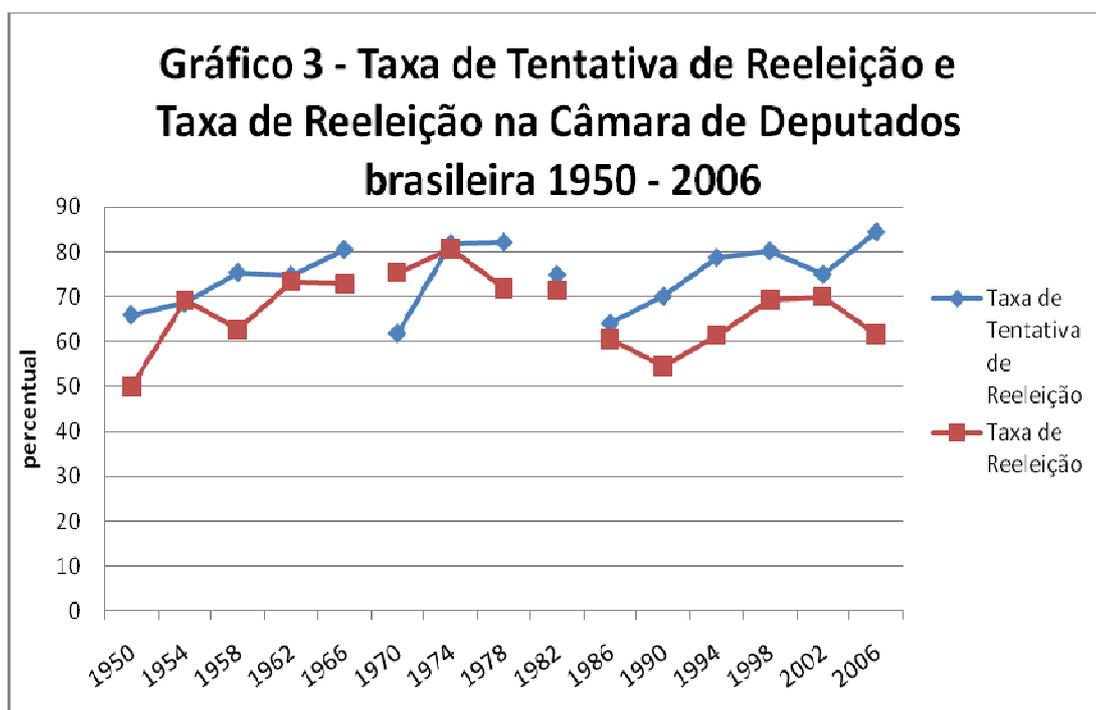
A Tabela 3 mostra, para cada legislatura desde 1946, tanto a ‘taxa de tentativa de reeleição’ quanto a ‘taxa de reeleição’ dos deputados federais. A primeira representa a porcentagem dos deputados que foram eleitos na eleição anterior, serviram seus mandatos e se candidataram à reeleição para a Câmara Federal, em relação ao total. A segunda mostra a porcentagem de sucesso daqueles que se candidataram à reeleição. Os números apresentados para o período de 1950 a 1998 foram retirados de Samuels (2003) e complementados com os das eleições de 2002 e 2006, apresentados em Santos e Pegurier (2007), com base nos registros do TSE.

O Gráfico 3 ilustra a evolução desses dois índices no período 1950-2006. Neste gráfico, vê-se claramente que ambos apresentam dois pontos de inflexão importantes, que não

Tabela 3 - Taxa de Tentativa de Reeleição e Taxa de Reeleição na Câmara de Deputados brasileira 1950 – 2006

Ano Eleitoral	Taxa de Tentativa de Reeleição	Taxa de Reeleição
1950	66.0	50.0
1954	68.6	69.2
1958	75.4	62.7
1962	74.8	73.4
1966	80.5	72.9
1970	61.9	75.4
1974	81.8	80.7
1978	82.1	71.8
1982	74.9	71.4
1986	64.1	60.6
1990	70.1	54.5
1994	78.7	61.5
1998	80.2	69.4
2002	75.0	70.0
2006	84.4	61.6

Fonte: Samuels (2003) e TSE.



podem deixar de ser notados. O primeiro aparece nas eleições de 1970, que foi a primeira realizada sob as restrições impostas pela Constituição militar de 1967. O segundo, nas eleições de 1982 e 1986, que marcaram a transição do regime militar a um regime plenamente democrático.

No período 1950-1966, nota-se uma clara tendência de crescimento da taxa de tentativa de reeleição, que sobe de 60,0%, em 1950, até atingir 80,5% em 1966, última eleição realizada sob o sistema partidário estabelecido em 1945. Igual tendência pode ser notada no período 1970-1978, em pleno regime autoritário militar: de 61,9%, em 1970, a taxa de tentativa de reeleição sobe para 82,1, em 1978. E a mesma tendência volta a ser observada no período de 1986-2006: de 64,6%, em 1986, a taxa de tentativa de reeleição sobe até 84,4%, em 2006. Ou seja, em todos os três períodos, a taxa de tentativa de reeleição tende, com o tempo, a se situar acima de 80%.

A queda da taxa de reeleição, de 80,5% em 1966 para 61,9% em 1970, é facilmente explicável. Em 1967, o regime militar baixou um ato institucional proibindo os antigos partidos de funcionarem e concentrando todos os políticos em apenas dois novos partidos: ARENA, que apoiava o governo, e MDB, na oposição. Como era de se esperar, uma intervenção dessa magnitude no sistema partidário afetou profundamente o padrão de recrutamento de candidatos à Câmara de Deputados. Esse efeito foi amplificado pelo fato de que, no período anterior às eleições de 1970, muitos líderes políticos tiveram seus mandatos ou seus direitos políticos cassados pelo regime militar. Não admira, assim, que a taxa de tentativa de reeleição tenha caído de 80,5%, em 1966, para 61,9%, em 1970. Muitos deputados, não apoiados pelos militares, devem ter enfrentado um risco demasiado alto de insucesso na eleição de 1970 e desistiram de tentar se reeleger.

A queda seguinte, de 82,1% em 1978 para 74,9% em 1982 e 64,1 em 1986, também encontra uma explicação convincente. Em 1979, o regime militar iniciou o processo de transição para o retorno à democracia. Naquele ano, autorizou o funcionamento de mais de dois partidos políticos, embora ainda sujeitos a algumas importantes restrições. Em 1982, permitiu a eleição direta para os governadores dos estados, e, em 1985, a eleição direta para prefeitos dos municípios.

Esses acontecimentos tiveram, mais uma vez, um forte impacto sobre o padrão de recrutamento de candidatos à Câmara de Deputados. Mudou-se a estrutura de oportunidades dos políticos brasileiros, que agora voltavam a ter acesso a cargos até então reservados a políticos leais ao regime militar. De fato, vários líderes da oposição, cujas atividades durante o regime militar autoritário tinham sido restritas ao Legislativo, voltaram a concorrer a cargos executivos a nível municipal e estadual. Muitos deputados, aliados do regime militar, viram-se frente ao mesmo problema que os da oposição haviam enfrentado em 1970 e desistiram de tentar a reeleição.

Quanto à taxa de reeleição, que indica o sucesso dos deputados que se candidatam a um novo mandato na Câmara de Deputados e possivelmente reflete a ‘vantagem da incumbência’, a observação dos dados apresentados na Tabela 3 e ilustrados no Gráfico 3 permite dois comentários.

O primeiro é que a mesma tendência de crescimento, que se observou para a taxa de tentativa de reeleição, ocorre igualmente para a taxa de reeleição nos dois períodos democráticos. De fato, a taxa de reeleição cresce de 50,0%, em 1950, para 73,4%, em 1962, e cai apenas ligeiramente para 72,9%, em 1966. E novamente cresce a partir de 54,5%, em 1990, até 70,0%, em 2002, para cair a 61,6%, em 2006. Esta queda em 1966 merece ser analisada no futuro, à luz dos resultados que se verificarem nas próximas eleições, mas, por si só, não invalida a tendência de ascensão da taxa de reeleição neste segundo período de funcionamento do sistema político brasileiro em um regime democrático.

O segundo comentário é que, se existe uma ‘vantagem da incumbência, ela foi maior durante o período de autoritarismo militar. De fato, a taxa de reeleição apresenta médias de 65,6% e 63,4%, respectivamente, para os períodos de 1950-66 e 1990-2006, os dois em que funcionou um regime plenamente democrático. Enquanto isso, a média do período 1970-78, que corresponde às eleições realizadas em plena vigência do regime autoritário militar, subiu a 76,0%.

A inferência que se pode fazer a partir desses dados é clara: sempre que as regras constitucionais que regulam a estrutura de oportunidades políticas no Brasil foram mantidas por um período suficientemente longo, a porcentagem de deputados que se

candidatam a um mandato consecutivo subiu para um nível da ordem de 80%. Uma porcentagem tão elevada de deputados desejosos de se reelegerem forçosamente nega a hipótese de Samuels, de que os políticos brasileiros desprezam o mandato de deputado federal, em comparação com cargos executivos a nível estadual e municipal. Ao contrário, os dados disponíveis revelam que a posição de deputado federal é atraente, para a grande maioria dos políticos que a alcançaram, e tão importante em sua carreira que desejam mantê-la.

Outra inferência também permitida por esses dados é que, à medida que as regras constitucionais e as regras internas do Congresso se mantêm por um tempo razoável, os deputados federais aprendem a usá-las em seu benefício, inclusive para aumentar a sua ‘vantagem de incumbência’. Isto resulta em um aumento da sua probabilidade de sucesso na obtenção de um mandato consecutivo, de cerca de 50% para cerca de 70%.

O que parece faltar na análise de Samuels, como salientado em Santos e Pegurier (2007), é uma adequada consideração do elemento temporal. Todo o sistema político brasileiro, e em particular o sistema partidário e o comportamento dos legisladores, em função do sistema eleitoral e das regras constitucionais, não é uma obra acabada e, sim, um processo em curso. Os próprios dados coligidos por Samuels (2003), se analisados com o devido cuidado quanto à sua variação no tempo, mostram uma evolução que não permite afirmar que o mandato de deputado federal é uma posição secundária na carreira de um político brasileiro.

A CONTRIBUIÇÃO DE MARENCO

A tese de doutorado de André Marenco dos Santos, apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 2000, fornece um rico acervo de dados levantados pelo autor sobre o recrutamento de candidatos à Câmara de Deputados, do qual ele extrai algumas conclusões sobre a maneira como as características desse recrutamento influenciam o comportamento dos parlamentares brasileiros. Nas palavras do autor:

“O objetivo deste trabalho é empreender uma investigação sobre o recrutamento parlamentar no Brasil. Para reconstituir seu significado, a *démarche* adotada aqui atribuiu menor relevo ao *social background* dos representantes, privilegiando a experiência

política - adquirida ao longo dos postos ocupados e do tempo investido na carreira até o ingresso na Câmara de Deputados - e os vínculos firmados com as organizações partidárias, como indicadores de homogeneidade no perfil legislativo. A proposição que orienta a análise é de que a estrutura de oportunidades para o ingresso e mobilidade na carreira política, ao incrementar os níveis de circulação parlamentar, tem contribuído para inibir a produção de bancadas coesas no Legislativo federal.” (Marenco, 2000, p.21).

O levantamento efetuado por Marenco mostra que a renovação parlamentar, medida pela porcentagem de deputados eleitos para a nossa Câmara de Deputados sem prévia passagem por aquela Casa, em relação ao total de eleitos para cada legislatura do período 1946-1998, permaneceu sempre acima de um patamar situado em aproximadamente 40%. Na realidade, como ele mostra, essa porcentagem sofreu variações não desprezíveis ao longo do período analisado. Veja a tabela 4 e o gráfico 4 que representam os dados de Marenco (2000). Anteriormente à ditadura militar, essa porcentagem caiu de 75,4% em 1946 para os níveis de 44,3% e 49,9% observados em 1958 e 1962; durante o período autoritário, manteve-se, de 1966 a 1982, ao nível de 44-46%; e, após a renovação da democracia brasileira, ela primeiro subiu de 55,4% em 1986 a 58,4% em 1990, para desde então cair até 39,4% em 1998. Mas essas variações apenas confirmam o fato verificado em muitos países, de que, em períodos de transição entre regimes políticos, há uma renovação maior dos eleitos para o legislativo nacional, seguida de uma acomodação às novas regras instituídas. Elas não negam a veracidade da sua afirmação mais geral, de que um patamar de renovação da Câmara de Deputados da ordem de 40% parece ser característico do sistema político brasileiro.

A taxa de renovação parlamentar brasileira é, de fato, inferior às que se verificam nos sistemas políticos ocidentais que podem ser classificados como democracias representativas. Além dos EUA, onde “entre 1950 e 1968, a circulação parlamentar fixou-se em um patamar próximo a 16%” (Ibid., 2000, p. 60), o autor cita a França, onde “o recrutamento dos novos representantes ocorreu junto a indivíduos já experimentados por uma carreira política anterior” (Ibid., p. 61). Cita também a Alemanha, onde “o recrutamento para o *Bundestag* alemão apresenta uma tendência longitudinal de declínio nas taxas de *turnover*”, de um patamar de 40% nas primeiras legislaturas (1949, 1953) para 31% em 1957 e 21% em 1987 e, depois do pico de 35% em 1990, “creditado aos efeitos da unificação nacional, (...) voltou à tendência moderada quanto à circulação nominal de cadeiras” (Ibid., p.61).

Tabela 4 - Experiência Política

% Deputados em primeiro mandato - dados Marengo (2000)

Legislatura	Ano de eleição	Mandato	Deputados em 1º mandato
38º	1945	1946 - 1951	75,4
39º	1950	1951 - 1955	63,4
40º	1954	1955 - 1959	51,8
41º	1958	1959 - 1963	44,3
42º	1962	1963 - 1967	49,9
43º	1966	1967 - 1971	44,0
44º	1970	1971 - 1975	45,8
45º	1974	1975 - 1979	43,9
46º	1978	1979 - 1983	44,2
47º	1982	1983 - 1987	44,6
48º	1986	1987 - 1991	55,4
49º	1990	1991 - 1995	58,3
50º	1994	1995 - 1999	50,5
51º	1998	1999 - 2003	39,4

Fonte: Marengo (2000)



Com base nos dados por ele coligidos, Marengo afirma que “acentuadas taxas de renovação parlamentar constituem um fenômeno endêmico da política brasileira”, o qual “não pode ser explicado por variações conjunturais - crises, conflitos, alternâncias eleitorais” (Ibid., p. 65) nem pode ser creditado “a algum partido em especial. Não se trata, portanto, de um fenômeno restrito a realinhamentos partidários críticos” (Ibid., p. 69-70). O fenômeno também é “contínuo no tempo e cruzando diferentes coordenadas geográficas”, pois “não parece haver uma correspondência entre circulação parlamentar e a fisionomia demográfica de cada estado” (Ibid., p.70-71).

Marengo detecta uma correlação importante entre o número de candidatos por vaga e a renovação eleitoral nas eleições de 1946 até 1994, mas chama a atenção para uma forte queda nessa correlação quando se inclui na regressão a eleição de 1998. O autor tece algumas considerações sobre o possível significado do resultado discrepante de 1998 (Ibid., p.72-73), mas, na realidade, nenhuma afirmação a respeito pode ser válida quando é feita com base em tão pouca evidência.

Ele também constata que a proporção de candidatos, que conquistam sua cadeira na Câmara de Deputados por partidos na oposição ao governo de seu estado, é expressiva e crescente: partindo de metade, no período 1946-62, atinge quase 2/3 dos novatos eleitos em 1990 e 1994. Segundo o autor, isto “indicaria um custo reduzido para a quebra de lealdades e uma estrutura de oportunidades configurada por uma dispersão de recursos eleitorais, sem o oligopólio exercido por um comando estadual único” (Ibid., p.74-75).

Marengo investiga ainda o possível efeito da evasão de deputados em fim de mandato sobre a renovação parlamentar, que pode ser voluntária, mas também motivada “pela percepção do esgotamento nos recursos eleitorais pessoais e diante do risco de um fracasso iminente. (...) O paralelo com experiências internacionais reforça uma interpretação da evasão como movimento preventivo face a um contexto adverso” (Ibid., p.75-76). Em defesa dessa tese, Marengo mostra que:

“Dos 10 estados em que ocorreu vitória situacionista em 1998, em 7, a evasão entre os deputados governistas foi inferior à taxa nacional (27,7%). (...) Mais discretas, mas também sugestivas foram as moderadas taxas de evasão observadas em partidos opositoristas vitoriosos (...) Por outro lado, partidos derrotados foram acompanhados por movimentos de defecção prévia mais pronunciados” (Marengo, 2000, p.79-80).

Marengo associa essa renovação à maneira como os partidos brasileiros escolhem seus candidatos à Câmara de Deputados, que ele classifica como “um padrão de recrutamento *lateral*, evidenciado pelos postos ocupados e o tempo percorrido entre o início da atividade política e a chegada à Câmara de Deputados” (Ibid., p. 22). O autor explica que “quando predomina uma alocação *endógena*, (...) o aspirante à carreira deve adaptar-se às regras e diretrizes da organização. (...) Carreiras adquirem a forma de um *cursus honorum*, (...) em regra, longo”, que “constitui uma escola política, onde o aspirante é socializado, adquirindo regras e valores deste mundo [político-partidário]” (Ibid., p. 39). Mas, “em contraste, um recrutamento *lateral* tende a valorizar atributos adquiridos fora das fronteiras organizacionais. (...) Carreiras políticas são, com isto, mais rápidas e descontínuas, recrutando aspirantes com escassa ou pequena experiência política” (Ibid., p.39-40).

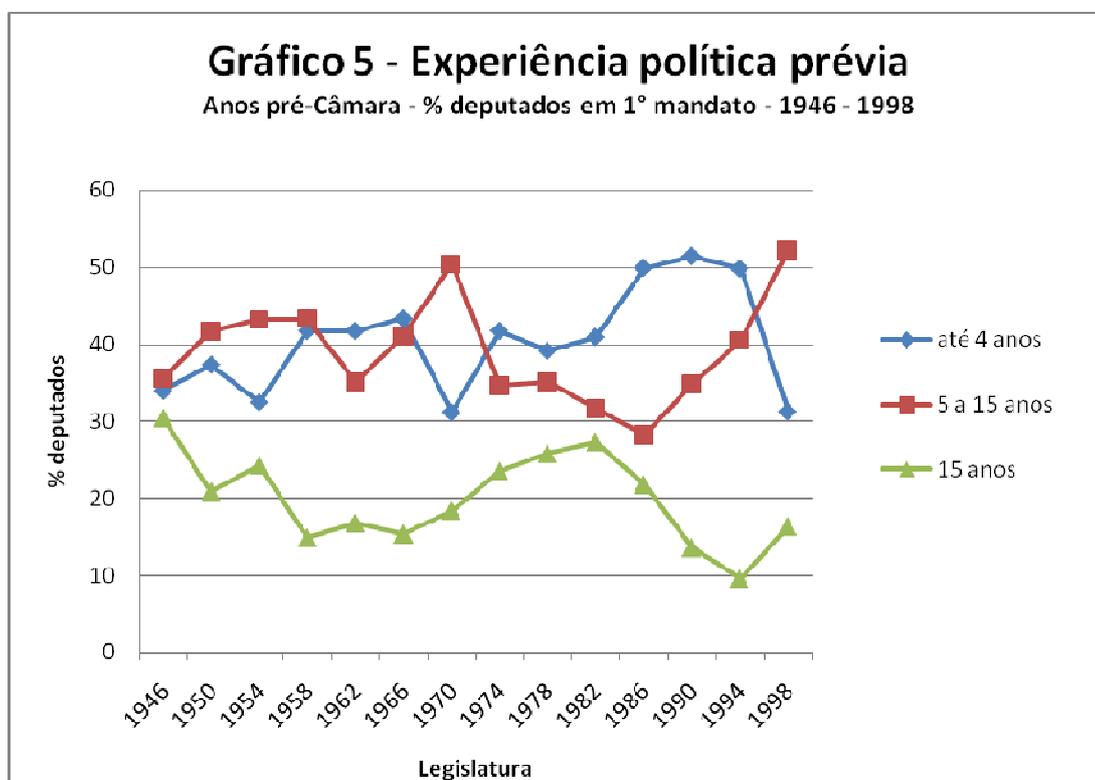
A principal evidência apresentada por Marengo para mostrar que o recrutamento dos candidatos à Câmara de Deputados é do tipo *lateral* está contido nos Gráficos 9 e 10, à pág. 96 e 98 de seu trabalho, reproduzidos aqui como Tabela 5/Gráfico 5 e Tabela 6/Gráfico 6. Na Tabela 5 e no Gráfico 5, mostra-se o tempo acumulado em atividade política prévia pelos novatos eleitos para Câmara de Deputados, divididos em 3 categorias: (i) até 4 anos; (ii) 5 a 15 anos; e (iii) mais de 15 anos. Com base nesses dados, Marengo afirma que “o contingente de deputados que chegam à Câmara após uma longa trajetória prévia registre uma tendência de declínio, quando se considera o conjunto do período analisado”, mas reconhece que “contudo, a eleição de 1998, que já havia apresentado uma queda na renovação parlamentar, amplia sua participação” (Marengo, 2000, p.96-97). Preocupado em mostrar que o processo de renovação parlamentar está se intensificando, Marengo afirma logo a seguir que:

(...) Fenômeno inverso ocorre entre candidatos *freshmen*, que conquistam sua cadeira parlamentar após breve tempo, não superior a 4 anos de carreira pública prévia. O recrutamento de candidatos sem ou com breve experiência política apresenta uma tendência ascendente a partir de 1974, que se estende até 1994, revelando uma disputa por vagas parlamentares franqueada em condições favoráveis a aspirantes que chegam à CD após escasso treinamento em políticos. (...) Coincidindo com os picos de renovação parlamentar, o ingresso, nesta escala, de *freshmen* sugere que o *turnover* não consiste na mera substituição ou revezamento entre quadros políticos já experimentados, mas na

Tabela 5 - Experiência Política Prévia
Anos pré-Câmara dos Deputados - % deputados em 1º mandato
1946-2003

Legislatura	Ano de eleição	Mandato	até 4 anos	5 a 15 anos	15 anos
38º	1945	1946 - 1951	34,0	35,6	30,4
39º	1950	1951 - 1955	37,4	41,7	20,9
40º	1954	1955 - 1959	32,5	43,2	24,3
41º	1958	1959 - 1963	41,8	43,3	14,9
42º	1962	1963 - 1967	41,8	35,1	16,8
43º	1966	1967 - 1971	43,4	41,1	15,4
44º	1970	1971 - 1975	31,2	50,4	18,4
45º	1974	1975 - 1979	41,8	34,6	23,5
46º	1978	1979 - 1983	39,2	35,1	25,8
47º	1982	1983 - 1987	41,0	31,7	27,3
48º	1986	1987 - 1991	50,0	28,2	21,8
49º	1990	1991 - 1995	51,5	34,8	13,6
50º	1994	1995 - 1999	49,9	40,5	9,6
51º	1998	1999 - 2003	31,3	52,2	16,4

Fonte: Marenco (2000)



franquia de cadeiras legislativas a indivíduos estranhos ao mundo político” (Marengo, 2000, p.97).

Entretanto, Marengo deixa de observar que a variação na porcentagem de novatos da categoria mais experiente (mais de 15 anos) é mais que compensada pela vigorosa ascensão da porcentagem de novatos da categoria intermediária (com 5 a 15 anos). De fato, tomando-se o período de 1982 a 1998, pode-se observar que a soma das duas categorias, depois de cair de 59,0% em 1982 para 48,4% em 1990, sobe para 68,6% em 1998. E a categoria menos experiente (com até 4 anos) - que, na realidade, começa a crescer em 1970, com 31,2% - atinge seu pico de 51,5% em 1990, cai ligeiramente, para 49,9%, em 1994 e cai drasticamente em 1998, para 31,3%. Em suma, estes dados - que, de qualquer maneira, são muito poucos para permitir a identificação de uma tendência de longo prazo - não confirmam que a renovação parlamentar seja um processo em intensificação, através de um recrutamento *lateral*.

Na Tabela 6 e no Gráfico 6, mostram-se os últimos cargo prévios dos deputados em primeiro mandato. Com base nesses dados, Marengo afirma que:

“Mais do que experiência breve, um expressivo contingente de novos parlamentares (que atinge 30,9% em 1994) sequer possui alguma carreira anterior. Parece significativo que o patamar próximo a 30% registrado nas 3 legislaturas entre 1986/94 é equivalente aos níveis verificados para deputados sem cargo anterior nas eleições de 1946, quando, após 9 anos de recesso nas instituições representativas seria esperado um ingresso mais elevado de *outsiders* (Marengo, 2000, p.98-99).

Na realidade, a evolução da porcentagem de novos deputados sem nenhuma experiência anterior pode ser vista com um enfoque bem diferente: embora represente “um expressivo contingente”, essa porcentagem está longe de configurar uma maioria. O fato é que, desde 1946, cerca de 70% ou mais dos deputados em primeiro mandato possuem alguma experiência política anterior. E essa porcentagem de deputados em primeiro mandato sem experiência prévia caiu dramaticamente em 1998 para 21,4%, o que significa que, nesse ano, pouco menos de 80% dos novos deputados possuíam alguma experiência anterior. Mais uma vez, os dados disponíveis, embora insuficientes para indicar uma tendência de longo prazo, não confirmam que a renovação parlamentar vem se intensificando, como resultado de um recrutamento *lateral*.

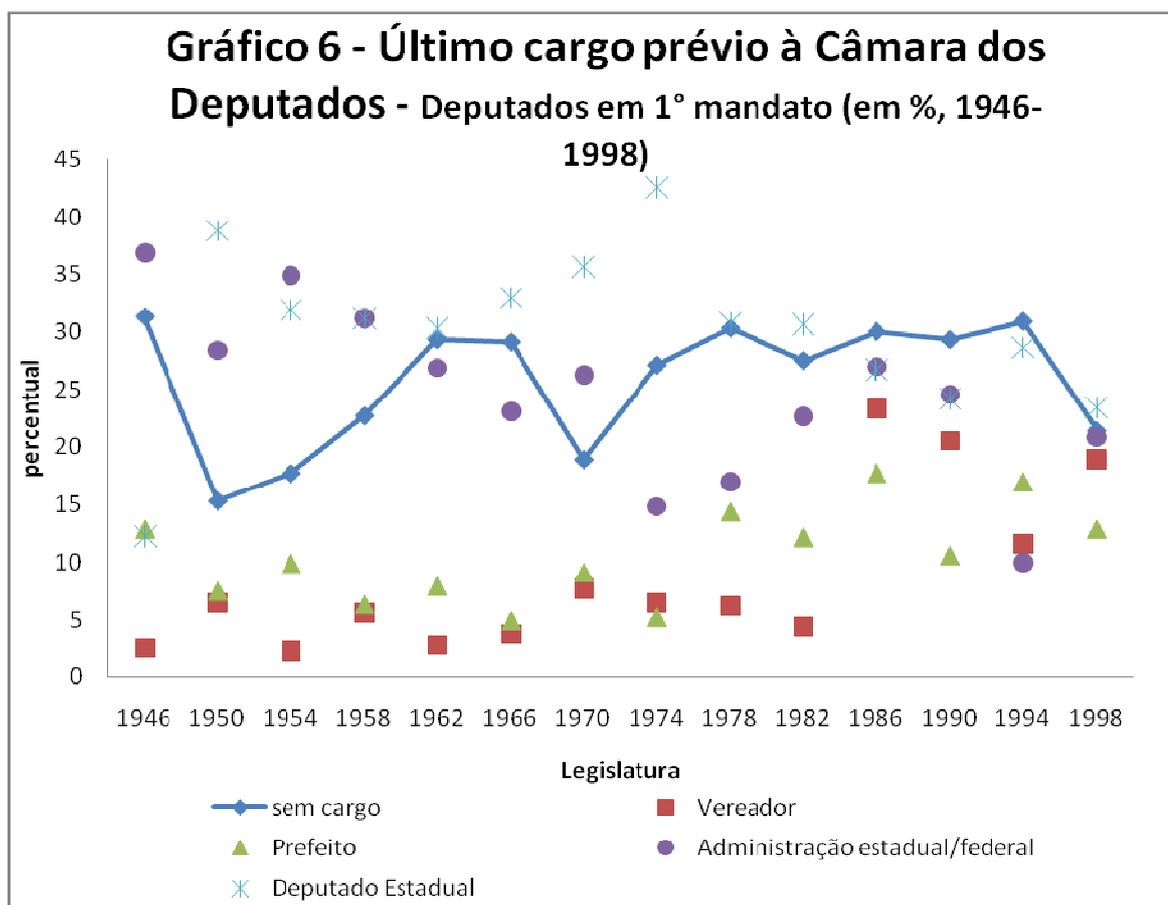
Tabela 6 - Último cargo prévio à câmara dos deputados
% Deputados de 1º Mandato (em % 1946-1998) - Dados Marenco (2000)

Legislatura	Ano de eleição	Mandato	sem cargo	Vereador	Prefeito	Adm*	Deput Est**
38º	1945	1946 - 1951	31,3	2,6	12,9	36,9	12,2
39º	1950	1951 - 1955	15,3	6,5	7,5	28,4	38,8
40º	1954	1955 - 1959	17,7	2,3	9,9	34,9	31,9
41º	1958	1959 - 1963	22,7	5,6	6,3	31,2	31,2
42º	1962	1963 - 1967	29,3	2,8	7,9	26,9	30,3
43º	1966	1967 - 1971	29,1	3,8	4,9	23,1	33
44º	1970	1971 - 1975	18,9	7,7	9,1	26,3	35,7
45º	1974	1975 - 1979	27,1	6,5	5,2	14,9	42,6
46º	1978	1979 - 1983	30,3	6,2	14,4	17	30,8
47º	1982	1983 - 1987	27,5	4,4	12,2	22,7	30,6
48º	1986	1987 - 1991	30	23,3	17,8	27	26,7
49º	1990	1991 - 1995	29,3	20,5	10,6	24,6	24,2
50º	1994	1995 - 1999	30,9	11,6	17	10	28,6
51º	1998	1999 - 2003	21,4	18,9	12,9	20,9	23,4

Fonte: Marenco (2000)

*carreira administrativa estadual e federal

**Deputado Estadual



Marenco observa também que o crescimento do número de novos deputados que chegam à Câmara com experiência meramente municipal - como vereador ou prefeito - vem ultrapassando o número dos que vêm de um mandato como deputado estadual ou federal. Marenco reconhece que “nem sempre, (...) a plataforma constituída pela política municipal revela a presença de um novato”, mas mistura essa categoria com a dos novatos sem cargo para concluir que assim “chega-se a um contingente que varia entre 50% e 60% de aspirantes que conseguem subverter o *cursus honorum* que define carreiras políticas convencionais” (Marenco, 2000, p.99).

Ao fim desta análise, Marenco classifica a totalidade dos deputados federais, em todas as legislaturas de 1946 a 1998, conforme sua experiência prévia, e chama a atenção para a proporção dos que revelam uma experiência prévia puramente legislativa. Desde 1974, mais de 1/3 dos membros da Câmara é constituído por “representantes que percorreram o caminho pelas Câmaras de Vereadores e/ou Assembléias Legislativas de seus estados, sem terem adotado um *atalho* por cargos administrativos” (Marenco, 2000, p.100).

Na realidade, se separarmos os dados de Marenco em três períodos - o primeiro, das eleições de 1950 a 1966; o segundo, de 1970 a 1982; e o terceiro, de 1986 a 1998 - e computarmos as médias para cada um deles, observa-se um pequeno, porém nítido crescimento da proporção dos novos deputados que vêm de carreiras puramente legislativas. Isto é revelado pelas média em cada um dos três períodos, que cresce de 37,2% no primeiro para 41,1% no segundo e 44,3% no terceiro.

O que Marenco não observa, mas merece ser observado, é que modifica-se drasticamente a proporção entre vereadores e deputados estaduais, na composição dos novos contingentes de deputados em primeiro mandato na Câmara de Deputados. No primeiro período, esta proporção é de 11% do total das duas categorias; no segundo período, ela cresce ligeiramente para 15% desse total; mas no terceiro período, ela dispara para 42%. Certamente refletindo a intensa urbanização do eleitorado brasileiro na segunda metade do século XX, isto significa que a passagem por um mandato de vereador torna-se muito mais importante, em relação a um mandato de deputado estadual, como via de acesso à Câmara de Deputados.

Marengo atribui grande importância a esta experiência prévia puramente legislativa. Para ele, a possibilidade de se chegar à Câmara de Deputados por uma carreira estritamente legislativa seria um “fator crucial para determinar o valor atribuído ao Legislativo por seus próprios membros e as condições para sua institucionalização” (Marengo, 2000, p.101-102). Cargos administrativos em prefeituras, secretarias estaduais ou ministérios federais seriam apenas “alternativas para dinamizar carreiras que, limitadas à atividade legislativa, correriam o risco do esgotamento e sua substituição por concorrentes mais próximos aos olhos de seus eleitores” (Marengo, 2000, p.102).

Na conclusão do seu Capítulo 2 - Renovação parlamentar e recrutamento lateral na Câmara de Deputados, Marengo relaciona as elevadas taxas de *turnover* legislativo “à instabilidade na competição eleitoral, observada especialmente através dos níveis de volatilidade eleitoral”. Além disso, para ele, “o impacto produzido por uma acentuada e contínua circulação traduz-se em uma diversificação nos processos de recrutamento parlamentar” que termina por “afetar a homogeneidade dos membros que sobrevivem ao final da competição eleitoral por cadeiras parlamentares” (Marengo, 2000, p.103). Estas duas afirmações são, de certo modo, surpreendentes, porque em nenhum ponto do seu trabalho se comprova a existência de uma relação de causalidade, nem entre o *turnover* nas cadeiras da Câmara e uma diversificação dos processos de recrutamento parlamentar, nem entre esses processos e a homogeneidade dos membros da Câmara.

Logo a seguir, ele afirma que a diversificação na composição da Câmara de Deputados está relacionada ao “declínio de representantes cuja origem ocupacional está relacionada a atividades mais próximas do mundo político e o incremento de empresários e profissionais de formação superior, que ingressaram mais tardiamente na carreira política e, em maior frequência, sem estágio por postos intermediários”. Ele justifica essa assertiva com base “no declínio tendencial de carreiras longas e oportunidades para o ingresso de candidatos sem ou com breves trajetórias prévias” (Marengo, 2000, p.103-104). Como vimos, não é bem isto que se depreende dos dados por ele coligidos. Ele próprio comenta que os dados relativos às eleições de 1998 “não deixam de ser enigmáticos”, pois “sugerem uma reversão do padrão constituído nas quatro décadas anteriores”, a qual, entretanto, não se pode confirmar sem os dados oferecidos por eleições posteriores (Marengo, 2000 p.104).

Na conclusão final da sua tese, Marengo reafirma que “taxas elevadas e contínuas de renovação parlamentar revelam o traço mais saliente de um fenômeno que atravessa regiões, estados e partidos”. Repete também que “a descontinuidade na ocupação de cadeiras parlamentares oferece a oportunidade para o recrutamento lateral, verificado através do exame dos perfis e trajetórias dos novos parlamentares que ocupam as vagas abertas na CD”. E insiste em justificar essa afirmação com base na sua interpretação dos dados coligidos, pelos quais “ao longo das 14 legislaturas, verifica-se um declínio no ingresso de novos deputados que chegam à Câmara após uma longa carreira prévia (mais de 15 anos). Em contraste, observa-se uma tendência, nítida até 1994, de conquista da cadeira após breve atividade política anterior” (Marengo, 2000, p.228-229).

Marengo reconhece que um sistema federativo “oferece maior diversidade de rotas para a carreira política, com a disponibilidade de postos públicos em múltiplos níveis institucionais” e pode ser uma explicação para “os contornos permeáveis da classe política em países como Canadá e Finlândia, com incremento no *turnover*, seleção descentralizada em processos locais e experiência partidária não constituindo uma variável crítica para o ingresso no legislativo federal” (Ibid., p.231). Reconhece também que a vinculação entre o recrutamento parlamentar e a renovação parlamentar pode não ser tão significativa quanto ele afirma, ao admitir que

“Regras institucionais contribuem para produzir uma situação de equilíbrio, retirando incentivos para que os atores envolvidos adotem outro curso de ação. Figueiredo e Limongi resumem, em uma frase, o que parece ser o desdobramento desta linha de conduta: *a impossibilidade de inferir resultados de decisões coletivas a partir do conhecimento de preferências individuais*. Mais ainda, seus achados corroboram esta premissa, uma vez que a despeito de qual possa ser o *background* dos parlamentares brasileiros, os *outcomes* da atividade legislativa são determinados pelo domínio do Executivo e a disciplina partidária” (Marengo, 2000, p.236).

EM COMPLEMENTAÇÃO A MARENGO

Marengo (2000) traz uma contribuição importante ao estudo das carreiras políticas no Brasil, no que se refere ao recrutamento para a Câmara de Deputados, pois fornece não

só um rico acervo de dados coletados como também observações muito argutas sobre o assunto. Especificamente, os dados e observações que oferece sobre a “tendência crescente à heterogeneidade das bancadas, (...) com a redução progressiva no grupo dos deputados com filiação exclusiva à legenda responsável por sua eleição” trazem uma contribuição importante à compreensão do pouco que contribuem os partidos políticos brasileiros à formação de uma “elite parlamentar experimentada e orientada nacionalmente” (Marengo 2000, p.241-2). Mas algumas das conclusões do autor podem ser modificadas ou reinterpretadas, à luz do novo modelo teórico defendido neste trabalho.

Por exemplo, não parece justificado classificar a elevada taxa de circulação na ocupação de cadeiras na Câmara de Deputados como um fenômeno *endêmico* dentro do sistema político brasileiro porque “tem contribuído para inibir a produção de bancadas coesas no Legislativo federal” (Ibid., p.21). Essa avaliação parece injustificada, uma vez que o próprio autor reconhece não só que regras institucionais prevalecem sobre incentivos individuais na formação de decisões coletivas, mas também que, conforme demonstrado por Figueiredo e Limongi (1995), as bancadas partidárias na Câmara revelam coesão e disciplina em sua atividade legislativa (Ibid., p.236).

Também não parece justificado classificar as taxas de renovação da Câmara brasileira como fenômeno *endêmico* simplesmente por serem superiores às de alguns países, como os Estados Unidos, a França e a Alemanha. Essa conclusão se choca com a observação de que taxas de renovação parlamentar similares às do Brasil - como, por exemplo, “os elevados índices registrados no Canadá e na Finlândia: 39,2% e 34,7%, respectivamente”, revelados em Norris (1997) (Ibid., p.229) - não são estranhas a outros sistemas políticos que apresentam bom desempenho, pelos critérios de análise normalmente utilizados na Ciência Política. Na realidade, essa disparidade encontrada nas taxas de renovação do legislativo nacional de diferentes países pode ser justificada, não só como consequência de um sistema federativo, como argumenta Marengo com base em Norris (1997), mas como resultante das variadas ‘estruturas institucionais’ observadas em cada país.

Outra conclusão de Marengo (2000) é que “o impacto produzido por uma acentuada e contínua circulação traduz-se em uma diversificação nos processos de recrutamento

parlamentar” (Ibid., p.103). Mais adiante, Marengo afirma que “a descontinuidade na ocupação de cadeiras parlamentares oferece a oportunidade para o recrutamento *lateral*” (Ibid., p.228). Mas nenhum nexos causal, entre as altas taxas de renovação na Câmara de Deputados e o que Marengo chama de recrutamento *lateral*, é demonstrado em nenhuma parte do seu trabalho.

Na realidade, o “oligopólio partidário” (Ibid., p.46) sobre o recrutamento parlamentar persiste, mesmo quando se trata de um recrutamento *lateral*. No Brasil, pelo menos, a seleção e a aprovação dos candidatos de cada partido a cadeiras na Câmara é - e nunca deixou de ser - uma prerrogativa da direção partidária regional, a qual escolhe candidatos que correspondam ao seu objetivo de eleger a maior bancada partidária possível. Se a escolha recai sobre um indivíduo de menor experiência política, em comparação com antigos militantes do partido, só pode ser porque esses dirigentes reconhecem que esse indivíduo reúne mais recursos eleitorais que esses militantes e, conseqüentemente, oferece maior possibilidade de consecução dos objetivos partidários.

Assim como no que concerne às altas taxas de renovação parlamentar, não há nada de patológico nessa escolha, nem existe um nexos causal entre um e outro fenômeno. Ambos parecem ser conseqüências da estrutura institucional do país. O fato de que “taxas elevadas e contínuas de renovação parlamentar revelam o traço mais saliente de um fenômeno que atravessa regiões, estados e partidos”, (Ibid., p.228) - e que o mesmo ocorre com o recrutamento lateral - vem em apoio a esta interpretação.

Outra conclusão de Marengo (2000) é que, ao se avaliar o impacto dessas altas taxas de renovação parlamentar, “não se trata apenas da rotatividade na ocupação de vagas, entre indivíduos extraídos de círculos políticos comuns, mas de condições que terminam por afetar a homogeneidade dos membros que sobrevivem ao final da competição eleitoral por cadeiras parlamentares” (Ibid., p.103). Mas, ao analisar os padrões de carreira política dos deputados federais eleitos, o autor mostra que, de 1986 às de 1998, 34,1-45,6% possuem experiência prévia como legisladores; 17,9-26,7%, como administradores públicos; 20,9-29,8% revelam experiência mista como legisladores e administradores públicos; e apenas 8,2-17,1% não têm qualquer experiência anterior em cargos públicos. Estes números demonstram que os deputados eleitos, em sua esmagadora maioria, mostram uma experiência política prévia que não poderiam ter

acumulado sem a aprovação de suas lideranças partidárias, tanto no âmbito estadual como no nacional. Apenas lamentando “a ausência de carreiras políticas convencionais (sic)” (Ibid., p.104), sem explicar em que consistiria essa convencionalidade, Marengo deixa em aberto esta questão.

Ao analisar o tempo de carreira percorrido pelos novatos eleitos para a Câmara de Deputados, Marengo menciona ainda que essa “ausência de carreiras políticas convencionais pode ser identificada (...) “no declínio tendencial de carreiras longas e oportunidades para o ingresso de candidatos sem ou com breves trajetórias prévias” (Ibid., p.104). Entretanto, no seu Gráfico 9 (Ibid., p. 96), cujos dados estão aqui reproduzidos na Tabela 5 e no Gráfico 5, o autor mostra que, de 1946 a 1982, as porcentagens das três categorias de novatos eleitos para a Câmara de Deputados - com até 4 anos, com 5-15 anos e com mais de 15 anos de carreira política - oscilam em torno de médias relativamente estáveis, que não indicam nenhuma tendência clara de ascensão ou declínio. O mesmo gráfico mostra que, de 1986 em diante, a porcentagem de novatos eleitos com experiência política até 4 anos, depois de se manter no nível de 49,9-51,5% de 1986 até 1994, cai abruptamente para 31,3% em 1998. Enquanto isso, a porcentagem de novatos eleitos com mais de 15 anos de experiência política, depois de cair de 21,8% para 9,6%, entre 1986 e 1994, sobe para 16,4% em 1998 e a de novatos eleitos com 5-15 anos de experiência política aumenta de 28,2% em 1986 para 52,2% em 1998. Somando-se as duas categorias com maior experiência política, vê-se que, em conjunto, passaram de um nível de 48,4-51,1% entre 1986 e 1994 para 68,6% em 1998.

Em suma, “os dados revelados pela legislatura eleita em 1998” não são tão “enigmáticos” quanto considerados pelo autor (Ibid., p.104). Na realidade, a série de dados de 1986 a 1998 é muito curta para que se possa identificar qualquer tendência de maneira segura, Mas, se alguma interpretação pode ser extraída dos dados apresentados nesse trabalho, esta é que, após o início do novo período democrático, em que uma elevada renovação parece justificada na Câmara de Deputados, pode estar se iniciando uma tendência de ascensão da porcentagem de novatos com mais de 5 anos de experiência política. Não se pode identificar nenhum ‘declínio tendencial’ da porcentagem de novatos eleitos com carreiras mais longas.

Na análise das carreiras políticas, deve-se lembrar que o comportamento dos partidos, em sua seleção de candidatos a cargos públicos e, especialmente a uma cadeira na Câmara de Deputados, não é uma obra acabada. É, sim, um processo em curso, de adaptação à estrutura institucional do país, que se modificou substancialmente em duas ocasiões, ao longo do período que se estende de 1945 até hoje. Em particular, pode-se chamar a atenção para a grande mudança no processo eleitoral ocorrida na década de 1980, devido ao abrangente direito de voto estabelecido em 1982 e confirmado pela constituição de 1988, mesmo na ausência de modificação no sistema de representação proporcional.

CAPÍTULO 5

NOVAS OBSERVAÇÕES SOBRE A CÂMARA DE DEPUTADOS BRASILEIRA

A PORCENTAGEM DE ESTREANTES

A partir de dados fornecidos pela própria Câmara, referentes às carreiras anteriores dos deputados eleitos, desde a 38^a até a 53^a legislatura, que correspondem às eleições de 1945 até 2006, foi construída a Tabela 7. Esta tabela mostra o número de deputados que exerceram o mandato em cada legislatura, assim como o número de deputados para os quais este era o seu primeiro mandato, e a porcentagem destes estreantes sobre o total.

O Gráfico 7 ilustra a evolução dessa porcentagem, que cai constantemente de 78%, na 38^a legislatura, eleita em 1945, para 45%, na 41^a, eleita em 1958, e permanece em 47%, nas duas legislaturas subsequentes. Nas eleições realizadas durante o período autoritário militar - de 1970, 1974 e 1978 - e na eleição de 1982, essa porcentagem permaneceu entre 44% e 47%. Na eleição de 1986, ela sobe para 57%, mas, daí em diante, cai desse nível para 37% em 1998 e 2002, com uma pequena subida para 39%, em 2006. Sumarizando-se, pode-se dizer que a porcentagem de deputados federais em primeiro mandato, nas distintas legislaturas brasileiras desde 1945, caiu relativamente pouco, de um nível de 45-47%, no período democrático de 1945-64, para um nível de 37-39% no período democrático de 1990-2006.

Vale notar que os dados coletados para este trabalho, expostos na tabela 7, são praticamente correspondentes com os dados apresentados em Marengo (2000). Esta quase correspondência é evidente na tabela 8 e no gráfico 8. Na realidade, este fato era de se esperar, uma vez que os dados provem da mesma fonte: os dados disponíveis no site da câmara dos deputados (www.camara.gov.br). As pequenas diferenças nos resultados se devem certamente a diferentes critérios de classificação dos suplentes.

Entretanto, este índice não leva em consideração o fato de que os deputados em primeiro mandato não são políticos inexperientes. Ao contrário, a Tabela 9 mostra que uma porcentagem elevada dos deputados estreantes na Câmara Federal tem um passado

Tabela 7 - Experiência Política
Deputados em primeiro mandato

Legislatura	Ano de eleição	Mandato	Total de deputados	Deputados em 1º mandato
38º	1945	1946 - 1951	394 (100%)	308 (78%)
39º	1950	1951 - 1955	401 (100%)	257 (64%)
40º	1954	1955 - 1959	451 (100%)	230 (50%)
41º	1958	1959 - 1963	464 (100%)	210 (45%)
42º	1962	1963 - 1967	578 (100%)	299 (47%)
43º	1966	1967 - 1971	486 (100%)	182 (47%)
44º	1970	1971 - 1975	339 (100%)	149 (44%)
45º	1974	1975 - 1979	397 (100%)	178 (44%)
46º	1978	1979 - 1983	484 (100%)	230 (47%)
47º	1982	1983 - 1987	572 (100%)	269 (47%)
48º	1986	1987 - 1991	588 (100%)	339 (57%)
49º	1990	1991 - 1995	595 (100%)	334 (56%)
50º	1994	1995 - 1999	617 (100%)	309 (50%)
51º	1998	1999 - 2003	642 (100%)	238 (37%)
52º	2002	2003 - 2007	558 (100%)	212 (37%)
53º	2006	2007 - 2011	525 (100%)	207 (39%)

Fonte: <http://www.camara.gov.br>

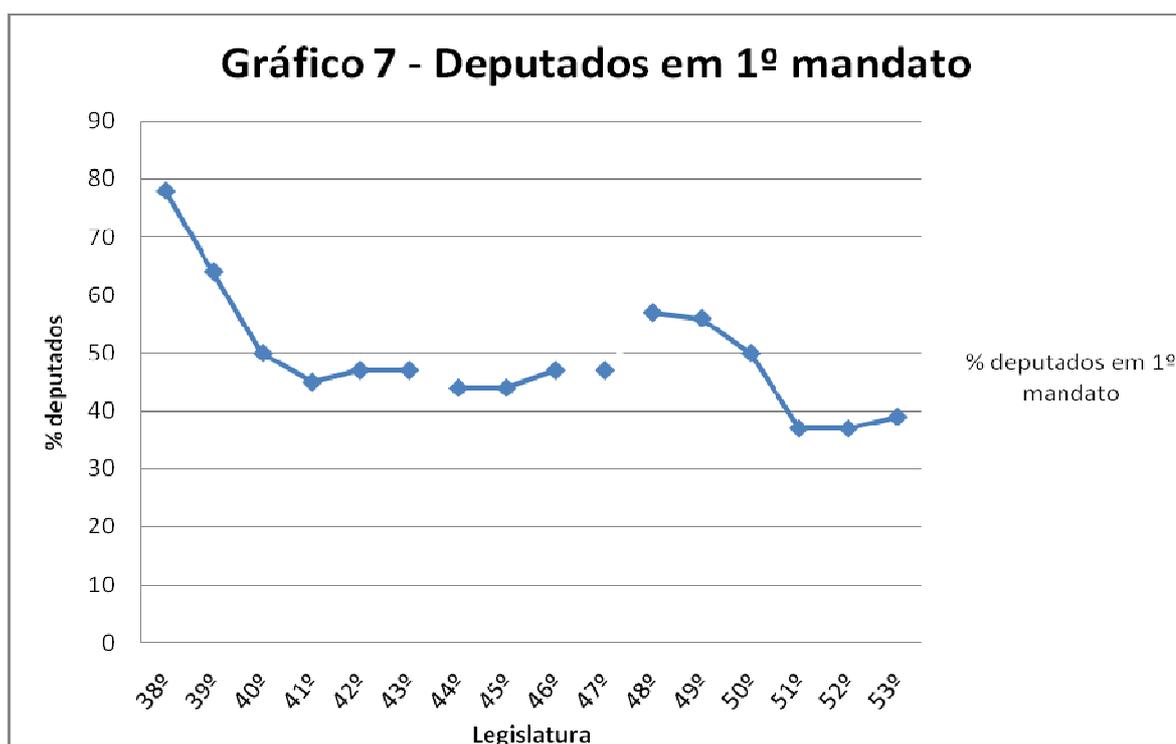


Tabela 8 – Experiência Política

Deputados em primeiro mandato comparado com Marengo

Legislatura	Ano de eleição	Mandato	Deputados em 1º mandato	Dados Marengo - 1º mandato
38º	1945	1946 – 1951	308 (78%)	75,4
39º	1950	1951 – 1955	257 (64%)	63,4
40º	1954	1955 – 1959	230 (50%)	51,8
41º	1958	1959 – 1963	210 (45%)	44,3
42º	1962	1963 – 1967	299 (47%)	49,9
43º	1966	1967 – 1971	182 (47%)	44,0
44º	1970	1971 – 1975	149 (44%)	45,8
45º	1974	1975 – 1979	178 (44%)	43,9
46º	1978	1979 – 1983	230 (47%)	44,2
47º	1982	1983 – 1987	269 (47%)	44,6
48º	1986	1987 – 1991	339 (57%)	55,4
49º	1990	1991 – 1995	334 (56%)	58,3
50º	1994	1995 – 1999	309 (50%)	50,5
51º	1998	1999 – 2003	238 (37%)	39,4
52º	2002	2003 – 2007	212 (37%)	
53º	2006	2007 – 2011	207 (39%)	

Fonte: <http://www.camara.gov.br>

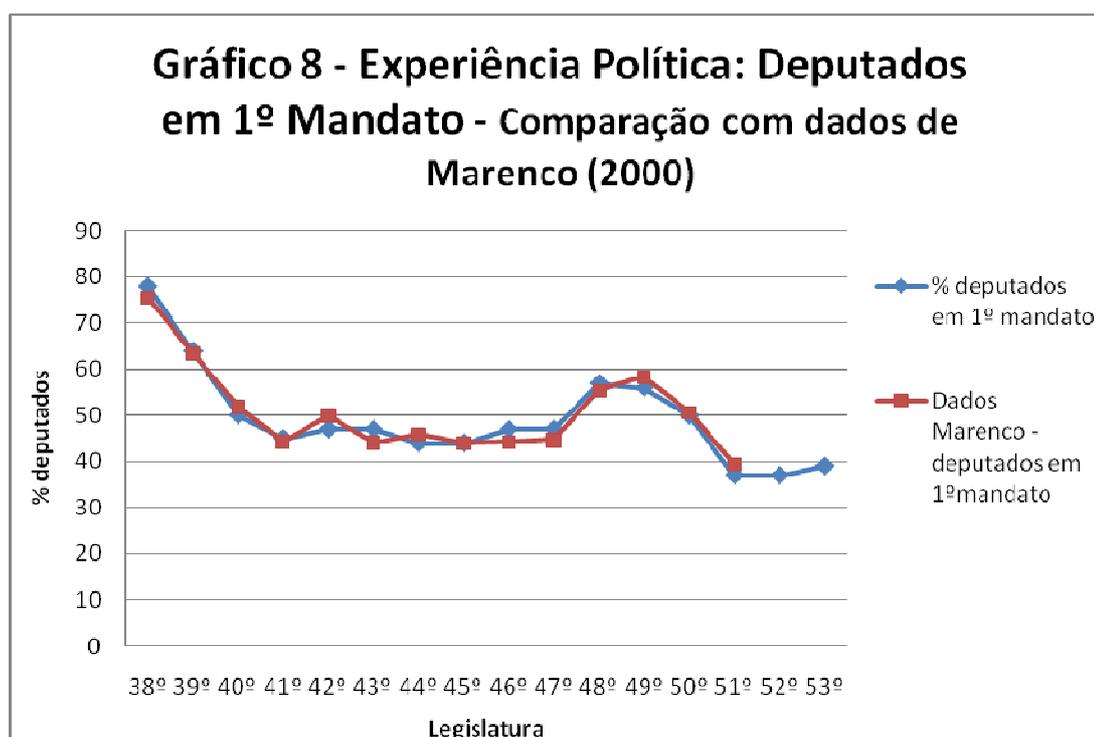


Tabela 9 - Experiência Política
deputados em 1º mandato, com experiência prévia

Legislatura	Mandato	Deputados 1º mandato	Com experiência prévia
38º	1946 - 1951	308 (100%)	146 (48%)
39º	1951 - 1955	257 (100%)	154 (60%)
40º	1955 - 1959	230 (100%)	121 (53%)
41º	1959 - 1963	210 (100%)	118 (57%)
42º	1963 - 1967	299 (100%)	141 (49%)
43º	1967 - 1971	182 (100%)	079 (43%)
44º	1971 - 1975	149 (100%)	083 (56%)
45º	1975 - 1979	178 (100%)	097 (55%)
46º	1979 - 1983	230 (100%)	102 (45%)
47º	1983 - 1987	269 (100%)	114 (43%)
48º	1987 - 1991	339 (100%)	178 (53%)
49º	1991 - 1995	334 (100%)	221 (67%)
50º	1995 - 1999	309 (100%)	218 (71%)
51º	1999 - 2003	238 (100%)	163 (69%)
52º	2003 - 2007	212 (100%)	152 (72%)
53º	2007 - 2011	207 (100%)	151 (73%)

Fonte: <http://www.camara.gov.br>



político rico em experiência executiva e legislativa, a nível municipal e estadual e, em alguns casos, até mesmo a nível federal. O Gráfico 9 mostra a evolução dessa porcentagem de deputados em primeiro mandato com experiência política prévia. No primeiro período democrático, ela sobe de 48%, em 1945, até 53%, em 1954, para depois cair a 43%, em 1966, resultando em uma média de 52%. Nas eleições realizadas durante o período autoritário militar, ou seja, nas de 1970, 1974 e 1978, ela permanece na faixa de 45-56%, com média de 52%, coincidentemente igual à do período anterior. No segundo período democrático, entretanto, essa porcentagem apresenta média de 68%, com uma tendência crescente, pois sobe de 53%, em 1986, para 73%, em 2006.

Verifica-se, assim, que, principalmente no segundo período democrático, que vai de 1986 a 2006, é crescente a tendência dos deputados de permanecerem por pelo menos um segundo mandato na Câmara de Deputados. Verifica-se também que é crescente a proporção de deputados novos que vêm de uma carreira legislativa ou executiva, principalmente a nível estadual. Veja-se, a respeito, na Tabela 10 e no Gráfico 10, o percentual dos deputados em primeiro mandato com experiência política prévia por cargo. A combinação destas duas tendências faz com que a porcentagem de deputados sem experiência política prévia, em cada legislatura, caia substancialmente. A Tabela 11 mostra os números e o Gráfico 11 ilustra a evolução dessa porcentagem desde 1945 até 2006. O que se observa é que, depois de oscilar entre 52% e 47%, de 1950 a 1986, ela cai para apenas 28 - 27% nas duas últimas eleições comparado ao total de deputados em primeiro mandato, relacionando ao total de deputados na legislatura esse percentual oscila entre 20% e 41%, de 1950 a 1986, caindo para apenas 10% nas duas últimas eleições.

Este é, sem dúvida, um índice muito mais claro do nível de profissionalização da Câmara de Deputados que a simples porcentagem de deputados em primeiro mandato. Ele mostra que 90% da Câmara, hoje em dia, compõem-se de políticos que podem ser classificados como profissionais. Mostra também que, no segundo período democrático, de 1988 a 2006, houve uma intensificação da profissionalização da Câmara. Este é um fenômeno recente, que parece ser fruto das regras constitucionais estabelecidas em 1988 e das circunstâncias políticas desde então.

Tabela 10 - Experiência Política
% Deputados em 1º Mandato com
experiência política prévia

Legislatura	Deputados 1º Mandato	Vereador	Deputado Estadual	Prefeito	Secretário Estadual
38º	308 (100%)	33 (11%)	086 (28%)	60 (19%)	32 (10%)
39º	257 (100%)	37 (14%)	106 (41%)	53 (20%)	14 (05%)
40º	230 (100%)	21 (9%)	086 (37%)	39 (17%)	16 (07%)
41º	210 (100%)	27 (13%)	090 (42%)	28 (13%)	22 (10%)
42º	299 (100%)	38 (13%)	110 (36%)	20 (06%)	29 (13%)
43º	182 (100%)	13 (07%)	046 (25%)	05 (03%)	38 (21%)
44º	149 (100%)	24 (16%)	048 (32%)	04 (02%)	26 (17%)
45º	178 (100%)	33 (18%)	057 (37%)	04 (02%)	22 (12%)
46º	230 (100%)	55 (16%)	055 (24%)	19 (08%)	24 (10%)
47º	269 (100%)	27 (10%)	064 (24%)	20 (07%)	33 (12%)
48º	339 (100%)	60 (18%)	104 (30%)	35 (10%)	50 (15%)
49º	334 (100%)	80 (23%)	112 (33%)	59 (17%)	62 (18%)
50º	309 (100%)	78 (25%)	101 (32%)	59 (19%)	49 (16%)
51º	238 (100%)	49 (20%)	053 (22%)	37 (15%)	55 (23%)
52º	212 (100%)	56 (26%)	073 (34%)	18 (08%)	41 (19%)
53º	207 (100%)	69 (33%)	080 (38%)	43 (21%)	40 (19%)

Fonte: <http://www.camara.gov.br>

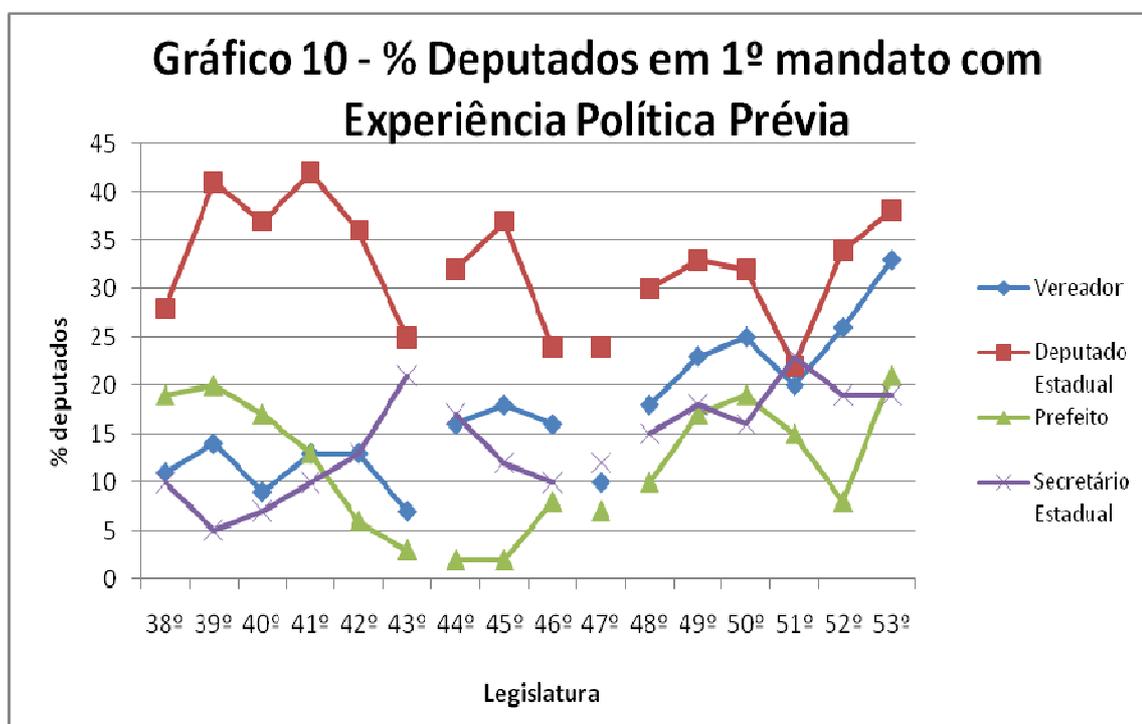


Tabela 11 - Experiência Política
deputados em 1º mandato, sem experiência prévia

Legislatura	Ano de eleição	Mandato	Deputados 1º mandato	Sem experiência prévia
38º	1945	1946 - 1951	308 (100%)	162 (52%)
39º	1950	1951 - 1955	257 (100%)	103 (40%)
40º	1954	1955 - 1959	230 (100%)	109 (47%)
41º	1958	1959 - 1963	210 (100%)	092 (43%)
42º	1962	1963 - 1967	299 (100%)	155 (51%)
43º	1966	1967 - 1971	182 (100%)	104 (47%)
44º	1970	1971 - 1975	149 (100%)	066 (44%)
45º	1974	1975 - 1979	178 (100%)	081 (45%)
46º	1978	1979 - 1983	230 (100%)	128 (55%)
47º	1982	1983 - 1987	269 (100%)	155 (57%)
48º	1986	1987 - 1991	339 (100%)	161 (47%)
49º	1990	1991 - 1995	334 (100%)	113 (33%)
50º	1994	1995 - 1999	309 (100%)	091 (29%)
51º	1998	1999 - 2003	238 (100%)	075 (31%)
52º	2002	2003 - 2007	212 (100%)	060 (28%)
53º	2006	2007 - 2011	207 (100%)	056 (27%)

Fonte: <http://www.camara.gov.br>



O TEMPO DE PERMANÊNCIA

Note-se, também, que em comparação com os números de Polsby para os Estados Unidos, os deputados federais brasileiros não ficam muito menos tempo na Câmara Federal que os norte-americanos na sua *House of Representatives*. Veja-se, a respeito, a Tabela 12 e o Gráfico 12 sobre a permanência dos deputados brasileiros na Câmara. Comparando-se a permanência dos deputados brasileiros com a dos representantes norte-americanos em termos de mandatos servidos no Legislativo nacional, é verdade que o norte-americano servia, no período 1949-63, 5,5 (cinco e meio) mandatos, enquanto o brasileiro serve hoje - em 2006 - um pouco mais que 2 (dois) mandatos. Entretanto, é preciso lembrar que o mandato de um deputado brasileiro é de 4 (quatro) anos, ou o dobro do que tem um representante nos EUA. Medindo-se em anos a permanência dos legisladores de ambos os países, a diferença se reduz substancialmente: o tempo médio de permanência na Câmara de um deputado brasileiro eleito em 2006 está em mais de 8 (oito) anos, enquanto a dos representantes norte-americanos na *House of Representatives* era de aproximadamente 11 (onze) anos no período 1949-63. Veja-se, a este respeito, o que mostra a Tabela 5.

O NÍVEL DE REMUNERAÇÃO

Não foi possível obter uma série histórica das despesas da Câmara de Deputados brasileira para todo o período que se quer analisar, ou seja, de 1946 a 2006. Os dados disponíveis, mostrados, em termos nominais, na Tabela 13 e, em termos reais, na Tabela 13 restringem-se ao período de 1995 a 2007.

Nesse período, as cifras mostram que, em termos nominais, o total de despesas da Câmara aumentou 4,7 vezes, passando de R\$ 675 milhões para R\$ 3.143 milhões. Separando-se essas despesas nas três categorias utilizadas no orçamento da União, vê-se que as despesas com 'Pessoal e Encargos' quase quintuplicaram, passando de R\$ 526 milhões para R\$ 2.556 milhões. Enquanto isso, as 'Despesas Correntes' mais que quadruplicaram, passando de R\$129 milhões para R\$ 543 milhões, e os 'Investimentos' pouco mais que duplicaram, passando de R\$ 21 milhões para R\$ 43 milhões.

**Tabela 12 - Média de anos em exercício
Deputados Federais**

Legislatura	Ano de eleição	Mandato	Média de anos em exercício
38º	1945	1946 - 1951	5,0
39º	1950	1951 - 1955	5,8
40º	1954	1955 - 1959	6,5
41º	1958	1959 - 1963	7,4
42º	1962	1963 - 1967	6,6
43º	1966	1967 - 1971	7,9
44º	1970	1971 - 1975	8,2
45º	1974	1975 - 1979	8,2
46º	1978	1979 - 1983	8,0
47º	1982	1983 - 1987	7,7
48º	1986	1987 - 1991	6,6
49º	1990	1991 - 1995	6,4
50º	1994	1995 - 1999	6,8
51º	1998	1999 - 2003	7,9
52º	2002	2003 - 2007	8,5

Fonte: <http://www.camara.gov.br>

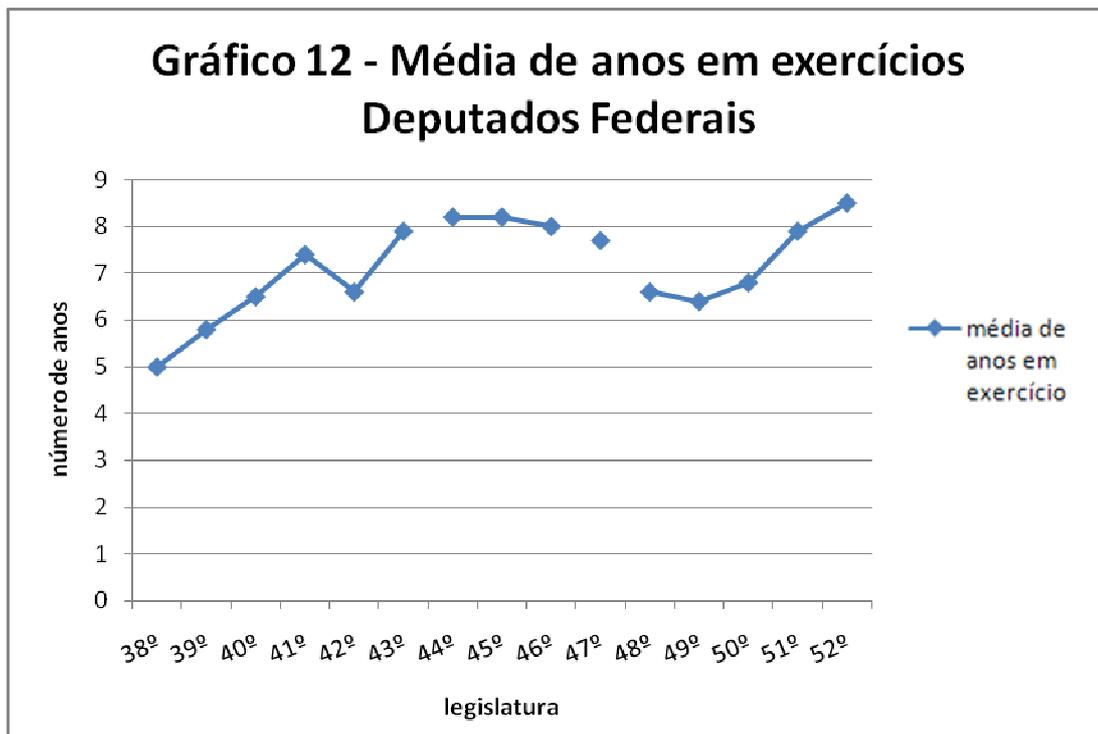
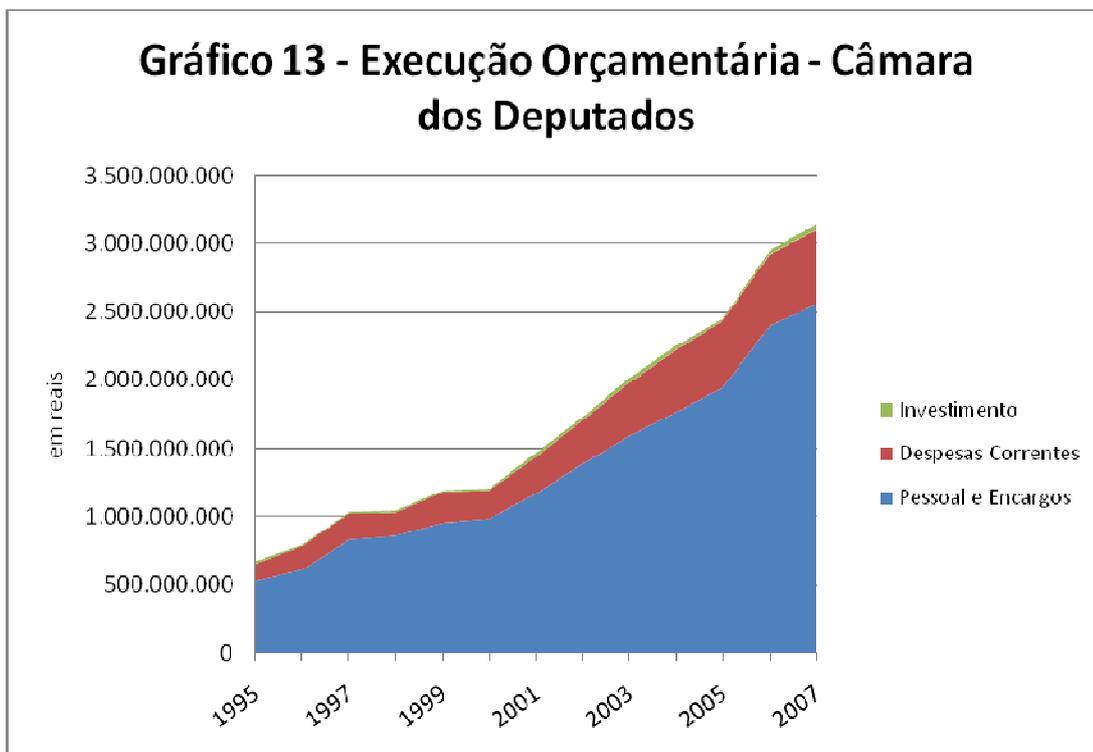


Tabela 13 - Execução Orçamentária - Câmara dos Deputados
em reais

Ano	Pessoal e Encargos	Despesas Correntes	Investimento	Total
1995	525.673.362	128.567.173	20.570.558	674.811.093
1996	609.131.091	175.868.388	10.298.700	795.298.179
1997	829.177.401	195.073.763	9.748.142	1.033.999.306
1998	859.310.132	170.230.901	15.203.237	1.044.744.270
1999	952.308.293	227.258.553	12.041.631	1.034.821.581
2000	983.852.101	209.647.495	11.609.193	1.148.696.399
2001	1.168.087.877	268.700.004	31.852.748	1.523.411.841
2002	1.385.850.835	320.538.997	23.304.788	1.729.694.620
2003	1.591.199.097	390.088.359	35.807.550	1.934.360.000
2004	1.765.079.741	456.454.914	32.161.022	2.253.695.677
2005	1.945.888.703	491.721.573	13.919.995	2.451.530.271
2006	2.398.427.448	522.307.135	26.862.958	2.947.597.541
2007	2.556.454.635	543.472.036	42.994.751	3.142.921.422

fonte: <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao>



Mesmo em termos reais, o aumento dessas despesas foi muito significativo, pois, no período de 1995 a 2007, as despesas da Câmara, expressas em valores constantes, aproximadamente duplicaram. Conforme mostrado pela Tabela 14 e gráficos 14.1 e 14.2, indexado pelo IPC da Fundação Getúlio Vargas, o total de despesas da Câmara aumentou 2,3 vezes, enquanto, indexado pelo INPC do IBGE, aumentou 1,9 vezes.

Como se comparam estas cifras da Câmara de Deputados brasileira com a *House of Representatives* norte-americana? Vale ressaltar que, no âmbito deste trabalho, esta comparação tem apenas o sentido de verificar como o nível de despesas dos dois legislativos nacionais pode refletir o grau de profissionalização dos legisladores nos dois países.

A Tabela 15 e o Gráfico 15 mostram as despesas da *House of Representatives* no período de 1995 a 2007. Note-se que as informações sobre a execução orçamentária dos EUA não indicam quanto se gastou com investimentos, dando apenas quanto se gastou com pessoal, encargos e despesas correntes na *House of Representatives*. Nessa tabela se verifica que o total dessas despesas evoluiu de US\$728 milhões para US\$ 1.144 milhões, ou seja, aumentou 1,57 vezes, ou 57%. Considerando-se a inflação ocorrida nos EUA nesse período, que foi de 36%, isto se reduz a um aumento de 16%, em termos reais.

Entretanto, a comparação que nos interessa é em dólares, no total e por deputado. A Tabela 16 mostra a tradução em dólares das despesas da Câmara de Deputados brasileira, uma vez deduzidos os investimentos constantes da Tabela 13. Ela mostra que essas despesas somaram US\$ 713 milhões em 1995, passando a US\$ 1.736 milhões em 2007. O Gráfico 16 mostra que esse total, partindo de um valor muito próximo ao da *House of Representatives* em 1995, passou a apresentar valores inferiores nos anos de 1999 a 2005, devido às taxas de câmbio sub-valorizadas daquele período, mas terminou com um valor 52% superior às despesas da sua congênere norte-americana em 2007.

Esta última comparação, entretanto, pode ser considerada distorcida pela taxa de câmbio supervalorizada de 2007, que foi de R\$1,786/US\$. Uma correção que parece válida seria usar a taxa de câmbio média de 2006, que foi de R\$2,1499/US\$, ou seja, da mesma ordem desse ano e mais próxima do que se pode considerar um câmbio de

**Tabela 14 - Orçamento Câmara dos Deputados
Descontando Índices de Inflação**

Ano	Total	IPC*	Total/IPC	INPC**	Total/INPC
1995	674.811.093	125,304	5.385.391	1.150,37	586.603,52
1996	795.298.179	148,145	5.368.377	1.328,89	598.468,03
1997	1.033.999.306	159,591	6.479.058	1.408,51	734.108,60
1998	1.044.744.270	166,140	6.288.337	1.461,83	714.682,47
1999	1.034.821.581	174,223	5.939.638	1.532,70	675.162,51
2000	1.148.696.399	187,255	6.134.396	1.628,05	705.565,80
2001	1.523.411.841	200,178	7.610.286	1.749,99	870.526,03
2002	1.729.694.620	216,822	7.977.487	1.928,50	896.911,91
2003	1.934.360.000	247,854	7.804.433	2.255,53	857.607,75
2004	2.253.695.677	263,033	8.568.110	2.236,95	1.007.485,94
2005	2.451.530.271	278,090	8.815.600	2.535,05	967.054,01
2006	2.947.597.541	285,702	10.317.035	2.617,66	1.126.042,93

Fonte: <http://www.camara.gov.br>
<http://www.conjunturaeconomica.com.br>

* índice de preços ao consumidor - FGV

** índice nacional de preços ao consumidor – IBGE

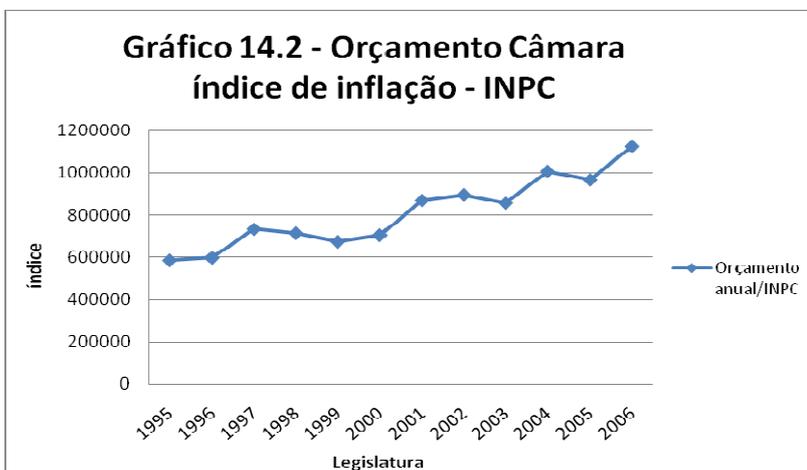
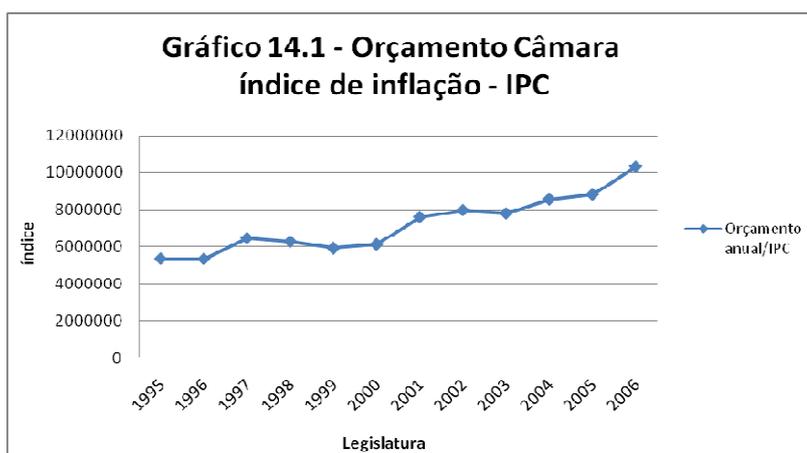


Tabela 15 - Execução Orçamentária - House of Representatives

em dólares

Year	SALARIES AND EXPENSES	ALLOWANCES AND EXPENSES	TOTAL
1995			728.468.000
1996	550.581.000	120.480.000	671.061.000
1997	558.966.000	124.865.000	683.831.000
1998	581.027.000	127.756.000	708.738.000
1999	603.876.000	136.468.000	740.344.000
2000	662.571.000	135.422.000	757.993.000
2001	691.546.000	138.189.000	829.735.000
2002	762.326.000	157.436.000	919.762.000
2003	777.499.000	183.372.000	960.871.000
2004	814.871.000	193.608.000	1.008.479.000
2005	874.304.000	205.050.000	1.079.354.000
2006	904.693.000	223.124.000	1.127.817.000
2007	-	-	1.144.486.000

fonte: <http://thomas.loc.gov>

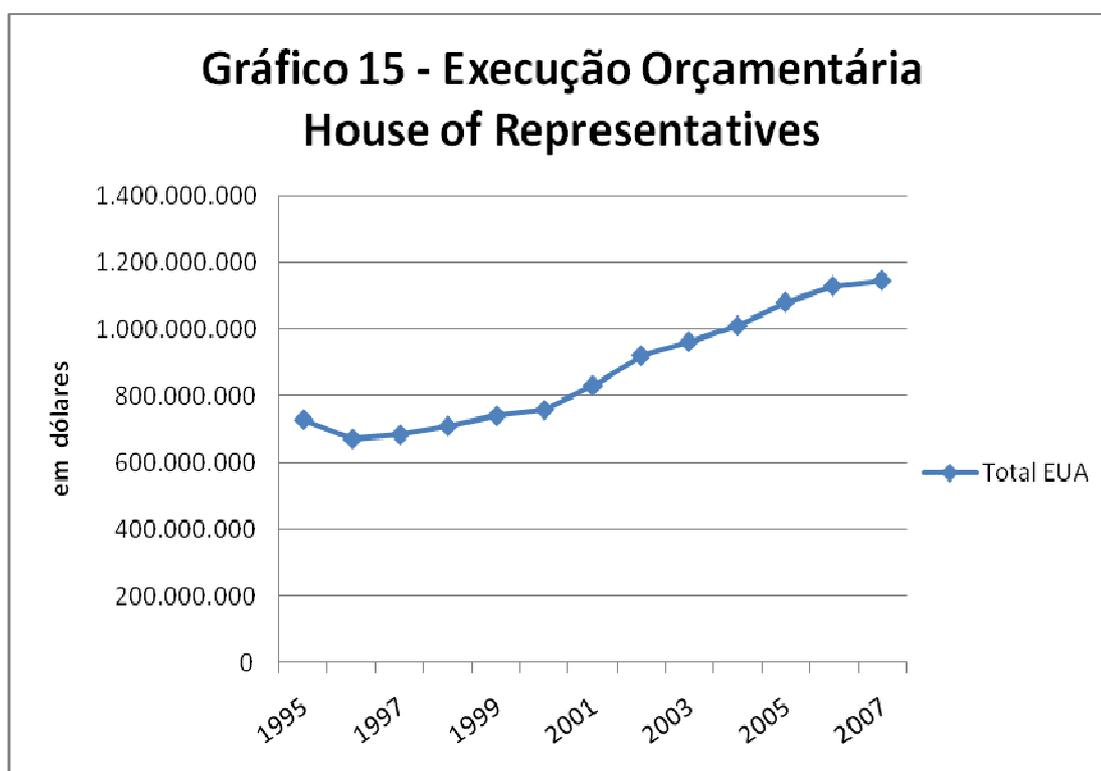


Tabela 16 - Orçamento Comparado Câmara dos Deputados EUA – Brasil
Conversão dólares

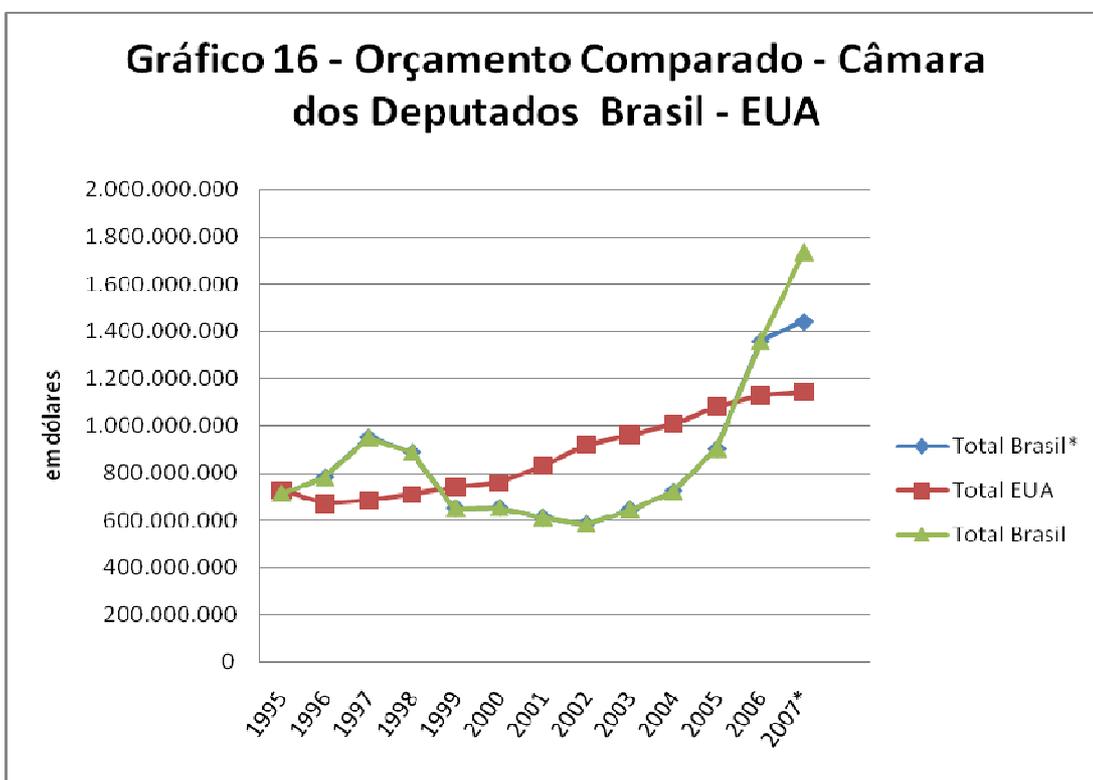
Ano	Total Brasil* em reais	Taxa de Câmbio nominal	Total Brasil em dólares	Total EUA em dólares
1995	654.240.535	0,9174	713.146.430	728.468.000
1996	784.999.479	1,0051	781.016.296	671.061.000
1997	1.024.251.164	1,0780	950.140.226	683.831.000
1998	1.029.541.033	1,1606	887.076.541	708.738.000
1999	1.179.566.846	1,8147	650.006.528	740.344.000
2000	1.193.499.596	1,8302	652.114.302	757.993.000
2001	1.436.787.881	2,3504	611.295.048	829.735.000
2002	1.706.389.832	2,9212	584.140.022	919.762.000
2003	1.981.287.456	3,0783	643.630.399	960.871.000
2004	2.221.534.655	3,0751	722.426.801	1.008.479.000
2005	2.437.610.276	2,7032	901.749.880	1.079.354.000
2006	2.920.734.583	2,1499	1.358.544.390	1.127.817.000
2007	3.099.926.671	1,7860	1.735.681.227	1.144.486.000
2007'	3.099.926.671	2,1499	1.441.893.423	1.144.486.000

fonte: <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao>

<http://thomas.loc.gov>

<http://www.conjunturaeconomica.com.br>

*despesas gerais + outras despesas corrente (descontado investimento) em reais
 2007' Ano de 2007 comparado com a taxa de câmbio de 2006



*total de 2007 com taxa de câmbio de 2006

equilíbrio do real em relação ao dólar. Com essa taxa de câmbio, as despesas da Câmara (exceto investimentos) em 2007 se traduzem em US\$ 1.442 milhões, ou seja, 26% acima das despesas da *House of Representatives*.

A Tabela 17 e o Gráfico 17, por sua vez, mostra as mesmas despesas da Câmara de Deputados brasileira e da *House of Representatives*, divididas pelo número de deputados de cada uma - 513 da Câmara brasileira e 435 da norte-americana. O resultado mostra que a Câmara brasileira passou de US\$ 1.390.148 por deputado, em 1995, a US\$3.383.394 por deputado, em 2007. Isto significa que passou de um valor 17% inferior, em 1995, a um valor 29% superior, em 2007, em relação ao da *House* norte-americana. De novo, usando-se a taxa de câmbio de 2006 para fazer a comparação dos valores de 2007, chega-se a uma despesa da Câmara brasileira de US\$ 2.819.708 por deputado, um valor superior em 7% ao da *House of Representatives* norte-americana. Essa comparação indica que, do ponto de vista de remuneração e de apoio aos deputados no exercício de suas funções, a Câmara de Deputados brasileira está em um nível de profissionalização perfeitamente comparável ao da sua congênera norte-americana.

Tabela 17 - Orçamento Comparado Câmara dos Deputados EUA - Brasil
Por Deputado - em dólares

Ano	Total EUA	Total Brasil	Total EUA* por deputado	Total Brasil** por deputado
1995	728.468.000	713.146.430	1.674.639	1.390.148
1996	671.061.000	781.016.295	1.542.669	1.522.448
1997	683.831.000	950.140.226	1.572.025	1.852.125
1998	708.738.000	887.076.540	1.629.283	1.729.194
1999	740.344.000	650.006.527	1.701.940	1.267.069
2000	757.993.000	652.114.302	1.742.513	1.271.177
2001	829.735.000	611.295.048	1.907.437	1.191.608
2002	919.762.000	584.140.021	2.114.395	1.138.674
2003	960.871.000	643.630.398	2.208.889	1.254.640
2004	1.008.479.000	722.426.800	2.318.343	1.408.239
2005	1.079.354.000	901.749.880	2.481.274	1.757.797
2006	1.127.817.000	1.358.544.389	2.592.683	2.648.234
2007	1.144.486.000	1.735.681.226	2.631.002	3.383.394
2007'	1.144.486.000	1.441.893.423	2.631.002	2.810.708

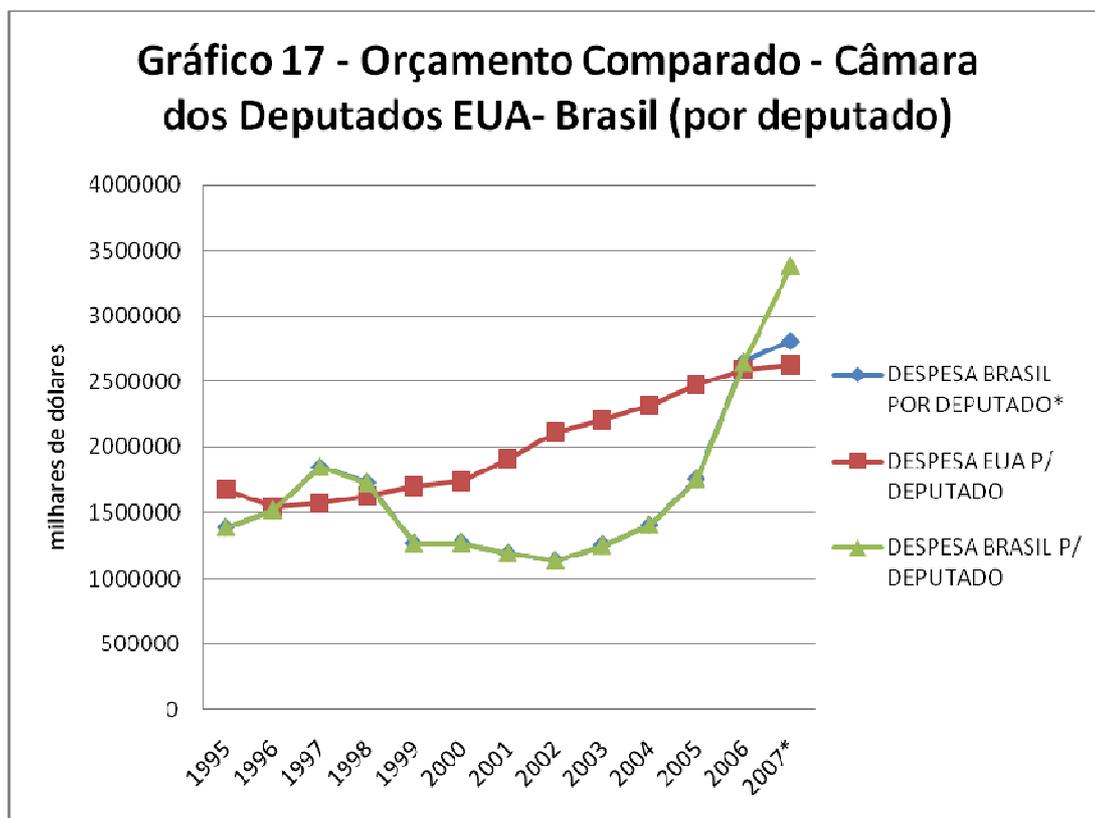
fonte: <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao>

<http://thomas.loc.gov> – IBGE

2007' total de 2007 com taxa de câmbio de 2006

** Total de gasto da câmara dividido pelo número de deputados: 513

* Total de gasto da câmara dividido pelo número de deputados: 435



* total de 2007 com taxa de câmbio de 2006

CONCLUSÕES

Algumas conclusões extraídas deste trabalho podem ser sintetizadas como segue.

QUANTO À TEORIA

1. A profissionalização da atividade política é inevitável e desejável.

Em democracias representativas modernas, nas quais o sufrágio é praticamente universal e a escolha de representantes e governantes é efetuada por meio de eleições periódicas, a profissionalização da atividade política é não só inevitável como desejável. Sem políticos profissionais, ou seja, políticos que possam viver não só ‘para a política’ como também ‘da política’, qualquer nação, a não ser, talvez, as muito pequenas e culturalmente homogêneas, corre o risco de se degenerar em uma plutocracia indefensável. Como, vez por outra, ainda se escutam algumas vozes argumentando em favor de uma política mais amadora e menos profissional, é útil reiterar que esta questão parece resolvida, em função da evidência empírica acumulada e da poderosa argumentação em seu favor.

2. As teorias de institucionalização e profissionalização, elaboradas com base na *House of Representatives* e nas legislaturas estaduais dos EUA, não mostram grande poder explicativo universal.

A teoria da institucionalização de Polsby descreve a evolução do legislativo nacional norte-americano, mas não só falha em especificar quais poderiam fatores exógenos poderiam explicar essa evolução, como também não explica qualquer outro desenvolvimento diferente. Ao definir profissionalização como a assimilação de certos padrões e valores sem definir quais são esses padrões e valores, a teoria de Black também não fornece uma explicação para a profissionalização da política, em geral, e dos legisladores, em particular. O conceito de profissionalização de Squire não vai além de um critério de medida, útil para o seu trabalho comparativo das assembleias legislativas estaduais dos Estados Unidos, mas não para que se possa explicar a evolução dos legislativos estaduais e federais em diferentes países.

3. A teoria que parece apresentar maior poder explicativo para as carreiras políticas em diferentes sistemas de governo representativo decorre da linha de pensamento desenvolvida por Schlesinger, Borchert e Norris.

Essa teoria se baseia na estrutura de oportunidades políticas de cada sistema e no surgimento de uma classe política, que passa a moldar as instituições de forma a permitir aos políticos ampliarem e prolongarem suas possibilidades de carreira, dentro dos limites impostos pelas regras constitucionais e pela opinião pública de seus países.

QUANTO À CÂMARA DE DEPUTADOS BRASILEIRA

1. A afirmação de que os deputados brasileiros não visam construir carreiras na Câmara de Deputados é negada pela evolução do legislativo nacional desde 1946.

Nos três períodos em que as regras reguladoras do recrutamento e da eleição para o legislativo nacional foram mantidas estáveis, atingiu-se rapidamente um nível de quatro em cada cinco deputados que tentavam reeleger-se. Muitos deputados visam obter cargos executivos nos governos dos seus estados ou dos seus municípios mais importantes, como forma de ascenderem em suas carreiras políticas. Mas isto apenas corresponde ao fato de que a estrutura de oportunidades políticas no Brasil é ampla e os deputados brasileiros podem perseguir as oportunidades que se apresentem sem prejuízo da sua permanência na Câmara.

2. O tempo de permanência dos deputados federais brasileiros na Câmara já está atingindo um nível próximo ao norte-americano.
3. As despesas por deputado da Câmara de Deputados brasileira já é superior ao da *House of Representatives* norte-americana.

Mas estes dois critérios não parecem nem descritivos, nem representativos, seja da institucionalização da nossa Câmara de Deputados, seja da profissionalização dos nossos deputados. Nenhum dos dois indica que a Câmara brasileira é mais ou menos institucionalizada que a norte-americana, ou que os deputados brasileiros são mais ou menos profissionalizados que os norte-americanos. Igualmente, o fato de que, entre

1995 e 2007, as despesas por deputado da Câmara brasileira praticamente duplicaram, em termos reais, não está - nem pode estar - associado a uma duplicação do grau de profissionalização dos nossos legisladores federais. A única explicação plausível para esse fato é, simplesmente, que os deputados brasileiros, obedecendo às regras e aos procedimentos estipulados pela constituição, e na ausência de qualquer reação contrária da opinião pública nacional, lograram duplicar os benefícios e a assistência que recebem para o cumprimento de sua função.

4. Não se pode classificar como endêmica a taxa de renovação parlamentar brasileira, que é apenas consequência da ampla estrutura de oportunidades políticas característica do Brasil

A taxa brasileira é mais elevada que as médias de alguns países da Europa Ocidental, mas é semelhante às de algumas das mais saudáveis e eficientes democracias representativas modernas. Nem existe qualquer taxa que possa ser considerada ideal. A taxa de renovação excepcionalmente baixa dos EUA poderia, sem muita dificuldade, ser interpretada como sintoma de um legislativo resistente a mudanças nas preferências do eleitorado e classificada como um fenômeno 'endêmico' do sistema político daquele país. Mas parece mais razoável simplesmente atribuir a diversidade encontrada nas taxas de renovação parlamentar em diferentes países às diferentes estruturas institucionais verificadas em cada um deles. Isto abre, inclusive, um novo campo de pesquisa muito interessante, sobre os fatores que impulsionam essas taxas de renovação parlamentar num sentido ou noutro.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, A. **Presidencialismo, Parlamentarismo e Colapso da Democracia**. Rio de Janeiro: EDUFF, 1998.
- AMES, B. **The Deadlock of Brazilian Democracy**. Ann Arbor: Michigan University Press, 2001.
- AMORIM NETO, O. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 3, p. 479-519. 2000.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- _____. The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies. **Legislative Studies Quarterly**, v. 23, n. 4, p. 449-479. 2003.
- BARBOSA, H. G. **Deputados Brasileiros. (46 Legislatura, 1979-1983)**. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. 1981.
- BELOCH, I.; ABREU, A.A. (Eds.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro, Forense Universitária. 4 v. 1984.
- BEST, H.; COTTA, M. (Eds.). **Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- BLACK, G. S. A Theory of Professionalization in Politics. **American Political Science Review**, v. 66, n.6, p. 865-878. 1970.
- _____. A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives. **American Political Science Review**, v. 66, n.1, p. 144-159. 1972.
- BORCHERT, Jens. Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective. In: BORCHERT, J.; ZEISS, J (Eds.). **The Political Class in Advanced Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- BORCHERT, J.; GOLDSCH, L. Germany: From “Guilds of Notables” to Political Class. In: BORCHERT, J.; ZEISS, J (Eds.). **The Political Class in Advanced Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- _____. Political Careers in Multi-Level Systems: The Linkage Perspective. In: Workshop on Political Careers in Multi-Level Systems. Kloster Seeon, July 1-4, 2004.
- BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. **The Calculus of Consent**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962.

- CALIACCHIO, V.; FLAKSMAN, D. Atos Institucionais. Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes/htm/5744_4.asp. Acesso em: 29 de outubro de 2008.
- CARVALHO, N. R. **E no Início Eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo**. Rio de Janeiro: Revan, 2003
- CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E. Rethinking Democratic representation: eight theoretical issues. In: Encontro anual da midwest political science association, Georgetown University, June, 2004. 2006.
- COX, G. **The Efficient Secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- COX, G.; MCCUBBINS, M. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados. **World Politics**, v.55, n.4, p. 550-578. 2003.
- DIERMEIER, D.; KREHBIEL, K. Institutionalism as a Methodology. **Journal of Theoretical Politics**, v.15, n.2, p. 123-144. 2003
- DURKHEIM, E. **De la division du travail social**. Paris: Presses Universitaires Françaises, 1930.
- FGV, CEPDOC. A Era Vargas. Anos de Incerteza (1930-1937). Constituição de 1934. Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/nav/historia/htm/anos3037/ev_constituicao_1934.htm. Acessado em: 29 de outubro de 2008
- FIGUEIREDO, A. **Democracia ou Reformas? Alternativas à Crise Política: 1961-1964**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.
- FLEISCHER, D. O Pluripartidarismo no Brasil: dimensões sócio-econômicas e regionais do recrutamento legislativo, 1946-1967. **Revista de Ciência Política**, v.24, p.49-75. 1981.
- GUÉNIFFEY, P. **Le Nombre et la Raison. La Revolution française et les elections**. Paris: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1993.
- HIBBING, J. R. Legislative Careers: Why and How We Should Study Them. **Legislative Studies Quarterly**, v. 24, p. 149-171. 1999.
- KIEWIET, R. D. (Eds.). **Legislature – Comparative Perspectives on Representative Assemblies**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.
- KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

- LIMA JUNIOR, O. B. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80**. São Paulo, Edições Loyola, 1993.
- MAINWARING, S. P. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.
- MANSBRIDGE, J. Rethinking representation. **American political Science Review**, v. 97, n. 4, p. 515-528. 2003
- MANIN, B. **Principes du Gouvernement Representatif**. Paris: Flammarion, 1996
- MARENCO, A. **Não se fazem mais oligarquias como antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998)**. Tese (Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.
- MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MCCORMICK, R. E.; TOLLISON, R. D. **Politicians, Legislation, and the Economy**. Boston: Martinus Nijhoff Publishing, 1981.
- NICOLAU, J. M. **Multipartidarismo e Democracia**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1996.
- NORRIS, P. 1997. Introduction: theories of recruitment. In: _____. (ed.). **Passages to Power: Legislative recruitment in advanced democracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- PITIKIN, H. **The Concept of Representation**. California: University of California Press, 1967.
- PEREIRA, C. ; RENNO, Lucio . Avenues to Success: Electoral Strategies and Ambition in the Brazilian Chamber of Deputies. In: American Political Science association Meeting, 2003, Filadélfia. APSA, 2003.
- PEREIRA, A. R. Sob a Ótica da Delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In SANTOS, F. **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- POLSBY, N. The Institutionalization of the U. S. House of Representatives. **American Political Science Review**, v. 62, p. 144-168. 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**, v. 63, p. 787-864. 1969.
- ROUSSEAU, J. Oeuvres Complètes. Paris: Libraire Hachette, 1905-1912.

- SAMUELS, D. **On the absence of congressional careerism in Brazil (1945-1995)**. San Diego: UCSD, 1997. Mimeografado.
- _____. **Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil**. Nova York: Cambridge University Press, 2003.
- SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- _____. Recruitment and Retention of Legislators in Brazil. In: LOEWENBERG, G.; SQUIRE, P.; KIEWIET, R. (Org.). **Legislatures - Comparative Perspectives on Representative Assemblies**. 1a. ed. Ann Arbor - Michigan: The University of Michigan Press, p. 119-145. 2002.
- _____. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.
- SANTOS, W. G. dos. **Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise**. São Paulo: Vértice, 1987.
- _____. Da Poliarquia à Oligarquia: Eleições e Demanda por Renovação Parlamentar. **Sociedade e Estado**, v. 7, n.1, p. 11-56. 1997.
- _____. **Votos e Partidos - Almanaque de Dados Eleitorais: Brasil e Outros Países**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- SCHLESINGER, J. **Ambition and Politics. Political Careers in the United States**. Chicago: Rand McNally, 1966.
- SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. The Institutional Foundations of Committee Power. **American Political Science Review**, v. 81, n. 1, p. 85-104. 1987.
- SHUGART, M.; CAREY, J. M. **Presidents and assemblies: constitution, design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SQUIRE, P. Career Opportunities and Membership Stability in Legislatures. **Legislative Studies Quarterly**, v.13, n.1, p.65-82. 1988a.
- _____. Member Career Opportunities and the Internal Organization of Legislatures. **Journal of Politics**, v.50, n.3, p.726-744. 1988b.
- _____. The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly. **Journal of Politics**, v.54, n.4, p.1026-1054. 1992.
- _____. Professionalization and Public Opinion of State Legislatures. **Journal of Politics**, v.55, n.2, p.479-491.1995
- _____. Membership Turnover and the Efficient Processing of Legislation. **Legislative Studies Quarterly**, v.23, n.1. 1998.

TSE. Histórico do TSE: Nova República. Disponível em: http://www.tse.gov.br/institucional/centro_memoria/historia_tse/republica.html. Acesso em: 17 de outubro de 2008.

URBINATI, N. O Que Torna a Representação Democrática. In: Encontro Anual da American Political Science Association (Apsa), setembro, 2005, Washington, D.C. (EUA). Tradução de Mauro Soares. 2005.

URBINATI, N; WARREN, M. E. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 387-412. 2008.

WALEY, D. **The Italian City Republics**, 3th ed. Londres: Longman, 1988.

WEBER, M. **Ciência e Política - Duas Vocações**. São Paulo: Ed. Cultrix, 1995.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)